

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 219.632 van 7 juni 2012
in de zaak A. 199.677/VII-38.043.**

In zake : 1. Lucas SNELS
 2. Peter SNELS
 3. de BVBA SNELVRI
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Philippe Van Wesemael
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 137, bus 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Abbeloos
kantoor houdend te 9200 Dendermonde
Noordlaan 82-84
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 maart 2011, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur
en Cultuur van 12 januari 2011 waarbij het beroep van Lucas Snels tegen de
beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van
21 januari 1993, houdende weigering van de vergunning voor de uitbreiding van
een landbouwbedrijf, gelegen aan de Princeven 4 te Minderhout-Hoogstraten,
zonder voorwerp wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Eric Lanckswertdt heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend. De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 mei 2012.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Mathieu Malfait, die loco advocaat Philippe Van Wesemael verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Patrick Vandendael, die loco advocaat Dirk Abbeloos verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lanckswertdt heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Het geding heeft betrekking op een landbouwbedrijf, gelegen aan de Princeven 4 te Minderhout-Hoogstraten. Volgens het gewestplan Turnhout is het bedrijf integraal gelegen in agrarisch gebied.

De inrichting bestaat uit meerdere varkensstallen die op verschillende tijdstippen werden gebouwd.

3.2. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hoogstraten heeft op 11 oktober 1977 een exploitatievergunning verleend voor 600 gespeende varkens en 120 grote zoogdieren.

3.3. Wegens de uitbreidingen van het bedrijf, dient de eerste verzoeker in november 1989 bij het provinciebestuur een vergunningsaanvraag in voor het houden van 2.520 varkens en 15 grote zoogdieren (en voor de opslag van 6.116 m³ dierlijke mest, de opslag van 129 ton krachtvoer in silo's en de opslag van twee maal 10.000 liter gasolie in bovengrondse houders). De aanvraag heeft betrekking op de stallen die op het ogenblik van de aanvraag gebouwd waren.

3.4. Op 21 januari 1993 weigert de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen de vergunning voor de varkens en verleent ze slechts een vergunning voor het houden van vijftien runderen.

3.5. De eerste verzoeker stelt tegen voormelde beslissing beroep in bij de Vlaamse regering.

3.6. Met een ministerieel besluit van 14 mei 1996 wordt het beroep "zonder voorwerp" verklaard om reden dat de documenten en de plannen van de originele aanvraag niet met de bestaande toestand overeenkomen en dat zelfs bepaalde stallen werden afgebroken.

3.7. Met het arrest nr. 146.545 van 23 juni 2005 vernietigt de Raad van State het ministerieel besluit van 14 mei 1996.

3.8. Op 14 juli 2008 - ruim drie jaar zijn verstreken sinds het vernietigingsarrest van 23 juni 2005 - doet de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur opnieuw uitspraak over het beroep en daarbij komt de minister andermaal tot de conclusie dat het door de eerste

verzoeker ingestelde administratief beroep zonder voorwerp is.

3.9. Ook het ministerieel besluit van 14 juli 2008 wordt door de Raad van State vernietigd met zijn arrest nr. 204.115 van 20 mei 2010. In voormeld arrest wordt het volgende overwogen :

"12. Luidens de motivering van het bestreden besluit steunt het zonder voorwerp verklaren van het beroep van de verzoeker onder meer op de vaststelling dat het beroep betrekking heeft op een vergunningsbesluit waarvan de geldigheidstermijn is verstreken op 11 oktober 2007.

Het administratief beroep van de verzoeker is gericht tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 21 januari 1993 waarbij zijn vergunningsaanvraag van november 1989 gedeeltelijk wordt ingewilligd en slechts vergunning wordt verleend voor de uitbreiding van de inrichting met een stal voor 15 grote zoogdieren en aanhorigheden. Voormelde vergunning werd verleend voor een termijn tot 11 oktober 2007 en de geldigheidsduur ervan valt aldus samen met de op 11 oktober 1977 verleende exploitatievergunning voor het houden van 600 gespeende varkens en 120 grote zoogdieren.

Met betrekking tot dezelfde inrichting heeft de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen evenwel op 17 februari 1994 akte genomen, geldend als vergunning, van de exploitatie van een landbouwbedrijf omvattende stallen voor 1.000 gespeende varkens en 120 grote zoogdieren.

Artikel 2 van het voornoemde besluit van 17 februari 1994 bepaalt het volgende :

'De 1000 gespeende varkens en 120 grote zoogdieren waarvan akte genomen wordt omvatten de op 11 oktober 1977 ten onrechte door het College van Burgemeester en Schepenen van de gemeente Hoogstraten vergunde 600 gespeende varkens en 120 grote zoogdieren'.

De motivering van voormelde beslissing verduidelijkt :

'Overwegende dat het College van Burgemeester en Schepenen van de gemeente Hoogstraten geen milieuvergunning diende te verlenen aan dit bedrijf voor het houden van 1000 of minder gespeende varkens of voor het houden van 500 of minder grote zoogdieren in agrarisch gebied vóór 3 april 1990 omdat dergelijke vee- en varkensbedrijven toen onder bepaalde voorwaarden, voorwaarden waar het bedrijf van de heer Snels aan voldoet, niet tweede klas vergunningsplichtig waren'.

Uit wat voorafgaat blijkt dat het bestuur van oordeel was dat de inrichting van de verzoeker niet vergunningsplichtig was op het ogenblik dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hoogstraten bij besluit van 11 oktober 1977 vergunning verleende voor het houden van 600 varkens en 120 runderen. Aangezien de basisvergunning van een inrichting principieel niet gesitueerd kan zijn op een ogenblik dat de inrichting niet aan de vergunningsplicht is onderworpen en mede rekening houdend met het feit dat de

'ten onrechte' vergunde dieren volledig geïncorporeerd werden in het latere aktenemingsbesluit van 17 februari 1994, moet te dezen aangenomen worden dat voormeld besluit van 17 februari 1994 de basisvergunning voor de inrichting vormt en dat de thans in het geding zijnde uitbreidingsaanvraag geacht moet worden daarop betrekking te hebben. Blijkens de aanhef van het thans bestreden besluit geldt het aktenemingsbesluit van 17 februari 1994 als vergunning tot 1 september 2011. Derhalve kon de verwerende partij niet op goede gronden concluderen dat het administratief beroep betrekking heeft op een vergunning die 'vervallen is op 11 oktober 2007'.

13. Het feit dat de verzoeker een beperkt administratief beroep heeft ingesteld, doet aan deze vaststelling geen afbreuk. Het administratief beroep van de verzoeker tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 21 januari 1993 is, blijkens de bewoordingen van het beroepschrift, uitdrukkelijk beperkt 'in zoverre deze hem de exploitatievergunning weigert voor 2.250 varkens, de opslag van 5.146 m³ mest en de opslag van 116 ton krachtvoeder in silo's, en in zoverre deze hem zekere exploitatievoorwaarden oplegt'. Op het ogenblik van het instellen van het beroep bestond enkel de 'basisvergunning' van 11 oktober 1977 die geldig was tot 11 oktober 2007 zodat een op die vergunning geënte aanvraag tot uitbreiding maximaal verleend kon worden voor een termijn samenvallend met deze van de lopende basisvergunning. Het kan de verzoeker niet ten kwade worden geduid dat zijn beroep niet mede gericht was tegen de toegekende vergunningstermijn die in de gegeven omstandigheden de maximaal mogelijke was.

14. De vergunningsaanvraag die tot het bestreden besluit heeft geleid, heeft betrekking op varkensstallen die gebouwd zijn vóór 1990, terwijl de vergunningsaanvraag tot uitbreiding met 1.590 varkens, die in 1992 werd ingediend, betrekking had op twee stallen die in 1990 werden opgericht. Beide aanvragen staan volledig los van elkaar, zodat het - na een annulatiearrest - stilzwijgend inwilligen van de in 1992 ingediende aanvraag niet van invloed is op het voorwerp van de vergunningsaanvraag die de inzet vormt van voorliggend geding.

15. De omstandigheid dat de verzoeker een nieuwe milieuvergunningsaanvraag voor de uitbreiding van de inrichting zou voorbereiden, vormt geen deugdelijk motief om een hangend administratief beroep als doelloos af te wijzen. De vergunningverlenende overheid kan immers niet anticiperen op het voorwerp van een nog niet ingediende, en dus toekomstige, vergunningsaanvraag. Bovendien legt de verwerende partij geen enkel gegeven voor op grond waarvan zij met absolute zekerheid zou hebben kunnen besluiten dat de verzoeker inmiddels afstand heeft gedaan van de in november 1989 ingediende vergunningsaanvraag die aan de basis ligt van voorliggend geding".

3.10. Intussen hebben de eerste en de tweede verzoeker op 23 juni 2009 een aanvraag ingediend tot het verkrijgen van een milieuvergunning om de varkenshouderij verder te exploiteren en te veranderen. De deputatie van de provincie Antwerpen heeft die aanvraag op 8 oktober 2009 ingewilligd, zodat de

inrichting voortaan omvat : stallen met plaatsen voor 7.630 varkens, de opslag van 1.250 liter methanol, 4.600 kg corrosieve stoffen en 17.119 m³ mest(fracties), een mestverwerkingsinstallatie en een grondwaterwinning. Tevens is akte genomen van een aantal klasse 3-inrichtingen. In artikel 1, § 4, van het vergunningsbesluit van 8 oktober 2009 wordt bepaald dat vanaf de realisatie van de veranderingen alle lopende vergunningen worden opgeheven. De vergunning is verleend voor een termijn die eindigt op 8 oktober 2029.

3.11. Ingevolge het vernietigingsarrest van de Raad van State nr. 204.115 van 20 mei 2010 wordt de beroepsprocedure tegen het besluit van 21 januari 1993 andermaal hernomen. In het kader van die procedure brengt de afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid op 7 juli 2010 een gunstig advies uit. In haar advies van 19 augustus 2010 stelt de afdeling Milieuvergunningen dat het beroep zonder voorwerp is.

3.12. Op 12 januari 2011 neemt de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het thans bestreden besluit : het beroep van de eerste verzoeker wordt zonder voorwerp verklaard en ook ten aanzien van het besluit van 21 januari 1993 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen wordt gesteld dat het zonder voorwerp is.

In de bestreden beslissing wordt onder meer overwogen wat volgt :

"Overwegende dat bij een heroverweging na vernietiging door de Raad van State van het bestreden besluit, de vergunningverlenende overheid verplicht is rekening te houden met de op het ogenblik van de heroverweging geldende reglementering;

Overwegende dat het beroep (een ARAB-vergunningsaanvraag) gericht is tegen het gedeelte weigering van de vergunning om een bestaand varkensbedrijf te veranderen door uitbreiding met een varkensstal voor 2.520 dieren, een opslagplaats voor 5.146 m³ dierlijke mest, een opslagplaats voor 116 ton krachtvoerders in silo's; dat het bestreden besluit dateert van 21 januari 1993; dat er ondertussen reeds heel wat gewijzigd is op de inrichting;

Overwegende dat er in de praktijk altijd meer dieren (stalplaatsen voor varkens) hebben gezeten dan oorspronkelijk vergund; dat het inrichtingsplan, behorende bij het oorspronkelijk ARAB-vergunningsaanvraag (ingediend op 30 oktober 1989), echter in de tijd volledig is achterhaald door het feit dat de

betrokken exploitant reeds verschillende varkensstallen heeft bijgebouwd met geldige stedenbouwkundige vergunningen en onderlinge verplaatsing van dieren;

Overwegende dat er ondertussen op 23 juni 2009 een milieuvergunningsaanvraag werd ingediend voor verder exploiteren en veranderen door uitbreiding en toevoeging tot een totaal van stallen met plaatsen voor 7.630 varkens (13 beren, 825 zeugen, 203 opfokzeugen, 6.589 vleesvarkens) verdeeld over 9 stallen; dat bij besluit nr. MLAV1/09-272/HS van 8 oktober 2009 van de deputatie van de provincie Antwerpen de aangevraagde inrichting werd vergund voor de hernieuwing, uitbreiding en toevoeging tot stallen met plaatsen voor 7.630 varkens, voor een termijn verstrijkend op 8 oktober 2029;

Overwegende dat daardoor het beroep tegen het besluit nr. 2/56.024 f2/sdk van 21 januari 1993 van de deputatie van de provincie van Antwerpen, zonder voorwerp is geworden".

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. Enkel de eerste verzoeker beschikt als aanvrager van de gedeeltelijk geweigerde vergunning over de vereiste hoedanigheid om de bestreden beslissing op ontvankelijke wijze aan te vechten.

5. Het beroep is onontvankelijk in hoofde van de overige verzoekende partijen.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

6. De eerste verzoeker roept in een enig middel de schending in van het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel, van artikel 10, eerste lid, van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming (hierna : ARAB), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad van State nr. 204.115 van 20 mei 2010. Tevens voert de verzoeker machtsoverschrijding aan en stelt hij dat het bestreden besluit de rechtens vereiste feitelijke grondslag ontbeert.

Het middel wordt als volgt toegelicht :

"Uit het bestreden besluit blijkt dat de minister er zomaar vanuit gaat dat de op 8 oktober 2009 verkregen vergunning invloed heeft op de behandeling van de aanvraag, ingediend in november 1989.

Nochtans stelt de minister zelf dat sinds de indiening van de aanvraag verschillende stallen werden bijgebouwd met geldige stedenbouwkundige vergunningen en onderlinge verplaatsing van dieren.

(...) De overheid die beslist over een vergunning, doet dit binnen de grenzen van de aanvraag.

Ook wanneer de bevoegde overheid na een vernietigingsarrest van de Raad van State een vergunningsdossier heroverweegt, moet zij de zaak beoordelen binnen de grenzen aangeduid in de aanvraag (vgl. R.v.St., Verlinden, nr. 192.591 van 23 april 2009).

In casu betekent dit dat de minister enkel uitspraak kon doen over de in november 1989 aangevraagde uitbreiding met 2.520 varkens.

Deze aanvraag staat los van de aanvraag die werd ingediend in juni 2009.

Geen bepaling verplicht de vergunningverlenende overheid om ambtshalve de vraag tot uitbreiding anno 1989 te koppelen aan de vergunning verkregen in oktober 2009.

De minister bewijst ook niet dat zulks in dit geval om een of andere reden noodzakelijk is.

Inzonderheid toont de minister niet aan dat beroepers onmogelijk hun inrichting kunnen uitbreiden boven de 7.630 varkens die werden vergund in de vergunning van 8 oktober 2009.

Het feit dat beroepers hangende de administratieve procedure betreffende de aanvraag uit 1989 een andere vergunning hebben verkregen, betekent niet automatisch dat dit noodzakelijkerwijze een invloed moet hebben op de hangende aanvraag.

Rekening houdend met dat gegeven kan de minister, binnen haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid, niet op deugdelijke gronden zelf de inmiddels verkregen vergunning gaan betrekken bij de aanvraag uit 1989.

(...) Uit de vergunning dd. 8 oktober 2009 mag niet worden afgeleid dat het maximaal aantal dieren dat beroepers mogen houden daarmee definitief vastgesteld werd en dat de minister bij het treffen van het bestreden besluit daardoor gebonden was.

De minister is bij het nemen van de bestreden beslissing dan ook bijzonder onzorgvuldig en onredelijk te werk gegaan, door uit de in oktober 2009 verkregen milieuvergunning meteen af te leiden dat het indertijd ingestelde administratief beroep tegen de weigering van de uitbreiding met 2.025 varkens 'zonder voorwerp' zou zijn.

De devolutieve werking van het beroep impliceert dat de beroepsinstantie de vergunningsaanvraag waarop het beroep betrekking heeft zowel wat de legaliteit als de opportuniteit betreft terug onderzoekt (cf. o.m. R.v.St., Van De Voorde, nr. 102.580 van 17 januari 2002).

(...) Bovendien schendt de minister het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest nr. 204.115 van 20 mei 2010, nu de Raad van State daarin reeds overwoog dat de minister geen enkel gegeven voorlegde op grond waarvan zij met absolute zekerheid zou hebben kunnen besluiten dat eerste

beroeper inmiddels afstand had gedaan van de in november 1989 ingediende vergunningsaanvraag.

Dit is thans in het bestreden besluit evenmin het geval.

Eerste beroeper heeft integendeel op generlei wijze afstand gedaan van het administratief beroep ingesteld op 15 maart 1993.

Het komt de minister in geen geval toe dit in de plaats van eerste beroeper te doen.

Er kan dan ook niet anders worden vastgesteld dan dat de minister de in het middel aangehaalde bepalingen heeft geschonden".

7. In haar memorie van antwoord haalt de verwerende partij vooreerst de motieven van de bestreden beslissing aan. Vervolgens stelt zij dat de eerste verzoeker op 15 maart 1993 een beperkt administratief beroep heeft ingesteld tegen de weigering van de vergunning voor 2.250 varkens, dat de overheid die beslist over een vergunning zulks altijd doet binnen de grenzen van de aanvraag, dat dit ook het geval is wanneer de vergunningverlenende overheid een dossier heroverweegt na een vernietigingsarrest van de Raad van State, dat de verzoeker intussen bij besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen van 8 oktober 2009 vergunning heeft verkregen voor de exploitatie van een inrichting met stallen voor in totaal 7.630 varkens, dat vastgesteld dient te worden dat de verzoeker heden over een vergunning beschikt voor het veelvoud van hetgeen hij vroeg ten tijde van het instellen van het administratief beroep, zodat zij correct heeft geoordeeld dat het beroep in kwestie zonder voorwerp is geworden.

8. In de memorie van wederantwoord herhaalt de eerste verzoeker in wezen de uiteenzetting van zijn verzoekschrift.

Beoordeling

9. In zoverre in het bestreden besluit wordt overwogen dat het inrichtingsplan, horende bij de oorspronkelijke ARAB-vergunningsaanvraag "in de tijd volledig is achterhaald door het feit dat de betrokken exploitant reeds verschillende varkensstallen heeft bijgebouwd met geldige stedenbouwkundige vergunningen en onderlinge verplaatsing van dieren", heeft de Raad van State in zijn arrest nr. 146.545 van 23 juni 2005 reeds geoordeeld dat "het louter feit dat gedurende de uitermate lange periode van behandeling van de

vergunningsaanvraag - in casu meer dan zes jaar - op een inrichting stallen werden afgebroken en bijgebouwd waarvoor geldige bouwvergunningen zijn verleend, niet zomaar meebrengt dat de overheid zich geen juist oordeel kan vormen over de concrete hinderaspecten die de exploitatie van de stallen waarop de vergunningsaanvraag sloeg zou teweegbrengen" en dat "in elk geval de verwerende partij nalaat enige verduidelijking te geven waarom de gewijzigde toestand een gefundeerde beoordeling onmogelijk zou maken". Het is thans, bijna 23 jaar na het indienen van de aanvraag en 19 jaar na het instellen van het administratief beroep, niet anders.

Uit de vaststelling dat de eerste verzoeker op 8 oktober 2009 van de deputatie van de provincie Antwerpen een vergunning heeft verkregen voor het houden van 7.630 varkens, volgt niet dat hij geacht moet worden afstand te hebben gedaan van de uitbreiding met 2.520 varkens die werd geweigerd door het deputationbesluit van 21 januari 1993 dat voorwerp is van de administratieve beroepsprocedure.

Het enig middel is gegrond.

BESLISSING

1. Het beroep tot nietigverklaring is onontvankelijk in hoofde van de tweede en de derde verzoekende partij.

2. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 12 januari 2011 waarbij het beroep van Lucas Snels tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 21 januari 1993, houdende weigering van de vergunning voor de uitbreiding van een landbouwbedrijf, gelegen aan de Princeven 4 te Minderhout-Hoogstraten, zonder voorwerp wordt verklaard.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De tweede en de derde verzoekende partij worden verwezen in de overige kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

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

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin