

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 251.783 van 7 oktober 2021
in de zaak A. 223.986/VII-40.151**

In zake : de VZW MILIEUFRONT OMER WATTEZ
woonplaats kiezend te 9700 Oudenaarde
Dijkstraat 75
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gwijde Vermeire
kantoor houdend te 9000 Gent
Voskenslaan 301

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN OOST-VLAANDEREN

Tussenkommende partij:

de VZW VLAAMS ZWEEFVLIEGCENTRUM PHOENIX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart De Becker
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Loofstraat 39
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 december 2017, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 5 oktober 2017 waarbij het bestuurlijk beroep tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Geraardsbergen van 24 april 2017 houdende het verlenen aan de vzw Vlaams Zweefvliegcentrum Phoenix van de milieuvergunning voor het veranderen van een vliegveld, gelegen aan de Veldekensdreef 8 te Overboelare (Geraardsbergen), wordt afgewezen.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De vzw Vlaams Zweefvliegcentrum Phoenix heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 17 april 2018. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft op 23 oktober 2020 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 mei 2021.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gwijde Vermeire, die verschijnt voor de verzoekende partij, jurist Christophe Wille, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Bart De Becker, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een met dit arrest andersluidend 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. Op 16 januari 2017 dient de vzw Vlaams Zweefvliegcentrum Phoenix bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Geraardsbergen een milieuvergunningsaanvraag in voor de regularisatie van een vliegveld, gelegen aan de Veldekensdreef 8 te Overboelare (Geraardsbergen).

3.2. Met een besluit van 24 april 2017 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Geraardsbergen de gevraagde vergunning voor een termijn van vijf jaar. Het college erkent dat de exploitatie onverenigbaar is met de gewestplanbestemming, beroept zich niet op enige decretale bepaling die zou toelaten om af te wijken van die bestemming, maar meent dat de omstandigheid “dat er een GRUP ‘Vliegveld Overboelare’ in opmaak is en de procedure binnen de 5 jaar afgerond zal zijn en tevens ook uitsluitsel zal geven over de herbestemming van het gebied” een afdoende verantwoording vormt om “de gevraagde vergunning volledig toe te staan voor een termijn van 5 jaar”.

3.3. Tegen deze vergunningsbeslissing stelt de verzoekende partij bestuurlijk beroep in bij de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen.

3.4. In het kader van deze beroepsprocedure brengen de Provinciale Milieudeskundigen (algemeen en geluid) en de Provinciale Milieuvergunningscommissie een ongunstig advies uit. De afdeling Milieuvergunningen adviseert gunstig mits de vergunningsvoorwaarden aangepast worden.

3.5. Op 5 oktober 2017 neemt de deputatie een beslissing tot afwijzing van het bestuurlijk beroep tegen de in eerste aanleg genomen vergunningsbeslissing van 24 april 2017. De gevraagde milieuvergunning wordt verleend voor een geldigheidstermijn tot 23 april 2020.

Die beslissing steunt onder meer op de volgende motieven:

“De startbaan die thans door het College van burgemeester en schepenen van Geraardsbergen werd vergund heeft een lengte van 510 m en ligt volledig binnen het tracé van de in 1974 (= situatie vóór gewestplan) stedenbouwkundig vergund geachte aangelegde start- en landingsbaan. De start- en landingsbaan van 510 m (= situatie van vóór gewestplan) begint aan de brede verharde piste (ca. 22 m x 80 m) ten (noord)westen van het landmark (vliegtuig) en loopt dan 510 m richting de Majoor van Lierdelaan. Deze start- en landingsbaan is goedgekeurd door het Bestuur der Luchtvaart van het Ministerie van Verkeerswezen op 1 december 1970. De goedkeuring en de uitbatingsvoorwaarden in dit schrijven is terug te vinden bij de gegevens die door het College van burgemeester en schepenen werden overgemaakt in het kader van het ingediende beroep. De lengte van 510 m is tevens gepubliceerd geworden in de Aeronal Information Publication (AIP) door de Regie der Luchtwegen (thans Belgocontrol) onder toezicht van het Bestuur der Luchtvaart (thans Directoraat generaal Luchtvaart).

[...]

Het vliegveld is volgens het gewestplan ‘Aalst - Ninove - Geraardsbergen - Zottegem’ gelegen in een landschappelijk waardevol, agrarisch gebied langsheen de Veldekensdreef te Geraardsbergen.

De omgeving kent een uitgesproken landelijk karakter. De dichtste woning is gelegen in de Veldekensdreef, op ca. 100 m van de perceelsgrens van de inrichting en op ca. 160 m van de startbaan zelf. De meeste woningen in de Veldekensdreef liggen in woongebied met landelijk karakter. Het stiltegebied Dender-Mark ligt op ca. 4 km ten oosten van het vliegveld.

Thans wordt een start- en landingsbaan aangevraagd met een lengte van 510 m noord-zuidgericht. Zuidoostelijk zijn de voorzieningen geconcentreerd: een vliegtuigloods, een boogloods, een clubhuis met onverhard terras, een parking en de stalloods voor de vliegtuigen. Een vliegtuig uit 1944 staat als baken bij de loodsen. Ten noorden van de landingsbaan staat de bedrijfswoning.

De voorliggende milieuvergunningsaanvraag gaat niet gepaard met een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag.

Overeenkomstig de omzendbrief van 8 juli 1997, betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (en latere wijzigingen) gelden volgende voorschriften:

Agrarisch gebied

De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven.

Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 en 100 m geldt evenwel niet in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven. De overschakeling naar bosgebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden.

Landschappelijk waardevolle gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen.

De exploitatie van dit zweefvliegveld in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied betreft aldus een activiteit die onbestaanbaar is met de betreffende bestemming.

Volgens artikel 5.6.7. § 1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (verder afgekort als de codex) kan een milieuvergunningsaanvraag gunstig geadviseerd worden en vergund worden in afwijking van een stedenbouwkundig voorschrift, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

1° de goede ruimtelijke ordening wordt niet geschaad, hetgeen in het bijzonder betekent dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden en dat de voorziene verweving van functies de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang brengt of verstoort;

2° de inrichting is stedenbouwkundig vergunbaar in afwijking van de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift of, voor zover het gaat om een bestaande inrichting, is hoofdzakelijk vergund.

Het vliegveld is onbestaanbaar met de bestemming van landschappelijk waardevol agrarisch gebied waardoor niet kan voldaan worden aan de voorwaarde 1°.

Er kan thans gesteld worden dat de aangevraagde start- en landingsbaan van 510 m lang op basis van de verstrekte gegevens wel hoofdzakelijk stedenbouwkundig is vergund.

De afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten te Brussel heeft op 22 augustus 2017 de richtlijnen voor het plan-MER voor het GRUP ‘Vliegveld Overboelare’ overgemaakt aan het Departement Omgeving te Gent ten einde richting te geven aan de inhoud van het op te stellen MER, zodat de Deputatie van mening is dat de gevraagde vergunning toch kan verleend worden”.

Dit is de thans bestreden beslissing.

3.6. Bij arrest nr. RvVb-A-1819-0258 van 6 november 2018 vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Geraardsbergen van 16 januari 2017 tot opname van de start- en landingsbaan in het vergunningenregister als zijnde vergund geacht.

3.7. Tegen voormeld arrest stelt de tussenkomende partij cassatieberoep in bij de Raad van State (zaak A. 227.031/VII-40.456). Bij arrest nr. 246.072 van 14 november 2019 verwerpt de Raad van State het cassatieberoep.

3.8. Intussen heeft de exploitant op 19 april 2019 voor de inrichting een omgevingsvergunningsaanvraag ingediend.

3.9. Op 22 juli 2019 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Geraardsbergen opnieuw om de start- en landingsbaan als vergund geacht op te nemen in het vergunningenregister en verleent zij op dezelfde dag een omgevingsvergunning van onbepaalde duur.

3.10. Vervolgens stelt de verzoekende partij bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen een beroep tot nietigverklaring in tegen de beslissing tot de opname in het vergunningenregister, en bij de bevoegde deputatie een bestuurlijk beroep in tegen de door het college van burgemeester en schepenen verleende omgevingsvergunning.

3.11. Op 9 juli 2020 doet de deputatie uitspraak over het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de in eerste aanleg verleende omgevingsvergunning van 22 juli 2019. De vergunning wordt bevestigd voor een termijn van vijf jaar.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Actueel belang van de verzoekende partij

Exceptie

4. De tussenkomende partij werpt in haar laatste memorie op dat de verzoekende partij geen actueel belang meer heeft bij de gevorderde nietigverklaring omdat de geldigheidstermijn van de bestreden milieuvergunning is verstreken sinds 23 april 2020. Bovendien beschikt zij vanaf 9 juli 2020 over een omgevingsvergunning die geldig is voor een termijn van vijf jaar. In de gegeven omstandigheden meent de tussenkomende partij dat de gebeurlijke vernietiging van de bestreden vergunningsbeslissing de verzoekende partij geen enkel voordeel kan opleveren.

5. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat “het een wezenlijk verschil uitmaakt of betrokken inrichting dan wel als nieuwe dan wel als bestaande inrichting beschouwd moet worden” omdat voor nieuwe inrichtingen strengere geluidsnormen gelden. Voorts stelt zij dat haar belang behouden blijft omdat in voorliggende zaak andere geluidsnormen voor nieuwe inrichtingen van toepassing zouden zijn.

Beoordeling

6. Een nietigverklaring is een bijzondere vorm van rechtsherstel die erin bestaat de bestreden rechtshandeling retroactief uit het rechtsverkeer te doen verdwijnen, wat de overheid er in bepaalde gevallen toe moet, minstens kan, aanzetten om een nieuwe beslissing te nemen.

7. Gelet op artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan het beroep tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van deze wet, voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht “door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang”.

Die vereiste is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren. Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar beroep. De Raad van State dient er over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, B.4.3; EHRM 17 juli 2018, Vermeulen t. België, §§ 42 e.v.).

Het belang moet niet alleen bestaan bij het instellen van het beroep maar moet voortduren tot aan de sluiting van het debat.

8. Om als toereikend te worden beschouwd, moet het belang onder meer rechtstreeks zijn en de verzoekende partij een voordeel verschaffen dat

voldoende direct verband houdt met de finaliteit van een nietigverklaring, namelijk het doen verdwijnen van de bestreden rechtshandeling uit de rechtsorde.

Onvoldoende om een nietigverklaring van de bestreden beslissing te kunnen verkrijgen, is dan ook het belang van een verzoekende partij dat in de loop van de annulatieprocedure is geëvolueerd naar nog uitsluitend een belang bij het onwettig horen verklaren van die beslissing.

9. De bestreden milieuvergunning had een beperkte geldigheidsduur tot 23 april 2020. Die termijn is inmiddels verstreken.

Hoewel er moet over gewaakt worden dat vergunningen met een beperkte geldigheidsduur aan de wettigheidscontrole van de Raad van State ontsnappen doordat de toepasselijke procedureregels voor het instellen en de behandeling van een beroep tot nietigverklaring meebrengen dat het geschil ten gronde niet kan worden beslecht vóór het verstrijken van de vergunning, moet in voorliggende zaak worden vastgesteld dat de tussenkomen partij inmiddels beschikt over een omgevingsvergunning voor de exploitatie van de inrichting. Die vergunning maakt weliswaar het voorwerp uit van een vernietigingsberoep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, maar deze vaststelling brengt niet mee dat de verzoekende partij nog enig voordeel zou kunnen halen uit de vernietiging van de op 5 oktober 2017 verleende milieuvergunning. Na de gebeurlijke vernietiging door de Raad van State van die milieuvergunning, zou de verwerende partij immers geen nieuwe vergunningsbeslissing kunnen nemen die de verzoekende partij in haar statutaire doelstellingen kan raken.

10. Het beroep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro.

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 zeven oktober tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,

Pierre Lefranc,

Peter Sourbron,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,

De griffier

Elisabeth Impens

kamervoorzitter,

staatsraad,

staatsraad,

griffier.

De voorzitter

Eric Brewaeys