

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 231.282 van 21 mei 2015
in de zaak A. 210.618/VII-38.960.**

In zake : Eliette LAGA
wonende te 9690 Kluisbergen
Scheldestraat 24
alwaar woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Deborah Smets
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen partij :
de NV LAUWERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Larmuseau
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 31 oktober 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 28 augustus 2013 houdende intrekking van het besluit nr. AMV/000152916/1003B van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 19 augustus 2013.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 227.306 van 8 mei 2014 wordt het verzoek tot tussenkomst van de NV Lauwers ingewilligd, worden de debatten heropend en wordt de zaak verwezen naar de gewone rechtspleging.

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

De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 april 2015.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Verzoekster, die verschijnt in persoon, advocaat Meindert Gees, die loco advocaten Steve Ronse en Deborah Smets verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Stijn Vandamme, die loco advocaat Isabelle Larmuseau 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 tussenkomende partij beschikt over een milieuvergunning, geldig tot 3 februari 2013, voor het exploiteren van een varkenshouderij aan de Scheldestraat 17 te Kluisbergen.

De inrichting ligt in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, nabij de grens met het Waalse Gewest. In een straal van 100 meter rond de perceelsgrenzen van de inrichting staan acht woningen. De meest nabije woning staat op een afstand van 45 meter.

3.2. Op 20 augustus 2012 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor het verder exploiteren en veranderen van deze inrichting.

Het aantal dieren zou worden uitgebreid van 3.000 tot 4.000.

Bij de aanvraag wordt een milieueffectenrapport gevoegd.

3.3. Tijdens het openbaar onderzoek dient onder meer ook verzoekster een bezwaarschrift in. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kluisbergen geeft een ongunstig advies.

3.4. Op 31 januari 2013 verleent de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen een vergunning voor de hernieuwing van 3.000 varkens en de uitbreiding met 448 van de gevraagde 1.000 varkens. De vergunning wordt verleend voor een termijn van twee jaar op proef.

3.5. Er worden vier bestuurlijke beroepen ingediend, onder meer door verzoekster.

3.6. Op 19 augustus 2013 bevindt de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur de administratieve beroepen gegrond. Het besluit van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 31 januari 2013 wordt opgeheven en de gevraagde vergunning wordt geweigerd.

In die weigeringsbeslissing wordt overwogen dat de inrichting grenst aan het Waalse Gewest en dat aangezien er ontegensprekelijk grensoverschrijdende effecten zijn, er bij toepassing van artikel 19bis, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I) door de vergunningverlenende overheid een exemplaar van de aanvraag met bijlagen aan het Waalse Gewest had moeten worden bezorgd, tegelijk met de verzending aan de bevoegde burgemeester voor de organisatie van het openbaar onderzoek. Zulks zou volgens voornoemde beslissing niet gebeurd zijn, en niet meer kunnen worden rechtgezet in de beroepsprocedure.

Ook zou, steeds volgens dit besluit, overeenkomstig artikel 30, § 4, van Vlarem I een milieuvergunning voor een termijn op proef enkel verleend kunnen worden indien er geen stedenbouwkundige vergunning vereist is, terwijl in dezen een stedenbouwkundige vergunning is vereist voor het plaatsen van een combiluchtwasser. Ten slotte zouden de voorgestelde milderende maatregelen ontoereikend zijn omdat de geurhinder voor de buurt niet tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt.

3.7. Op 28 augustus 2013 wordt de thans bestreden beslissing genomen : het besluit van 19 augustus 2013 wordt ingetrokken.

De motieven ervan luiden onder meer als volgt :

"(...)

Overwegende dat, indien de vergunningverlenende overheid vaststelt dat er grensoverschrijdende effecten kunnen optreden met een ander Gewest, de vergunningverlenende overheid conform artikel 19bis, § 1, van titel I van VLAREM, een exemplaar van de milieuvergunningsaanvraag en de bijbehorende bijlagen aan de bevoegde autoriteit van het bedoelde Gewest moet overmaken; dat de inrichting grenst aan het Waals Gewest; dat er grensoverschrijdende effecten mogelijk zijn; dat bijgevolg een exemplaar van de milieuvergunningsaanvraag door de vergunningverlenende overheid naar het Waals Gewest moest worden gestuurd; dat dit niet is gebeurd;

Overwegende dat de vergunningverlenende overheid, conform artikel 19bis, § 2 van titel I van VLAREM, het dossier bedoeld in artikel 19bis, § 1, van titel I van VLAREM, naar het Waals Gewest moest toesturen op het tijdstip waarop zij het vergunningsaanvraagdossier toezendt aan de bevoegde burgemeester met opdracht tot het instellen van het openbaar onderzoek bedoeld in artikel 17 van titel I van VLAREM; dat deze administratieve fout bijgevolg niet meer kan rechtgezet worden in de beroepsprocedure;

Overwegende dat de exploitant zich spontaan heeft bereid verklaard om een nieuw en geactualiseerd milieueffectenrapport te laten opmaken en een nieuwe milieuvergunningsaanvraag in te dienen, specifiek om hieraan te remediëren; dat het de voorkeur verdient om het besluit over de hangende beroepen uit te stellen, minstens tot na het openbaar onderzoek over de nieuwe milieuvergunningsaanvraag annex MER; dat het bijgevolg aangewezen is om het ministerieel besluit van 19 augustus 2013 in te trekken".

IV. Onderzoek van de middelen

Vijfde middel

4. In het vijfde middel voert verzoekster onder meer de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van "de verplichting dat iedere administratieve handeling moet gesteund zijn op afdoende feitelijke en rechtskundige motieven". Ze wijst op de overwegingen die in het besluit van 19 augustus 2013 hebben geleid tot het weigeren van de vergunning, en stelt :

"9 dagen later, op 28 augustus 2013, komt mevrouw de Minister op haar beslissing terug, en worden bovenstaande argumenten niet langer in overweging genomen. Dit is een onbegrijpelijke en nooit geziene handelswijze".

5. De verwerende partij antwoordt dat de ingetrokken beslissing van 19 augustus 2013 een administratieve rechtshandeling was die geen rechten had verleend, en die dus op ieder ogenblik kon worden ingetrokken. Het gegeven dat aan de grond van deze intrekking opportuniteitsoverwegingen liggen, namelijk de noodzaak tot een grondige heroverweging van de vergunningsaanvraag, doet hieraan volgens haar geen afbreuk.

6. In haar memorie van wederantwoord betoogt verzoekster dat de verwerende partij er zich toe beperkt te stellen dat de bestreden beslissing werd genomen in overeenstemming met "de intrekkingsleer", en dat zij niet stelt dat de beslissing de enige of best mogelijke beslissing was. Zij wijst er voorts op dat er meer dan een jaar nadien nog steeds geen nieuwe milieuvergunningsaanvraag is.

Door de intrekking van de beslissing van 19 augustus 2013 is men volgens verzoekster in een onwettige situatie terechtgekomen, waarbij de vergunning op proef weer werd geactiveerd, maar niet in stand kan worden gehouden, aangezien conform artikel 30, § 4, van Vlarem I een milieuvergunning op proef alleen kan worden verleend indien er geen bouwvergunning nodig is voor de inrichting, hetgeen te dezen wel het geval is.

7. In de laatste memorie stelt verzoekster voor om bij vernietiging van de bestreden beslissing "een termijn te bepalen (bijvoorbeeld 1 maand) binnen welke de verwerende partij het dossier moet behandelen / afhandelen".

Beoordeling

8. De rechtszekerheid belet dat een bestuurlijke rechtshandeling die rechten heeft toegekend wordt ingetrokken. Intrekking kan daarom slechts uitzonderlijk worden toegelaten. Een essentiële voorwaarde daarbij is dat het moet gaan om een onregelmatige rechtshandeling, en de intrekking moet er dan toe leiden dat een onwettige rechtshandeling uit het rechtsverkeer wordt verwijderd.

Ten tijde van de vergunningsaanvraag beschikte de tussenkomende partij nog over een milieuvergunning voor een termijn tot 3 februari 2013. Op 31 januari 2013 verleende de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen een vergunning voor de hernieuwing en de verandering van de inrichting. Bij artikel 4 van die beslissing werd de lopende vergunning opgeheven.

Aangezien de vergunningsaanvraag pas werd ingediend op 20 augustus 2012, minder dan twaalf maanden voor het verstrijken van de termijn van de lopende vergunning, kon de tussenkomende partij geen beroep doen op artikel 18, § 3, vierde lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet), om de inrichting nog langer te exploiteren in afwachting van een definitieve beslissing over de aanvraag, en zou de exploitatie na 3 februari 2013 moeten zijn stopgezet.

Bij de beslissing van de verwerende partij van 19 augustus 2013 werd de milieuvergunning, die door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen was verleend, opgeheven, en werd de op 20 augustus 2012 gevraagde vergunning voor de hernieuwing en de verandering van de inrichting geweigerd. Bij toepassing van artikel 4, § 1, van het milieuvergunningsdecreet, verviel daardoor in beginsel het recht op exploitatie.

Door de intrekking van de beslissing van 19 augustus 2013 krijgt de door de deputatie op 31 januari 2013 verleende milieuvergunning opnieuw uitwerking, in afwachting van een nieuwe beslissing over de bestuurlijke beroepen. Het verval van het recht op exploitatie wordt daardoor retroactief ongedaan gemaakt, ook al was de vergunning die opnieuw uitwerking krijgt eerder door de verwerende partij om verschillende redenen onwettig bevonden. De inrichting kan daardoor voorlopig verder worden geëxploiteerd. Dat rechtsgevolg is reëel, ook al heeft de verwerende partij op dat ogenblik zelf formeel geen vergunning verleend. De verwerende partij stelt dan ook ten onrechte dat de wettigheid van de door de deputatie verleende vergunning naast de kwestie is.

Het milieuvergunningsdecreet heeft de bescherming tot doel van de mens en het leefmilieu tegen de hinder veroorzaakt door de exploitatie van hinderlijke inrichtingen. De vergunningverlenende overheid heeft daarbij als belangrijkste taak te beoordelen of en onder welke voorwaarden de hinder binnen aanvaardbare perken kan blijven. Die beoordeling is geen vaststelling van een eenduidig feitelijk gegeven waaraan de wet een welbepaald gevolg verbindt. Enerzijds moet het bestuur binnen de grenzen van de toepasselijke wetgeving een eigen beleidsmatige beoordeling maken van de aanvaardbaarheid van de te verwachten hinder. Anderzijds verbindt die wetgeving geen welbepaald gevolg aan de eventuele beoordeling dat de gevraagde exploitatie onaanvaardbare hinder zou veroorzaken : het bestuur kan er dan voor opteren om de gevraagde vergunning volledig te weigeren, of om ze gedeeltelijk te verlenen, en/of om bijzondere vergunningsvoorwaarden op te leggen, als daardoor de hinder toch binnen aanvaardbare perken kan blijven.

Door de beslissing van 19 augustus 2013 zou verzoekster gevrijwaard blijven van de hinder die zij anders had moeten ondergaan ingevolge de exploitatie van de inrichting van de tussenkomende partij. Door de bestreden beslissing van 28 augustus 2013 moet zij die hinder toch verder ondergaan. De stelling van de verwerende partij als zou de beslissing van 19 augustus 2013 geen rechten hebben verleend, en de intrekking ervan bijgevolg geen rechten heeft ontnomen, gaat bijgevolg niet op.

In de bestreden beslissing valt geen motivering terug te vinden waarom de ingetrokken beslissing onregelmatig was. De verwerende partij herhaalt integendeel het weigeringsmotief dat was opgenomen in de beslissing van 19 augustus 2013 dat een exemplaar van de milieuvergunningsaanvraag door de vergunningverlenende overheid naar het Waalse Gewest had moeten worden gestuurd, hetgeen niet is gebeurd.

Het vijfde middel is gegrond.

9. Ingevolge artikel 36, § 1 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, kan de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad, wanneer het arrest inhoudt dat de betrokken overheid een nieuwe beslissing neemt, indien een vordering in die zin is ingesteld, in het arrest bevelen dat die beslissing binnen een bepaalde termijn moet worden genomen.

Op grond van artikel 39 van de wet van 20 januari 2014, houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State, gewijzigd bij artikel 31 van de wet van 10 april 2014 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en voor de Raad van State, is die bepaling onder meer van toepassing "op elke aanvraag, moeilijkheid en elk beroep bedoeld in de artikelen 11, 12, 13, 14 en 16, 1° tot 8°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973", ingediend te rekenen van 1 maart 2014, "en op de gelijktijdig dan wel later ingediende bijkomende vorderingen". Voorliggend annulatieberoep werd ingediend op 31 oktober 2013. Aldus kan de Raad van State de bedoelde maatregel niet bevelen in deze zaak.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 28 augustus 2013 houdende intrekking van het besluit nr. AMV/000152916/1003B van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 19 augustus 2013.

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 eenentwintig mei tweeduizend vijftien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys