

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 236.286 van 27 oktober 2016
in de zaak A. 219.311/VII-39.681.**

In zake : de VZW MILIEUFRONT OMER WATTEZ
gevestigd te 9700 Oudenaarde
Kattestraat 23
alwaar woonplaats wordt gekozen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gwijde Vermeire

tegen :

het VLAAMSE GEWEST

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 mei 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 22 maart 2016 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de burgemeester van de stad Geraardsbergen van 7 januari 2016, houdende de weigering om in te gaan op het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen aan de VZW Vlaams Zweefvliegcentrum Phoenix, ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een verslag overeenkomstig artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 oktober 2016.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gwijde Vermeire, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd 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. In Geraardsbergen, deelgemeente Overboelare, tussen de Dender en de Veldekenslaan, wordt sinds 1969 een vliegveld geëxploiteerd. De percelen krijgen later in het gewestplan de bestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Sinds 1996 wordt het vliegveld geëxploiteerd door de VZW Vlaams Zweefvliegcentrum Phoenix.

De Raad van State heeft verscheidene milieuvergunningen voor de exploitatie van de inrichting vernietigd (zie arrest nr. 193.593 van 28 mei 2009, arrest nr. 220.586 van 13 september 2012, arrest nr. 224.600 van 10 september 2013, arrest nr. 228.685 van 7 oktober 2014 en arrest nr. 235.295 van 30 juni 2016).

3.2. Op 18 augustus 2014 vraagt de verzoekende partij aan de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen om bestuurlijke maatregelen op te leggen aan de VZW Vlaams Zweefvliegcentrum Phoenix, meer bepaald om de

milieuvergunningsplichtige activiteiten te doen stopzetten. De verzoekende partij poneert dat door de definitieve weigering van de stedenbouwkundige vergunning de milieuvergunning is vervallen. De gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen laat op 2 september 2014 weten dat hij het verzoek heeft doorgezonden aan de burgemeester van de stad Geraardsbergen.

3.3. Op 14 november 2014 beslist de burgemeester van de stad Geraardsbergen om geen bestuurlijke maatregelen op te leggen. Hij meent dat de definitieve weigering van de stedenbouwkundige vergunning “slechts betrekking [heeft] op een gedeelte (200 m) van de start- en landingsbaan”, dat de exploitant nog “beschikt [...] over een bouwvergunning van 1969” en dat “de milieuvergunning die werd verleend door het college van burgemeester en schepenen van 1 juni 2010 van toepassing [is]”.

3.4. Tegen voormelde beslissing stelt de verzoekende partij op 26 november 2014 bestuurlijk beroep in bij de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw. Op 26 januari 2015 verwerpt deze het beroep omdat “het collegebesluit van 1 juni 2010 [...] onverkort van toepassing blijft” en “hoe dan ook de bouwvergunning verleend in 1969 (voor een landingsbaan van 400 meter) onverkort blijft gelden en gekoppeld blijft aan de milieuvergunning verleend door het college van burgemeester en schepenen op 1 juni 2010”, zodat “het derhalve niet onrechtmatig noch onredelijk is dat verwerende partij in de gegeven omstandigheden de nieuwe beslissing van de deputatie over de vergunbaarheid van de inrichting afwacht”.

3.5. Bij arrest nr. 232.484 van 8 oktober 2015 vernietigt de Raad van State de afwijzende beslissing van 26 januari 2015 op grond van de volgende motieven:

“[...] De bestreden beslissing steunt op de vaststelling dat de op 1 juni 2010 door het college van burgemeester en schepenen van de stad Geraardsbergen verleende milieuvergunning ‘onverkort van toepassing blijft’.

[...] Overeenkomstig artikel 23, § 1, van het milieuvergunningsdecreet kan tegen elke beslissing over vergunningsaanvragen in eerste aanleg genomen

door het college van burgemeester en schepenen, beroep worden ingediend bij de deputatie van de provincieraad, die uitspraak doet binnen een termijn van vier 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 het college van burgemeester en schepenen overgedragen naar de bevoegde deputatie. Ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep komt deze beslissing volledig in de plaats van de beslissing waartegen het beroep is ingesteld.

Te dezen heeft het besluit van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 25 november 2010 houdende uitspraak over de administratieve beroepen ingesteld tegen de in eerste aanleg genomen beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Geraardsbergen van 1 juni 2010 meegebracht dat laatstgenoemde beslissing niet langer rechtsgevolgen sorteert.

Door de vernietiging van de beroepsbeslissing van de deputatie van 25 november 2010, bij arrest van de Raad van State nr. 220.586 van 13 september 2012 werd de deputatie teruggebracht in een positie waarin zij haar bevoegdheid, die zij tevoren onrechtmatig had uitgeoefend, opnieuw kon aanwenden met al de waarborgen die haar in staat moeten stellen die bevoegdheid, ditmaal rechtmatig, uit te oefenen rekening houdend met het vernietigingsarrest van de Raad van State. Hetzelfde geldt uiteraard wat betreft de rechtstoestand na de vernietiging bij arrest nr. 224.600 van 10 september 2013 van de tweede beroepsbeslissing, meer bepaald het besluit van de deputatie van 21 februari 2013, en nog later, na de vernietiging bij arrest nr. 228.685 van 7 oktober 2014 van de derde beroepsbeslissing, meer bepaald het besluit van de deputatie van 30 januari 2014.

De herhaalde terugplaatsing van de deputatie in de status quo ante heeft echter op geen enkel ogenblik meegebracht dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Geraardsbergen van 1 juni 2010 terug in rechte werd hersteld en zodanig als juridische grondslag kon dienen voor de verdere exploitatie van de kwestieuze milieuvergunningsplichtige inrichting.

In arrest nr. 228.685 van 7 oktober 2014 werd overigens reeds uitdrukkelijk gewezen op de ‘onmogelijkheid om de betrokken inrichting verder te exploiteren’ na de vernietiging van de op 30 januari 2014 verleende milieuvergunning.

[...] Alleen al om voormelde redenen is de bestreden beslissing die uitvoerbare kracht toekent aan een in rechte onbestaande milieuvergunning, aangetast door een manifeste onwettigheid.

De omstandigheid dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Geraardsbergen bij besluit van 11 mei 2015 een nieuwe milieuvergunning zou hebben verleend voor de exploitatie van het zweefvliegcentrum, doet geen afbreuk aan die vaststelling”.

3.6. Vervolgens wordt het dossier teruggestuurd naar de burgemeester van de stad Geraardsbergen. Deze beslist op 7 januari 2016 om geen bestuurlijke maatregel op te leggen gelet op de vergunningsbeslissingen van het college van burgemeester en schepenen van 11 mei 2015 en van de deputatie van 12 november 2015.

3.7. Tegen voormelde beslissing stelt de verzoekende partij opnieuw een bestuurlijk beroep in.

3.8. Met een besluit van 22 maart 2016 verklaart de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw het beroep ongegrond.

Dit is de bestreden beslissing, die in essentie als volgt is gemotiveerd:

“Overwegende dat beroepsindieners opwerpt dat de milieuvergunning van 12 november 2015, waarop de bestreden beslissing is gebaseerd, buiten toepassing moet worden gelaten in toepassing van artikel 159 van de Grondwet; dat artikel 159 van de Grondwet bepaalt dat de ‘hoven en rechtbanken [...] de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toe[passen] in zoverre zij met de wetten overeenstemmen’; dat de in dit grondwetsartikel gestelde regel enkel geldt voor de met rechtspraak belaste organen en niet voor het actief bestuur; dat de minister van Omgeving, Natuur en Landbouw in onderhavige beroepsprocedure optreedt als orgaan van actief bestuur en niet als een met rechtspraak belast orgaan; dat de minister van Omgeving, Natuur en Landbouw er derhalve toe gehouden is de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen toe te passen, zolang zij niet zijn opgeheven, ingetrokken of vernietigd, tenzij zij wegens hun flagrante, onbetwistbare onwettigheid als niet bestaande moeten worden beschouwd;

Overwegende dat terreinen voor conventionele vliegvelden met een start- en landingsbaan een klasse 2 dan wel klasse 1 vergunning nodig hebben onder rubriek 57.1 afhankelijk van de lengte van de start- en landingsbaan; dat aan vermoedelijke overtreder op 11 mei 2015 door het college van burgemeester en schepenen een milieuvergunning werd verleend voor rubriek 57.1 voor een start- en landingsbaan van minder dan achthonderd meter; dat deze beslissing in beroep door de deputatie van Oost-Vlaanderen werd bevestigd bij beslissing van 12 november 2015, waarbij evenwel de termijn van twintig jaar werd vervangen door een termijn van vijf jaar;

Overwegende dat de verwerende partij in de bestreden beslissing zegt geen bestuurlijke maatregelen te willen nemen aangezien de deputatie van Oost-Vlaanderen de milieuvergunning van 12 november 2015 verleende aan

vermoedelijke overtreder;

Overwegende dat beroepsindiener opwerpt dat de bestreden beslissing ingaat tegen het in kracht van gewijsde gegane arrest van de Raad van State met nummer 224.600 van 10 september 2013, waarin werd besloten dat de inrichting van vermoedelijke overtreder, meer bepaald de landingsbaan met een lengte van zeshonderd meter, niet hoofdzakelijk vergund was; dat beroepsindiener doelt op het gegeven dat verwerende partij zich bij het nemen van de bestreden beslissing heeft gebaseerd op een milieuvergunning waarvan wordt gesteld dat ze zou ingaan tegen het gezag van gewijsde van een arrest van de Raad van State en die dus voor onbestaande had moeten worden gehouden;

Overwegende dat de lengte van de start- en landingsbaan overeenkomstig de milieuvergunning van 12 november 2015 vijfhonderd meter zou bedragen, waardoor deze zou komen te liggen binnen het tracé zoals vergund in 1969, zodat ze hoofdzakelijk vergund zou zijn in de zin van artikel 5.6.7, §1, VCRO;

Overwegende dat een flagrante, onbetwistbare onwettigheid moet bestaan uit een onregelmatigheid die door iedereen in het rechtsverkeer zonder meer kan worden vastgesteld; dat in redelijkheid kan worden geoordeeld dat de milieuvergunning van 12 november 2015 niet behept is met een zodanig flagrante, onbetwistbare onwettigheid dat ze als niet bestaande moet worden beschouwd;

Overwegende dat de milieuvergunning van 12 november 2015 op vandaag dus niet is opgeheven, ingetrokken of vernietigd; dat ze ook niet behept is met een flagrante, onbetwistbare onwettigheid waardoor ze als niet bestaande moet worden beschouwd;

Overwegende dat de milieuvergunning van 12 november 2015 derhalve niet buiten toepassing wordt gelaten; dat er dus geen sprake is van een milieumisdrijf, zodat de rechtsgrond voor het opleggen van bestuurlijke maatregelen ontbreekt;

Overwegende dat hieruit eveneens volgt dat de verwerende partij naar alle redelijkheid rechtsgeldig kon beslissen om niet in te gaan op het verzoek van beroepsindiener om bestuurlijke maatregelen op te leggen [...]”.

IV. Onderzoek van de middelen

Uiteenzetting van het enig middel

4. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van het gezag van gewijsde van de arresten nr. 232.484 van 8 oktober 2015, nr. 228.685 van 7 oktober 2014 en nr. 193.593 van 28 mei 2009, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de materiële motiveringsplicht, van de artikelen 4 en 5 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, van de

artikelen 4.1.2.1, 4.1.3.2 en 4.1.3.3 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Vlarem II), van de artikelen 16.4.4, 16.4.5 en 16.6.1 juncto de artikelen 16.1.2, 2°, 16.4.2, 16.4.6, 16.4.7 en 16.4.18 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: milieubeleidsdecreet), van het integratiebeginsel, het voorzorgsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het beginsel van “de behoorlijke afweging”.

De verzoekende partij zet hoofdzakelijk uiteen dat de door de deputatie op 12 november 2015 verleende milieuvergunning door een zodanige onwettigheid is aangetast dat de Vlaamse minister er geen rekening mee mocht houden. Ze verwijst in haar argumentatie onder meer naar de arresten van de Raad van State van 28 mei 2009, 7 oktober 2014 en 8 oktober 2015, naar de arresten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 4 juli 2012 en 25 februari 2014 en naar het verslag van de auditeur van 8 februari 2016 over het beroep van de verzoekende partij tegen die milieuvergunning.

Beoordeling

5. De weigering door de bevoegde minister om op verzoek van een benadeelde of belanghebbende persoon bestuurlijke maatregelen op te leggen, dient uitdrukkelijk te worden gemotiveerd. Deze motivering dient afdoende te zijn in het licht van het verzoek tot oplegging van bestuurlijke maatregelen dat overeenkomstig artikel 16.4.18, § 2, van het milieubeleidsdecreet zelf “voldoende gemotiveerd” moet zijn, en van de standpunten die, na afwijzing van het verzoek door de in artikel 16.4.6 van hetzelfde decreet vermelde instanties, ontwikkeld worden in het administratief beroepschrift.

6. Te dezen is de weigering gestoeld op de vaststelling dat de “milieuvergunning van 12 november 2015 op vandaag dus niet is opgeheven, ingetrokken of vernietigd”, dat “ze ook niet behept is met een flagrante, onbetwistbare onwettigheid waardoor ze als niet bestaande moet worden

beschouwd”, dat “de milieuvergunning van 12 november 2015 derhalve niet buiten toepassing wordt gelaten” en dat “er dus geen sprake is van een milieumisdrijf, zodat de rechtsgrond voor het opleggen van bestuurlijke maatregelen ontbreekt”.

De milieuvergunning van 12 november 2015 werd evenwel vernietigd bij arrest nr. 235.295 van 30 juni 2016. Een nietigverklaring door de Raad van State werkt terug tot op de datum van de vernietigde akte. Er moet dan ook van uitgegaan worden dat deze milieuvergunning niet bestond op het ogenblik waarop de bestreden beslissing werd genomen. De weigering om bestuurlijke maatregelen te nemen op grond van het bestaan van een milieuvergunning die later wordt vernietigd, ontbeert de vereiste feitelijke en juridische grondslag.

Het middel is gegrond.

V. Verzoek tot bevel en dwangsom

7. De verzoekende partij vordert “als maatregel op te leggen aan verweerster om binnen de twee weken na de betekening van een eventueel vernietigingsarrest [...] te bevelen de inrichting stil te leggen onder verbeurte van een dwangsom van 2500 euro per dag vertraging”.

Beoordeling

8. Artikel 67 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid verzet er zich tegen dat de bevoegde Vlaamse minister, na de kennisgeving van het vernietigingsarrest, zelf bestuurlijke maatregelen zou opleggen. Overeenkomstig voormelde bepaling wordt het dossier, in geval gevolg moet worden gegeven aan het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen, immers teruggestuurd naar “de bevoegde persoon die in eerste aanleg het verzoek heeft behandeld”.

9. Gelet op het feit dat de verwerende partij reeds tweemaal het verzoek in graad van beroep heeft onderzocht, is er reden om de verwerende partij te bevelen binnen een dwingende termijn van dertig dagen, na de kennisgeving van het vernietigingsarrest, een nieuwe beslissing over het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij te nemen. Vermits niet aannemelijk wordt gemaakt dat de verwerende partij dit bevel niet zal nakomen, wordt het verzoek tot het opleggen van een dwangsom afgewezen.

VI. Kosten

10. Er is grond om aan de verzoekende partij een rechtsplegingsvergoeding toe te kennen die overeenkomt met het gevorderde bedrag van 683,65 euro.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 22 maart 2016 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de burgemeester van de stad Geraardsbergen van 7 januari 2016, houdende de weigering om in te gaan op het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen aan de VZW Vlaams Zweefvliegcentrum Phoenix, ongegrond wordt verklaard.

2. De Raad van State beveelt de verwerende partij om binnen een termijn van dertig dagen na de kennisgeving van dit vernietigingsarrest een nieuwe beslissing te nemen over het beroep ingesteld tegen de beslissing van de burgemeester van de stad Geraardsbergen van 7 januari 2016, houdende de weigering om in te gaan op het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen aan de VZW Vlaams Zweefvliegcentrum Phoenix.

3. De Raad van State verwerpt het verzoek tot het opleggen van een dwangsom.

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

5. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 683,65 euro verschuldigd aan de verzoekende partij.

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

Peter Sourbron,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Peter Sourbron