

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 79.868 van 22 april 1999
in de zaak A. 41.873/VII-9.322.**

In zake : Roger MOERMAN,
Rechtsgeding hervat door :
de n.v. MOERMAN NATUURSTEEN,
gevestigd te BERLARE,
Olmendreef 8

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering

tussenkommende partij :

1. Roger PIETERS,
wonende te DESTELBERGEN,
Burgstraat 65,
2. Emiel VAN LINTER,
die woonplaats kiest bij
Advocaat G. VERMEIRE,
kantoor houdende te GENT,
Voskenslaan 301.

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Roger MOERMAN op 12 januari 1990 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Gemeenschapsminister van leefmilieu, natuurbewoud en landinrichting van 4 oktober 1989, houdende opheffing van het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 30 mei 1986, waarbij aan verzoeker vergunning werd verleend om te Berlare (Overmere) een werkplaats voor marmer- en arduinbewerking te exploiteren;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 20 maart 1990;

Gelet op de beschikking van 30 maart 1990
die de tussenkomst van Roger PIETERS toelaat;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst
van 16 maart 1990;

Gelet op de beschikking van 10 april 1990
die de tussenkomst van Emiel VAN LINTER toelaat;

Gezien de memories van antwoord en van
wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Adjunct-
auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de beschikking van 10 oktober 1997
die de neerlegging ter griffie van het verslag en van
het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan
partijen;

Gelet op de beschikking van 15 februari 1999
waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 18 maart
1999;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter
M.-R. BRACKE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat
P. COOREMAN, die verschijnt voor de verzoekende partij,
en van Advocaat G. VERMEIRE, die verschijnt voor de
tweede tussenkomende partij;

Gehoord Adjunct-auditeur P. PROVOOST,
daartoe gemachtigd bij beslissing van de

Auditeur-generaal van 19 maart 1998 in zijn eensluidend advies;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. De rechtspleging

1.1. Overwegende dat op 3 juli 1998 de huidige exploitant, de n.v. MOERMAN NATUURSTEEN, een verzoekschrift tot hervatting van geding heeft ingediend; dat de raadsman van de tweede tussenkomende partij ter terechtzitting zich tegen die geding-hervatting verzet, zonder evenwel daartoe rechtsgeldige redenen aan te brengen;

1.2. Overwegende dat de memorie van antwoord uit de debatten moet worden geweerd, daar deze werd neergelegd na het verstrijken van de verlengde termijn tot het indienen ervan;

1.3. Overwegende dat de tussenkomende partijen in hun laatste memorie vragen dat de onderhavige zaak zou worden samengevoegd met andere hangende zaken waarin Roger MOERMAN, de vroegere exploitant, de vernietiging vordert van latere in beroep geweigerde exploitatie-vergunningen voor dezelfde inrichting; dat een goede rechtsbedeling een samenvoeging van die zaken niet vereist; dat bovendien een samenvoeging de rechtsgangodeloos zou vertragen;

2. De gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

2.1. Roger MOERMAN baat sinds 1958 te Berlare een bedrijf uit voor marmer- en arduinbewerking.

In 1985, naar aanleiding van een aanvraag tot bouwvergunning, wordt hij er door het gemeentebestuur op gewezen dat hij ook een exploitatievergunning moet hebben.

Hij vraagt deze aan op 16 oktober 1985.

2.2. Tijdens het onderzoek de commodo et incommodo worden door de tussenkomende partijen bezwaarschriften ingediend.

2.3. Op 30 mei 1986 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen de gevraagde vergunning.

2.4. Op 24 juni 1986 tekenen beide tussenkomende partijen beroep aan tegen de verleende vergunning.

2.5. Op 24 maart 1989 verleent het bestuur voor ruimtelijke ordening van de AROL een ongunstig advies, luidend als volgt :

"(...)

ongunstig advies wordt uitgebracht, gezien de tegenstrijdigheid met de voorziene bestemming op het gewestplan (natuurgebied) en het feit dat het perceel onvoldoende breed en het woongebied onvoldoende diep is om een dergelijk bedrijf normaal te kunnen exploiteren.

De inrichting is volgens het gewestplan Dendermonde (KB 7 november 1978) deels gelegen in een woongebied langs de Olmendreef voor wat de eerste 50 meter van het perceel betreft en deels gelegen in natuurgebied (voor wat het resterend deel betreft.)

Voor het betrokken gebied bestaat geen goedgekeurd gemeentelijk plan van aanleg".

2.6. Op 19 mei 1989 verleent het bestuur voor leefmilieu van de AROL een negatief advies dat steunt op voornoemd advies van het bestuur voor ruimtelijke ordening en op een verslag van een onderzoek ter plaatse. Het negatief advies wordt verantwoord als volgt :

"Overwegende dat de inrichting, volgens het gewestplan Dendermonde, goedgekeurd bij Koninklijk besluit van 7 november 1978, deels gelegen is in een woongebied langs de Olmendreef, voor wat de eerste 50 m van het perceel betreft, en deels in natuurgebied;

dat hierop de artikelen 5.1.0. en 13.4.3.1. van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen van toepassing zijn;

Overwegende dat voormeld art. 13.4.3.1. onder meer bepaalt dat in de natuurgebieden jagers- en vissers-hutten mogen worden gebouwd, voor zover deze niet kunnen gebruikt worden als woonverblijf, al ware het maar tijdelijk;

dat uit de aanvraag ontegensprekelijk blijkt dat de activiteiten en de daartoe voorziene gebouwen totaal in strijd zijn met voornoemde bepalingen en de bestemming als natuurgebied;

Overwegende dat voormeld art. 5.1.0. onder meer bepaalt dat woongebieden bestemd zijn voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf, voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd;

dat deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen echter maar mogen worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving;

Overwegende dat de inrichting zich in een zeer landelijke omgeving bevindt, langsheen een rustige smalle straat; dat zich in een straal van 50 m een tiental woningen bevinden;

dat door de aard en de omvang van de activiteiten, de ligging van de werkplaatsen en de transport-activiteiten geen afdoende maatregelen kunnen getroffen worden om de hinder tengevolge van stof, uitwasemingen, geluid en trillingen tot voor het betrokken woongebied aanvaardbare grenswaarden te beperken;

dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat om de beroepen ontvankelijk en gegrond te verklaren, het bestreden besluit op te heffen en de gevraagde vergunning te weigeren".

2.7. Op 4 oktober 1989 weigert de Gemeenschaps-minister van leefmilieu, natuurbehoud en landinrichting de vergunning in beroep. Dit is de bestreden beslissing. Ze wordt ter kennis gebracht van de rechtsvoorganger van de verzoekende partij op 20 november 1989.

3. De gegrondheid van het beroep.

3.1.1. Overwegende dat de verzoekende partij als eerste middel aanvoert wat volgt :

"(...)
de niet-naleving van het algemeen rechtsbeginsel, zijnde de rechten van de verdediging en art. 6.1. van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens. Tevens is het een schending van het beginsel van behoorlijk bestuur.
Meer dan drie jaar vanaf juni 1986 tot oktober 1989 heeft het geduurd om uitspraak te doen in een zaak die weinig of geen onderzoek (...) heeft geleverd.
Die termijn was abnormaal en onredelijk lang zodanig dat de Minister niet meer bevoegd was om de aangevochten beslissing na al die tijd nog te hervormen, (zie ook zaak CAP R.v.St., arrest nr. 31487 dd. 1.12.1988)";

3.1.2. Overwegende dat de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord nog ter ondersteuning van haar betoog verwijst naar een brief van 18 augustus 1987 van de Directeur-generaal van de administratie voor ruimtelijke ordening en leefmilieu aan de bevoegde minister waarin reeds duidelijk een weigering van de vergunning in het vooruitzicht zou zijn gesteld geweest; dat zij volgende passage uit die brief citeert :

"Onderhavig beroep werd ingesteld tegen het verlenen van de exploitatievergunning voor een marmer- en arduinkapperij die deels in woongebied en deels in natuurgebied gelegen is, zodat meer dan waarschijnlijk een ontwerp van besluit tot opheffing van het bestreden besluit zal voorgelegd worden";

dat volgens de verzoekende partij daaruit afgeleid kan worden dat :

"- ofwel verweerder reeds duidelijk wist wat hij ging beslissen, en derhalve een voldoende en volledig dossier had naar zijn oordeel, zodat het niet nodig was, meer dan twee jaar te wachten, tot einde 1989 om de beslissing uit te vaardigen en te laten betekenen aan conculant,

- ofwel verweerder vooringenomen was en hem derhalve kan verweten worden geen objectief onderzoek te hebben gevoerd";

dat zij besluit dat het dus duidelijk is dat de lange duur om te beslissen volkomen nutteloos was: de uiteindelijk genomen beslissing stemt immers volledig overeen met de inhoud van de brief van 18 augustus 1987;

3.2. Overwegende dat de eerste tussenkomende partij in haar verzoekschrift tot tussenkomst stelt :

"Het arrest CAP, 31.487 is niet dienstig, wegens de complexiteit van de 8 te onderzoeken bezwaren (bij CAP) slechts één";

dat daarop de eerste tussenkomende partij verwijst naar de uitvoerige briefwisseling die na het instellen van het beroep werd gevoerd tussen haarzelf, de minister en zijn administratie; dat in de 'uiteenzetting van mijn middelen ten gronde' van 23 juni 1992 de verzoekende partij nog opwerpt dat noch het algemeen rechtsbeginsel van de rechten van de verdediging, noch artikel 6 van het E.V.R.M.-verdrag van toepassing zijn, omdat de beslissing van de overheid die in beroep uitspraak doet over een vergunningsaanvraag omtrent een exploitatievergunning geen beslissing is van jurisdictionele aard.

3.3. Overwegende dat ook de tweede tussenkomende partij van oordeel is dat het "arrest CAP (...) in onderhavig geval niet geldig (kan) ingeroepen worden daar er te dezen een onderzoek werd gedaan dat drie jaar heeft geduurd en er ook bewijsstukken werden verzameld"; dat zij ook verwijst naar de door haar met de minister en zijn administratie gevoerde briefwisseling; dat, wat

de door de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord aangehaalde brief van 18 augustus 1987 van de Directeur-generaal van de administratie voor ruimtelijke ordening en leefmilieu betreft, de tweede tussenkomende partij nog stelt :

"De bedoelde brief (...) bewijst dat de Administratie van Ruimtelijke Ordening ook gedurende deze 3,5 j. niet stilzat, na opdrachten van minister leefmilieu, die afhankelijk was en is van een ander minister, van andere politieke partij, om te kunnen beslissen. Het woord 'waarschijnlijk' toont aan dat men a) niet zeker was b) op 18.8.87 niet het inzicht had willekeurige beslissing en advies te nemen, c) voorzichtig was en absoluut niet vooringenomen. Het was voorbereidingswerk meen ik";

3.4. Overwegende dat de tussenkomende partijen in hun laatste memorie nog doen gelden dat de lange termijn die nodig was om uitspraak te doen over het beroep de verzoekende partij op geen enkele wijze heeft geschaad daar de exploitatie steeds is blijven doorgaan en de verzoekende partij zich overigens niet heeft gehouden aan de opgelegde exploitatievoorwaarden; dat zij opmerken dat de verzoekende partij op geen enkel ogenblik bij de minister heeft aangedrongen op een snelle afhandeling van het beroep; dat zij ook nog doen gelden dat indien de bestreden beslissing zou worden vernietigd op grond van het eerste middel alsdan de verzoekende partij over een exploitatievergunning voor een termijn van 15 jaar zou beschikken waardoor de goede rechtsorde zou worden verstoord en waardoor hun rechten op onaanvaardbare wijze worden geschaad; dat zij desbetreffend nog verwijzen naar "alle latere vergunningsprocedures";

3.5.1. Overwegende dat, zo het ten tijde van de bestreden beslissing toepasselijk Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming weliswaar enkel met betrekking tot de beslissing in eerste aanleg bepaalt

binnen welke termijn deze moet worden genomen en niets voorschrijft met betrekking tot de beslissing in beroep, daaruit evenwel niet volgt dat die beslissing niet binnen een redelijke termijn moet worden genomen; dat bij de beoordeling van de redelijkheid van de termijn rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid voor het bestuur om over alle feitelijke gegevens, inlichtingen en adviezen te beschikken die het haar mogelijk moeten maken om met kennis van zaken te beslissen; dat de termijn die te dezen in acht moet worden genomen niet deze is tussen het tijdstip van ontvangst door de verwerende partij van de adviezen en het tijdstip van de bestreden beslissing, maar wel de tijdsperiode verlopen tussen het instellen van het administratief beroep en het nemen van het bestreden besluit zeker wanneer, zoals ten dezen, de adviesverlenende instanties besturen zijn die bestaan in de schoot van de overheid die het bestreden besluit neemt;

3.5.2. Overwegende dat de beroepen die tot de bestreden beslissing hebben geleid werden ingediend op 24 juni 1986, terwijl de beslissing over die beroepen werden genomen op 4 oktober 1989, dus na meer dan 3 jaar en 3 maanden; dat blijkens de bestreden beslissing twee adviezen werden ingewonnen, te weten het advies van het bestuur voor ruimtelijke ordening en leefmilieu van de AROL, gegeven op 24 maart 1989 en van het bestuur voor leefmilieu van dezelfde AROL, gegeven op 19 mei 1989; dat eerstgenoemd advies door het hoofdbestuur aan het bestuur van leefmilieu van de AROL werd gevraagd op 10 oktober 1986 met vermelding dat het advies binnen de drie weken diende te worden verleend; dat die termijn werd opgelegd door artikel 9bis van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming dat bepaalt dat "dit advies (...) binnen de drie weken (moet) worden uitgebracht, zoniet zal de zaak doorgaan"; dat dienvolgens meer dan 2 jaar en 5 maanden wachten op een advies van het bestuur voor ruimtelijke ordening ingaat

tegen het in artikel 9bis bepaalde; dat daarbij nog komt dat de inhoud van het verstrekte advies (zie sub 2.5.) geenszins doet blijken van enige complexiteit; dat uit een antwoord van het bestuur voor leefmilieu op een brief van de minister van 18 juli 1988 blijkt dat dit bestuur met zijn advies wachtte -dit ten onrechte- tot na eerstgenoemd advies van het bestuur voor ruimtelijke ordening; dat ook dit advies, dat werd uitgebracht op grond van een plaatsbezoek, stoelt op feiten en gegevens die voorhanden waren zonder dat er veel onderzoek nodig was;

3.5.3. Overwegende dat niet blijkt dat de brieven met klachten die door de tussenkommende partijen werden toegestuurd hangende de beroepsprocedure aanleiding hebben gegeven tot bijkomende onderzoeken en dat blijkens de motivering van de bestreden beslissing die klachten niet bij de besluitvorming werden betrokken;

3.5.4. Overwegende dat een tijdspanne van meer dan drie jaar en drie maanden om op grond van de blijkens het hiervoren geschetste besluitvormingsproces in aanmerking genomen feitelijke en juridische gegevens tot het bestreden besluit te komen onredelijk lang is;

3.5.5. Overwegende dat het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel zich ertegen verzetten dat een overheid die verplicht is te beslissen onredelijk lang nalaat te beslissen over een beroep ingesteld tegen een in eerste aanleg door de aanvrager verkregen exploitatievergunning; dat hierdoor deze laatste immers jarenlang in de onzekerheid moet blijven over het definitieve lot dat zijn aanvraag zal worden beschoren en zo in de onmogelijkheid gesteld wordt aan normale bedrijfsvoering te doen; dat het betoog van de tussenkommende partijen in hun laatste memorie dat de exploitant reeds gedurende jaren heeft kunnen exploiteren, voorbijgaat aan de beginselen die ten

grondslag liggen aan de verplichting om binnen een redelijke termijn over het ingestelde administratief beroep te beslissen;

3.5.6. Overwegende dat uit hetgeen voorafgaat volgt dat het middel gegrond is; dat de vernietiging op grond van dat middel tot gevolg heeft dat het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 30 mei 1986 definitief wordt; dat de tussenkomende partijen in hun laatste memorie nog doen gelden dat zij daardoor "in hun rechten op onaanvaardbare wijze worden geschaad"; dat evenwel de belanghebbenden die het initiatief hebben genomen administratief beroep in te stellen tegen een verleende vergunning en derhalve aan de basis liggen van de toestand van rechtsonzekerheid de voor hen nadelige gevolgen van het laattijdig beslissen door de overheid kunnen voorkomen door op diligente wijze -dat wil zeggen zonder zelf onredelijk lang te wachten- beroep te doen op de mogelijkheid geboden door artikel 14, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat van de exploitant, die het door derden ingesteld administratief beroep noodgedwongen ondergaat, dergelijk initiatief niet kan worden verlangd,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Gemeenschapsminister van leefmilieu, natuurbehoud en landinrichting van 4 oktober 1989, houdende opheffing van het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 30 mei 1986, waarbij aan Roger MOERMAN vergunning werd verleend om te Berlare (Overmere) een werkplaats voor marmer- en arduinbewerking te exploiteren.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op zesduizend frank, komen ten laste van de tussenkomende partijen, elk voor de helft.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare
terechtzing, op tweeëntwintig april 1900
negenennegentig, door de VIIe kamer, die was
samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.