

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 226.824 van 20 maart 2014
in de zaak A. 208.599/VII-38.800.**

In zake : 1. Lucas SNELS
 2. 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 19 april 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 15 februari 2013 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 21 januari 1993, houdende het gedeeltelijk verlenen van de milieuvergunning aan Lucas Snels voor de uitbreiding van een landbouwbedrijf, gelegen aan de Princeven 4 te Minderhout-Hoogstraten, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

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.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende 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 30 januari 2014.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Caroline De Mulder, die loco advocaat Philippe Van Wesemael verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Dirk Abbeloos, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ronny Vercruyssen 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. Het geding heeft betrekking op de uitbating van 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 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 verleent de deputatie van de provincie Antwerpen de gevraagde vergunning voor het houden van 15 grote zoogdieren en de opslag van 970 m³ dierlijke mest, 13 ton krachtvoerders in silo's en 20.000 liter gasolie in bovengrondse houders.

De vergunning wordt evenwel geweigerd voor het houden van 2.520 varkens en de opslag van 5.146 m³ dierlijke mest en 116 ton krachtvoerders in silo's.

3.5. 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. Bij 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 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 dit 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 eerste verzoeker en Peter Snels 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 de beslissing 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 verklaart de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het beroep van eerste verzoeker opnieuw zonder voorwerp en ook ten aanzien van de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 21 januari 1993 wordt gesteld dat zij zonder voorwerp is.

In die beslissing van 12 januari 2011 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".

3.13. Bij arrest nr. 219.632 van 7 juni 2012 vernietigt de Raad van State voormelde beslissing van 12 januari 2011, op grond van de volgende motieven :

"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 deputatiebesluit van 21 januari 1993 dat voorwerp is van de administratieve beroepsprocedure.

Het enig middel is gegrond".

3.14. De administratieve beroepsprocedure wordt andermaal hernomen en in dat kader verleent de afdeling Ruimtelijke Planning en Stedenbouwkundig Beleid een gunstig advies, terwijl de afdeling Milieuvergunningen voorstelt om de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 21 januari 1993 te bevestigen.

3.15. Op 15 februari 2013 verklaart de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het beroep van eerste verzoeker ontvankelijk doch ongegrond en bevestigt zij de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 21 januari 1993.

Dit is het thans bestreden besluit dat als volgt is gemotiveerd :

"(...)

Overwegende dat het beroep ingediend door de exploitant betrekking heeft op het weigeren van een milieuvergunning voor het stallen van 2.520 varkens en bijhorende opslag van krachtvoerders en dierlijke mest; dat de vergunning wel werd verleend voor het stallen van 15 grote zoogdieren, de opslag voor 970 m³ dierlijke mest, 13 ton krachtvoerders en 20.000 l gasolie;

Overwegende dat de Raad van State op 23 juni 2005 het ministerieel besluit van 14 mei 1996, waarbij het beroep zonder voorwerp werd verklaard omdat de documenten en plannen van de originele aanvraag niet met de bestaande toestand overeenkwamen en bepaalde stallen werden afgebroken, vernietigde;

Overwegende dat de Raad van State op 20 mei 2010 het ministerieel besluit van 14 juli 2008, waarbij het beroep zonder voorwerp werd verklaard omdat het beroep betrekking zou hebben op een vergunningsbesluit waarvan de geldigheidstermijn is verstreken, vernietigde;

Overwegende dat bij ministerieel besluit van 12 januari 2011 het beroep zonder voorwerp werd verklaard omdat enerzijds het inrichtingsplan, horende bij de oorspronkelijke ARAB vergunningsaanvraag (ingediend op 30 oktober

1989), door de tijd volledig werd achterhaald aangezien de betrokken exploitant reeds verschillende varkensstallen heeft bijgebouwd met geldige stedenbouwkundige vergunningen en onderlinge verplaatsing van dieren en anderzijds omdat de exploitant op 8 oktober 2009 een milieuvergunning verkreeg voor het stallen van 7.630 varkens;

Overwegende dat de Raad van State het ministerieel besluit nr. AMV/003775/1013 van 12 januari 2011, waarbij het beroep zonder voorwerp werd verklaard, op 7 juni 2012 heeft vernietigd op basis van volgende elementen:

- louter het feit dat op een inrichting stallen werden afgebroken en bijgebouwd waarvoor geldige bouwvergunningen zijn verleend, brengt niet zomaar mee 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; in ieder geval laat de verwerende partij na om enige verduidelijking te geven waarom de gewijzigde toestand een gefundeerde beoordeling onmogelijk zou maken;
- 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 deputatiebesluit van 21 januari 1993 dat voorwerp is van de administratieve beroepsprocedure;

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 in een straal van circa 100 m rondom de perceelsgrens 1 woning is gelegen; dat op circa 1.400 m een woongebied en op circa 1.500 m een natuurgebied zijn gelegen;

Overwegende dat tijdens het openbaar onderzoek geen bezwaarschriften werden ingediend;

Overwegende dat de inrichting in 2010 werd overgenomen door Snelvri bvba; dat er aan de exploitant op 17 november 2011 een milieuvergunning werd verleend voor de uitbreiding van een varkenshouderij met 1.358 varkens zodat het totaal aantal vergunde stalplaatsen voor varkens op 8.988 uitkomt, waarvan 12 beren, 203 opfokzeugen, 825 zeugen en 7.948 vleesvarkens; dat de exploitant dus een milieuvergunning heeft voor een veelvoud van de varkens aangevraagd in onderhavige vergunningsaanvraag;

Overwegende dat niet alleen het aantal dieren in de huidige vergunningscontext sterk verschilt van de destijds beoogde toestand, maar dat ook het inrichtingsplan van onderhavige aanvraag door de tijd volledig achterhaald werd; dat er stallen werden bijgebouwd en afgebroken; dat verder het aantal dieren per stal werd gewijzigd en dat er geen runderen meer worden gehouden op de inrichting;

Overwegende dat het nu, gelet op de huidige vergunningstoestand en de onderhavige aanvraag, niet valt uit te sluiten dat de exploitant 11.508 varkens

(8.988 + 2.520) op het bedrijf wenst te houden;

Overwegende dat de huidige toestand sterkt verschilt van de toestand na vergunning van de aanvraag van 1989; dat de buurtbewoners zich tijdens het destijds uitgevoerde openbaar onderzoek niet hebben kunnen uitspreken over de onderhavige aanvraag in de huidige context;

Overwegende dat de Raad van State in het arrest nr. 213.339 van 19 mei 2011 oordeelt dat de finaliteit van het openbaar onderzoek erin bestaat derden-belanghebbenden adequaat voor te lichten zodat zij met kennis van zaken hun bezwaren en opmerkingen tegen de geplande activiteiten zouden kunnen indienen; dat aan die finaliteit slechts wordt voldaan indien de vergunningsaanvraag en zijn bijlagen, die gedurende het openbaar onderzoek ter inzage liggen bij de diensten van het gemeentebestuur, voldoende precieze gegevens bevatten op basis waarvan derden-belanghebbenden kunnen inschatten welke hinder en risico's aan de exploitatie verbonden zijn en die mogelijk van aard zijn hun leefomgeving nadelig te beïnvloeden;

Overwegende dat derden-belanghebbende tijdens het destijds uitgevoerde openbaar onderzoek onmogelijk konden inschatten welke de hinder en risico's van onderhavige aanvraag zouden zijn in de huidige context;

Overwegende dat uit voorgaande blijkt dat de inrichting essentiële wijzigingen heeft ondergaan ten opzichte van de in onderhavige aanvraag beoogde inrichting;

Overwegende dat in onderhavige aanvraag een uitbreiding met 2.520 varkens gevraagd wordt; dat er in de toestand na vergunning van de aanvraag van 1989 dus 11.508 varkens op het bedrijf zouden gehouden worden; dat de aanvraag betrekking heeft op een activiteit die voorkomt op de lijst van bijlage II bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage, meer bepaald in de categorie 'wijziging of uitbreiding van projecten van bijlage I of II, waarvoor reeds een vergunning is afgegeven, die zijn of worden uitgevoerd en die aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben (niet in bijlage I opgenomen wijziging of uitbreiding)'; dat het aanvraagdossier noch een milieueffectrapport, noch een ontheffingsdossier bevat;

Overwegende dat er op de inrichting nieuwe stallen gebouwd moeten worden om de gevraagde uitbreiding te kunnen realiseren; dat artikel 5.9.2.1.bis, §1, van titel II van het VLAREM stelt dat nieuwe stallen ammoniakemissiearm gebouwd moeten worden; dat uit het aanvraagdossier niet blijkt dat het bedrijf zou worden uitgerust met voorzieningen ter beperking van de ammoniakemissie; dat de Raad van State in het arrest nr. 196.159 van 17 september 2009 oordeelt dat het ministerieel besluit van 19 maart 2004 houdende vaststelling van de lijst van ammoniakemissiearme stalsystemen, uitdrukkelijk en ondubbelzinnig aangeeft dat de vergunningsaanvraag de vereiste concrete gegevens moet bevatten omtrent het systeem waarin de exploitant voorziet ter beperking van de ammoniakuitstoot van de stallen;

Overwegende dat de inrichting (overeenkomstig de EU-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) een GPBV-installatie betreft waarvoor in toepassing van artikel 43ter van titel I van het VLAREM uitdrukkelijk is gesteld dat alle passende preventieve

maatregelen tegen verontreiniging moeten getroffen worden door toepassing van de beste beschikbare technieken zodat geen belangrijke verontreiniging veroorzaakt kan worden; dat uit het aanvraagdossier niet blijkt dat de exploitant maatregelen tegen verontreiniging toepast, laat staan de beste beschikbare technieken toepast;

Overwegende dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat het beroep ongegrond te verklaren en het bestreden besluit te bevestigen".

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie nopens het belang van de tweede verzoekende partij

4. De verwerende partij werpt op dat de tweede verzoekende partij geen persoonlijk en direct belang heeft bij het huidige vernietigingsberoep, aangezien de betrokken milieuvergunningsaanvraag enkel door eerste verzoeker is ingediend en ook alle andere milieuvergunningen verleend zijn aan eerste verzoeker.

Beoordeling

5. Enkel eerste verzoeker (hierna : verzoeker) beschikt als aanvrager van de gedeeltelijk geweigerde vergunning over de vereiste hoedanigheid om het bestreden besluit op ontvankelijke wijze aan te vechten.

6. Het beroep is bijgevolg onontvankelijk in hoofde van de tweede verzoekende partij.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

7. In een enig middel voert verzoeker de schending aan 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 de arresten van de Raad van State nr. 146.545 van 23 juni 2005, nr. 204.115 van 20 mei 2010 en nr. 219.632 van 7 juni 2012. Tevens voert verzoeker machtsoverschrijding aan en stelt hij dat het bestreden besluit de rechtens vereiste feitelijke grondslag ontbeert.

Hij betoogt dat de verwerende partij met het bestreden besluit niet alleen abstractie maakt van voormelde vernietigingsarresten, doch tevens haar eigen onzorgvuldigheid camoufleert door de aanvraag bijna 24 jaar na de indiening ervan als onvoldoende te bestempelen.

Het middel wordt als volgt toegelicht :

"Uit het bestreden besluit blijkt vooreerst dat de minister er zomaar vanuit gaat dat de op 8 oktober 2009 en 17 november 2011 verkregen vergunningen invloed hebben 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, moet dit doen 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 vergunningen verkregen in oktober 2009 en november 2011.

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 8.988 varkens die tot op heden werden vergund.

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 vergunningen dd. 8 oktober 2009 en 17 november 2011 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 werd nogmaals door de Raad van State bevestigd in het arrest nr. 219.632 van 7 juni 2012 : '(...)'.
Dit is thans evenmin het geval.

Beroepers hebben 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 beroepers te doen.

(...)"

Voor zover daarnaast in het bestreden besluit wordt geoordeeld dat een nieuw openbaar onderzoek vereist is als gevolg van de gewijzigde toestand ten aanzien van het tijdstip van de aanvraag in 1989, verwijst verzoeker naar voormelde arresten nrs. 146.545 en 219.632 en stelt hij dat ook in het thans bestreden besluit de verwerende partij nalaat te duiden waarom het onmogelijk zou zijn om de concrete hinderaspecten van de aanvraag, rekening houdend met de reeds aanwezige exploitatie, te beoordelen en waarom de gewijzigde toestand een gefundeerde beoordeling onmogelijk zou maken. Waar het bestreden besluit in dat verband verwijst naar arrest nr. 213.339 van 19 mei 2011, merkt verzoeker op dat de problematiek in dat arrest niet vergelijkbaar is met deze in het voorliggend

dossier, aangezien dat arrest betrekking heeft op een aanvraag waarbij geen detailplan was gevoegd en waarvan de opmaak vervolgens als bijzondere voorwaarde werd opgelegd in de vergunning, terwijl bij het voorliggend aanvraagdossier destijds wel alle nodige inlichtingen werden verschaft, waarna de aanvraag ontvankelijk en volledig werd verklaard en onderworpen aan een openbaar onderzoek, net zoals zijn andere aanvragen. Verzoeker ziet dan ook geen reden voor het organiseren van een nieuw openbaar onderzoek, nu de verwerende partij kennis heeft van alle nodige gegevens en de betrokken inrichting weliswaar wijzigingen heeft ondergaan, doch niet de aanvraag.

In zoverre in het bestreden besluit wordt gesteld dat de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvoor de verplichting tot opmaak van een milieueffectenrapport (hierna : MER) geldt, wijst verzoeker erop dat de aanvraag slechts betrekking heeft op 2.520 varkens en dat de verwerende partij er zelf voor verantwoordelijk is dat gedurende twintig jaar geen enkele geldige beslissing in dit dossier werd genomen. Verzoeker hekelt dan ook het feit dat de verwerende partij thans de aanvraag weigert op basis van regelgeving die ten tijde van de aanvraag nog niet bestond en die er evenmin op van toepassing is.

Waar het bestreden besluit ten slotte vermeldt dat de aanvraag niet voldoet aan artikel 5.9.2.1bis, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II), stelt verzoeker dat die bepaling, ingevoerd bij besluit van de Vlaamse regering van 19 september 2003, onmogelijk van toepassing kan zijn op een aanvraag daterend van 1989. Ook merkt verzoeker op dat het in het bestreden besluit aangehaalde arrest nr. 196.159 van 17 september 2009 te dezen niet dienstig is op de voorliggende aanvraag, aangezien dat arrest betrekking heeft op een aanvraag die op het ogenblik van de indiening ervan wel degelijk diende te voldoen aan voormeld artikel 5.9.2.1bis, § 1.

8. De verwerende partij antwoordt vooreerst dat in het bestreden besluit geen sprake is van het "zonder voorwerp" zijn van of verzoekers "afstand" van het administratief beroep, zodat het middel ter zake feitelijke grondslag mist.

Voorts zet zij uiteen dat in het bestreden besluit terecht wordt gesteld dat de omwonenden tijdens het destijds gevoerde openbaar onderzoek niet op grond van voldoende precieze gegevens hebben kunnen inschatten welke hinder en risico's aan de betrokken aanvraag, in de huidige sterk gewijzigde context, zijn verbonden. De verwerende partij wijst erop dat de door verzoeker in dat verband aangehaalde arresten nrs. 146.545 en 219.632 geen melding maken van de rechten van derden-belanghebbenden en dat dan ook niet valt in te zien hoe het gezag van gewijsde van die arresten zou kunnen zijn geschonden. Zij stelt dat bovendien uit het bestreden besluit blijkt dat zij de hinderaspecten van de aanvraag heeft onderzocht en deze niet volstaat om de hinder te beperken of te remediëren. Daarenboven meent zij dat het bestreden besluit terecht verwijst naar arrest nr. 213.339, waarin de finaliteit van het openbaar onderzoek wordt uiteengezet.

Wat betreft het MER-plichtig zijn van de activiteiten die het voorwerp uitmaken van de betrokken aanvraag, voert zij aan dat verzoeker zijn standpunt ter zake, dat de desbetreffende regelgeving niet van toepassing zou zijn, niet verder toelicht en merkt zij op dat volgens vaste rechtspraak van de Raad van State de vergunningverlenende overheid bij haar heroverweging na een vernietigingsarrest verplicht is rekening te houden met de op dat ogenblik geldende reglementering.

Wat voorts de toepassing van artikel 5.9.2.1bis, § 1, van Vlarem II betreft, wijst zij erop dat luidens arrest nr. 196.159 "de vergunningsaanvraag zelf de vereiste concrete gegevens moet bevatten omtrent het luchtwassysteem waarin de exploitant voorziet ter beperking van de ammoniakuitstoot van de stallen", hetgeen te dezen niet het geval was en herhaalt zij dat bij een heroverweging na vernietiging rekening moet worden gehouden met de op dat ogenblik geldende reglementering.

Tot slot merkt zij op dat het middel geen argumentatie bevat omtrent de vaststelling in het bestreden besluit dat uit de aanvraag niet blijkt dat de exploitant maatregelen tegen verontreiniging treft door toepassing van de Beste Beschikbare Technieken (hierna : BBT).

9. Verzoeker dupliceert in zijn memorie van wederantwoord dat niet valt in te zien waarom de huidige situatie anders zou zijn dan bij de eerdere beroepsbeslissingen, ook al wijst de verwerende partij nu wel expliciet naar de rechten van derden-belanghebbenden. Daarnaast stelt hij dat in de memorie van antwoord volledig wordt voorbijgegaan aan het feit dat zijn andere aanvragen in het recente verleden steeds werden onderworpen aan een openbaar onderzoek. Voorts beklemtoont hij dat in het verzoekschrift wel degelijk wordt verduidelijkt waarom de MER-plicht niet van toepassing is op de voorliggende aanvraag en dat in de memorie van antwoord eveneens volledig wordt voorbijgegaan aan het argument dat arrest nr. 196.159 betrekking heeft op een geheel andere situatie.

10. In zijn laatste memorie laat verzoeker nog gelden dat artikel 43ter van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I), luidens hetwelk alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging moeten worden getroffen middels toepassing van de BBT, nog niet in voege was ten tijde van het indienen van de vergunningsaanvraag in 1989. Bovendien merkt hij op dat overeenkomstig de overgangsregeling vervat in artikel 82 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999 tot wijziging van Vlarem I en van het besluit van de Vlaamse regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones, voormeld artikel 43ter enkel van toepassing is op vergunningsaanvragen ingediend na de inwerkingtreding van genoemd besluit van 12 januari 1999. Verzoeker is dan ook van mening dat voormeld artikel 43ter geen weigeringsgrond kan vormen voor de betrokken aanvraag. Daarenboven wijst hij erop dat pas met richtlijn 96/61/EG van de Raad

van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging sprake was van "GPBV-inrichtingen".

Beoordeling

11. Aangezien sedert het indienen van de vergunningsaanvraag circa 25 jaar zijn verstreken, kan geredelijk worden aangenomen dat de feitelijke toestand op de plaats van exploitatie wijzigingen heeft ondergaan. Daaruit volgt echter niet dat de aanvraag zelf in de loop van de procedure werd gewijzigd. Ten onrechte leidt de verwerende partij uit de omstandigheid dat de "inrichting" essentiële wijzigingen heeft ondergaan, af dat het destijds gehouden openbaar onderzoek in het licht van de actuele toestand van het bedrijf onvolkomen was en de rechten van derden-belanghebbenden thans worden geschonden. In de aanhef van de bestreden beslissing wordt overigens gesteld dat "tijdens het openbaar onderzoek (...) geen bezwaarschriften (werden) ingediend".

De bestreden weigeringsbeslissing steunt voorts op de onvolledigheid van het aanvraagdossier. Daarbij houdt de verwerende partij rekening met een aantal wijzigingen van de milieureglementering die in voege zijn getreden nadat verzoeker in november 1989 zijn aanvraag had ingediend.

De volledigheid van een vergunningsaanvraag dient in principe getoetst te worden aan de wetkrachtige bepalingen die van toepassing zijn op het ogenblik van de indiening ervan. Aangezien de bestreden beslissing echter het resultaat is van de herneming van de vergunningsprocedure na een vernietigingsarrest, wordt er in de eerste plaats op gewezen dat de terugwerkende kracht van een vernietigingsarrest van de Raad van State niet impliceert dat de vergunningverlenende overheid bij het nemen van een nieuwe beslissing over de aanvraag de wetgeving moet toepassen die gold ten tijde van het indienen ervan. Integendeel is zij als orgaan van het actief bestuur ertoe gehouden de reglementering toe te passen die geldt op het ogenblik waarop zij opnieuw uitspraak doet over het ingediende administratief beroep. Het na een

vernietigingsarrest te verlenen rechtsherstel, dat niet noodzakelijk een herstel in natura hoeft in te houden, moet evenwel zorgvuldig gebeuren en verplicht de vergunningverlenende overheid daarom tot een volledig heronderzoek van de zaak, met inbegrip van de wettelijke overgangsregelingen die inhouden dat de nieuw tussengekomen reglementering niet van toepassing is op vergunningsaanvragen die ingediend werden vóór de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen of op hangende aanvragen waarover op dat ogenblik nog geen definitieve beslissing werd genomen.

Te dezen wordt vastgesteld dat de verwerende partij zich heeft beperkt tot de opsomming van een aantal reglementaire ontwikkelingen sedert het indienen van de aanvraag, met name het MER-plichtig worden van de inrichting en de nieuwe voorschriften inzake het gebruik van ammoniakemissiearme stalsystemen en de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (GPBV). Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt evenwel niet dat de verwerende partij terdege heeft onderzocht of de aangehaalde voorschriften effectief van toepassing zijn bij de beoordeling van de volledigheid van de in 1989 ingediende aanvraag waarover in 2013 uitspraak wordt gedaan. Bijgevolg heeft de verwerende partij het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden.

Het enig middel is gegrond.

BESLISSING

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

2. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 15 februari 2013 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 21 januari 1993, houdende het gedeeltelijk verlenen van de milieuvergunning aan Lucas Snels voor de uitbreiding van een

landbouwbedrijf, gelegen aan de Princeven 4 te Minderhout-Hoogstraten, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

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

4. De tweede verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van haar beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig maart tweeduizend veertien, 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