

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 218.875 van 12 april 2012
in de zaak A. 197.448/VII-37.872.**

In zake : Lidwina SERRY
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Geert Ampe
 kantoor houdend te 8400 Oostende
 Kerkstraat 8, bus 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Filip Vincke
 kantoor houdend te 8580 Avelgem
 Kasteelstraat 13
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen :

 1. Lucrèce TYTGAT
 2. Anne-Marie SPRIET
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Philippe Van Wesemael
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 137, bus 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 augustus 2010, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur
en Cultuur van 6 juli 2010 waarbij de beroepen aangetekend tegen de beslissing
van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 2 juli 2009 houdende het
gedeeltelijk verlenen aan Lidwina Serry van de milieuvergunning voor het verder

exploiteren en veranderen van een gemengde veehouderij, gelegen aan de Oude Heirbaan 190 te Deinze, gegrond worden verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de gevraagde vergunning wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 212.543 van 7 april 2011 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

De verzoekster heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De tussenkomende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 19 mei 2011. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 maart 2012.

Kamervoorzitter Luc Hellin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Vincent Christiaens, die loco advocaat Geert Ampe verschijnt voor de verzoekster, advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de

verwerende partij, en advocaat Mathieu Malfait, die loco advocaat Philippe Van Wesemael verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoekster exploiteert een veehouderij aan de Oude Heirbaan in Deinze. De lopende vergunning werd op 1 maart 1990 voor een termijn van twintig jaar verleend aan een vorige exploitant voor het houden van 1.700 mestvarkens en voor de opslag van 1.404 m³ dierlijke mest.

Op 18 oktober 1996 heeft de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen akte genomen van de overname van de exploitatie door de verzoekster.

3.2. De inrichting ligt deels in woongebied met landelijk karakter en deels in agrarisch gebied.

De varkens worden gehouden in vijf stallen. De twee oudste ervan liggen in woongebied met landelijk karakter. De andere stallen zijn gelegen in het agrarisch gebied.

In de omgeving staan woningen, een twintigtal in een straal van 100 meter rond de inrichting.

3.3. Op 2 januari 2009 dient de verzoekster een aanvraag in voor hernieuwing van de milieuvergunning.

3.4. Tijdens het openbaar onderzoek worden er 81 bezwaren ingediend.

3.5. Tijdens de zitting van de Provinciale Milieuvergunningscommissie laat de verzoekster weten dat zij, nu zij de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, nog drie jaar wenst verder te exploiteren. Zij is bereid om de exploitatie van de twee oudste stallen stop te zetten, en nog enkel de drie andere stallen te gebruiken. Gelet op de korte duur van de verdere exploitatie, acht zij het voor die stallen niet haalbaar om nog te investeren in mechanische verluchting ter beperking van geurhinder.

3.6. Op 2 juli 2009 verleent de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen een milieuvergunning voor het verder houden van 1.388 varkens in de drie stallen die gelegen zijn in agrarisch gebied, voor een termijn van drie jaar vanaf de datum van de beslissing. Er worden bijzondere vergunningsvoorwaarden opgelegd, waaronder de onmiddellijke buitengebruikstelling van de twee oudste stallen.

3.7. Er worden een aantal administratieve beroepen ingediend.

3.8. Daarop adviseren de Vlaamse Milieumaatschappij en de afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid gunstig.

De afdeling Milieuvergunningen adviseert ongunstig en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie ten slotte adviseert om de door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen verleende vergunning te bevestigen, op grond van volgende overwegingen :

"(...)

Overwegende dat de 3 toegestane varkensstallen (stal 3, 5 en 6) enkel

voorzien zijn van natuurlijke verluchting (muuropeningen en nok); dat deze best gemoderniseerd zouden worden en minimaal uitgerust zouden worden met een mechanisch verluchtingssysteem met verticale uitstoot > 0,5 meter boven de nok, gezien de nabije ligging van woningen in woongebied met landelijk karakter (ongeveer 20 woningen in een straal van 100 m) en de overheersende zuidwesten-wind naar het centrum Gottem (eerder lintbebouwing); dat de dichtste woningen gelegen zijn op ongeveer 50 meter van de in eerste aanleg vergunde stal 3;

Overwegende dat er een klachtenhistoriek aangaande geur genoteerd werd bij zowel de gemeente als de afdeling Milieu-inspectie van LNE (sinds 1995 reeds geurklachten); dat in eerste aanleg verschillende plaatsbezoeken werden uitgevoerd door zowel de milieuambtenaar en de milieudeskundige van de stad Deinze, als de provinciale milieudeskundige; dat de stallen 2 en 4 slechts sinds 18 september 2009 leeg staan volgens de exploitante (weigering eerste aanleg); dat er met andere woorden nog geen wijziging in de geurwaarnemingen kon vastgesteld worden gedurende de warmste maanden van het jaar; dat de exploitante bij plaatsbezoek van een vertegenwoordiger van de afdeling Milieuvergunningen aangeeft geen vaste ventilatoren te wensen te installeren gezien de hoge kostprijs (reeds aangegeven in eerste aanleg); dat de exploitante aangeeft het bedrijf niet te wensen te moderniseren voor overname, gezien de moeilijke ligging nabij woningen; dat door het buiten gebruik stellen van de varkensstallen die het dichtst gelegen zijn bij de woningen, de grootste geurhinder zal verholpen zijn; dat de dichtste woningen gelegen zijn in woongebied met landelijk karakter waardoor de tolerantie iets groter moet zijn; dat door het buiten gebruik stellen van de 2 voormelde stallen en het opleggen van een beperkte termijn er een uitdoofscenario opgelegd wordt; dat dit aanvaardbaar moet zijn voor de omgeving;
(...)"

3.9. Op 6 juli 2010 verklaart de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur de ingestelde beroepen gegrond en weigert zij de vergunning.

Dit is het bestreden besluit, dat luidt als volgt :

"(...)

Overwegende dat de 3 in de bestreden beslissing toegestane varkensstallen (stal 3, 5 en 6) alleen voorzien zijn van natuurlijke verluchting (muuropeningen en nok); dat het noodzakelijk is dat deze minimaal uitgerust zouden worden met een mechanisch verluchtingssysteem met verticale uitstoot > 0,5 meter boven de nok, gezien de nabije ligging van woningen in woongebied met landelijk karakter (ongeveer 20 woningen in een straal van 100m) en de overheersende zuidwesten-wind naar het centrum Gottem (eerder lintbebouwing); dat de dichtste woningen gelegen zijn op ongeveer 50 meter van de in eerste aanleg vergunde stal 3;

Overwegende dat er een klachtenhistoriek aangaande geur genoteerd werd

bij zowel de gemeente als de afdeling Milieu-inspectie van LNE (sinds 1995 reeds geurklachten); dat in eerste aanleg verschillende plaatsbezoeken werden uitgevoerd door zowel de milieuambtenaar en de milieudeskundige van de stad Deinze, als de provinciale milieudeskundige; dat de stallen 2 en 4 slechts sinds 18 september 2009 leeg staan volgens de exploitante (weigering eerste aanleg); dat er met andere woorden nog geen wijziging in de geurwaarnemingen kon vastgesteld worden gedurende de warmste maanden van het jaar; dat de exploitante bij plaatsbezoek van een vertegenwoordiger van de afdeling Milieuvergunningen aangeeft geen vaste ventilatoren te wensen te installeren gezien de hoge kostprijs (reeds aangegeven in eerste aanleg); dat de exploitante aangeeft dat zij haar bedrijf niet wenst te moderniseren voor overname, gezien de moeilijke ligging nabij woningen; dat zonder de nodige modernisering ter hoogte van stallen 3, 5 en 6 er nog steeds sprake zal zijn van geurhinder in de overheersende windrichting en ter hoogte van de nabij gelegen woningen; dat zelfs voor een beperkte periode van drie jaar (zoals toegestaan in eerste aanleg) dit onaanvaardbaar is;

Overwegende dat het bovendien niet aangewezen is om in een verouderd bedrijf nog een uitbreiding toe te staan van 10 runderen in een bestaande loods; (...)"

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

Standpunt van de partijen

4. De tussenkomende partijen zijn van oordeel dat de verzoekster niet langer over het vereiste actueel belang bij het huidig beroep beschikt, omdat uit een brief van 1 juni 2011 van de afdeling Milieu-inspectie van de buitendienst Oost-Vlaanderen blijkt dat de verzoekster eind juli 2011 de exploitatie van het landbouwbedrijf definitief en vrijwillig zal stopzetten.

5. De verzoekster repliceert dat zij haar landbouwbedrijf heeft moeten stopzetten ingevolge de weigering van de schorsing van het bestreden besluit en de dreiging van de inspectie om, op aandringen van de eerste tussenkomende partij, bestuurlijke maatregelen te nemen. Zij stelt wel degelijk een actueel belang te hebben bij het annulatieberoep, omdat een gebeurlijke

vernietiging van het bestreden besluit haar zou toelaten de exploitatie te hervatten en omdat zij financiële schade heeft geleden ten gevolge van dat besluit.

6. De tussenkomende partijen argumenteren in hun laatste memorie dat, hoewel de verzoekster in geval van vernietiging van het bestreden besluit de exploitatie van haar landbouwbedrijf kan hervatten, dit een hypothetische en onrealistische mogelijkheid is, nu haar vergunning slechts geldig is tot 2 juli 2012, het bedrijf reeds geruime tijd niet geëxploiteerd wordt en zij niet over vee beschikt. De tussenkomende partijen betogen voorts dat een financieel belang een onrechtstreeks belang is dat behoort tot de uitsluitende bevoegdheid van de hoven en rechtbanken in het kader van een vordering tot schadevergoeding.

Beoordeling

7. De verzoekster kan haar bedrijf als gevolg van het bestreden besluit niet langer op wettige wijze exploiteren. Hoewel het verzoek van de eerste tussenkomende partij aan de milieu-inspectie om bestuurlijke maatregelen op te leggen, werd afgewezen, kan in dergelijke omstandigheden bezwaarlijk gesproken worden van een vrijwillige stopzetting van de exploitatie. Het blijkt ook niet dat de stopzetting definitief zou zijn.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

8. De verzoekster voert in een eerste middel de schending aan van artikel 23, § 2, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet), van artikel 52, 3°, b), van het besluit van de

Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I) en, zoals blijkt uit de uiteenzetting van het middel, van de redelijke termijnvereiste.

Zij zet uiteen dat in toepassing van deze artikelen binnen een termijn van vijf maanden moest worden beslist over de administratieve beroepen, dat bij haar weten geen gebruik werd gemaakt van de mogelijkheid om deze termijn bij gemotiveerde beslissing te verlengen en dat het bestreden besluit pas na bijna elf maanden werd genomen. Zij meent dat de verwerende partij, door de beslissingstermijn te laten verstrijken, "niet langer bevoegd (was) om over het administratief beroep te beslissen, zodat de in Eerste Aanleg genomen beslissing definitief is geworden". De verzoekster stelt dat zulks ook geldt wanneer de beslissingstermijn een termijn van orde is, omdat in dat geval de beslissing nog steeds binnen een redelijke termijn moet worden genomen. Een overschrijding van de beslissingstermijn met zes maanden is volgens haar strijdig met alle principes van redelijkheid. Voorts stelt zij vast dat het geen bijzonder complex dossier betreft, dat de verwerende partij geen verklaring geeft voor de trage afhandeling ervan en dat geen enkel bijkomend onderzoek werd gevoerd. De verzoekster wijst erop dat het bestreden besluit overweegt dat "nog geen wijziging in de geurwaarnemingen kon vastgesteld worden gedurende de warmste maanden van het jaar", terwijl de overschrijding van de beslissingstermijn voldoende gelegenheid heeft geboden om dergelijke vaststellingen te doen, "temeer het voorjaar 2010 geboekt staat als het warmste voorjaar sinds eeuwen". De verzoekster is van oordeel dat de overschrijding van de termijn kennelijk onredelijk is, "zodat de Minister niet langer bevoegd was om (over) het beroep te beslissen".

9. De verwerende partij antwoordt dat het middel niet ontvankelijk is, omdat de verzoekster geen belang heeft bij het eerder verkrijgen van een voor haar negatieve beslissing en omdat een eventuele vernietiging niet kan remediëren aan de laattijdigheid van het besluit. Voorts wijst de verwerende partij erop dat het te dezen een termijn van orde betreft en acht zij een termijn van elf maanden niet

onredelijk, gelet op de noodzaak om adviezen in te winnen, de verzoekster te horen en haar opmerkingen te evalueren. Bovendien kon de verzoekster volgens de verwerende partij verder blijven exploiteren, nu zij een milieuvergunning had tot eind februari 2010 en zij ook daarna drie van de vijf stallen kon blijven gebruiken. De verwerende partij stelt ten slotte dat het verstrijken van de termijn aan de verzoekster "meer voordeel dan nadeel" heeft verleend en dat er in elk geval geen aanleiding bestond om uitspraak te doen vóór eind februari 2010, aangezien de verzoekster tot die datum nog over een vergunning beschikte.

10. De tussenkomende partijen argumenteren dat de termijnen in artikel 23, § 2, van het milieuvergunningsdecreet en artikel 52, 3°, b), van Vlarem I termijnen van orde zijn en dat de bepalingen waarin was voorzien in een zogenaamde stilzwijgende vergunning bij een overschrijding van de beslissingstermijn werden opgeheven. Zij stellen dat een behandelingstermijn van elf maanden niet kennelijk onredelijk is, vermits de verzoekster verder kon exploiteren en dat een overschrijding van de termijn er niet toe leidt dat de minister haar bevoegdheid verliest om uitspraak te doen over het beroep.

11. Met betrekking tot de stelling van de verwerende partij dat de verzoekster geen belang heeft bij het middel, repliceert de verzoekster dat zij een wettelijk belang heeft, met name dat beslissingen binnen de wettelijk voorgeschreven termijn worden genomen, en dat niemand is gediend met rechtsonzekerheid. De verzoekster stelt voorts dat een eventuele vernietiging de minister zal toelaten de nodige onderzoeken te doen en haar beslissing feitelijk te onderbouwen en dat niets de minister verhindert het besluit zonder voorwerp te verklaren, gelet op de verstreken termijn. Wat de grond van de zaak betreft, laat de verzoekster gelden dat de verwerende partij de overschrijding van de redelijke termijn niet kan verantwoorden door te verwijzen naar het inwinnen van de nodige adviezen, aangezien zij drie maanden na het instellen van het beroep reeds over alle adviezen beschikte en zij de meest essentiële informatie om haar beslissing op te steunen niet heeft ingewonnen, namelijk de vraag of er na de sluiting van de twee oudste stallen nog geurhinder was. De verzoekster merkt ten slotte op dat het

antwoord op voornoemde vraag negatief is, wat zou worden bevestigd door de afwezigheid van nieuwe klachten.

12. De verwerende partij bevestigt in haar laatste memorie dat, in geval van overschrijding van de redelijke termijn, zij geen beslissing meer kan nemen en de eerste beslissing herleeft. Voorts argumenteert zij dat de verzoekster enkel belang had bij het uitblijven van de beslissing, aangezien zij ondertussen haar bedrijf verder kon uitbaten en dat een overschrijding van de voorgeschreven termijn met zes maanden niet tot grote rechtsonzekerheid kon leiden, doordat de verzoekster de pensioenleeftijd naderde, niet van plan was om nog te investeren en verder kon exploiteren.

13. De tussenkomenende partijen stellen in hun laatste memorie dat geen rekening gehouden mag worden met het tijdstip van de verleende adviezen en zij verwijzen dienaangaande naar de rechtspraak van de Raad van State dat bij de beoordeling van de redelijke termijn de in acht te nemen termijn deze is tussen het instellen van het administratief beroep en het nemen van het bestreden besluit. Wat betreft de bewering van de verzoekster dat het bestreden besluit niet voldoende is onderbouwd, betogen zij dat het niet aan de Raad van State toekomt vast te stellen dat de in het bestreden besluit aangehaalde adviezen onvoldoende gegevens bevatten om de beslissing feitelijk te kunnen staven, doch enkel of de overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

Beoordeling

14. De verzoekster streeft het behoud na van de haar in eerste aanleg door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen verleende vergunning, dewelke in beroep door de verwerende partij werd geweigerd. Een eventuele vernietiging van dat weigeringsbesluit omwille van de overschrijding van de redelijke termijn zou, in tegenstelling tot wat de tussenkomenende partijen beweren, impliceren dat de verwerende partij niet opnieuw kan beslissen over het beroep en

dat de in eerste aanleg verleende vergunning definitief wordt. In die zin heeft de verzoekster belang bij het rechtsmiddel dat de wettigheid van het bestreden besluit aanbelangt.

15. De partijen betwisten niet dat de termijnen voorgeschreven bij artikel 23, § 2, van het milieuvergunningsdecreet en bij artikel 52, 3°, b), van Vlarem I termijnen van orde zijn, zodat bij de loutere overschrijding ervan niet in enige sanctie is voorzien. Dit neemt niet weg dat de beslissing over de ingestelde beroepen binnen een redelijke termijn moet worden genomen.

Voor de toepassing van het beginsel van de redelijke termijn als beginsel van behoorlijk bestuur dient rekening gehouden te worden met de specifieke elementen van de zaak, zodat het redelijk karakter van de termijn getoetst dient te worden aan de concrete omstandigheden van de zaak, de complexiteit ervan en de houding van alle in de zaak betrokkenen.

Te dezen stelt de Raad van State vast dat 62 administratieve beroepen zijn ingesteld en dat elk van deze beroepen op zijn ontvankelijkheid is onderzocht, dat de verzoekster gevraagd heeft om gehoord te worden en effectief is gehoord op 13 oktober 2009 en dat ten slotte nadien vanwege sommige indieners van het administratief beroep briefwisseling is gevoerd met de diensten van de verwerende partij.

Gelet op voornoemde concrete omstandigheden, acht de Raad van State de redelijke termijn niet overschreden.

Het middel is niet gegrond.

VI. Heropening van de debatten

16. Het auditoraatsverslag is beperkt tot het onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep en van de gegrondheid van het eerste middel. Er is

grond om de debatten te heropenen en om het onderzoek van de zaak voort te zetten.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten.

2. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat het onderzoek van de zaak voort te zetten.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twaalf april tweeduizend en twaalf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Yves Depoorter,	toegevoegd griffier.

De griffier

De voorzitter

Yves Depoorter

Luc Hellin