

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 244.424 van 9 mei 2019
in de zaak A. 226.519/VII-40.413.**

In zake : Marc MEURISSE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart De Becker
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Loofstraat 39
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN WEST-VLAANDEREN

Tussenkomende partij :
 de BVBA BOUWONDERNEMING EECKHOUT EN ZONEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Ludo Ockier en Filip Rogge
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 oktober 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 12 juli 2018 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wielsbeke van 27 december 2016, houdende het verlenen van de milieuvergunning voor een termijn van één jaar op proef aan de BVBA Bouwonderneming Eeckhout en Zonen voor het exploiteren van een inrichting, gelegen aan de Bavikhoofsestraat 95 te Ooigem (Wielsbeke), wordt afgewezen en, onder

voorwaarden, een milieuvergunning wordt verleend voor een termijn van twintig jaar.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 6 februari 2019.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een verslag overeenkomstig artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: algemeen procedurereglement) opgesteld.

De tussenkomende partij heeft een verzoek tot toepassing van artikel 14ter van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: RvS-wet) ingediend. Verzoeker heeft daar zijn schriftelijke opmerkingen op geformuleerd.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een verslag overeenkomstig artikel 93, tweede lid, van het algemeen procedurereglement opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 mei 2019.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart De Becker, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Alexander Mondy, die loco advocaat Ludo Ockier verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn 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 RvS-wet.

III. Feiten

3.1. De tussenkomende partij exploiteert een algemeen aannemingsbedrijf aan de Bavikhooftsestraat 95 in Ooigem (Wielsbeke). Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wielsbeke neemt op 18 oktober 2016 akte van de melding van de exploitatie van een inrichting klasse 3. Diezelfde dag dient de exploitant ook een milieuvergunningsaanvraag klasse 2 in. Op 27 december 2016 verleent het college van burgemeester en schepenen een vergunning voor een termijn van een jaar op proef. Verzoeker dient samen met andere buurtbewoners een bestuurlijk beroep in. Op 11 mei 2017 verwerpt de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen (hierna: deputatie) het beroep en bevestigt ze de in eerste aanleg verleende vergunning.

3.2. Verzoeker dient een beroep tot nietigverklaring in. Op 11 september 2017 wordt er, met toepassing van de zogenaamde procedure korte debatten, een auditoraatsverslag neergelegd dat besluit tot nietigverklaring.

3.3. Op 12 december 2017 neemt het college van burgemeester en schepenen, bij toepassing van artikel 18, § 1, eerste lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna: milieuvergunningsdecreet), een definitieve beslissing over de vergunningsaanvraag, en verleent het een vergunning voor een termijn van 20 jaar. Verzoeker dient een bestuurlijk beroep in.

3.4. Het beroep tot nietigverklaring tegen de vergunning voor een termijn op proef werd inmiddels behandeld ter terechtzitting van 14 december 2017, en bij arrest nr. 240.941 van 8 maart 2018 vernietigt de Raad van State de beslissing van de deputatie van 11 mei 2017.

3.5. Op 3 mei 2018 beslist de deputatie over verzoekers bestuurlijk beroep tegen de door het college van burgemeester en schepenen op 12 december 2017 genomen definitieve beslissing. Deze beslissing luidt als volgt:

“Gelet op het Arrest van de Raad van State 8/3/2018 waarbij de beslissing van de deputatie d.d. 11/5/2017 vernietigd wordt.

Ingevolge dit arrest is de deputatie ertoe gehouden om opnieuw uitspraak te doen over het beroep ingediend door de burens.

Door dit Arrest is de rechtsgrond waarop de definitieve vergunning werd verleend door het College van Burgemeester en Schepenen vernietigd. De beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen wordt opgeheven.

De discussie ten gronde dient gevoerd te worden bij de uitspraak over het beroep. Die uitspraak van de deputatie is voorzien op 12/7/2018.

Overwegende dat het beroep derhalve zonder voorwerp is want het besluit van het College van Burgemeester en Schepenen werd opgeheven”.

Zij verklaart verzoekers beroep tegen de definitieve vergunning van 12 december 2017 zonder voorwerp, en heft tegelijk dat besluit op.

3.6. Op 12 juli 2018 neemt de deputatie de thans bestreden beslissing: zij verworpt het bestuurlijk beroep dat werd ingediend tegen de vergunning die aanvankelijk op proef werd verleend door het college van burgemeester en schepenen, en verleent zelf een definitieve vergunning voor een termijn van 20 jaar.

IV. Gegrondheid van het beroep

4. De bestuurlijke overheden beschikken enkel over de bevoegdheden die hen door de wet worden toegekend. Dit raakt de openbare orde en moet ambtshalve worden onderzocht.

5. Het in eerste aanleg bevoegde bestuur kan enkel een milieuvergunning verlenen als daartoe een aanvraag werd ingediend. Het in administratief beroep bevoegde bestuur kan enkel een milieuvergunning verlenen (of weigeren) als het gevat is door een ontvankelijk beroep tegen een in eerste aanleg genomen beslissing.

6. Een vergunning die wordt verleend voor een termijn op proef is een voorlopige beslissing over de betreffende aanvraag, waarover dan voor het verstrijken van de proeftermijn definitief moet worden beslist. Als er tijdig een definitieve vergunning wordt verleend, gaat de voorlopige vergunning op proef daarin op, en vanaf dan wordt de rechtstoestand enkel geregeld door die definitieve beslissing. Bij gebrek aan tijdige beslissing wordt de vergunning geacht geweigerd te zijn.

7. Te dezen moest er voor 27 december 2017 definitief worden beslist over de vergunningsaanvraag. Het college van burgemeester en schepenen heeft op 12 december 2017 een definitieve beslissing genomen: ze heeft een vergunning verleend voor een termijn van 20 jaar, de reeds verstreken proeftijd daarin begrepen. Verzoeker heeft tegen deze definitieve vergunning een bestuurlijk beroep ingediend, dat op 30 januari 2018 ontvankelijk werd verklaard.

8. Tijdens de procedure van bestuurlijk beroep heeft de Raad van State bij arrest nr. 240.941 van 8 maart 2018 de beslissing van de deputatie van 11 mei 2017 tot bevestiging van de voorlopige proefvergunning vernietigd. De verwerende partij heeft aangenomen dat zij daardoor opnieuw moest beslissen over het bestuurlijk beroep tegen de proefvergunning. De op 12 december 2017 nog geldende proefvergunning was echter door de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van die datum opgegaan in een definitieve vergunning, die vanaf dan de rechtstoestand van de exploitatie regelde. Het was daardoor zinloos geworden om nog opnieuw te beslissen over de aanvankelijk verleende proefvergunning.

9. De stelling van de verwerende partij dat de vernietigde proefvergunning een noodzakelijke rechtsgrond had gevormd voor de definitieve vergunning, verandert daaraan niets. Als uit de vernietiging van de proefvergunning zou volgen dat ook de definitieve vergunning moet worden geacht uit het rechtsverkeer te zijn verwijderd -wat door de deputatie wordt gesuggereerd door het bestuurlijk beroep er tegen zonder voorwerp te verklaren- bestond er geen tijdige definitieve beslissing meer, en moest de vergunning geacht worden te zijn geweigerd bij het verstrijken van de proeftermijn. Als de deputatie daarentegen zou hebben gemeend dat de definitieve vergunning weliswaar was aangetast door het vernietigingsarrest, maar er niet door uit het rechtsverkeer was verwijderd, had verzoekers bestuurlijk beroep er tegen evident wel degelijk nog een voorwerp. Als de deputatie dan meende dat de definitieve vergunning onherstelbaar was aangetast, kon ze deze opheffen. Als ze meende dat het probleem kon worden geredieerd, kon ze dat doen op grond van haar bevoegdheid om in beroep te beslissen over de definitieve vergunning. Door echter in haar besluit van 3 mei 2018 het bestuurlijk beroep zonder voorwerp te verklaren en de in eerste aanleg verleende definitieve vergunning op te heffen zonder meer, werd de beroepsprocedure en meteen de hele vergunningsprocedure beëindigd en was de bevoegdheid van de deputatie om over de vergunningsaanvraag te beslissen uitgeput.

10. De deputatie beschikte bij het nemen van de bestreden beslissing op 12 juli 2018 niet meer over de nodige bevoegdheid om een beslissing te nemen over de vergunningsaanvraag van 18 oktober 2016.

Het bestreden besluit moet worden nietig verklaard.

V. Verzoek van de tussenkomende partij

11. De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift ingediend, volgens het opschrift ervan tot toepassing van artikel 14ter van de RvS-wet, maar blijkbaar ook tot toepassing van artikel 35/1.

12. De tussenkomenende partij stelt:

“[...] de eerdere beslissing van de Deputatie West-Vlaanderen dd. 3 mei 2018 [vormt] onbetwistbaar een voorbeslissing op de op 12 juli 2018 genomen en bestreden eindbeslissing.

Dit volgt uit de inhoud van de beslissing dd. 3 mei 2018 van de Deputatie zelf, alwaar wordt gesteld dat ingevolge het vernietigingsarrest dd. 08 maart 2018 van de Raad van State m.b.t. de vergunningsbeslissing op proef de Deputatie ertoe gehouden is om opnieuw uitspraak te doen over het beroep ingediend door de bureu, en:

de discussie ten gronde dient gevoerd te worden bij de uitspraak over het beroep. Die uitspraak van de Deputatie is voorzien op 12/07/ 2018.

De beslissing van de Deputatie dd. 3 mei 2018 is de eerste in een reeks van twee elkaar opvolgende bestuursbeslissingen, waarvan de laatste beslissend is, en de eerste - al dan niet voorbeslissend - ten opzichte van de eindbeslissing een voorbereidend karakter kent (cfr BART J en DEBERSAQUES G, ‘Raad van State - Afdeling Administratie - Ontvankelijkheid’, reeks Administratieve Rechtsbibliotheek, die keure, 1996, 473 in verband met de ‘complex bestuurlijke rechtshandeling’).

In casu had immers de Deputatie op 12 juli 2018 geen beslissing genomen welke overeenkomstig het ambtshalve ingeroepen middel als nietig dient te worden aangeduid, indien zij niet voorafgaandelijk de beslissing van 3 mei 2018 had genomen.

Bij een complexe bestuurlijke rechtshandeling kan de vernietiging van de eindbeslissing worden gevorderd op grond van de onregelmatigheid van één van de samenstellende handelingen, ook al kan die handeling afzonderlijk worden bestreden en al is de termijn om een dergelijk beroep in te stellen inmiddels verstreken.

Zoals uit het Auditoraatsverslag volgt, heeft de Deputatie in haar besluit van 3 mei 2018 ten onrechte geoordeeld dat zij ertoe gehouden was opnieuw uitspraak te doen over het bestuurlijk beroep tegen de proefvergunning, daarbij dan tegelijkertijd de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente WIELSBEKE dd. 12 december 2017 houdende afgifte van de definitieve milieuvergunning opgeheven, en de vermeende discussie ten gronde verschoven naar haar beslissing dd. 12 juli 2018.

Binnen de gegeven context, in geval van vernietiging van de bestreden beslissing van de Deputatie dd. 12 juli 2018 vereist het rechtsverkeer dat de onderliggende beslissing van de Deputatie dd. 3 mei 2018 evenzeer mee wordt vernietigd”.

13. Verzoeker wijst erop dat de tussenkomenende partij de nietigverklaring vraagt van een beslissing die ze zelf niet met een annulatieberoep heeft bestreden binnen de termijn die haar daarvoor ter beschikking stond, en zonder aan te geven op welke gronden de beslissing zou moeten worden

vernietigd. Er is in elk geval geen sprake van een complexe rechtshandeling, maar om beslissingen in twee onderscheiden procedures. De vraag om het beroep uit te breiden is volgens verzoeker geen vraag die past in de toepassing van artikel 14ter van de RvS-wet, waardoor het verzoek geen voorwerp heeft. Hetzelfde geldt voor de vraag tot toepassing van artikel 35/1.

Beoordeling

14. Artikel 14ter van de RvS-wet luidt:

“Op verzoek van een verwerende of tussenkomende partij, en als de afdeling bestuursrechtspraak het nodig oordeelt, wijst ze die gevolgen van de vernietigde individuele akten of, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde reglementen aan, die als definitief moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die ze vaststelt.

De in het eerste lid bedoelde maatregel kan enkel worden bevolen om uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen, bij een met bijzondere redenen omklede beslissing en na een tegensprekelijk debat. Deze beslissing kan rekening houden met de belangen van derden”.

15. Enkel in de hypothese dat de deputatie wel degelijk bevoegd zou zijn geweest om te handelen zoals ze heeft gehandeld, zou het mogelijk kunnen zijn haar beslissingen van 3 mei 2018 en 12 juli 2018 te beschouwen als onderdelen van eenzelfde complexe rechtshandeling. In die hypothese zou echter het in het auditoraatsverslag ambtshalve opgeworpen middel ongegrond zijn, en de vraag naar toepassing van artikel 14ter daardoor zonder voorwerp.

16. Bovendien heeft de beslissing van 12 juli 2018 deze van 3 mei 2018 niet uit het rechtsverkeer verwijderd. Een onbestaand gevolg van een te vernietigen beslissing kan niet in stand worden gehouden.

17. Zoals verzoeker terecht opmerkt vraagt de tussenkomende partij in werkelijkheid niet om een gevolg van de bestreden beslissing in stand te houden, maar om het beroep uit te breiden tot de beslissing van de deputatie van

3 mei 2018. Deze vraag valt niet in te passen in artikel 14ter, noch in artikel 35/1. Het voorwerp van een annulatieberoep kan niet worden uitgebreid op verzoek van een tussenkomende partij als dit strijdig is met het belang dat de verzoekende partij heeft bij het beroep.

Het verzoek is zonder voorwerp.

18. Vermits korte debatten volstaan om te komen tot de bovenvermelde conclusie, kan in het huidige geval de zaak op grond van artikel 93 van het algemeen procedurereglement definitief worden beslecht.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 12 juli 2018 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wielsbeke van 27 december 2016, houdende het verlenen van de milieuvergunning voor een termijn van één jaar op proef aan de BVBA Bouwonderneming Eeckhout en Zonen voor het exploiteren van een inrichting, gelegen aan de Bavikhoofsestraat 95 te Ooigem (Wielsbeke), wordt afgewezen en, onder voorwaarden, een milieuvergunning wordt verleend voor een termijn van twintig jaar.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

3. Het Vlaamse Gewest wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, verschuldigd aan verzoeker.

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 negen mei tweeduizend negentien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys