RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 230.407 van 5 maart 2015
in de zaak A. 207.883/VII-38.743.

In zake : Jean NAESSENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gwijde Vermeire
kantoor houdend te 9000 Gent
Voskenslaan 301
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :
de BVBA VERBIVAR
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Marc D'Hoore en Gregory Vermaercke
kantoor houdend te 8200 Brugge - Sint-Andries
Dirk Martensstraat 23
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 februari 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 4 december 2012 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 7 juni 2012, houdende het gedeeltelijk verlenen van de milieuvergunning aan de BVBA Verbivar voor het verder exploiteren en veranderen van een varkenshouderij, gelegen aan de

Landegemstraat 4 te Nevele-Vosselare, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 25 maart 2013. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 februari 2015.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gwijde Vermeire, die verschijnt voor verzoeker, advocaat Stijn Van Hulle, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Gregory Vermaercke, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste Auditeur Peter Provoost 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 De bestreden beslissing wordt genomen nadat een eerdere beslissing van 7 februari 2007 bij arrest van de Raad van State nr. 197.142 van 22 oktober 2009 en een beslissing van 10 mei 2010 over dezelfde vergunningsaanvraag bij arrest van de Raad van State nr. 210.532 van 20 januari 2011 werd vernietigd wegens onregelmatigheden bij het openbaar onderzoek, meer bepaald in verband met de organisatie van een informatievergadering.

3.2 Beide vernietigde beslissingen werden genomen na administratief beroep tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 13 juli 2006, waarbij, als gevolg van een aanvraag van 15 maart 2006, aan de tussenkomende partij een milieuvergunning werd verleend voor het veranderen van een inrichting die sinds 2001 was vergund.

3.3 Voor de gegevens van de zaak wordt verwezen naar deze arresten.

3.4 Nadat op 25 november 2011 een ontheffing van MER-plicht werd verleend door de dienst MER, dient de BVBA Verbivar op 21 december 2011 een nieuwe milieuvergunningsaanvraag in voor het verder exploiteren en veranderen van een varkenshouderij.

3.5 De informatievergadering zou op 15 februari 2012 georganiseerd zijn.

3.6 Op 7 juni 2012 wordt de gevraagde milieuvergunning verleend door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen.

3.7 Verzoeker gaat tegen deze vergunning in beroep bij de bevoegde Vlaamse minister op 24 juli 2012.

3.8 In graad van beroep worden de nodige adviezen ingewonnen :

- het agentschap voor Natuur en Bos geeft een gunstig advies;
- de dienst Grondwaterbeheer van de afdeling Operationeel Waterbeheer van de Vlaamse Milieumaatschappij adviseert gunstig;
- de afdeling Milieuvergunningen adviseert voorwaardelijk gunstig;
- het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, afdeling Ruimtelijke Planning en Stedenbouwkundig Beleid, geeft een gunstig advies;
- de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie geeft een voorwaardelijk gunstig advies.

3.9 Op 4 december 2012 verklaart de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het beroep gedeeltelijk gegrond, en wordt de milieuvergunning verleend onder bijkomende bijzondere voorwaarden.

Dit is de bestreden beslissing. Zij bevat onder meer de volgende motieven :

> "Overwegende dat de inrichting eind jaren '60 opgericht is door de vader van de huidige zaakvoerder; dat op 9 oktober 1991 in beroep een vergunning werd verleend voor 20 jaar voor het houden van 1.890 varkens en 162 grote runderen; dat in 2001 vergunning werd verleend voor het houden van 2.336 varkens en een mestverwerkingsinstallatie tot het eind van de lopende basisvergunning;
>
> Overwegende dat op 13 juli 2006 vergunning werd verleend voor het houden van 3.616 varkens door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen; dat bevestiging van dit besluit in beroep op 7 februari 2007 door de minister door de beroepsindieners werd aangevochten voor de Raad van State met een vernietiging van het ministerieel besluit tot gevolg op 22 oktober 2009 wegens het niet houden van een informatievergadering; dat er alsnog een informatievergadering werd georganiseerd tijdens de beroepsprocedure; dat het besluit van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 2006 na Raad van State opnieuw werd bevestigd door de

minister op 10 mei 2010; dat dit nogmaals door de beroepsindieners werd aangevochten voor de Raad van State met een vernietiging van het ministerieel besluit tot gevolg op 20 januari 2011 wegens het niet houden van een informatievergadering tijdens het openbaar onderzoek: dat nog geen definitieve beslissing werd genomen door de minister in dit beroepsdossier waardoor de inrichting nog steeds rechtsgeldig wordt geëxploiteerd op basis van de milieuvergunning verleend door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen op 13 juli 2006".

IV. Onderzoek van de middelen

Tweede middel

Standpunten van de partijen

4. Als tweede middel voert verzoeker de schending aan van artikel 37 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, van de arresten van de Raad van State nr. 210.532 van 20 januari 2011 en nr. 197.142 van 22 oktober 2009, van het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 33 van de Grondwet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 op de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet), van artikel 17 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunnig (hierna : milieuvergunningsdecreet) "en van art. 52, 3° van Vlarem I". Tevens wordt de onwettigheid ingeroepen van het deputatiebesluit van 13 juli 2006, de schending "van het rechtsbeginsel dat de arresten van de Raad van State gezag van gewijsde hebben erga omnes en terugwerken in de tijd" en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Verzoeker beroept zich ook op machtsoverschrijding en op de onwettigheid van het "ontheffingsbesluit MER" van de gelijknamige dienst van 25 november 2011.

Het middel houdt kort samengevat in dat geen of minstens niet voldoende rekening werd gehouden met de eerdere arresten van de Raad van State en met de rechtsgevolgen hiervan. Deze arresten hebben het eerdere ministerieel besluit over de milieuvergunningsaanvraag vernietigd wegens schending van de

regelgeving inzake het openbaar onderzoek. Het deputatiebesluit van 13 juli 2006 was volgens verzoeker uiteraard behept met hetzelfde gebrek. Hij verwijst daarbij naar artikel 159 van de Grondwet. De informatievergadering vond immers pas plaats nadat de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen in juli 2006 besliste zodat ook die beslissing strijdig was met onder meer artikel 18 van het milieuvergunningsdecreet. Desalniettemin houdt de minister wel rekening met dit besluit door te overwegen dat "de inrichting nog steeds rechtsgeldig wordt geëxploiteerd op basis van de milieuvergunning verleend door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen op 13 juli 2006".

5. De verwerende partij stelt hier tegenover dat bij de schorsing van de tenuitvoerlegging of de vernietiging van een ministerieel besluit waarbij een milieuvergunning werd verleend, de aanvrager van de vergunning voorlopig terug gebruik kan maken van de door de deputatie in eerste aanleg verleende milieuvergunning waartegen het georganiseerd administratief beroep bij de minister werd aangetekend. Die in eerste aanleg verleende vergunning "herleeft" volgens haar in dat geval. Noch de devolutieve kracht van het hoger beroep, noch het algemeen rechtsbeginsel inzake de terugwerkende kracht van annulatiearresten, impliceert volgens haar dat een arrest van de Raad van State waarbij de vernietiging van een ministerieel besluit wordt bevolen, meteen ook tot gevolg zou hebben dat het in eerste aanleg verleende besluit van de deputatie uit het rechtsverkeer zou worden genomen. De terugwerkende kracht van annulatiearresten zou integendeel impliceren dat de beslissing die door de verzoekende partij werd aangevochten, retroactief ongedaan wordt gemaakt en van in het begin verdwijnt uit de rechtsorde. De verwerende partij stelt dat een vernietigingsmotief niet kan worden uitgebreid tot beslissingen waarover de Raad van State zich in het beschikkend gedeelte van het arrest niet heeft uitgesproken, zodat het gezag van een annulatiearrest dat betrekking heeft op een in graad van administratief beroep verleend ministerieel besluit, de in eerste aanleg genomen beslissing van de deputatie niet raakt. Ook indien een andere beslissing, zoals de in eerste aanleg verleende beslissing van de deputatie, door dezelfde onwettigheid zou zijn aangetast, dan blijft deze volgens de verwerende partij behouden en kan

deze worden uitgevoerd zolang geen rechter zich expliciet over de onwettigheid ervan heeft uitgesproken. Daaraan wordt, steeds volgens de verwerende partij, geen afbreuk gedaan door het feit dat het bestreden besluit er op wijst dat verzoeker als beroepsargument had aangehaald dat ook het besluit van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 13 juli 2006 onwettig zou zijn.

6. De tussenkomende partij sluit zich bij dit verweer aan en betoogt bijkomend dat de motiveringswet te dezen niet van toepassing is aangezien zij volgens haar artikel 6 slechts van toepassing is "op de bijzondere regelingen waarbij de uitdrukkelijke motivering van bepaalde bestuurshandelingen is voorgeschreven, in zoverre deze regelingen minder strenge verplichtingen opleggen". In voorliggend geval dient rekening gehouden te worden met 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), dat een bijzondere motiveringsplicht oplegt die geenszins minder streng zou zijn dan deze die voortvloeit uit de bepalingen van de motiveringswet. Bovendien voorziet ook artikel 4.3.3, § 3, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid in een specifieke en strengere motivering, waardoor de motiveringswet niet van toepassing kan zijn. Het middel zou om die reden niet ontvankelijk zijn.

Volgens de tussenkomende partij is het middel evenzeer onontvankelijk in zoverre het steunt op artikel 17 van het milieuvergunningsdecreet, aangezien die bepaling van toepassing is op de vergunningsverlening in eerste aanleg, en het te dezen gaat om een uitspraak in beroep.

Ten slotte zou de verwerende partij, zelfs indien de exploitatie nog vergund zou zijn geweest op basis van het deputatiebesluit van 13 juli 2006, de nieuwe milieu- en vergunningsaanvraag niet hebben moeten weigeren. De tussenkomende partij merkt daarbij op dat de bestreden beslissing en de ontheffingsbeslissing verleend werden nadat de verwerende partij en de dienst

MER alle mogelijke hinderaspecten en -effecten met betrekking tot zowel de reële als beoogde toestand van de exploitatie van de tussenkomende partij in overweging had genomen, zodat geenszins ingezien kan worden in welke mate zij op basis van vermeende foutieve gegevens tot hun beslissing zijn gekomen.

7. In zijn memorie van wederantwoord vraagt verzoeker de deputatiebesluiten van 13 juli 2006 en 25 november 2011 op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te verklaren. Daarnaast acht hij artikel 2 en 3 van de motiveringswet "strengere bepalingen" dan deze van artikel 52, 3° van Vlarem I.

8. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij toe, nadat in het auditoraatsverslag was gewezen op de inhoud van het arrest van de Raad van State nr. 224.244 van 4 juli 2013, dat, ongeacht de devolutieve werking van het administratief beroep, de in eerste administratieve aanleg door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen genomen beslissing haar volle en uitvoerbare rechtskracht blijft behouden tot op het ogenblik dat uitspraak wordt gedaan over het tegen die beslissing ingediende administratief beroep. Overeenkomstig artikel 24, § 3, van het milieuvergunningsdecreet, werkt het beroep tegen een in eerste aanleg door de deputatie genomen beslissing volgens de verwerende partij niet schorsend, tenzij het werd ingediend door de gouverneur, het college van burgemeester en schepenen of de leidend ambtenaar van een adviesverlenend overheidsorgaan, of, bij afwezigheid, diens gemachtigde. Zelfs in het geval waarin het administratief beroep wel schorsend is, herneemt de beslissing van de deputatie haar volle en uitvoerbare rechtskracht na 150 kalenderdagen tot op het ogenblik dat uitspraak wordt gedaan over het beroep.

De verwerende partij stelt dat door een vernietigingsarrest van de Raad van State de zaken weer in een toestand worden gebracht waarin ze zich bevonden voor het nemen van de door het arrest vernietigde beslissing. Te dezen is dat volgens haar een toestand waarin de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen nog haar volle en uitvoerbare rechtskracht had. De

devolutieve werking van het administratief beroep is volgens de verwerende partij te dezen niet relevant, nu artikel 24, § 3, van het milieuvergunningsdecreet niet inhoudt dat de in eerste administratieve aanleg genomen beslissing haar uitvoerbare rechtskracht, hangende het beroep, zou verliezen.

De verwerende partij stelt een onverenigbaarheid van rechtspraak vast indien zou moeten worden aangenomen dat, na een vernietigingsarrest, de zaak in een nieuwe toestand wordt geplaatst, waarin de in eerste aanleg genomen administratieve beslissing zou moeten worden geacht te zijn opgegeven door de beroepsbeslissing die door de Raad van State is vernietigd. Zij verwijst naar het arrest van de Raad van State nr. 220.489 van 29 augustus 2012 en betoogt dat de "terugplaatsing in de status quo ante" inhoudt dat er moet worden gehandeld alsof er nooit een uitspraak werd gedaan in graad van administratief beroep.

De verwerende partij verzoekt om de voorliggende zaak aan de eerste voorzitter of voorzitter van de Raad van State mee te delen, teneinde haar door de verenigde kamers van de afdeling bestuursrechtspraak te laten behandelen.

9. De tussenkomende partij stelt in haar laatste memorie dat of er al dan niet sprake is van een "rechtsgeldige exploitatie" een compleet overbodig en geenszins doorslaggevend gegeven is, dat als overtollig motief niet tot de onwettigheid van het bestreden besluit kan leiden. Bovendien betreft dit een handhavingsvraagstuk, waaromtrent een vergunningverlenende overheid geen definitieve uitspraak kan doen. Wegens gebrek aan belang van verzoeker is het middel volgens de tussenkomende partij onontvankelijk. Voor zover de Raad van State zou oordelen dat de overweging in de bestreden beslissing over de rechtsgeldige exploitatie niet correct zou zijn, verwijst de tussenkomende partij naar de toepassing van de "relativiteitseis", thans opgenomen in artikel 14, tweede lid van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, op grond waarvan een besluit niet wordt vernietigd indien de geschonden regel of het

geschonden beginsel niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich er op beroept.

In ondergeschikte orde betoogt de tussenkomende partij dat de verwerende partij terecht heeft geoordeeld dat de inrichting rechtsgeldig geëxploiteerd wordt op grond van het besluit van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 13 juli 2006, dat volgens haar niet uit de rechtsorde is verdwenen. Zij stipt daarbij aan dat het cruciaal is, opdat de beroepsbeslissing in de plaats zou komen van de beslissing waartegen beroep is ingesteld, dat de beroepsinstantie daadwerkelijk een beslissing heeft genomen die nog in het rechtsverkeer aanwezig is.

10. Verzoeker stelt in zijn laatste memorie dat het uitgangspunt in de bestreden beslissing dat de inrichting nog vergund was op grond van het besluit van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 13 juli 2006 geen overtollig motief was en dat het zijn belang had ingevolge het onderscheid tussen een milieuaanvraag voor een bestaande dan wel een nieuwe inrichting. Artikel 24, § 3, van het milieuvergunningsdecreet gaat volgens verzoeker enkel over de al dan niet schorsende werking van een hoger beroep tegen een beslissing in eerste aanleg, en "niet over de rechtssituatie die ontstaat nadat de Raad van State een beslissing van de Minister (in tweede aanleg dus) heeft vernietigd". De arresten van de Raad van State nrs. 220.489 en 224.244 noemt verzoeker "onvergelijkbaar qua problematiek". De wijziging van artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarnaar de tussenkomende partij in haar laatste memorie verwijst, is volgens verzoeker nog niet in werking getreden.

Beoordeling

11. Luidens artikel 23, § 2, van het milieuvergunningsdecreet kan tegen elke beslissing over vergunningsaanvragen in eerste aanleg genomen door de deputatie van de provincieraad, beroep worden ingediend bij de Vlaamse regering, die uitspraak doet binnen een termijn van vijf maanden na ontvangst van het

beroepschrift. Eén van de wezenskenmerken van deze georganiseerde administratieve beroepsprocedure bestaat erin dat de beroepsinstantie de zaak in haar geheel opnieuw onderzoekt, zowel vanuit het oogpunt van de wettigheid als vanuit het oogpunt van de opportuniteit. Door het effectief instellen van een administratief beroep wordt de beslissingsbevoegdheid over de aanvraag van de deputatie overgedragen naar de bevoegde Vlaamse minister. Ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep komt deze beslissing volledig in de plaats van de beslissing waartegen het beroep is ingesteld.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij met het oog op het verlenen van de vergunning van het verkeerde uitgangspunt is uitgegaan dat de inrichting nog steeds rechtsgeldig kan worden geëxploiteerd op basis van de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 13 juli 2006, die evenwel in beroep werd aangevochten, waarbij twee beslissingen in deze beroepsprocedure werden genomen, die twee maal werden vernietigd door de Raad van State. Huidige bestreden beslissing is het resultaat van een nieuw ingediende milieuvergunningsaanvraag. Er kan niet worden ingezien op welke basis de tussenkomende partij, te dezen op 4 december 2012, datum van de bestreden beslissing, nog kon exploiteren op basis van de beslissing van 13 juli 2006 gelet op het voorgaande. De "basisvergunning" van 9 oktober 1991, waarvan in de bestreden beslissing bovendien sprake is, was op het ogenblik van de bestreden beslissing ook reeds meer dan een jaar vervallen. Dit was zelfs zo op het ogenblik van het indienen van de nieuwe milieuvergunningsaanvraag, op datum van 21 december 2011.

In zoverre de verwerende partij in het besluit van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 13 juli 2006 een juridische grondslag vindt voor de bestaande exploitatie, verwijst zij naar een beslissing die niet meer aanwezig is in het rechtsverkeer. Na de vernietigingsarresten van de Raad van State kon de verwerende partij niets anders doen dan vast te stellen dat er geen vergunning van 13 juli 2006 meer bestond die kon worden hernieuwd of veranderd.

Het tweede middel is gegrond.

12. Ter terechtzitting doet de raadsman van verzoeker afstand van zijn verzoek tot toekenning van een rechtsplegingsvergoeding.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 4 december 2012 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 7 juni 2012, houdende het gedeeltelijk verlenen van de milieuvergunning aan de BVBA Verbivar voor het verder exploiteren en veranderen van een varkenshouderij, gelegen aan de Landegemstraat 4 te Nevele-Vosselare, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

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

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

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijf maart tweeduizend vijftien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Eric Brewaeys**