

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.938 van 25 februari 2016
in de zaak A. 212.216/VII-39.103.**

In zake : 1. Marc DE COSTER
 2. Chris VAN SCHRAVENDIJK
 3. Mariette DE MESMAEKER
 4. Jean GALLANT
 5. Jan LAVERS
 6. Bruno SCHOUKENS
 7. Florimond SCHOUKENS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Wim De Cuyper en Erika Rentmeesters
 kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
 Vijfstraten 57
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

Tussenkomen de partij :
Rudy BAYENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Aniek Bergmans en Johan De Smet
kantoor houdend te 1700 Dilbeek
Ninoofsesteenweg 244
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 april 2014, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur

en Cultuur van 18 februari 2014 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 1 augustus 2013, houdende aktename, geldend als vergunning, van de verandering van een rundveehouderij, gelegen aan de Pangaardenstraat 2 te Ternat, 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.

De tussenkomen de partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 1 september 2014. De tussenkomen de partij heeft een memorie 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 verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 januari 2016.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Roy Vander Cruyssen, die loco advocaten Wim De Cuyper en Erika Rentmeesters verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Dirk Abbeloos, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Julie Van Overstraeten, die loco advocaat Aniek Bergmans verschijnt voor de tussenkomen de partij, zijn gehoord.

Auditeur Ronny Vercruyssen 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 exploiteert een rundveebedrijf aan de Pangaardenstraat 2 te Ternat. Aan het bedrijf werd een biogasinstallatie toegevoegd.

De milieuvergunning voor de biogasinstallatie werd verleend bij besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 27 augustus 2009. Met een besluit van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport van 12 november 2009 werd de vereiste stedenbouwkundige vergunning verleend.

3.2. Op 3 mei 2013 deelt de tussenkomende partij aan de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant mee dat twee vergunde generatoren met een elektrisch vermogen van elk 190 kW (nominaal vermogen elk 200 kW) vervangen zullen worden door één generator met een elektrisch vermogen van 380 kW (nominaal vermogen 400 kW).

3.3. Bij besluit van 1 augustus 2013 neemt de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant akte van deze mededeling.

3.4. Tegen voormelde beslissing stellen de verzoekende partijen beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister. In hun beroepschrift stellen zij in hoofdzaak dat van de verandering geen akte kan worden genomen omdat de basisvergunning voor de exploitatie van de inrichting inmiddels vervallen is

wegens het niet tijdig in gebruik nemen ervan.

3.5. Met het thans bestreden besluit van 18 februari 2014 verklaart de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het bestuurlijk beroep ongegrond en bevestigt zij de beroepen beslissing van de deputatie.

De voor de beoordeling van de zaak relevante motieven van het bestreden besluit luiden als volgt:

“Overwegende dat de exploitant vergund is voor het opstellen van 2 generatoren met een totaal elektrisch vermogen van 2 x 190 kW (380 kW) en een nominaal vermogen van 2 x 200 kW (400 kW); dat toen geopteerd werd voor het installeren van 2 motoren zodanig dat bij een calamiteit of een onderhoud aan één van de motoren, de andere motor het biogas kan blijven verbranden; dat in deze noodsituatie het vergistingsproces kan worden aangepast of stilgelegd zodat er geen verdere productie van biogas meer zal optreden; dat het vergistingsproces en het verbrandingsproces zo optimaal mogelijk op elkaar afgestemd worden zodat de gasopslagcapaciteit in de vergister zo groot mogelijk wordt gehouden; dat in geval van nood biogas bijkomend kan worden opgeslagen in het digestaatbassin van 4.092m³; dat dit bassin gedurende circa april tot september zo goed als leeg zal zijn aangezien het digestaat wordt uitgereden op de velden; dat in geval van nood in de wintermaanden het digestaat nog kan worden overgepompt naar de kelder van de jongveestal (circa 1.100m³) aangezien deze slechts in beperkte mate zal gebruikt worden voor de mestopslag omdat de mest rechtstreeks naar de vergister zal gepompt worden;

Overwegende dat de exploitant met deze mededeling kleine verandering deze 2 motoren wenst te vervangen door 1 motor met een elektrisch vermogen van 380 kW en een nominaal vermogen van 400 kW; dat deze verandering dus geen verhoging van vermogen met zich meebrengt; dat in dit geval er geen back-up-motor meer voorzien is; dat bijgevolg een fakkel voorzien wordt om het overtollige biogas af te fakkelen indien nodig; dat deze fakkel slechts in zeer uitzonderlijke gevallen actief zal zijn nadat zowel de vergister als het digestaatbassin gevuld is met biogas; dat het gas dat afgefakkeld wordt een economisch verlies betekent zodat de exploitant er alle belang bij heeft de volledige installatie zo goed mogelijk te exploiteren en te onderhouden en het vergistingsproces zo goed mogelijk te sturen om biogasverliezen via de fakkel te vermijden;

[...]

Overwegende dat de milieuvergunning voor de biogasinstallatie in beroep werd verleend op 27 augustus 2009; dat conform artikel 5, §2, van het Milieuvergunningsdecreet, de milieuvergunning geschorst wordt, zolang de stedenbouwkundige vergunning niet definitief werd verleend; dat de stedenbouwkundige vergunning definitief werd verleend bij ministerieel besluit

van 12 november 2009; dat de aanplakking gebeurde op 27 januari 2010; dat de stedenbouwkundige vergunning door de Raad van State werd geschorst vanaf 28 januari 2010 tot 30 juni 2011; dat een milieuvergunning echter niet wordt geschorst door een schorsing van de stedenbouwkundige vergunning door de Raad van State; dat de milieuvergunning na 3 jaar (1.095 dagen) komt te vervallen indien deze niet in gebruik werd genomen; dat deze termijn ingaat vanaf de 36^e dag na de aanplakking van de beslissing over de bouwvergunning in laatste administratieve aanleg, zijnde het moment waarbij de schorsing van de milieuvergunning werd opgegeven conform artikel 5, §2, lid 3 en 4 van het Milieuvergunningsdecreet; dat bijgevolg de exploitatie van de biogasinstallatie en aanhorigheden ten laatste moest gestart zijn op 31 februari 2013, zijnde 1.095 dagen + 36 dagen na 27 januari 2010; dat artikel 2 van het Milieuvergunningsdecreet ‘exploiteren’ definieert als ‘in werking stellen of houden, gebruiken, installeren of in stand houden van een inrichting, daaronder begrepen het lozen van afvalwater’; dat via een attest ‘Aanvang der werken’ de exploitant op 21 augustus 2012 aan de gemeente heeft laat weten dat de bouwwerken zullen starten op 29 augustus 2012; dat aan de hand van een krantenartikel met foto van 11 oktober 2012 kan vastgesteld worden dat de sleufsilo’s geïnstalleerd waren op het moment van de publicatie van het artikel; dat de sleufsilo’s voor de opslag van energiegewassen een essentieel onderdeel uitmaken van en alleen zullen gebruikt worden voor de biogasinstallatie; dat bijgevolg de milieuvergunning voor de biogasinstallatie en aanhorigheden vóór de vervaltermijn in gebruik werd genomen, zodat deze niet vervallen is; [...]”.

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

4. In een enig middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 17 en 28, § 1, 1^o, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna: milieuvergunningsdecreet), van artikel 52, 3^o, b), van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel.

De verzoekende partijen stellen dat de basismilieuvergunning, waarvan een kleine verandering wordt gevraagd, vervallen is, en dat de verwerende partij de vervalregeling van artikel 28, § 1, 1^o, van het milieuvergunningsdecreet miskent. Daarenboven weerlegt de verwerende partij

het door de verzoekende partijen opgeworpen beroepsargument op foutieve wijze en motiveert zij haar beslissing niet afdoende.

Zij betogen dat overeenkomstig artikel 28, § 1, 1°, van het milieuvergunningsdecreet een milieuvergunning vervalt wanneer deze niet in gebruik werd genomen binnen de termijn, bepaald in artikel 17, dat deze termijn in de vergunningsbeslissing wordt bepaald en niet meer dan drie jaar kan bedragen, dat de milieureglementering het begrip “in gebruik nemen” niet omschrijft, dat dit begrip in Van Dale omschreven wordt als “iets voor het eerst gebruiken”, waarbij “gebruiken” gedefinieerd wordt als “zich bedienen van” en dat het dan ook evident is dat de vergunde installatie binnen de drie jaar had moeten opstarten en in werking zijn. Het milieuvergunningsdecreet, noch zijn uitvoeringsbesluiten verwijzen naar het begrip “exploiteren” wanneer het over de vervalregeling gaat. De verwerende partij mocht in de bestreden beslissing dan ook niet verwijzen naar de definitie van “exploiteren” in het milieuvergunningsdecreet, zijnde het “in werking stellen of houden, gebruiken, installeren of in stand houden van een inrichting, daaronder begrepen het lozen van afvalwater”. De aanvang van de bouwwerken van de biogasinstallatie volstond niet om het verval van de milieuvergunning tegen te gaan. Bovendien is het maar de vraag of de decreetgever met de term “installeren” wel bedoeld heeft het “bouwen van een installatie”, zoals een biogasinstallatie, dan wel of dit veeleer betrekking heeft op een milieuvergunningsplichtige activiteit die als activiteit bestaat uit het installeren van zaken. Volgens de verzoekende partijen is het ruimtelijke ordeningsrecht van toepassing op de bouwwerken en heeft de milieureglementering geen betrekking op de bouw maar enkel op het gebruik van de installatie. Om die reden heeft men de vervaltermijn voor de milieuvergunning trouwens pas laten ingaan vanaf het ogenblik dat de stedenbouwkundige vergunning definitief werd verkregen, en deze termijn op drie jaar vastgesteld zodat men voldoende tijd heeft om eerst te bouwen en daarna in gebruik te nemen.

5. De verwerende partij antwoordt dat niet betwist kan worden dat de betrokken inrichting in exploitatie was vóór 31 februari (of 3 maart) 2013. Dit

blijkt duidelijk uit het feit dat via een attest “aanvang der werken” de exploitant op 21 augustus 2012 aan de gemeente Ternat heeft laten weten dat de bouwwerken zullen starten op 29 augustus 2012 en dat aan de hand van een krantenartikel met foto van 11 oktober 2012 kan worden vastgesteld dat de sleufsilos op dat ogenblik aangelegd waren. Indien zou worden geoordeeld dat de basisvergunning waarvan de verandering wordt gevraagd, vervallen is, verwijst de verwerende partij naar arrest nr. 20.513 van 22 juli 1980 van de Raad van State, waarin voor recht wordt gezegd dat van het beginsel van het verval van de vergunning moet worden afgeweken indien de oorzaak van de niet ingebruikname van de inrichting te vinden is in het aanwenden door een derde van een rechtsmiddel, waarop de vergunninghouder geen vat heeft, zoals een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State dat ertoe strekt de vergunning ongedaan te maken. De verzoekende partijen hebben een beroep tot nietigverklaring ingediend bij de Raad van State tegen de basismilieuvergunning van 27 augustus 2009, beroep dat uiteindelijk werd verworpen bij arrest nr. 217.682 van 2 februari 2012. Daarenboven is door de verzoekende partijen nog een ander rechtsmiddel in werking gesteld, met name een milieustakingsvordering.

6. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat de verwerende partij zich beperkt tot de vaststelling dat de bouwwerken tijdig aangevat zouden zijn en dat zij deze omstandigheid ten onrechte gelijkstelt met het in gebruik nemen van de exploitatie. Bovendien blijkt uit nieuwe feiten dat dit standpunt ook feitelijk onjuist is. Zelfs indien men effectief in het najaar van 2012 gestart zou zijn met de bouw van de sleufsilos, kan dit niet als een feit worden beschouwd dat het verval van stedenbouwkundige en/of milieuvergunning heeft tegengehouden. Immers is gebleken dat deze sleufsilos niet gebouwd werden zoals zij op 12 november 2009 vergund werden. In een latere stedenbouwkundige vergunningsaanvraag wordt de regularisatie van de gebouwde sleufsilos beoogd, hetgeen impliceert dat zij zonder en/of in strijd met de initieel verkregen vergunning opgericht werden. Het is volgens de verzoekende partijen evident dat een constructie die in afwijking van een vergunning gebouwd wordt, het verval van deze vergunning niet kan verhinderen.

In zoverre de verwerende partij opwerpt dat door het aanwenden van rechtsmiddelen de vervaltermijn van het milieuvergunningsdecreet geen aanvang heeft genomen, stellen de verzoekende partijen daar tegenover dat, nog los van het feit dat dit argument voor het eerst in huidige procedure opgeworpen wordt, het duidelijk is dat deze procedures geen enkele invloed hebben. In tegenstelling tot in het ruimtelijke ordeningsrecht wordt in de milieuwetgeving nergens voorzien in een schorsing of stuiting van het verval door het instellen van een procedure bij de Raad van State en/of door een milieustakingsvordering.

7. De tussenkomende partij stelt dat de stedenbouwkundige vergunning niet is vervallen omdat de bouw van de biogasinstallatie werd aangevat in augustus 2012 en dat daarvan de nodige vaststellingen zijn gedaan. Zij vestigt er de aandacht op dat het hof van beroep te Brussel inderdaad voor recht heeft gesteld dat de stedenbouwkundige vergunning onwettig is maar dat er een voorziening in cassatie werd ingesteld. Tot slot meent de tussenkomende partij dat waar de verzoekende partijen aanhalen dat de bestreden kleine verandering grote risico's inhoudt voor mens en milieu, zulks een loutere eenzijdige bewering is.

8. In hun laatste memorie beklemtonen de verzoekende partijen dat artikel 28, § 1, 1°, van het milieuvergunningsdecreet geen wettelijke basis bevat voor de stelling dat de termijn voor ingebruikname niet loopt tijdens de duur van de annulatieprocedure tegen de basismilieuvergunning, dat rechtspraak geen lacune in de wetgeving kan opvangen en dat uit arrest nr. 183.310 van 22 mei 2008 kan worden afgeleid dat het instellen van een annulatieberoep tegen een milieuvergunning niet automatisch tot gevolg heeft dat de termijn voor de ingebruikname van de inrichting geen aanvang neemt.

Beoordeling

9. Artikel 28, § 1, 1°, van het milieuvergunningsdecreet bepaalt dat de vergunning van rechtswege vervalt wanneer zij betrekking heeft op een

inrichting die “niet in gebruik werd genomen binnen de krachtens artikel 17 bepaalde termijn”. Luidens het derde lid van voormeld artikel 17 mag die termijn geen drie jaar overschrijden.

Blijkens de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat het milieuvergunningsdecreet is geworden, beoogt voormelde vervalregeling “vooral de bescherming van de burens en derden, die uit het niet in bedrijf nemen of houden van een inrichting, zouden kunnen afleiden dat de exploitant van zijn voornemen om de inrichting te vestigen of verder te exploiteren heeft afgezien en daarnaar zouden kunnen handelen” (Parl. St. Vl.R. 1984-1985, nr. 291/1, 14).

10. Artikel 28 van het milieuvergunningsdecreet moet restrictief worden geïnterpreteerd. Op die wijze geïnterpreteerd kan de verplichting om de inrichting binnen een termijn van maximaal drie jaar in gebruik te nemen, enkel een aanvang nemen vanaf het ogenblik dat vaststaat dat de vergunning voor de houder ervan een zeker en definitief gegeven is. Van de vergunninghouder kan immers niet worden verwacht dat hij een precaire milieuvergunning ten uitvoer brengt, met alle risico's van dien. Dit is het geval wanneer derden een beroep tot nietigverklaring instellen bij de Raad van State waardoor de vergunning ongedaan kan worden gemaakt of zelfs kan worden ingetrokken.

11. In voorliggend geval hebben vijf van de huidige verzoekende partijen de nietigverklaring gevorderd van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 27 augustus 2009 waarbij aan de tussenkomende partij de vergunning werd verleend voor het verder exploiteren en veranderen van de rundveehouderij (zaken A. 194.477/VII-37.566 en A. 194.478/VII-37.567). De exploitant is in deze procedures tussengekomen om zijn belangen te vrijwaren. Uit die vaststelling kan bezwaarlijk worden afgeleid dat hij louter door het aanwenden van een rechtsmiddel door derden-belanghebbenden, zou hebben afgezien van de realisatie van het project.

De beroepen tot nietigverklaring werden respectievelijk verworpen bij arrest nr. 217.307 van 19 januari 2012 en arrest nr. 217.682 van 2 februari 2012. Bijgevolg heeft de onzekerheid over de rechtskracht van de basisvergunning pas opgehouden te bestaan na de kennisgeving van laatstvermeld arrest aan de tussenkomenende partij. Rekening houdend met dit uitgangspunt, was de termijn voor ingebruikname niet verstreken op het ogenblik dat het bestreden besluit werd genomen.

Het enig middel is ongegrond.

V. Rechtsplegingsvergoeding

12. De verwerende partij vraagt in haar laatste memorie dat de verzoekende partijen zouden worden veroordeeld tot de betaling van een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

Er is te dezen grond om met toepassing van artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 67 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan de verwerende partij het basisbedrag van 700 euro rechtsplegingsvergoeding toe te kennen, nu zij als de in het gelijk gestelde partij dient te worden beschouwd.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1.400 euro, elk voor een zevende, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftientig februari tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeyts,	kamervoorzitter,
Pierre Barra,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.
De griffier	De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeyts