

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 13 november 2020 met nummer RvVb-UDN-2021-0287  
in de zaak met rolnummer 2021-RvVb-0107-UDN

- Verzoekende partijen
1. de internationale vzw **CLIENTEARTH**
  2. de vzw **STRAATEGO**
  3. de vzw **GREENPAECE BELGIUM**
  4. de vzw **KLIMAATZAAK**
  5. de vzw **FAIRFIN**
  6. de vzw **GROOTOUDERS VOOR HET KLIMAAT**
  7. de vzw **CLIMAXI**
  8. de vereniging met volle rechtsbevoegdheid naar Nederlands recht **ZERO WASTE EUROPE**
  9. de stichting naar Nederlands recht **RECYLING NETWERK VAN ECO-ECO, EUROPEAN COALITION OF ENVIRONMENTAL AND CONSUMER ORGANISATIONS, STICHTING VOOR MILIEUVERANTWOORDE PRODUKTEN EN VERPAKKINGEN**
  10. de vereniging met volle rechtsbevoegdheid naar Nederlands recht **NATUURBESCHERMINGSVERENIGING DE STELTCLUUT**
  11. de stichting naar Zwitsers recht **FONDATION GALLIFREY**
  12. de vzw **BOND BETER LEEFMILIEU VLAANDEREN**
  13. de vzw **WORLD WIDE FUND FOR NATURE - BELGIUM**
  14. de vzw **BOS+ VLAANDEREN**

vertegenwoordigd door advocaten Carole M. BILLIET en Audrey BAEYENS met woonplaatskeuze op het kantoor te 1050 Elsene, Eugène Flageyplein 18

- Verwerende partij
- het **VLAAMSE GEWEST**  
vertegenwoordigd door de Vlaamse regering

vertegenwoordigd door advocaten Jan BOUCKAERT, Bastiaan SCHELSTRAETE en Ann APERS met woonplaatskeuze op het kantoor te 1000 Brussel, Loksumstraat 25

- Tussenkommende partij
- de nv **INEOS MANUFACTURING BELGIUM II**

vertegenwoordigd door advocaat Isabelle LARMUSEAU met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Kasteellaan 141

## I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen door neerlegging ter griffie op 6 november 2020 de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van volgende beslissingen van de verwerende partij:

- (1) de stilzwijgende vergunningsbeslissing van 1 juli 2020 (**eerste bestreden beslissing**);
- (2) de uitdrukkelijke vergunningsbeslissing van 28 oktober 2020 (**tweede bestreden beslissing**).

De verwerende partij heeft het administratief beroep van een aantal van de verzoekende partijen tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 7 november 2019 ongegrond verklaard.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomende partij een omgevingsvergunning verleend voor het ontbossen en het bouwrijp maken van een terrein ter voorbereiding van de bouw en exploitatie van chemische installaties (stedenbouwkundige handelingen) en de exploitatie van een bronbemaling en een werfzone op de percelen gelegen te 2040 Antwerpen, Scheldelaan 460-490, met als kadastrale omschrijving afdeling 18, sectie A, nummers 61m, 61t, 61v, 61y, 150b, 150c, 162g en 162s; afdeling 19, sectie A, nummers 47b, 77c, 77f en 77g.

## II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een nota met opmerkingen over de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en het administratief dossier in. De argumentatie van de tussenkomende partij over de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid is opgenomen in haar verzoekschrift tot tussenkomst.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid op de openbare zitting van 9 november 2020.

Advocaat Audrey BAEYENS voert het woord voor de verzoekende partijen. Advocaten Jan BOUCKAERT en Bastiaan SCHELSTRAETE voeren het woord voor de verwerende partij. Advocaat Isabelle LARMUSEAU voert het woord voor de tussenkomende partij.

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

1.

De tussenkomende partij dient op 16 juli 2019 bij de deputatie van de provincieraad van Antwerpen een aanvraag in voor een omgevingsvergunning voor het bouwrijp maken van een terrein ter voorbereiding van de bouw en exploitatie van een chemisch bedrijf op de percelen gelegen te 2040 Antwerpen, Scheldelaan 460-490.

De huidige aanvraag vormt de eerste fase van het zogenaamde 'Project One' in de zeehaven van Antwerpen waarbij de tussenkomende partij enerzijds de bouw en exploitatie van een PDH-eenheid

(propaandehydrogenatie) en ethaantank beoogt en anderzijds de bouw en exploitatie van een ECR (ethaankraker), telkens met ondersteunende infrastructuur.

Volgens de beschrijving in de bestreden beslissing bestaat de aanvraag erin om de bouwterreinen in de haven bouwrijp te maken door ontbossing en voorbereidende werken en vormt ze de eerste realisatie van drie verbonden projecten. De beschrijving geeft aan dat er nog twee vergunningsaanvragen zullen volgen voor (1) de bouw en de exploitatie van de PDH-eenheid, een ethaantank en de ondersteunende infrastructuur en (2) de bouw en de exploitatie van de ECR en ondersteunde infrastructuur.

Het projectgebied bestaat uit een noordelijk deel (bestemd voor de PDH-eenheid) en een zuidelijk deel (bestemd voor de ECR). De totale oppervlakte van het projectgebied is circa 100 ha groot, zijnde circa 43 ha ter hoogte van projectgebied noord en circa 57 ha ter hoogte van projectgebied zuid. Daarvan zou er op termijn circa 82 ha ingenomen worden voor de beoogde chemische installaties en bijhorende infrastructuur.



De aanvraag bevat zowel stedenbouwkundige handelingen als ingedeelde inrichtingen of activiteiten (IIOA's).

De oorspronkelijk ingediende aanvraag omvat de volgende stedenbouwkundige handelingen:

- In projectgebied Noord:
  - De ontbossing van het terrein met een oppervlakte van circa 21 hectare;
  - Het afgraven en verwijderen van 30 cm teelaarde;
  - De aanzienlijke wijziging van het reliëf in functie van de nivellering van het terrein;
  - De tijdelijke opslag van grond (337 m x 152 m);

- De sloop van een weg in steenslagverharding (2.280 m<sup>2</sup>);
- De aanleg van een weg in asfaltverharding (3.800 m<sup>2</sup>);
- De plaatsing van tijdelijke kantoorunits op bestaande verharding in betonklinkers (2 bouwlagen).

▪ In projectgebied Zuid:

- De ontbossing van het terrein met een oppervlakte van circa 35 hectare;
- Het afgraven en verwijderen van 30 cm teelaarde;
- De aanzienlijke wijziging van het reliëf in functie van de nivellering van het terrein;
- De tijdelijke opslag van grond (245 m x 320 m);
- De aanleg van een weg in asfaltverharding (450 m<sup>2</sup>).

2.

De percelen liggen binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening zeehaven zeehavengebied Antwerpen', goedgekeurd op 30 april 2013 in afbakeningslijn zeehavengebied (artikel 1), gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven (artikel R1), gebied voor waterweginfrastructuur (artikel R8) en planoverdruk 'veiligheid' (artikel L.1.3.).

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 30 juli 2019 tot en met 29 augustus 2019, worden 417 digitale en analoge individuele bezwaarschriften, 7 collectieve bezwaarschriften, 1 collectief bezwaarschrift met 5.753 handtekeningen en 37 laattijdige bezwaarschriften ingediend.

De tussenkomende partij dient op 20 september 2019, 22 september 2019, 23 september 2019, 11 oktober 2019 en 17 oktober 2019 verzoeken tot wijziging van de aanvraag in met betrekking tot:

- informatie over de boscompensatie en een aangepast boscompensatieformulier;
- informatie met betrekking tot de impact op de natuurwaarden;
- informatie met betrekking tot de onlosmakelijkheid.

De provinciale omgevingsvergunningscommissie adviseert op 22 oktober 2019 gunstig, waarna de deputatie op 7 november 2019 een omgevingsvergunning verleent aan de tussenkomende partij.

3.

Tegen die beslissing worden twee beroepschriften ingediend. Onder meer de twaalfde en dertiende verzoekende partij tekenen op 6 december 2019 administratief beroep aan bij de verwerende partij. De eerste tot met de vierde en de veertiende verzoekende partij dienen vervolgens op 7 december 2019 ook een administratief beroep in bij de verwerende partij.

Naar aanleiding van een door de tussenkomende partij op 5 februari 2020 ingediend verzoek tot verlenging van de beslissingstermijn, verlengt de verwerende partij de beslissingstermijn met 60 dagen. In toepassing van artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 maart 2020 (Noodbesluit Omgevingsvergunningen) wordt de beslissingstermijn vervolgens bijkomend met 60 dagen verlengd.

De tussenkomende partij dient op 29 juli 2020 een wijzigingsverzoek van de aanvraag in. Dit wijzigingsverzoek bevat onder meer volgende elementen:

- Aanpassingen aan het project-MER:
  - o Het toevoegen van nieuwe projectingrepen (zoals de proefboringen) en de impact hiervan op het milieu;

- Bijkomende terreinonderzoeken om de aanwezige fauna en flora in kaart te brengen;
  - Een passende beoordeling voor de mogelijke effecten op de Nederlandse Natura 2000 gebieden;
  - Nieuwe milderende maatregelen in het kader van de impact op biodiversiteit;
  - Bijkomende informatie in relatie tot het totale project 'Project One', waaronder een beschrijving van de cumulatieve effecten;
  - Toevoeging van de cumulatieve effecten in relatie tot de bouw van kade Kanaaldok B2 en het Soortenbeschermingsprogramma 2.0;
- Er worden ook nog twee bijkomende documenten gevoegd: een engagementsverklaring in samenwerking met de Antwerpse haven met betrekking tot herstelmaatregelen voor het verlies aan pioniervegetaties en nieuwe boscompensatieformulieren.

Naar aanleiding van dit wijzigingsverzoek wordt een tweede openbaar onderzoek georganiseerd van 9 augustus 2020 tot en met 7 september 2020. Er worden tijdens dit openbaar onderzoek 705 digitale en analoge bezwaarschriften, één gezamenlijk bezwaarschrift met 4.175 handtekeningen en één collectief bezwaarschrift met 4.226 handtekeningen en 28 laattijdige bezwaarschriften ingediend. Op grond van artikel 66, §2 Omgevingsdecreet verlengt de verwerende partij een derde maal de beslissingstermijn met 60 dagen.

Na de hoorzitting van 22 september 2020 adviseert de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie op 22 september 2020 om de beroepen ontvankelijk doch ongegrond te verklaren en de omgevingsvergunning te verlenen.

De verwerende partij verklaart de beroepen op 28 oktober 2020 ongegrond en verleent een omgevingsvergunning. Ze overweegt onder meer:

“ ...

**Opsplitsing van het project in verschillende aanvragen: onlosmakelijk verbonden karakter van de aangevraagde activiteiten en inrichtingen (artikel 7, §2 Omgevingsvergunningsdecreet) en project-MER-plicht.**

*Door de beroepsindieners wordt gesteld dat indien een project meerdere vergunningsplichtige elementen bevat die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, in de aanvraag alle betrokken aspecten moeten opgenomen worden conform artikel 7, §2, van het Omgevingsvergunningsdecreet. Uit de aanvraag en het project-MER blijkt duidelijk dat de aanvrager de bouw en de exploitatie van chemische installaties beoogt. De beroepsindiener stelt dat bijgevolg, conform artikel 7, §2, van het Omgevingsvergunningsdecreet, de aanvraag ook de nodige stedenbouwkundige handelingen en de inrichtingen en activiteiten van de connexe projecten moet omvatten.*

*De beroepsindiener haalt tevens aan dat de aanvrager het project in meerdere kleine projecten opsplijst waarbij niet voldaan wordt aan de MER-plicht en waarbij de aanvrager probeert te ontsnappen aan de globale beoordeling van de verschillende tot het project behorende aspecten.*

...

*Omzeilen andere regelgeving of omzeilen van drempels*

*De opsplitsing van een project in verschillende vergunningsaanvragen mag de verplichting om een project-MER op te maken niet doorkruisen. Uit de beschrijving van het volledige project voor de chemische installatie blijkt duidelijk dat voor de verschillende deelprojecten een project-MER moet worden opgemaakt. Ook voor de huidige aanvraag is een project-*

*MER opgemaakt en aan de aanvraag toegevoegd. Er worden met het opsplitsen dus geen MER-drempels ontweken teneinde aan de project-MER-plicht te ontsnappen.*

...

#### *Globale beoordeling*

*De afsplitsing van de huidige aanvraag voor het ontbossen en de voorbereidende werken en inrichtingen van de aanvraag voor de bouw en exploitatie van de chemische installaties, mag de globale beoordeling van het totaalproject door de vergunningverlenende overheid niet onmogelijk maken of bemoeilijken. Daarbij moeten ingediende bezwaren kunnen onderzocht en beoordeeld worden, niet alleen ten aanzien van het voorwerp van de aanvraag maar ook ten aanzien van het totale project en zijn gevolgen. De milieueffecten van het totaalproject moeten steeds in kaart worden gebracht.*

*Deze beperking is ingegeven door de regelgeving inzake milieueffectenrapportage. Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat de doelstelling van de project-m.e.r.-richtlijn, niet mag worden gefrustreerd door een opsplitsing van de projecten en dat het buiten beschouwing laten van het cumulatieve effect ervan in de praktijk niet tot gevolg mag hebben dat projecten, hoewel zij in onderlinge samenhang beschouwd een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, volledig aan de beoordelingsverplichting worden onttrokken (arrest HvJ C-392/96 van 21 september 1999, arrest HvJ C-142/07 van 25 juli 2008, arrest HvJ C-205/08 van 10 december 2009, arrest HvJ C-2/07 van 28 februari 2008, arrest HvJ C-275/09 van 17 maart 2011). Een vergunning in de zin van de project-m.e.r.-richtlijn kan volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie bestaan uit de combinatie van meerdere afzonderlijke besluiten, wanneer de nationale procedure waarin aan de opdrachtgever een vergunning kan worden verleend om te beginnen met de werken ter uitvoering van zijn project, meerdere opeenvolgende fasen omvat (arrest HvJ C-416/10 van 15 januari 2013, arrest HvJ C-201/02 van 7 januari 2004, arrest HvJ C-508/03 van 4 mei 2006).*

*In geval van verschillende vergunningsaanvragen voor één totaalproject in de zin van de project-m.e.r.-richtlijn moeten de cumulatieve effecten van de deelprojecten samen worden onderzocht en beoordeeld. De Raad voor Vergunningsbetwistingen stelt in haar arrest RvVb/A/1718/0991 van 12 juni 2018 daarover het volgende:*

...

*Wanneer voor elk van de deelprojecten van een totaalproject een project-MER wordt opgemaakt en de cumulatieve effecten van de connexe deelprojecten op basis van de beschikbare gegevens en op zorgvuldige wijze worden onderzocht en in kaart gebracht, kan op basis van de hiervoor vermelde rechtspraak worden gesteld dat aan de verplichtingen inzake milieueffectrapportage is voldaan.*

*De effecten van de geplande activiteit in combinatie met de effecten van andere activiteiten in het studiegebied worden cumulatieve effecten genoemd. Het cumulatieve effect is met andere woorden het samengestelde effect van verschillende ingrepen op een welbepaalde Milieucomponent.*

*In onderhavig dossier heeft de aanvrager onder meer naar aanleiding van de administratieve beroepen het project-MER aangevuld met een uitgebreidere beoordeling van de cumulatieve milieueffecten van onderhavige aanvraag en de oprichting en exploitatie van de beoogde chemische installaties. In het op 29 juli 2020 aangevulde en op 21 september 2020 door team Mer van de afdeling GOP goedgekeurde project-MER zijn de cumulatieve effecten van huidige aanvraag met de connexe deelprojecten aldus*

*onderzocht op basis van beschikbare gegevens over de milieueffecten van de connexe deelprojecten.*

*Per discipline/effectgroep is in het project-MER nagegaan of er mogelijk cumulatieve effecten kunnen optreden.*

*...*

*Voor de overige disciplines/effectgroepen wordt in het project-MER geoordeeld dat er geen of een verwaarloosbaar cumulatief effect is tussen de huidige aanvraag en de andere connexe projecten.*

*De bovenstaande analyse van de mogelijke cumulatieve effecten tussen de huidige aanvraag en de connexe projecten geeft aan dat er slechts beperkte cumulatieve effecten te verwachten zijn. Deze hebben vooral te maken met mogelijke geluidshinder en emissies van werfvoertuigen.*

*Daarom wordt in het project-MER voorgesteld om het gebruik van oude werfvoertuigen te beperken. Concreet wordt voorgesteld dat:*

- voor alle middelzware en zware werfmachines (met een vermogen tussen 56 en 560 kW) zullen machines van Stage IV gebruikt worden, wat overeenkomt met types van 2014 of jonger;*
- voor de zwaarste werfmachines (met een vermogen boven 560 kW) zullen machines van Stage V gebruikt worden, wat overeenkomt met types van 2019 of jonger;*

*Het is aangewezen dat dit opgelegd wordt in de voorwaarden van de vergunning.*

*In het project-MER zijn eveneens de cumulatieve effecten van huidige aanvraag met de bouw van de kademuur aan Kanaaldok B2 onderzocht. Deze kademuur, die in opdracht van het Havenbedrijf Antwerpen wordt gebouwd, zal onder meer door de aanvrager gebruikt worden zowel tijdens de bouw- als de exploitatiefase van de chemische installaties en de ondersteunende infrastructuur.*

*Tijdens de fase van de ontbossing en voorbereidende werken en inrichtingen, zal de kademuur in aanbouw zijn en bijgevolg nog niet in gebruik. Er wordt aangenomen dat de ontbossing grotendeels afgrond zal zijn als de bouw van de kademuur start.*

*Mogelijke cumulatieve effecten tijdens de bouwfase van de kade en de ontbossing- en voorbereidende werken en inrichtingen zijn de volgende:*

*...*

*Uit het project-MER blijkt dat er geen aanzienlijke negatieve cumulatieve effecten zijn tussen huidige aanvraag en de connexe projecten en de bouw van de kademuur aan kanaaldok B2, rekening houdend met de maatregelen die genomen worden en de opgelegde voorwaarden.*

*Bovenstaand onderzoek en bovenstaande beoordeling van de cumulatieve effecten van de huidige aanvraag met de connexe deelprojecten en de bouw van de kademuur overeenkomstig de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (arrest nr. RvVb/A/1718/0991 van 12 juni 2018), hebben slechts tot doel de (on)vergunbaarheid van de huidige aanvraag te onderzoeken.*

*Dit is onder geen enkele vorm te aanzien als een voorafname op het onderzoek en beoordeling van de navolgende vergunningsaanvragen voor de connexe deelprojecten. De*

*(on)vergunbaarheid van de connexe deelprojecten zal onderzocht en beoordeeld worden bij de behandeling van de overeenkomstige vergunningsaanvragen.*

*Uit het voorgaande volgt dat :*

- *de latere deelprojecten, met name de oprichting en exploitatie van chemische installaties, niet onlosmakelijk verbonden is met het aangevraagd project;*
- *het indienen van aanvragen voor deelprojecten niet in strijd is met het verbod op 'saucissoneren' van projecten in het licht van de project-m.e.r.-richtlijn, nu de cumulatieve effecten met de latere deelprojecten werden onderzocht.*

*Indien bezwaren worden ingediend die opmerkingen formuleren met betrekking tot het totaalproject mag het, door het opsplitsen in verschillende aanvragen, de vergunningverlenende overheid niet onmogelijk of bemoeilijkt worden om de ingediende bezwaren ten onderzoeken en te beoordelen, niet alleen ten aanzien van het voorwerp van de aanvraag maar ook ten aanzien van het totale project en zijn gevolgen. Met betrekking tot het weerleggen van de bezwaren, wordt verwezen naar het punt 'Bezwaren openbaar onderzoek'.*

*..."*

Dat is de tweede bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST**

De nv INEOS MANUFACTURING BELGIUM II vraagt door neerlegging op de griffie op 9 november 2020 om in de procedure tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid tussen te komen.

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

#### **V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT SCHORSING BIJ UITERST DRINGENDE NOODZAKELIJKHEID**

##### **A. Het voorwerp van de vordering**

1.

De verwerende partij werpt op dat het beroep gericht tegen de eerste bestreden beslissing, met name de zogenaamde stilzwijgende beslissing van 1 juli 2020, onontvankelijk is bij gebrek aan voorwerp. Ze voert aan dat het eerste middel, waarin de verzoekende partijen uiteenzetten dat de (eerste) termijnverlening op grond van artikel 66, §2/1 Omgevingsvergunningsdecreet niet op deugdelijke motieven steunt, niet ernstig is. Zodoende werd volgens haar geen stilzwijgende beslissing genomen overeenkomstig artikel 66, §3 Omgevingsvergunningsdecreet.

2.

Artikel 66, §1 Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt dat de bevoegde overheid, vermeld in artikel 52, een definitieve beslissing neemt over de vergunningsaanvraag binnen een termijn van honderdtwintig dagen als de aanvraag in eerste aanleg overeenkomstig de gewone vergunningsprocedure behandeld werd.

Artikelen 66, §2 en 66, §2/1 Omgevingsvergunningsdecreet voorzien uitzonderingen waarbij de beslissingstermijn kan worden verlengd:



“ ...

§ 2. Met behoud van de toepassing van paragraaf 2/1 wordt de beslissingstermijn van rechtswege eenmalig met zestig dagen verlengd in de volgende gevallen:

1° als met toepassing van artikel 64, derde lid, een openbaar onderzoek georganiseerd wordt;

2° als toepassing wordt gemaakt van de administratieve lus, vermeld in artikel 13;

3° als de vergunningsaanvraag de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg omvat waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft en de gemeenteraad in de loop van de beroepsprocedure samengeroepen wordt met toepassing van artikel 65.

*De mededeling van de termijnverlenging wordt aan de aanvrager en de beroepsindiener verzonden vóór de einddatum van de beslissingstermijn.*

§ 2/1. Met behoud van de toepassing van paragraaf 2 wordt de beslissingstermijn op gemotiveerd verzoek van de vergunningsaanvrager eenmalig met zestig dagen verlengd.

...”

De sanctie van termijnoverschrijding luidt volgens artikel 66, §3, tweede lid OVD als volgt:

*“Als geen beslissing is genomen binnen de vastgestelde of in voorkomend geval verlengde termijn, wordt het beroep of worden de beroepen geacht te zijn afgewezen en wordt de bestreden beslissing als definitief aanzien.”*

3.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de tussenkomende partij op 5 februari 2020 het volgende verzoek tot verlenging van de beslissingstermijn aan de verwerende partij heeft gericht:

*“De reden voor dit verzoek is de door twee van de beroepsindieners (vzw Straatego en Clientearth) voor de Raad van State opgestarte en op 30 januari 2020 behandelde schorsingsprocedure met kenmerk A.229.603/VII-40.691 over de ministeriële besluitvorming inzake het soortenbeschermingsprogramma voor het Antwerpse havengebied.*

*Omdat het eerstdaags tussen te komen arrest van de Raad van State een impact kan hebben op het hangende omgevingsberoep, wenst INEOS de inhoud van dit arrest af te wachten, zodat hierop desgewenst een antwoord kan worden geformuleerd. Om diezelfde reden lijkt het ook zinvol om de reeds op 17 maart 2020 vastgestelde hoorzitting van de Gewestelijke omgevingsvergunningcommissie onbepaald uit te stellen.”*

De verzoekende partijen voeren in hun eerste middel aan dat het vermelde motief van de aanvraag tot termijnverlening niet deugdelijk is, zodat de termijnverlenging onwettig is verleend. Ze betogen dat de lopende schorsingsprocedure bij de Raad van State geen weerslag kon hebben op de lopende vergunningsaanvraag omdat het soortenbeschermingsprogramma voor het Antwerpse Havengebied enkel een toetsingskader vormt in de nog aan het Agentschap voor Natuur en Bos te vragen afwijkingen en ontheffingen voor de aanwezige beschermde soorten en vegetaties op de te ontbossen terreinen.

De gewestelijke omgevingsambtenaar deelt op 6 februari 2020 mee dat de beslissingstermijn verlengd wordt met 60 dagen ingevolge het verzoek van de tussenkomende partij. De verwerende partij bevestigt deze verlenging van de beslissingstermijn in de tweede bestreden beslissing door te overwegen dat “in uitvoering van artikel 66, §2/1 van het Omgevingsvergunningsdecreet de

*aanvrager op 5 februari 2020 een gemotiveerd verzoek tot verlening van de beslissingstermijn [heeft] aangevraagd. Bijgevolg wordt de beslissingstermijn verlengd met 60 dagen”.*

Artikel 66, §2/1 Omgevingsvergunningsdecreet vereist enkel een gemotiveerd verzoek van de vergunningsaanvrager om de bevoegde overheid toe te laten de beslissingstermijn eenmalig met zestig dagen te verlengen. Welke redenen er in aanmerking kunnen komen om een verlenging te vragen, wordt in de bepaling niet geregeld. De verzoekende partijen betwisten niet dat er een gemotiveerd verzoek werd ingediend, maar enkel dat de opgegeven redenen geen weerslag konden hebben op de omgevingsvergunningsprocedure. Nog daargelaten de vraag of deze betwisting volstaat om het verlengingsbesluit onwettig te bevinden, moet vastgesteld worden dat de tussenkomenende partij niet ten onrechte verwijst naar het auditoraatsverslag van 8 januari 2020, waarin wordt overwogen dat het voor de Raad van State bestreden besluit “*uiteraard erg bepalend (kan) zijn voor de beslissing over het bestuurlijk beroep tegen de omgevingsvergunning*”. Het kan de tussenkomenende partij in die omstandigheden niet kwalijk genomen worden om een mogelijke impact te zien op de beslissing in administratief beroep en evenmin de verwerende partij die op grond daarvan een verlenging toekent. Bovendien verwijst de tussenkomenende partij ook niet ten onrechte naar de aanpassing van het project-MER voor het betrokken project ten gevolge van het beroep bij de Raad van State.

De conclusie van het voorgaande is dat de verzoekende partijen niet overtuigen dat de verwerende partij ten onrechte is ingegaan op een gemotiveerd verzoek tot verlenging van de beslissingstermijn.

4.

Het gevolg van de bespreking hiervoor is dat het beroep, voor zover gericht tegen de stilzwijgende vergunningsbeslissing van 1 juli 2020, niet ontvankelijk is. De verzoekende partijen kunnen immers niet gevolgd worden dat er sprake is van een stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep tegen de vergunningsbeslissing genomen in eerste administratieve aanleg.

In zoverre hieronder wordt verwezen naar ‘de bestreden beslissing’, wordt hiermee ‘de tweede bestreden beslissing van 28 oktober 2020’ bedoeld.

## **B. Het belang van de verzoekende partijen**

1.

De tussenkomenende partij stelt dat ze het belang van de verzoekende partijen principieel niet wenst te betwisten, maar wijst op zes factoren die het belang “*in perspectief plaatsen*”.

Wanneer een partij een exceptie betreffende de ontvankelijkheid van een vordering wil opwerpen dan moet ze aan de hand van concrete feitelijke vaststellingen en van de juridische gevolgen die ze uit vermelde feitelijke gegevens meent te kunnen afleiden, concreet aanduiden waarom ze meent dat de betrokken vordering onontvankelijk zou zijn.

De argumentatie van de tussenkomenende partij kan niet beschouwd worden als een exceptie waarin het belang van de verzoekende partijen wordt betwist.

2.

De verwerende partij werpt op dat de vijfde, achtste, negende en elfde verzoekende partij geen belang hebben, waarbij ze in essentie stelt dat het maatschappelijk doel van deze verzoekende partijen geen verband houdt met het voorwerp van de bestreden beslissing.

Voor de overige verzoekende partijen formuleert de verwerende partij een voorbehoud, dat, om de redenen uiteengezet in het vorig randnummer, niet kan beschouwd worden als een exceptie.

Los van de vraag of de exceptie van de verwerende partij kan gevolgd worden, moet worden vastgesteld dat het belang van tien van de veertien partijen niet betwist wordt. Overeenkomstig artikel 105, §2, eerste lid, 2° Omgevingsvergunningsdecreet kan een beroep bij de Raad worden ingesteld door 'het betrokken publiek'. Artikel 2, eerste lid, 1° van het Omgevingsvergunningsdecreet definieert 'het betrokken publiek', waarbij "*niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten, geacht worden belanghebbende te zijn*". De tien verzoekende partijen waarvan het belang niet betwist wordt, zijn op het eerste gezicht te beschouwen als organisaties die onder de hiervoor aangehaalde bepaling vallen. In de huidige stand van de procedure kan het belang van deze partijen worden aangenomen. Er bestaat derhalve geen noodzaak om de exceptie van de verwerende partij te onderzoeken, die immers niet tot gevolg kan hebben dat de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid niet moet onderzocht worden.

## **VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT SCHORSING BIJ UITERST DRINGENDE NOODZAKELIJKHEID**

De verzoekende partij die bij uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing van de bestreden beslissing nastreeft moet het uiterst dringende karakter van de zaak aantonen. Ze moet daarnaast ook een middel aanvoeren dat op basis van een eerste voorlopig onderzoek de vernietiging van de beslissing kan verantwoorden en dus ernstig is. Pas wanneer die twee voorwaarden vervuld zijn, kan de Raad de schorsing van de bestreden beslissing bevelen bij uiterst dringende noodzakelijkheid (artikel 40, §2, eerste lid DBRC-decreet).

### **A. Uiterst dringende noodzakelijkheid**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partijen voeren aan dat de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing uiterst dringend noodzakelijk is, niet alleen omwille van de onmiddellijke uitvoerbaarheid van de bestreden beslissing maar ook omwille van de aard van de vergunde werken, met name ontbossing, waardoor de aanwezige natuurwaarden op het terrein onherroepelijk zullen verdwijnen.

De verzoekende partijen stellen dat de tussenkomende partij aangaf dat "*in november 2020*" zal worden gestart met de werken, maar "*niet vóór 16 november 2020*".

Het gegeven dat de tussenkomende partij mogelijks nog ontheffings- /afwijkingsbeslissingen moet verkrijgen belet volgens de verzoekende partijen niet dat met de ontbossing kan worden gestart. Bovendien, zo stellen de verzoekende partijen, hebben ze vernomen dat op 29 oktober 2020 een aanvraag tot het verkrijgen van een afwijking op de verbodsbepalingen van het soortenbesluit en voor een vegetatiewijziging werd ingediend bij het Agentschap voor Natuur en Bos en waarbij een beslissing hieromtrent "*een kwestie is van dagen, hooguit een aantal weken*".

De verzoekende partijen wijzen er nog op dat ontbossing snel kan gebeuren en een gewone schorsingsprocedure te laat zal komen. Verder betogen de verzoekende partijen dat ze diligent hebben gehandeld bij het instellen van de vordering.

2.

De verwerende partij stelt dat zij zich gedraagt naar de wijsheid voor de vereiste van uiterst dringende noodzakelijkheid. Ze betoogt wel dat het ingeroepen nadeel de uiterst dringende noodzakelijkheid van de vordering niet verantwoordt, omdat de ontbossing kadert in een

weloverwogen inbreiding, midden in industriegebied en waarbij het gaat op tijdelijke en jonge spontane bebossing.

3.

De tussenkomen partij bevestigt dat zij alles in gereedheid bracht om de werken te kunnen starten in november 2020 maar niet vóór 16 november 2020.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij die vindt dat haar zaak uiterst dringend is, moet in het verzoekschrift onderbouwd uiteenzetten waarom dat het geval is (artikel 40, §3 DBRC-decreet). Op haar rust dus de bewijslast om voldoende precies en aannemelijk aan te tonen dat ze nadelige gevolgen kan ondervinden door de bestreden beslissing en dat zelfs de afhandeling van een schorsingsprocedure te laat zal komen om die gevolgen te voorkomen.

Van de verzoekende partij wordt bovendien verwacht dat ze met de gepaste spoed en diligentie optreedt en de uiterst dringende noodzakelijkheid niet zelf in de hand werkt of nadelig beïnvloedt.

2.

De bestreden beslissing betreft een omgevingsvergunning voor het bouwrijp maken van de betrokken terreinen ter voorbereiding van de bouw en exploitatie van chemische installaties. Het betreft meer bepaald ontbossings- en nivelleringswerken en de daaropvolgende aanleg van wegenis en het plaatsen van werfinfrastructuur. De verzoekende partijen steunen de uiterst dringende noodzakelijkheid op de (onherroepelijke) aantasting van de natuurwaarden die het gevolg is van het ontbossen en nivelleren van het terrein. Er kan aangenomen worden dat ontbossing binnen een (zeer) korte tijdspanne kan worden uitgevoerd.

De verzoekende partijen hebben ook niet getalmd met het instellen van de voorliggende vordering, maar hebben integendeel diligent gehandeld door na de betekening van de bestreden beslissing per aangetekende brief van 29 oktober 2020, op 6 november 2020 de schorsing te vorderen bij uiterst dringende noodzakelijkheid. Uit de stukken die de verzoekende partijen bijbrengen, blijkt overigens dat zij uitdrukkelijk hebben gevraagd naar de intenties van de tussenkomen partij over de uitvoering van de bestreden beslissing, waarop werd geantwoord dat er is *“beslist om niet vóór 16 november 2020 met de werken te starten.”*

Gezien het rooien van bomen uit de aard van de werken zelf op zeer korte termijn kan worden uitgevoerd en indachtig de mededeling van de tussenkomen partij die weinig twijfel laat bestaan over diens intenties om tot uitvoering over te gaan, maken de verzoekende partijen in elk geval voldoende aannemelijk dat het doorlopen van een gewone schorsingsprocedure niet afgewacht kan worden.

Voorts overtuigt het betoog van de verzoekende partijen ook over de nefaste impact die de uitvoering van de bestreden beslissing kan hebben op de aanwezige natuurwaarden. In het licht van de concrete omstandigheden van de zaak, kan aangenomen worden dat de nadelige gevolgen van de bestreden beslissing die worden aangevoerd rechtstreeks interfereren met het collectief belang dat de verzoekende partijen nastreven en van een afdoende ernst zijn om een procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid te verantwoorden. Anders dan de verwerende partij het ziet wordt de ernst van de ingeroepen nadelen niet onderuit gehaald door de zonevreemde ligging van de betrokken bomen en vegetaties. De verzoekende partijen die in verband met de ingeroepen nadelen verwijzen naar de aanwezige ecotopen en biotopen op het terrein, en de adviezen uitgebracht door het Agentschap voor Natuur en Bos in de loop van de procedure, overtuigen dat

de ingeroepen nadelen de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid wel degelijk kunnen verantwoorden. Het gegevens dat het jonge en spontane bebossing is, zoals de verwerende partij opmerkt, staat er niet aan in de weg dat de ontbossing een impact kan hebben op de natuurwaarden die er inmiddels aanwezig zijn.

3.

Er is dan ook voldaan aan de in artikel 40, §2, eerste lid, 1° DBRC-decreet gestelde voorwaarde dat een bestreden vergunningsbeslissing alleen geschorst kan worden bij uiterst dringende noodzakelijkheid wanneer er een uiterst dringende noodzakelijkheid wordt aangetoond.

## **B. Ernstige middelen - tweede middel, derde onderdeel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

In het tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 7, §2 van het Omgevingsvergunningsdecreet, van de artikelen 8, 14, §1 en 16, §1 van het Natuurdecreet *juncto* artikel 1.2.1, §2 van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: 'DABM'), van de artikelen 4.3.1 en 4.3.7, 4.3.8 en 4.3.9 DABM en van de artikelen 23 en 64, tweede lid en artikel 62 van het Omgevingsvergunningsdecreet zoals uitgevoerd door de artikelen 16 en 44 van het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: Omgevingsvergunningsbesluit), samen te lezen met de artikelen 3, (1) en (2), 5, (2) en (3) en 6, inzonderheid 6, (2), (3), (4) en (6), van het Aarhusverdrag en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en het motiverings-, het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partijen voeren in een derde middelonderdeel aan:

“... ”

**Doordat** de bestreden beslissing de saucissonering van de MER-plicht valideert; zelfs ingeval van de opsplitsing van vergunningsaanvragen, moet de vergunningverlenende overheid een globale beoordeling maken van de milieueffecten van het totale project;

**Terwijl** door de opsplitsing van het oorspronkelijk totaalproject de mogelijke cumulatieve milieueffecten van huidige aanvraag met nog uit te voeren en/of reeds uitgevoerde projecten samen onvoldoende concreet zijn uiteengezet en beoordeeld in de Project-MER Fase 1 2020 die voorlag na de wijziging van de aanvraag in laatste administratieve aanleg en als zodanig evenmin op afdoende wijze beoordeeld zijn in de daaropvolgende bestreden beslissing.

**Terwijl** hiermee op heden geen duidelijk beeld bestaat van de impact van het gehele project op belangrijke aspecten zoals, onder meer, klimaat en biodiversiteit;

**En terwijl** INEOS II zelf bewijst dat een globale beoordeling op heden wel degelijk mogelijk is nu zij in maart 2020 de aanmelding heeft gedaan met vraag tot scopingadvies van een globaal Project-MER (Project-MER Fases 1-2-3 2020) waarbij de effecten van zowel de ontbossing en terreinvoorbereidingen als de bouw en exploitatie van de industriële installaties (i.e. de 3 connexe projecten samen) worden beschreven en beoordeeld.

*Zodat sprake is van een schending van de artikelen 4.3.1 en 4.3.7, 4.3.8 en 4.3.9 DABM, van de artikelen 2 en 3 Formele Motiveringswet en algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel.  
...*

In dit middelonderdeel bekritisieren de verzoekende partijen onder meer dat de MER-plicht onwettig werd opgesplitst, waardoor er geen duidelijk beeld bestaat van de impact van het totaalproject op belangrijke aspecten zoals klimaat en biodiversiteit. Nochtans bewijst de aanvrager met zijn MER-scopingsaanvraag zelf dat een globale beoordeling wel mogelijk is. De verzoekende partijen stellen dat de cumulatieve effecten samen onderzocht moeten worden. Zo geven de twee projecten-MER bij de aanvraag aan dat er belangrijke vogelsoorten aanwezig zijn die gevoelig zijn aan verstoring. Alleen al door fase 1 wordt het habitat en ecotoopverlies volgens de verzoekende partijen aanzienlijk negatief beoordeeld. De verzoekende partijen benadrukken dat de impact van de chemische installaties op de waardevolle avifauna niet wordt beoordeeld. Zo gaf de dienst MER in zijn scopingsadvies van 2 juli 2020 aan dat de impact van de geluidshinder van 'Project One' op de relevante soorten onderzocht moet worden. De cumulatieve effecten van het totaalproject blijven volgens de verzoekende partijen onderbelicht.

De verzoekende partijen merken verder op dat er onterecht wordt aangegeven dat de effectbespreking op hoofdlijnen niet dezelfde diepgang kan hebben als de bespreking in het integrale project-MER. Zo adviseerde de dienst-MER in zijn scopingsadvies van 2 juli 2020 dat de cumulatieve effecten met andere bestaande en/of goedgekeurde industriële projecten en ontwikkelingsscenario's moeten onderzocht worden. Daarmee wordt dus impliciet aangegeven dat wat nu voorligt aan cumulatieve effecten niet kan volstaan. Door enkel de milieueffecten van de ontbossing en voorbereidende werken te onderzoeken, moet worden besloten dat de voorliggende MER-beoordeling op ontoelaatbare wijze is opgesplitst en er geen rechtens vereiste beoordeling voorligt van de globale hinder/nadelen van het voorgenomen project en de cumulatieve effecten ervan.

2.

De verwerende partij repliceert onder meer dat de verzoekende partijen de passus uit de bestreden waarin wordt ingegaan op de MER-plicht niet concreet betrekken bij hun betoog. Ze stelt dat de rechtspraak van het Hof van Justitie, die betrekking heeft op het verbod om een project op te splitsen of cumulatieve effecten buiten toepassing te laten, uitdrukkelijk aan bod komt in de bestreden beslissing.

Wat hun kritiek op de werkwijze in het project-MER betreft, overstijgt dit volgens de verwerende partij de loutere opportunitetskritiek niet. De bewering dat een doorkijk naar de volgende projectfasen op het vlak van de cumulatieve effecten niet voldoende zou zijn, is volgens de verwerende partij niet afdoende om de conclusies van de MER-deskundigen in de project-MER of de goedkeuring verleend door de dienst Mer van 21 september 2020 als kennelijk onredelijk te beschouwen. De verwijzing naar het scopingsadvies van de dienst Mer van 2 juli 2020 toont volgens de verwerende partij evenmin de kennelijke onredelijkheid aan omdat ze het dossier zoals dat voorlag dient te beoordelen. De verwerende partij voert aan dat ze op deugdelijke gronden tot het besluit is gekomen dat het globale project afdoende werd onderzocht. De verwerende partij acht het voorts niet ernstig dat de verzoekende partijen lijken te verwijten dat in de volgende fase een ruimere milieueffectenbeoordeling zal worden uitgevoerd omdat de volgende fase, als constructie- en exploitatiefase, per definitie een uitgebreider onderzoek van de milieueffecten vergt.

3.

De tussenkomende partij verwijst naar en sluit zich aan bij de relevante overwegingen uit het advies van de gewestelijke omgevingsvergunningcommissie en de bestreden beslissing. Ze voert aan

dat, in de lijn met de rechtspraak van de Raad, in het project-MER een beoordeling is opgenomen van de cumulatieve effecten van de huidige omgevingsvergunningsaanvraag en de oprichting en exploitatie van de beoogde chemische installaties, alsook met de bouw van de kademuur aan Kanaaldok B2.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

In het tweede middel bekritisieren de verzoekende partijen in essentie dat het goedgekeurd project-MER van 29 juli 2020 geen globale beoordeling bevat van de milieueffecten die het totale project veroorzaakt, maar daarover slechts een beperkte voorafname doet in hoofdlijnen.

2.

Overeenkomstig artikel 4.3.1, eerste lid DABM moeten voorgenomen projecten, in de gevallen bepaald in dat hoofdstuk, aan een milieueffectrapportage worden onderworpen alvorens een vergunning kan worden verleend voor de vergunningsplichtige activiteit die het voorwerp uitmaakt van het project.

Artikel 4.3.2, §1 DABM bepaalt:

*“§1 De Vlaamse Regering wijst, aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage II, de categorieën van projecten aan waarvoor overeenkomstig dit hoofdstuk een project-MER moet worden opgesteld.*

...

*§2 De Vlaamse Regering wijst, aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage II, de andere dan in paragraaf 1 vermelde categorieën van projecten aan waarvoor overeenkomstig dit hoofdstuk een project-MER of een gemotiveerd verzoek tot ontheffing van de rapportageverplichting moet worden opgesteld.”*

Bijlage I van het MER-besluit bevat de categorieën van projecten waarvoor overeenkomstig artikel 4.3.2, §1 DABM een project-MER moet worden opgesteld. Bijlage II van dat besluit bevat de categorieën van projecten waarvoor overeenkomstig artikel 4.3.2, §2 en §3 DABM een project-MER of een gemotiveerd verzoek tot ontheffing moet worden opgesteld. (artikel 2, §1 MER-besluit).

De aangehaalde bepalingen vormen de omzetting naar intern recht van richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (Project-MER-Richtlijn), waarvan artikel 2, lid 1 bepaalt:

*“De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en dat een beoordeling van hun effecten op het milieu plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.”*

Uit die bepaling, zoals omgezet in artikel 4.3.1, eerste lid DABM, volgt dat wanneer een project-MER vereist is voor een vergunningsplichtig project, de milieueffecten van dat project aan een beoordeling moet worden onderworpen voordat de vergunning wordt verleend. Zoals ook het Hof van Justitie meermaals heeft beschikt, bestaat de doelstelling van de project-MER-richtlijn erin dat projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien de aard, omvang of ligging ervan, vóór de verlening van een vergunning worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten (HvJ 19 september 2000, C-287/98, *Linster*; HvJ 4 mei 2006, C-290/03, *Barker*; HvJ 24 maart 2011, C-435/09, *Commissie t. België*).

3.

Met de bestreden beslissing vergunt de verwerende partij de aanvraag van de tussenkomen- de partij voor het bouwrijp maken van het terrein ter voorbereiding van de latere bouw en exploitatie van chemische installaties. Uit het aanvraagdossier blijkt dat de voorliggende aanvraag deel uitmaakt van een groter totaalproject in de haven van Antwerpen, het zogenaamde 'Project One', waarmee de tussenkomen- de partij de bouw en exploitatie beoogt van een PDH-eenheid en ethaantank enerzijds en een ethaankraker anderzijds. Doorheen het aanvraagdossier wordt aangegeven - en dit wordt niet betwist - dat het totale project bestaat uit de volgende drie deelprojecten:

- 1) de ontbossing en de voorbereidende werken;
- 2) de bouw en de uitbating van de PDH-eenheid, een ethaantank en de ondersteunende infrastructuur;
- 3) de bouw en uitbating van de ECR en de ondersteunende infrastructuur.

De gegevens van het dossier maken duidelijk dat de initiële aanvraag een project-MER bevatte dat op 14 oktober 2019 door het Departement Omgeving werd goedgekeurd. In het project-MER wordt in het voorwoord het volgende gesteld:

*“Voorliggend document is het volledige projectmilieueffectrapport (project-MER) dat wordt opgemaakt voor de omgevingsvergunningsaanvraag van de voorbereidende werken in het kader van de bouw van een PDH-unit (propana dehydrogenatie) en een ethaankraker (“Project One”) door INEOS Manufacturing Belgium II NV. Het MER heeft tot doel om de milieu-impact van de voorbereidende werken van deze ontwikkeling, met een doorkijk naar de verdere fase, te onderzoeken.”*

Onder punt 1.2 wordt de 'toetsing aan de m.e.r.-plicht' als volgt toegelicht:

*“Het project is m.e.r.-plichtig want de volgende rubriek uit het bovenstaande besluit is van toepassing:*

*Bijlage II, rubriek 1 d) ‘Ontbossing met het oog op de omschakeling naar een ander bodemgebruik voor zover de oppervlakte 3 ha of meer bedraagt en voor zover artikel 87 van het Bosdecreet niet van toepassing is.’*

*Gezien de drempelwaarde van bijlage II overschreden wordt, kan aan de m.e.r.-plicht voldaan worden door een MER-ontheffingsnota op te maken. Een ontheffing van de m.e.r.-plicht kan enkel verleend worden indien in de MER-ontheffingsnota kan aangetoond worden dat het beoogde project geen aanzienlijke milieueffecten veroorzaakt. Er moet blijken dat er geen milderende maatregelen noodzakelijk zijn om aanzienlijk negatieve effecten te vermijden.*

*Gezien de omvang van de ontbossing kon bij de aanvang van de milieueffectstudie niet met zekerheid uitgesloten worden dat er geen aanzienlijke milieueffecten konden zijn. Daarom werd geopteerd om toch een project-MER op te maken om te voldoen aan de m.e.r.-plicht.*

*De bouw en exploitatie van de chemische installaties (PDH-unit en ethaankraker) zijn elk op zich ook aan de MER-plicht onderworpen (bijlage I) en daarvoor zal INEOS Manufacturing Belgium II NV nadien ook voor elk van beide installaties een volledige project-MER laten opstellen. Elk opeenvolgend project (ontbossing & voorbereidende*



*werken; PDH-unit; ethaankraker) zal derhalve volledig aan MER-beoordeling onderworpen worden. Tevens zal het laatste project-MER een cumulatieve beoordeling van de voorgaande stappen behelzen. Geen enkel aspect van de mogelijke effecten van elk van deze projecten zal derhalve aan een beoordeling onttrokken worden.*

*De bedoeling van INEOS Manufacturing Belgium II NV met deze strategie is voornamelijk om de realisatie van een dergelijk complexe opeenvolging van aanzienlijke projecten in de tijd te kunnen spreiden. Ze beoogt daarbij de werken op een efficiënte wijze te kunnen plannen, door reeds met de ontbossing en de voorbereidende werken te kunnen starten terwijl de technische studies en effectenbeoordeling van de chemische installaties nog aan de gang zijn. Voorts zijn de studies in verband met de PDH-unit reeds verder gevorderd, en is dit een installatie die geheel onafhankelijk van de ethaankraker zal functioneren, zodat het ook voor de PDH-unit niet zinvol is om de afronding van de studies van de ethaankraker af te wachten vooraleer met de vergunningsprocedure van start te gaan.”*

Op pagina 69 van hetzelfde document wordt nog het volgende verduidelijkt:

*“(iii) Regels inzake milieueffectrapportage Het vooropgesteld vergunningstraject met drie afzonderlijke project-MER’s verzekert dat alle milieueffecten, alsook de cumulatieve effecten, van zowel de ontbossing als de twee installaties volledig zullen worden onderzocht en in kaart worden gebracht, doch enkel dat deze studies gespreid zullen worden in de tijd (met name over drie aparte project-MER’s met op het einde van het vergunningstraject een overkoepelend MER in het kader van de vergunning van de ethaankraker). Op deze manier streeft INEOS Manufacturing Belgium II NV een optimale toepassing van de regelgeving inzake milieueffectrapportage na.”*

Uit de hiervoor aangehaalde overwegingen in het initieel project-MER blijkt dat de milieueffectenbeoordeling van het project-MER als voorwerp de ontbossing en de voorbereidende fase heeft (bijlage II project). De latere bouw en uitbating van de chemische installaties wordt gekwalificeerd als een bijlage I project, waarvoor een afzonderlijk project-MER zal worden opgemaakt voorafgaand aan de nog in te dienen vergunningsaanvragen. De bedoeling is om de studies te spreiden in de tijd en “op het einde van het vergunningstraject” een overkoepelend MER van het totaalproject op te maken.

Tijdens de bestuurlijke beroepsfase dient de tussenkomende partij op 29 juli 2020 een wijzigingsverzoek in bij de verwerende partij waarin ze onder meer aangeeft dat het eerder ingediend project-MER in functie van de beroepsargumenten wordt aangepast:

*“Op 7 november 2019 werd voor de ontbossing en de voorbereidende werken de omgevingsvergunning verleend door de deputatie van de provincie Antwerpen. In dat kader werd op 15 oktober 2019 het project-MER goedgekeurd door Team Mer. Ingevolge twee administratieve beroepen dient de omgevingsminister zich nu uit te spreken over de omgevingsvergunningsaanvraag, na advies van de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC).*

*Om in beroep een alomvattend antwoord te kunnen bieden op de ontwikkelde argumentatie, wordt het project-MER op een aantal punten geamendeerd. Ook de omgevingsvergunningsaanvraag voor de ontbossing en de voorbereidende werken wordt daarop geamendeerd. De geamendeerde omgevingsvergunningsaanvraag zal, samen met het geamendeerde ontwerp project-MER, voorwerp uitmaken van een nieuw openbaar onderzoek in augustus 2020.”*

Volgens het ingediende wijzigingsverzoek wordt het eerder ingediende project-MER onder meer op de volgende punten aangepast:

“ ...

*Belangrijkste aanpassingen aan het project-MER:*

... ”

- *In het MER wordt in relatie tot het integraal project ‘Project One’ het volgende toegevoegd:*
    - *Een actualisatie van hoofdstuk 11 ‘beschrijving en effectvoorspelling van het geplande ontwikkelingsscenario ‘Project One’*
    - *Een beschrijving van de cumulatieve effecten van de drie connexe deelprojecten van ‘Project One’ zijnde: de ontbossing en de voorbereidende werkzaamheden (deelproject één van ‘Project One’) met de twee connexe deelprojecten, zijnde de bouw en exploitatie van de PDH-eenheid en ondersteunende infrastructuur (deelproject twee van ‘Project One’) en de bouw en exploitatie van de ethaantank en de ECR en ondersteunende infrastructuur in projectgebied zuid en (deelproject drie van ‘Project One’)*
  - *In het MER zijn de cumulatieve effecten toegevoegd m.b.t.: o Cumulatieve effecten in relatie tot de bouw van de kade Kanaaldok B2 o Cumulatieve effecten in relatie tot het Soortenbeschermingsprogramma 2.0.*
- ... ”

Het op 21 september 2020 goedgekeurde (aangepaste) project-MER bevat de volgende toelichting:

*“Nu ‘Project One’ een totaalproject uitmaakt, heeft de initiatiefnemer er uitdrukkelijk voor gekozen om voor de voorafgaande ontbossing en de voorbereidende werken een project-MER te laten opmaken, waarin niet alleen de effecten van de ontbossing en de voorbereidende werken worden beschreven en beoordeeld (zie hoofdstuk 8), maar ook de effecten van het totaalproject (zie hoofdstuk 11) en de cumulatieve effecten van de drie connexe deelprojecten van ‘Project One’ (zie hoofdstuk 9.1).”*

4.

Het wordt niet betwist dat de ingediende aanvraag deel uitmaakt van het totaalproject ‘Project One’, doch uitsluitend betrekking heeft op fase 1 van het project, namelijk de voorbereidende werken en het bouwklaar maken van het terrein door ontbossing. Evenmin wordt betwist, zoals de aanvraag ook aangeeft, dat de oprichting en uitbating van de twee chemische installaties een bijlage I project uitmaakt dat op een later tijdstip deel zal uitmaken van twee afzonderlijke vergunningsaanvragen.

De tussenkomende partij betwist ook niet dat ze afzonderlijk van de vergunningsaanvraag op 13 maart 2020 een aanmelding heeft ingediend met verzoek tot scopingadvies voor alle onderdelen van het totaalproject ‘Project One’.

5.

Het behoort tot de essentie van de milieueffectrapportage over projecten dat een voorgenomen project aan een milieueffectrapportage wordt onderworpen (in de gevallen bepaald in het DABM en het MER-besluit), *alvorens een vergunning kan worden verleend*. Dit vloeit rechtstreeks voort uit artikel 2 van de project-MER-richtlijn dat bepaalt dat de lidstaten de nodige maatregelen treffen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en dat een beoordeling van hun effecten op het milieu plaatsvindt *alvorens een vergunning wordt verleend*.

Dit wordt in de preambule bij de project-MER-richtlijn verantwoord vanuit de vaststelling dat het milieubeleid van de Europese Unie berust op het voorzorgsbeginsel en op het beginsel van preventief handelen, en op de beginselen dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en dat de vervuiler betaalt (artikel 191 VWEU). De Europese richtlijngever had derhalve een regeling voor ogen waarbij “*in een zo vroeg mogelijk stadium*” rekening wordt gehouden met de gevolgen voor het milieu.

Voor de toepassing van de project-MER-regelgeving moet onder “project” worden verstaan (artikel 4.1.1, §1, 5° DABM):

“ ...

a)

*een voorgenomen vergunningsplichtige activiteit of een vergunningsplichtige activiteit die moet worden hervergund bij het verstrijken van de geldigheidsduur van de lopende vergunning en die bestaat uit :*

- *de uitvoering van bouwwerken, de totstandbrenging en in voorkomend geval de exploitatie van andere installaties, werkzaamheden of andere ingrepen in het milieu, inclusief de grondwaterwinningen en de ingrepen voor de ontginning van natuurlijke rijkdommen; of*
- *de exploitatie van een inrichting; dit is het hele door een exploitant beheerde gebied waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten; of*

b) *een voorgenomen activiteit met negatieve gevolgen voor het milieu die wordt meegefinancierd door het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap in het kader van de internationale samenwerking;*

...”

De geciteerde definitie verzet er zich niet tegen dat een totaalproject gefaseerd wordt vergund en gerealiseerd. Echter sluit de aangehaalde regelgeving niet *a priori* uit dat voor de verplichting tot milieueffectrapportage moet worden nagagaan of de voorgenomen vergunningsplichtige activiteit geen deel uitmaakt van een groter globaal geheel dat noopt tot een eenheid van beoordeling op het vlak van de milieueffecten.

Derhalve moeten de verschillende tot het globale project behorende activiteiten en/of deelprojecten als één geheel worden beoordeeld in functie van de (aanzienlijke) effecten die zij kunnen voortbrengen voor mens en milieu.

In het licht van doelstelling en de reikwijdte van de project-MER-richtlijn, moet worden vastgesteld dat de project-MER-plicht tot doel heeft de vergunningverlenende overheid toe te laten de milieueffecten van, in voorkomend geval, het *globale project* na te gaan, des te meer wanneer zoals *in casu* de verschillende fases waaruit het project bestaat reeds met een grote mate van zekerheid gekend zijn. Een richtlijnconforme invulling van de project-MER-plicht, vereist *in casu* een eenheid van beoordeling waarbij rekening wordt gehouden, niet alleen met de milieu-impact van de ontbossing op zich, maar met de gezamenlijke milieueffecten over de verschillende fases heen en die worden beoordeeld in een milieueffectenrapport dat in een zo vroeg mogelijk stadium bij het besluitvormingsproces wordt betrokken.

Voor de MER-plicht is het project dat men wil realiseren beslissend. De milieueffectrapportage heeft tot doel de vergunningverlenende overheid toe te laten de weerslag van het gehele project op de mens en het leefmilieu na te gaan. Aan die doelstelling, die de eenheid van beoordeling beoogt, zou afbreuk worden gedaan indien voor een totaalproject de milieurapportage wordt

opgesplitst. De bedoeling is dat rekening wordt gehouden met de gezamenlijke milieu-impact van het totaalproject. Deze gezamenlijke milieu-impact wordt geëvalueerd in een MER dat bij aanvang van het totaalproject bij de milieuvergunningsaanvraag moet worden gevoegd.

6.

Het staat niet ter discussie dat de bestreden beslissing kadert binnen een groter totaalproject 'Project One' en waarbij de voorliggende bestreden beslissing betrekking heeft op de eerste fase (ontbossing en bouwrijp maken van het terrein). De verzoekende partijen overtuigen op het eerste gezicht dat noch het initieel project-MER, noch het geamendeerde project-MER zoals bijgebracht in de loop van de administratieve procedure, een globale en geïntegreerde beoordeling bevat, maar beperkt blijft tot en toegespitst is op fase 1. Zowel het initieel project-MER, als het geamendeerde project-MER bevatten wel een onderzoek in hoofdlijnen van de cumulatieve effecten van het totaalproject, maar die beoordeling lijkt op het eerste gezicht niet gelijkwaardig aan een globale en geïntegreerde beoordeling van het totaalproject in een project-MER.

Dit klemt des te meer nu, zoals de verzoekende partijen ook aanhalen, het Team MER in zijn goedkeuringsbeslissing van 21 september 2020 aangeeft dat *“deze effectbespreking op hoofdlijnen (p. 307- 318) uiteraard niet dezelfde diepgang [kan] hebben als het project-MER (PR3263) zal hebben.”* In deze goedkeuringsbeslissing, die de verzoekende partijen voorleggen, wordt tevens nog aangegeven:

*“In het project-MER (PR3263) voor de industriële installaties zullen de cumulatieve effecten nog gedetailleerder en meer kwantitatief in beeld gebracht kunnen worden en kan, naast de cumulatieve effecten per effectgroep, de cumulatieve effecten per receptor/discipline beschreven worden.”*

Bovendien betwist de tussenkomen partij niet dat er afzonderlijk van het vergunningstraject dat heeft geleid tot de bestreden beslissing, op 13 maart 2020 een initiatief is genomen voor het opmaken van een globaal project-MER voor het totaalproject. De tussenkomen partij bevestigt dat het voormelde globaal project-MER momenteel in opmaak is en werd aangemeld op 13 maart 2020 waarna het Team MER op 2 juli 2020 een scopingsadvies heeft uitgebracht.

7.

De conclusie van het voorgaande is dat op het eerste gezicht zowel het initieel ingediende project-MER als het nadien aangepaste en op 21 september 2020 goedgekeurde project-MER geen geïntegreerde beoordeling bevat van het te realiseren totaalproject, waarvan de bestreden beslissing de voorbereidende fase vergunt.

Het middel is in de aangegeven mate ernstig.

## BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van nv INEOS MANUFACTURING BELGIUM II is ontvankelijk voor wat de behandeling van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid betreft.
2. De Raad verwerpt de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid gericht tegen de eerste bestreden beslissing.
3. De Raad beveelt de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de verwerende partij van 28 oktober 2020, waarbij aan de tussenkomende partij de omgevingsvergunning wordt verleend voor het ontbossen en het bouwrijp maken van een terrein ter voorbereiding van de bouw en exploitatie van chemische installaties (stedenbouwkundige handelingen) en de exploitatie van een bronbemaling en een werfzone op de percelen gelegen te 2040 Antwerpen, Scheldelaan 460-490, met als kadastrale omschrijving afdeling 18, sectie A, nummers 61m, 61t, 61v, 61y, 150b, 150c, 162g en 162s; afdeling 19, sectie A, nummers 47b, 77c, 77f en 77g.
4. De uitspraak over de kosten wordt uitgesteld tot de beslissing over de vordering tot vernietiging.

Dit arrest is uitgesproken in zitting van 13 november 2020 door de tiende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tiende kamer,

Marino DAMASOULIOTIS

Nathalie DE CLERCQ