

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr.                    van 13 oktober 2025**  
**in de zaak**

In zake :

bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten  
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de PROVINCIE

2. de LEIDEND AMBTENAAR VAN DE  
OMGEVINGSDIENST

bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten  
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen  
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat  
kantoor houdend te

Tussenkommende partijen:

1. het VLAAMSE GEWEST

bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten  
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

2.  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten  
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

---

## *I. Voorwerp van het beroep*

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 18 augustus 2023, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 20 juli 2023 in de zaak

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 22 september 2023.

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

Het Vlaamse Gewest heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 8 november 2023.

heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 18 december 2023.

Auditeur heeft op 12 maart 2025 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’ (hierna: cassatieprocedurebesluit).

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 september 2025.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaten , die verschijnen voor de verzoekende partij, advocaat , die *loco* advocaten , verschijnt voor de verwerende partijen, advocaten , die verschijnen voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat , die verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: RvS-wet).

### *III. Regelmatigheid van de rechtspleging*

3. De verzoekende partij en de tweede tussenkomende partij hebben een pleitnota ingediend.

Het cassatieprocedurebesluit voorziet niet in de mogelijkheid om na de kennisgeving van het auditorsrapport nog een schriftelijke uiteenzetting in te dienen. In zoverre de stukken een schriftelijke voorbereiding vormen van de mondelinge uiteenzetting op de terechtzitting, worden zij beschouwd als een loutere inlichting.

#### IV. Feiten

4.1. De deputatie van de provincieraad van \_\_\_\_\_ verleent aan de verzoekende partij een omgevingsvergunning voor de bouw en exploitatie van een ethaankraker met bijhorende ondersteunende faciliteiten in de zeehaven van \_\_\_\_\_

4.2. Onder meer de verwerende partijen en de tweede tussenkomende partij stellen bestuurlijk beroep in tegen deze vergunningsbeslissing. Met een beslissing van 7 juni 2022 verwerpt de eerste tussenkomende partij de bestuurlijke beroepen, en verleent de omgevingsvergunning.

4.3. De verwerende partijen stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) een beroep in tot nietigverklaring van de beslissing van 7 juni 2022. Het bestreden arrest vernietigt de bestreden beslissing.

## V. Onderzoek van de middelen tot nietigverklaring

### A. Eerste middel

### *Uiteenzetting van het middel*

5. De verzoekende partij voert de schending aan van :

- artikel 105, § 1, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: omgevingsvergunningsdecreet), gelezen in samenhang met artikel 4.8.2. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), en met afdeling 2 van Hoofdstuk 4, minstens de artikelen 34 en 35, van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna : DBRC),

- artikel 6, lid 3, van de Richtlijn 92/43 van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’ (hierna : habitatrichtlijn),
- de artikelen 36ter, § 3 en § 4, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna : natuurdecreet),
- artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM),
- artikel 47, lid 1 en lid 2, gelezen in samenhang met artikel 48, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,
- de artikelen 774 en 1138, 2°, gelezen in samenhang met artikel 2, van het Gerechtelijk Wetboek,
- het recht van verdediging en het beschikkingsbeginsel als algemene rechtsbeginselen.

Het middel komt op tegen de beoordeling die het bestreden arrest maakt van de in artikel 36ter, § 3, van het natuurdecreet bedoelde passende beoordeling die de verzoekende partij bij haar aanvraagdossier had gevoegd.

6. In het eerste onderdeel van het middel zet de verzoekende partij uiteen dat het bestreden arrest :

- een eigen inhoudelijk onderzoek verricht naar de wetenschappelijke kwaliteit van de passende beoordeling ;
- stelt dat de verwerende partijen voldoende concreet aangetoond hebben dat de passende beoordeling in kwestie gebruik heeft gemaakt van een “algemene drempel van niet-meetbaarheid” ;
- beweert dat de passende beoordeling “niet met voldoende ecologische onderbouwing de vraag [benadert] of er in het Natura 2000 – gebied sprake is van zodanige omstandigheden dat een verwaarloosbare toename aan stikstofdepositie alsnog zou kunnen leiden tot in ecologische zin

aantoonbare significante gevolgen voor de kwaliteit van de verschillende habitattypen en/of leefgebieden” ;

- beweert dat de in de passende beoordeling gehanteerde, wetenschappelijk onderbouwde *de minimis* – drempel van 0,3 kg N/ha/jaar als abstracte drempel wordt gehanteerd, waardoor de passende beoordeling zich niet onderscheidt van een loutere voortoets ;
- besluit dat de passende beoordeling niet toereikend is omdat deze “zich in essentie een drempelwaarde toe[eigent] die in Vlaanderen geen juridische verankering kent als onderdeel van een globale programmatische aanpak stikstof” ;
- zich daartoe baseert op een advies van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek van 11 maart 2022, getiteld ‘Advies over de toepassing van de Duitse drempelwaarde van 0,3 kg N/ha/jaar in Vlaanderen’.

Zij formuleert hiertegen volgende grieven :

- de passende beoordeling die de verzoekende partij bij haar aanvraagdossier heeft gevoegd, heeft een uitgebreide wetenschappelijke onderbouwing die door de verwerende partijen inhoudelijk niet werd betwist en waartegen de verwerende partijen geen enkele concrete kritiek formuleerden ;
- artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn en artikel 36ter, § 3 en § 4, van het natuurdecreet dragen de vergunningverlenende overheid op om op basis van de conclusies van de passende beoordeling te beoordelen of zij over de vereiste redelijke wetenschappelijke zekerheid beschikt dat het aangevraagde project geen betekenisvolle aantasting zal vormen van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszones ;
- uit artikel 105, § 1, van het omgevingsvergunningsdecreet, gelezen in samenhang met artikel 4.8.2 VCRO en de artikelen 34 en 35 DBRC, blijkt dat de bevoegdheid van de RvVb om als administratief rechtscollege uitspraak te doen over betwistingen betreffende uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissingen betreffende omgevingsvergunningsaanvragen,

genomen in laatste administratieve aanleg, beperkt is tot een wettigheidstoezicht ;

- de RvVb beschikt in het kader van het hem opgedragen wettigheidstoezicht slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid die niet toelaat om technische analyses van erkende deskundigen over te doen.

7. In het tweede onderdeel van het middel zet de verzoekende partij uiteen dat het bestreden arrest het voormelde advies van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek van 11 maart 2022 gebruikt om te beweren dat “het hanteren van de absolute drempelwaarde van 0,3 kg N/ha/J in Vlaanderen ernstig in vraag wordt gesteld”. Zij formuleert hiertegen volgende grieven:

- het advies van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek van 11 maart 2022 maakte geen onderdeel uit van het debat ;
- de verzoekende partij kreeg geen enkele mogelijkheid om enig standpunt in te nemen over dit advies ;
- artikel 6.1 EVRM, artikel 47, lid 1 en lid 2, en artikel 48, lid 2, van het Handvest waarborgen het recht van verdediging als algemeen rechtsbeginsel, dat onder meer impliceert dat partijen kennis moeten kunnen nemen van alle aan de rechter voorgelegde stukken en dat zij er op nuttige wijze standpunt over moeten kunnen innemen, zeker indien dergelijke stukken niet het voorwerp van het debat hebben uitgemaakt ;
- de artikelen 774 en 1138, 2°, gelezen in samenhang met artikel 2, van het Gerechtelijk Wetboek, waarborgen het beschikkingsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel en verbieden de rechter om zich *ultra petita* uit te spreken en zodoende een uitspraak te doen over grieven die niet door de partijen geformuleerd werden.

8. Met betrekking tot de ontvankelijkheid van het middel, voert de verzoekende partij aan dat de gegrondheid van het middel noodzakelijk leidt tot de vaststelling dat het bestreden arrest het beroep ten onrechte gegrond heeft verklaard, zodat het bestreden arrest moet worden vernietigd. Het middel is dan

ook van dien aard dat het tot cassatie van het bestreden arrest kan leiden en dat het de strekking van het bestreden arrest kan hebben beïnvloed.

### *Beoordeling*

9. Het bestreden arrest verklaart het eerste middel tot nietigverklaring dat door de verwerende partijen werd opgeworpen gegrond, en vernietigt op die grond de bestreden vergunningsbeslissing. Het arrest overweegt daartoe, na een uiteenzetting over het juridisch beoordelingskader en over de stikstofdepositie in het Natura 2000 – gebied :

“A.4 De bestreden beslissing

4.1

Bij de aanvraag werd een passende beoordeling gevoegd die een weergave biedt van de gemodelleerde stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden op het project, zowel in de realisatiefase als in de gebruiksfase. Die bijkomende depositie wordt afgezet tegenover de huidige achtergronddepositie (28,8 kg N/ha/J) en de kritische depositiewaarden van de verschillende habitattypes en leefgebieden. De passende beoordeling besluit op basis daarvan tot een bijkomende maximale depositie van 0,098 tot 0,12 kg N/ha/J in

In de bestreden beslissing wijdt de [eerste tussenkomende partij in cassatie] een afzonderlijke titel aan de gevolgen van het project op de stikstofdepositie in natura-2000 gebieden. Ze overweegt: [...]

Met een dergelijke beoordeling onderwerpt de [eerste tussenkomende partij in cassatie] de aanvraag niet aan een onderzoek op basis van de concrete gegevens van de zaak. Hoewel het aanvraagdossier een passende beoordeling bevat, is enige inhoudelijke beoordeling daarvan in de bestreden beslissing niet terug te vinden. Zoals de [verwerende partijen in cassatie] aanstippen, grijpt de [eerste tussenkomende partij in cassatie] voor haar beoordeling in tegendeel doorslaggevend terug naar de vaststelling dat de gemodelleerde depositie van het project voldoet aan de ministeriële instructie van 2 mei 2021.

De bestreden beslissing maakt daarmee niet inzichtelijk aan de hand van welke zekere en objectieve wetenschappelijke vaststellingen de [eerste tussenkomende partij in cassatie] haar besluit staft dat ieder betekenisvol effect voor de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied

uit te sluiten is. Aan de vaststelling dat de bijkomende deposities zich bevinden onder de drempelwaarde van 1% van de kritische depositiewaarde, verbindt de [eerste tussenkomende partij] routinematig en achteloos het

besluit dat er geen significante effecten zullen optreden, zodat een aantasting van de natuurlijke kenmerken uitgesloten is.

In het kader van het door artikel 36ter Natuurdecreet verplicht gestelde onderzoek naar de effecten voor beschermde natuur, kan de [eerste tussenkomende partij in cassatie] niet volstaan met een mathematische verwijzing naar de ministeriële instructie van 2 mei 2021. Die instructie geeft zelf aan dat het de adviserende overheden een reeks richtlijnen biedt die kunnen worden aangewend bij de voorbereiding van vergunningsbeslissingen en adviezen. Daarbij wordt wel aangestipt dat die richtlijnen “niet steeds mechanisch kunnen worden toegepast”. Ook de instructie dringt dus aan op een voldoende individuele benadering van de betekenisvolle effecten. De bestreden beslissing bevat op dit punt echter geen concreet onderzoek dat rekening houdt met de natuurlijke kenmerken en de instandhoudingsdoelstellingen van

Deze overwegingen verantwoorden op afdoende wijze de bevinding dat de bestreden vergunningsbeslissing artikel 36ter van het natuurdecreet schendt wegens een gebrek aan een voldoende concreet onderzoek dat rekening houdt met de natuurlijke kenmerken en de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000 – gebied ‘ ’.

10. De in het middel bekritiseerde beoordeling die de RvVb heeft gemaakt van de passende beoordeling die de verzoekende partij bij haar aanvraagdossier heeft gevoegd, volgt in het arrest op de hiervoor aangehaalde overwegingen, en wordt als volgt ingeleid :

“In de mate dat de bestreden beslissing al gelezen zou kunnen worden als het overnemen en bijtrede van de bevindingen in de passende beoordeling, is ze evenmin afdoende. De enige verwijzing naar de passende beoordeling luidt dat onder punt 11.10.4.4 van het project-MER wordt geconcludeerd dat “er geen meetbare of detecteerbare bijkomende depositiebijdrage van het voorliggende project op Natura 2000-gebieden in Nederland voorkomt”. Op dit punt onderzoekt de [RvVb] verder of het voorgenomen project onderworpen werd aan een beoordeling die ‘passend’ is in de zin van artikel 36ter, §3 Natuurdecreet en voldoet aan de vereisten die het Hof van Justitie vooropstelt.”

Het gaat dan ook om een beoordeling die de RvVb slechts maakt “in de mate dat de bestreden beslissing al gelezen zou kunnen worden als het

overnemen en bijtreden van de bevindingen in de passende beoordeling”, bevindingen waarvan de RvVb aanduidt dat zij “evenmin” afdoende zijn.

De in het middel bekritiseerde motieven van het bestreden arrest maken aldus overtuigende motieven uit, die de strekking van het arrest niet hebben beïnvloed. De eventuele gegrondheid van het middel kan niet ertoe leiden dat afbreuk wordt gedaan aan de vaststelling van de onwettigheid van de bestreden vergunningsbeslissing op grond van de onder punt 4.1 van het bestreden arrest opgegeven motieven, en de daaruit volgende vernietiging ervan.

11. Het eerste middel kan niet tot cassatie leiden en is bijgevolg niet ontvankelijk.

#### *B. Tweede middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

12. In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 8.17 en 8.18 van het Burgerlijk Wetboek “en de bewijskracht van de akten”, alsook van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet).

13. De verzoekende partij zet uiteen dat het bestreden arrest :

- aan de PAS-gebiedsanalyse van 15 december 2017 de verklaring toeschrijft dat “stikstof nu en in de toekomst (jaar 2030) een probleem vormt voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen van de habitattypes H2310, H2330, H3160 en H4030” ;
- aan de passende beoordeling de verklaring toeschrijft dat deze

- “onbetwistbaar [steunt] op de vaststelling dat de gemodelleerde deposities zich op alle habitats [...] onder de drempelwaarde van 0,3 kg N/ha/j [bevinden]”,
  - “in essentie louter doorslaggevend de Duitse drempelwaarde (Abschneidekriterium) van 300 gram hanteert, die in Duitsland geldt en aanvaard is”,
  - “niet met voldoende ecologische onderbouwing de vraag [benadert] of er in het Natura 2000 – gebied sprake is van zodanige omstandigheden dat een verwaarloosbare toename aan stikstofdepositie alsnog zou kunnen leiden tot in ecologische zin aantoonbare significante gevolgen voor de kwaliteit van de verschillende habitattypen en/of leergebieden”, en
  - zich niet zou onderscheiden van een loutere voortoets die een drempel van 0,3 kg N/ha/J hanteert ;
- aan de bestreden vergunningsbeslissing de verklaring toeschrijft dat deze “evenmin afdoende [is in] de mate dat de bestreden beslissing al gelezen zou kunnen worden als het overnemen en bijtreden van de bevindingen van de passende beoordeling”.

14. Zij formuleert volgende grieven:

- de PAS-gebiedsanalyse geeft aan dat de afnemende stikstofbelasting gekoppeld aan de uitvoering van de herstelmaatregelen zal leiden tot het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen, ondanks de voortdurende overbelasting van habitattypen in dit Natura 2000-gebied, en kent aan alle habitats en soorten in een score 1a of 1b toe, hetgeen betekent dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijze geen twijfel bestaat dat de instandhoudingsdoelstellingen voor deze habitattypen en soorten op termijn gehaald (kunnen) worden ;
- de passende beoordeling voor de beoordeling van de effecten in zowel de aanleg- als exploitatiefase is gebaseerd op drie centrale wetenschappelijke argumenten (te weten een analytische meetfout van 5%-10% voor het

bepalen van actuele deposities, jaarlijkse variaties in natte depositie ten gevolge van verschillen in neerslag, en een wetenschappelijke onderbouwde *de minimis*-drempel van 0,3 kg N/ha/jaar waaronder geen effecten van deposities waargenomen kunnen worden) ;

- de bestreden vergunningsbeslissing bevat een geldige motivering door verwijzing naar de conclusie van de passende beoordeling en valt alle uitgebrachte adviezen én de goedkeuringsbeslissing van team m.e.r. bij ;
- de bestreden vergunningsbeslissing bevat een uitgebreide weerlegging van de beroepsargumenten van de provincies ;
- de artikelen 8.17 en 8.18 van het Burgerlijk Wetboek vormen de wettelijke verankering van de bewijskracht van authentieke en onderhandse akten, hetgeen verbiedt dat een rechter aan een geschrift, waarnaar hij uitdrukkelijk verwijst, een verklaring toeschrijft die dit geschrift niet bevat, dan wel ontkent dat dit geschrift een verklaring bevat die er wel in voorkomt ;
- de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet laten toe dat de formele motivering van bestuurshandelingen bestaat uit een motivering door verwijzing, op voorwaarde dat de inhoud van de stukken waarnaar wordt verwezen aan de betrokkene ter kennis zijn gebracht, de desbetreffende stukken zelf afdoende gemotiveerd zijn en niet tegenstrijdig zijn, en de stukken in de uiteindelijke beslissing worden bijgevalen door de beslissende overheid.

### *Beoordeling*

15. In zoverre het middel de passages van het bestreden arrest bekritiseert waarin aan de passende beoordeling en de bestreden vergunningsbeslissing bepaalde verklaringen zouden worden toegeschreven, gaat het om motieven van het bestreden arrest die deel uitmaken van de beoordeling die de RvVb heeft gemaakt van de passende beoordeling die de verzoekende partij bij haar aanvraagdossier heeft gevoegd, en waarvan bij de beoordeling van het eerste

middel reeds werd vastgesteld dat het gaat om overtollige motieven. Het middel is dan niet ook niet ontvankelijk in zoverre het die passages viseert.

16. De vaststelling in het bestreden arrest dat de PAS-gebiedsanalyse aangeeft dat “stikstof nu en in de toekomst (jaar 2030) een probleem vormt voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen van de habitattypes H2310, H2330, H3160 en H4030”, vormt een inleiding op volgende uiteenzetting van het bestreden arrest, die door de verzoekende partij niet wordt bestreden :

“Het wordt niet betwist dat de kritische depositiewaarde NO<sub>x</sub> in het betrokken habitat-richtlijngebied wordt overschreden voor de verschillende relevante stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden.

[...]

Het is niet omdat een aanvraag een bijkomende stikstofdepositie veroorzaakt op beschermde habitattypes waarvan de kritische depositiewaarde al in overschrijding is, dat dit noodzakelijkerwijze een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied betekent en het project daarom niet toelaatbaar zou zijn. [...]

Wel houdt de overschrijding van de kritische depositiewaarde het vermoeden in zich dat de bijkomende depositie schade kan veroorzaken.[...]

Wanneer een project ten opzichte van de referentiesituatie leidt tot een toename van de stikstofdepositie op al overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, moeten de concrete gevolgen van die toename worden onderzocht vooraleer er een vergunning wordt verleend. Bij dat onderzoek moet er een relatie gelegd worden tussen de geringe toename van de stikstofdepositie en de kritische depositiewaarde, de staat van instandhouding van de beschermde habitattypes en soorten en de concrete instandhoudingsdoelstellingen die daarvoor werden vastgesteld [...].

Staat de verwerende partij een bijkomende depositie op het gebied toe, al dan niet aan de hand van een drempelwaarde, dan moet het met redelijke wetenschappelijke zekerheid vaststaan dat de bijkomende depositie geen schade veroorzaakt en de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt.”

De bekritiseerde passage maakt dan ook een overtollige feitelijke vaststelling uit, nu de conclusie dat het aangevraagde project slechts kan vergund worden indien met redelijke wetenschappelijke zekerheid vaststaat dat de

bijkomende stikstofdepositie geen schade veroorzaakt en de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt, reeds voldoende wordt geschraagd door de vaststelling dat het niet wordt betwist dat de kritische depositiewaarde NO<sub>x</sub> in het betrokken habitat-richtlijngebied wordt overschreden voor de verschillende relevante stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden.

Het middel is dan ook niet ontvankelijk in zoverre het kritiek uitoefent op de vaststelling in het bestreden arrest dat de PAS-gebiedsanalyse aangeeft dat “stikstof nu en in de toekomst (jaar 2030) een probleem vormt voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen van de habitattypes H2310, H2330, H3160 en H4030”.

17. Het tweede middel is niet ontvankelijk.

### *C. Derde middel*

#### *Uiteenzetting van het middel*

18. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet en van de artikelen 32, tweede lid, en 34, § 2, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna : DBRC).

19. Zij zet uiteen dat het bestreden arrest :

- stelt dat de PAS-gebiedsanalyse van 15 december 2017 “aan[geeft] dat stikstof nu en in de toekomst (jaar 2030) een probleem vormt voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen van de habitattypes H2310, H2330, H3160 en H4030” ;
- stelt dat de passende beoordeling “onbetwistbaar [steunt] op de vaststelling dat de gemodelleerde deposities zich op alle habitats [...] onder de drempelwaarde van 0,3 kg N/ha/j [bevinden]” en “in essentie louter

doorslaggevend de Duitse drempelwaarde (Abschneidekriterium) van 300 gram hanteert, die in Duitsland geldt en aanvaard is” ;

- stelt dat de passende beoordeling zich door het gebruik van de wetenschappelijk onderbouwde *de minimis*-drempel van 0,3 kg N/ha/jaar niet zou onderscheiden van een voortoets,
- haar ondergeschikte verzoek tot het toepassen van de bestuurlijke lus volledig onbeantwoord laat,
- op tegenstrijdige wijze motiveert dat, enerzijds, de passende beoordeling niet op grond van de ministeriële instructie of een programmatische aanpak beoordeeld mag worden, maar dat, anderzijds, diezelfde passende beoordeling niet toereikend is omdat deze een methodiek hanteert die niet verenigbaar zou zijn met diezelfde programmatische aanpak.

20. Zij formuleert hiertegen volgende grieven :

- in haar schriftelijke uiteenzetting heeft de verzoekende partij beargumenteerd dat de PAS-gebiedsanalyse door middel van de ecologische beoordelingen 1a en 1b onmiskenbaar aantoont dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijze geen twijfel bestaat dat de instandhoudingsdoelstellingen voor deze habitattypes en soorten op termijn gehaald (kunnen) worden ;
- in haar schriftelijke uiteenzetting heeft de verzoekende partij beargumenteerd dat de passende beoordeling ook steunt op (1) een analytische meetfout van 5%-10% voor het bepalen van actuele deposities en (2) de jaarlijkse variaties in natte deposities ten gevolge van neerslag die oplopen tot 10% van de gemiddelde achtergrondconcentratie ;
- in haar schriftelijke uiteenzetting heeft de verzoekende partij verzocht om toepassing te maken van de bestuurlijke lus ;
- in haar schriftelijke uiteenzetting heeft de verzoekende partij geargumenteerd dat de in de passende beoordeling gehanteerde, wetenschappelijk onderbouwde *de minimis*-drempel van 0,3 kg N/ha/jaar géén drempel betreft om effecten niet passend te beoordelen, maar wel een

wetenschappelijk onderbouwde waarde waaronder de depositietoename bij alle habitats en leefgebieden niet leidt tot meetbare of observeerbare veranderingen of aantastingen, en bijgevolg geen betekenisvolle effecten veroorzaakt ;

- artikel 149 van de Grondwet bepaalt dat elk vonnis met redenen omkleed moet zijn, en de rechter dient duidelijk en ondubbelzinnig de redengeving uiteen te zetten die hem ertoe brengt de beslissing te nemen ;
- artikel 32, tweede lid, DBRC bepaalt dat elk arrest van een Vlaams bestuursrechtscollège met redenen omkleed wordt ;
- artikel 34, § 2, tweede lid, DBRC legt de RvVb op om een beslissing te nemen over de toepassing van de bestuurlijke lus nadat alle partijen een schriftelijk standpunt hierover kenbaar hebben kunnen maken, en dit door middel van een tussenuitspraak.

In de verdere uiteenzetting van het middel voegt de verzoekende partij hieraan nog toe dat het bestreden arrest artikel 149 van de Grondwet en artikel 32, tweede lid, DBRC ook schendt door nergens het argument te weerleggen dat de bijdrage van de stikstofemissies van Vlaanderen – en dus ook van het aangevraagde project- reeds vervat zijn in de achtergrondconcentratie van het Aerius-model.

### *Beoordeling*

21. In zoverre het middel de passages van het bestreden arrest bekritiseert die betrekking hebben op de passende beoordeling, gaat het om motieven van het bestreden arrest die deel uitmaken van de beoordeling die de RvVb heeft gemaakt van de passende beoordeling die de verzoekende partij bij haar aanvraagdossier heeft gevoegd, en waarvan bij de beoordeling van het eerste middel reeds werd vastgesteld dat het gaat om overvloedige motieven. De eventuele omstandigheid dat het bestreden arrest niet zou antwoorden op de in het middel

vermelde argumenten van de verzoekende partij in verband met de passende beoordeling, kan de strekking van het arrest evenmin hebben beïnvloed.

Het middel is dan ook in zoverre niet ontvankelijk.

22. De in artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 DBRC ingeschreven rechterlijke motiveringsverplichting heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak voldoet aan deze motiveringsplicht wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Bij de beoordeling of de rechterlijke motiveringsverplichting werd nageleefd, is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de beslissing een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek.

De rechterlijke motiveringsverplichting houdt niet in dat de rechter moet antwoorden op elk argument dat tot staving of weerlegging van een middel is aangevoerd. Uit het geheel van de motieven moet blijken waarom het middel wordt aangenomen of verworpen. Argumenten van een partij kunnen op die wijze ook impliciet worden verworpen, met name wanneer die argumenten strijden met de motieven van het arrest. Het bestuursrechtscollege voldoet aan de motiveringsplicht wanneer de motieven de partijen en de Raad van State toelaten te begrijpen waarom de ermee strijdige argumenten niet worden aangenomen.

23. De uiteenzettingen van de verzoekende partij dat :  
- de PAS-gebiedsanalyse aanwees dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijze geen twijfel bestaat dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitatypes op termijn (kunnen) gehaald worden, en

- de bijdrage van de stikstofemissies van Vlaanderen – en dus ook van het aangevraagde project- reeds vervat zijn in de achtergrondconcentratie van het Aerius-model,

vormen feitelijke gegevens waarvan de irrelevantie voor de beoordeling van het middel impliciet volgt uit de hiervoor in het kader van de beoordeling van het tweede middel aangehaalde overwegingen op grond waarvan de RvVb besluit dat het aangevraagde project slechts kan vergund worden indien met redelijke wetenschappelijke zekerheid vaststaat dat de bijkomende stikstofdepositie geen schade veroorzaakt en de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt.

In zoverre in het middel wordt aangevoerd dat de rechterlijke motiveringsplicht werd miskend doordat op die uiteenzettingen niet zou zijn geantwoord, kan de kritiek niet worden aangenomen.

24. Wanneer de RvVb vaststelt dat hij de bestreden beslissing om reden van een onwettigheid moet vernietigen, kan hij op grond van artikel 34 DBRC de verwerende partij in het bodemgeding de mogelijkheid bieden om met een herstelbeslissing de onwettigheid in de bestreden beslissing te herstellen of te laten herstellen, de bestuurlijke lus genaamd.

De RvVb beschikt over een volledige beoordelingsvrijheid om, nadat hij de onwettigheid heeft vastgesteld die tot vernietiging leidt, de bestuurlijke lus al dan niet toe te passen. Het is aan de bestuursrechter om per individueel geval te beoordelen of de bestuurlijke lus naar verwachting het meest bijdraagt tot een efficiënte en finale geschillenbeslechting binnen een redelijke termijn (Ontwerp van decreet tot wijziging van artikel 4.8.19 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuurscolleges, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-2015, 11 mei 2015, nr. 354/1, 17).

Als cassatierechter kan de Raad van State zich niet in de plaats

van de RvVb uitspreken over de vraag of een vastgestelde onwettigheid voor herstel in aanmerking komt, noch over de vraag of het in een bepaalde zaak opportuun is om de bestuurlijke lus toe te passen.

De bestuurlijke lus kan door de RvVb worden toegepast ook zonder dat een partij daartoe een vraag heeft gesteld. Artikel 34, § 2, DBRC legt de RvVb enkel de verplichting op om, wanneer hij overweegt de bestuurlijke lus toe te passen, erover te waken dat alle partijen hierover een standpunt hebben kunnen innemen.

25. Uit de beslissing tot vernietiging van een beslissing waarvan de onwettigheid wordt vastgesteld, volgt impliciet doch zeker dat de RvVb oordeelt dat de vastgestelde onwettigheid niet voor herstel in aanmerking komt en/of dat het niet opportuun is om de bestuurlijke lus in de voorliggende zaak toe te passen. De eventueel hiermee strijdige argumenten van een partij worden hierdoor tegengesproken.

Het bestreden arrest miskent dan ook noch artikel 34 DBRC, noch de rechterlijke motiveringsplicht, wanneer het de vraag van de verzoekende partij om de bestuurlijke lus toe te passen niet uitdrukkelijk verwerpt en daartoe evenmin uitdrukkelijk de redenen opgeeft. In zoverre het middel uitgaat van een andere rechtsopvatting, is het ongegrond.

26. In zoverre het ontvankelijk is, is het derde middel ongegrond.

#### *D. Vierde middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

27. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 6 EVRM, de artikelen 13 en 146 van de Grondwet en artikel 11 DBRC.

Zij stelt vast dat het bestreden arrest is uitgesproken door de achttiende kamer van de RvVb.

Het huishoudelijk reglement van de Vlaamse bestuursrechtscolleges en hun algemene vergadering voorziet echter niet in de indeling, oprichting en specialisatie van deze achttiende kamer, wat volgens de verzoekende partij ingaat tegen artikel 11 DBRC. Deze kamer kon volgens de verzoekende partij bijgevolg niet regelmatig worden samengesteld, en het bestreden arrest werd bijgevolg volgens de verzoekende partij niet uitgesproken door een regelmatig door of krachtens de wet opgericht rechtscollege, zodat het arrest artikel 6 EVRM, de artikelen 13 en 146 van de Grondwet (en het daarin vervatte formele wettigheidsbeginsel) en artikel 11 DBRC schendt.

Ondergeschikt, in het geval zou worden geoordeeld dat op wettige wijze een achttiende kamer werd ingericht, voert de verzoekende partij aan dat het huishoudelijk reglement van de Vlaamse bestuursrechtscolleges en hun algemene vergadering geen regels bevat inzake de specialiteit van de kamers en de toewijzing van de zaken. Artikel 11 DBRC vereist volgens de verzoekende partij nochtans dat het huishoudelijk reglement concrete, objectieve en transparante criteria voor de verdeling van de zaken bevat. Bijgevolg wordt volgens de verzoekende partij minstens de indruk gewekt dat er een risico is op willekeur of beïnvloeding van de samenstelling van de zetel. Noch de partijen, noch de cassatierechter zouden immers kunnen nagaan op welke gronden een zaak wordt toegewezen aan de ene of andere kamer, in de ene of andere samenstelling. Een toewijzingsbeslissing kan evenmin getoetst worden aan vooraf bepaalde objectieve criteria die zijn gepubliceerd in een verdelingsreglement. Een dermate ruime beoordelingsvrijheid bij het bepalen van de bevoegde bestuursrechter creëert volgens de verzoekende partij het risico op willekeur of beïnvloeding van de samenstelling van de zetel. Het bestreden arrest schendt volgens de verzoekende

partij ook om die reden artikel 6 EVRM, de artikelen 13 en 146 van de Grondwet (en het daarin vervatte materiële wettigheidsbeginsel) en artikel 11 DBRC.

Eén en ander zou volgens de verzoekende partij des te meer klemmen nu evenmin kan worden nagegaan welke bestuursrechters gebruikelijk in de onderscheiden kamers van de RvVb zetelen. Het is de eerste voorzitter die de samenstelling van de kamers bepaalt, maar het zou niet duidelijk zijn of hier een dergelijke beslissing voorhanden is zodat de cassatierechter verhinderd wordt de regelmatigheid van de samenstelling van de kamer na te gaan. Dit zou des te meer gelden nu de achttiende kamer blijkens de publiek beschikbare informatie lijkt te fungeren als een *ad hoc* kamer met voortdurende wisselende samenstelling. De concrete samenstelling van deze kamer blijkt dermate wisselvallig te zijn dat volgens de verzoekende partij minstens de indruk wordt gewekt dat zij willekeurig is, of minstens per concreet geval kan beïnvloed worden.

Aan het voorgaande zou geen afbreuk kunnen worden gedaan door een dienstregeling of andere beslissing van de eerste voorzitter of de voorzitter, nu dergelijke dienstregeling of beslissing niet werd bekendgemaakt en dus niet kan worden tegengeworpen. In de mate deze regeling niet beslist is door de algemene vergadering of gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, is deze volgens de verzoekende partij bovendien strijdig met artikel 11 DBRC.

### *Beoordeling*

28. Artikel 6 EVRM waarborgt aan eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en plichten het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter die bij wet is ingesteld.

Artikel 6 EVRM vereist niet enkel dat de rechterlijke instantie onafhankelijk en onpartijdig is, maar ook dat er geen schijn van afhankelijkheid of partijdigheid bestaat. Hieruit wordt ook afgeleid dat zowel de toewijzing van een

zaak aan een bepaalde kamer van een rechtscollege als de samenstelling van die kamer, moeten berusten op objectieve en transparante criteria die vooraf door of krachtens de wet zijn vastgesteld.

29. De verzoekende partijen verduidelijken niet welke bijkomende waarborgen die zouden geboden worden door de artikelen 13 en 146 van de Grondwet eveneens door het bestreden arrest zouden zijn geschonden, zodat het middel niet ontvankelijk is in zoverre de schending van die bepalingen wordt aangevoerd.

30. De RvVb is een Vlaams bestuursrechtscollege dat is opgericht door artikel 4.8.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en zijn bevoegdheden ontleent aan verschillende decretale bepalingen. De organisatie ervan wordt vastgesteld door en krachtens het DBRC.

31. De algemene vergadering van de Vlaamse bestuursrechtscolleges stelt het huishoudelijk reglement van de Vlaamse bestuursrechtscolleges en hun algemene vergadering vast (artikel 7, tweede lid, 3°, DBRC). Dat huishoudelijk reglement regelt onder meer de indeling in kamers, waaronder de specialiteit, en de toewijzing van dossiers (artikel 11 DBRC).

Het huishoudelijk reglement van de Vlaamse bestuursrechtscolleges en hun algemene vergadering werd goedgekeurd op 3 november 2014 en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 2 december 2014. Het werd inmiddels opgeheven, en vervangen door een huishoudelijk reglement dat op 24 februari 2025 werd goedgekeurd en werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 21 maart 2025, maar ten tijde van de behandeling van het beroep dat aanleiding heeft gegeven tot het bestreden arrest, gold nog het huishoudelijk reglement van 3 november 2014 (hierna : het huishoudelijk reglement).

De omstandigheid dat het huishoudelijk reglement niet alle punten zou regelen die in artikel 11 DBRC worden vermeld, leidt niet ertoe dat de arresten van de RvVb uitgesproken worden met schending van artikel 6 EVRM of artikel 11 DBRC. Het huishoudelijk reglement kan enkel interne aspecten regelen, kan geen verplichtingen inhouden voor procespartijen, en procespartijen kunnen er evenmin rechtstreeks rechten uit putten. Uit de loutere afwezigheid van een regeling in het huishoudelijk reglement, of uit een louter verkeerde toepassing van de regels van dat reglement, volgt niet dat het rechtscollege niet bij wet werd ingesteld, en evenmin dat er sprake is van een schijn van afhankelijkheid of partijdigheid die door artikel 6 EVRM wordt verboden. Dergelijke omstandigheden kunnen wel worden aangevoerd als elementen die kunnen bijdragen tot het bewijs dat de rechters in een concrete zaak niet getuigen van de vereiste afwezigheid van een schijn van afhankelijkheid of partijdigheid.

32. De eerste voorzitter van de Vlaamse bestuursrechtscolleges bepaalt de samenstelling van de kamers en wijst de kamervoorzitters aan, waarbij hij rekening houdt met de kennis van de bestuursrechters (artikel 12, vierde lid, DBRC). Hij kan ook aanvullende kamers samenstellen, waarbij hij kan afwijken van de regels die zijn vastgesteld in het huishoudelijk reglement (artikel 12, zevende lid, DBRC). Artikel 9, achtste lid, DBRC bepaalt daarbij in het algemeen dat de eerste voorzitter, telkens de behoeften van de dienst dit rechtvaardigen, maatregelen kan nemen die afwijken van het huishoudelijk reglement. Onder 'behoeften van de dienst' wordt blijkens deze bepaling onder meer begrepen de verdeling van de werklast, de onbeschikbaarheid van een bestuursrechter, een vereiste deskundigheid, de goede voortgang van een zaak of een daarmee vergelijkbare objectieve reden.

De voorzitter van het bestuursrechtscollege is belast met de efficiënte toewijzing van een beroep binnen dat rechtscollege (artikel 10, vijfde lid, DBRC). Hij bewaakt de eenheid van rechtspraak of rechtsvorming binnen het rechtscollege en kan hiertoe een zaak op eigen initiatief of op vraag van een

kamervoorzitter toewijzen aan een kamer met drie rechters (artikel 10, vierde lid, DBRC).

De eerste voorzitter van de Vlaamse bestuursrechtscolleges en de voorzitter van de RvVb worden vermoed te handelen in het belang van de dienst en de goede rechtsbedeling. Hun beslissingen tot samenstelling van de kamer die kennis neemt van een beroep, en tot toewijzing van een beroep aan een kamer, kunnen dan ook slechts leiden tot een schijn van partijdigheid of afhankelijkheid wanneer er concrete gegevens voorhanden zijn die dat vermoeden ontkrachten, hetgeen met name het geval zal zijn wanneer concrete omstandigheden erop wijzen dat het beroep werd toegewezen aan een bepaalde kamer, en/of dat een bepaalde kamer werd samengesteld, op grond van overwegingen die vreemd zijn aan de criteria die in de regelgeving zijn voorzien of aan de behoeften van een behoorlijke rechtsbedeling.

33. Geen enkele bepaling schrijft voor dat het dossier van de rechtspleging uitdrukkelijk gemotiveerde beschikkingen dient te bevatten tot samenstelling van een kamer, tot toewijzing van het beroep aan een bepaalde kamer en/of tot toewijzing van het beroep aan een kamer met drie rechters. Dergelijke beschikkingen kunnen niettemin nuttig zijn omdat zij ertoe kunnen bijdragen een indruk van willekeur weg te nemen. Uit de loutere afwezigheid van dergelijke beschikkingen in het dossier van de rechtspleging volgt echter nog niet dat het vermoeden wordt weerlegd dat de beslissingen tot toewijzing en/of samenstelling gebaseerd zijn op de in de regelgeving voorziene objectieve en transparante criteria.

Ook de omstandigheid dat de achttiende kamer van de RvVb een *ad hoc* kamer zou zijn met een wisselende samenstelling, is niet van aard om het vermoeden te weerleggen dat de beslissingen tot samenstelling van die kamer en/of tot toewijzing van een beroep aan die kamer, niet zouden zijn verantwoord op grond van de in de regelgeving voorziene objectieve en transparante criteria.

34. De bewering van de verzoekende partij dat de toewijzing van de zaak aan de achttiende kamer bestaande uit drie bestuursrechters de indruk heeft gewekt van een risico op willekeur of van beïnvloeding van de samenstelling van de zetel, wordt verder ook ontkracht door de vaststelling dat zij zonder voorbehoud is verschenen op de zitting van 25 april 2023. Uit het dossier van de rechtspleging blijkt nochtans dat de brief van 27 februari 2023 waarmee zij werd opgeroepen voor die zitting, de samenstelling van de achttiende kamer die kennis zou nemen van het beroep uitdrukkelijk vermeldt.

35. De verzoekende partij slaagt er niet in voldoende concrete omstandigheden aan te voeren die van aard zijn het vermoeden te weerleggen dat de beslissingen tot samenstelling van de achttiende kamer, en tot toewijzing van het beroep aan die kamer, werden genomen overeenkomstig de in de regelgeving voorziene criteria.

Het vierde middel is ongegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partijen.**

**De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro, elk voor de helft.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertien oktober tweeduizend vijfentwintig,  
door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

|                 |   |                  |
|-----------------|---|------------------|
|                 |   | kamervoorzitter, |
|                 | , | staatsraad,      |
|                 | , | staatsraad,      |
| bijgestaan door |   |                  |
|                 | , | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**