

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 146.545 van 23 juni 2005
in de zaak A. 69.793/VII-14.391.**

In zake : Lucas SNELS,
die woonplaats kiest bij
Advocaat M. DENYS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Grote Hertstraat 12

tegen :

Het Vlaamse Gewest vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat J. NIJS,
kantoor houdende te DENDERMONDE,
Noordlaan 82-84.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Lucas SNELS op 10 juli 1996 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling van 14 mei 1996 waarbij zijn beroep tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 21 januari 1993, houdende gedeeltelijke weigering van de vergunning tot uitbreiding van zijn landbouwbedrijf gevestigd te Hoogstraten (Minderhout), Princeven 4, ontvankelijk doch zonder voorwerp wordt verklaard en het beroepen besluit wordt bevestigd;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur G. DE BLEECKERE;

Gelet op de beschikking van 27 november 2003 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen;

Gelet op de beschikking van 21 april 2005 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 19 mei 2005;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat K. HULPIAU die, loco Advocaat M. DENYS verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat J. DE CONINCK die, loco Advocaat J. NIJS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur G. DE BLEECKERE;

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

1. De gegevens van de zaak

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

1.1. Verzoeker baat een landbouwbedrijf uit te Minderhout-Hoogstraten, Princeven 4, bedrijf dat volgens het gewestplan Turnhout integraal gelegen is in agrarisch gebied.

1.2. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hoogstraten verleent op 11 oktober 1977 een eerste exploitatievergunning voor 600 gespeende varkens en 120 grote zoogdieren.

1.3. Wegens de uitbreidingen van het bedrijf, dient verzoeker in november 1989 bij het provinciebestuur een milieuvergunningsaanvraag in voor 2.520 varkens en 15 grote zoogdieren (en opslag van 6.116 m³ dierlijke mest, een opslag van 129 ton krachtvoer in silo's en een opslag van twee maal 10.000 liter gasolie in bovengrondse houders).

1.4. Bij besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 21 januari 1993 wordt de vergunning verleend voor de uitbreiding met vijftien grote zoogdieren, maar worden de aangevraagde varkens geweigerd omwille van algemene motieven met betrekking tot het niet-gesloten karakter van het bedrijf en de ligging in een kwetsbare zone.

1.5. Tegen deze beslissing tekent verzoeker op 15 maart 1993 administratief beroep aan bij de minister.

1.6. Daarop worden de vereiste adviezen ingewonnen. De afdeling Milieuvergunningen stelt op 2 februari 1996 voor om “het beroep ontvankelijk en zonder voorwerp te verklaren” daar de documenten en de plannen van de originele aanvraag niet met de bestaande toestand overeenkomen en bepaalde stallen zelfs werden afgebroken.

1.7. Op 14 mei 1996 beslist de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling in navolging van het advies van de afdeling Milieuvergunningen dat “het beroep (...) zonder voorwerp (is) en dat het besluit van 21 januari 1993 wordt bevestigd”.

1.8. Omdat volgens verzoeker de behandeling van de hierboven vermelde aanvraag op zich liet wachten, heeft hij in 1990 in het kader van de overgangsregeling van artikel 25 van het ARAB ook aangifte gedaan van het totale bedrijf, met name $2.520 + 600 = 3.120$ varkens. Op 17 februari 1994 neemt de bestendige deputatie akte van slechts 1.000 varkens.

1.9. Voor de stallen die sedert het indienen van de exploitatievergunningsaanvraag in december 1989 nog gebouwd werden, heeft verzoeker in april 1992 een milieuvergunningsaanvraag ingediend voor een uitbreiding met 1.590 varkens, waaronder 402 zeugen. Deze vergunning wordt door de bestendige deputatie op 30 juli 1992 geweigerd. Tegen deze beslissing heeft verzoeker beroep aangetekend bij de minister, die het beroep op 2 april 1993 ongegrond heeft verklaard en de bestreden beslissing integraal heeft bevestigd. Tegen deze beslissing heeft verzoeker een beroep tot nietigverklaring ingediend bij de Raad van State, die de beslissing bij arrest nr. 77.547 van 10 december 1998 heeft vernietigd. Vervolgens heeft de minister nagelaten binnen de decretaal vastgelegde beslissingstermijn van vijf maanden een nieuw besluit te nemen, zodat verzoeker, onder de toen geldende reglementering, over een stilzwijgende vergunning voor 1.590 varkens beschikt, waaronder 402 zeugen. Dit wordt bevestigd in een brief van de afdeling Milieuvergunningen van 17 juni 2002;

2. De gegrondheid van het beroep

2.1.1. Overwegende dat verzoeker als eerste middel de schending aanvoert :

“van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, uit de schending van artikel 10, eerste lid van het ARAB, uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motiveringsplicht der bestuurshandelingen, wegens machtsoverschrijding, en wegens het gebrek aan de rechtens vereiste feitelijke grondslag.

Doordat een administratief beroep van beroeper, strekkende tot het bekomen van een exploitatievergunning, door de minister ‘zonder voorwerp’ verklaard wordt, om reden dat de documenten en de plannen van de originele aanvraag niet met de bestaande toestand overeenkomen en dat zelfs bepaalde stallen werden afgebroken.

Terwijl beroeper in het feitenrelaas hierboven heeft aangetoond dat deze gewijzigde toestand te wijten is aan het feit dat het bestuur de aanvraag van beroeper, zowel in eerste aanleg als in graad van beroep, dusdanig lang onbehandeld heeft gelaten, dat inmiddels nieuwe stallen werden bijgebouwd, waarvoor geldige bouwvergunningen en een (stilzwijgende) milieuvergunning voorhanden zijn.

En terwijl de verbouwingen die aan bepaalde stallen zijn gebeurd (de stallen nrs. 1 en 2 en nrs. 5 en 8 werden bijvoorbeeld om bedrijfstechnische redenen aan elkaar gebouwd) geen invloed hebben op de vergunningstoestand en het aantal dieren per stal.

En terwijl de minister bij het nemen van de bestreden beslissing bijzonder onzorgvuldig is te werk gegaan, door uit de bevindingen van een ‘plaatsbezoek’ meteen af te leiden dat het beroep ‘zonder voorwerp’ zou zijn omdat er bepaalde verschillen waren opgemerkt tussen het ingediende plan en de toestand op het terrein.

En terwijl het motief waarop de minister zich steunt te meer klemmt, wanneer men overweegt dat de zogenoemde gewijzigde toestand vooral zijn oorsprong vindt in het verzuim van de overheid om binnen een redelijke termijn uitspraak te doen over het dossier van beroeper (het bestreden besluit doet uitspraak over een vergunningsaanvraag die reeds in november 1989 werd ingediend)”;

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord verwijst naar artikel 3 van het ARAB dat o.m. voorschrijft dat

“de aanvragen om vergunning dienen te vermelden: (...) 2° de aard van de inrichting, het voorwerp van de exploitatie, de te in werking brengen toestellen en procédés, de aard en de kracht van elke motor alsmede de benaderde hoeveelheden van de te fabriceren, op te slaan of uit te trekken producten (...); Daarbij dient er, in drie exemplaren, een op een schaal van minstens 5 millimeter per meter opgemaakt plan gevoegd, waarop de schikking van de lokalen en de ligging van de werkplaatsen, magazijnen, toestellen, enz... worden aangeduid (...)”;

dat zij vervolgt met een uiteenzetting over de noodzaak van het plaatsbezoek om na te gaan of de in de aanvraag opgenomen gegevens en vermeldingen in overeenstemming zijn met de werkelijke toestand, niet alleen voor het openbaar onderzoek en het bezwaarrecht, doch evenzeer voor de vergunningverlenende

overheid, dat in casu de ambtenaar bij het plaatsbezoek vaststelde dat de bestaande toestand geëvolueerd was en dat bepaalde stallen waren afgebroken, dat tevens de gehouden dierenpopulatie (volgens verklaring van verzoeker 3.500 varkens en 500 zeugen) in beduidend ruime mate de vergunde aantallen overschreed, dat de minister op basis van die gegevens het onmogelijk achtte een uitspraak te doen over de exploitatievergunningsaanvraag en derhalve oordeelde dat het beroep geen enkele betekenis -want geen voorwerp- meer had, dat zij dienvolgens de beslissing bevestigde en de gevraagde uitbreiding weigerde wat het aantal dieren betrof, hetgeen in acht genomen de feitelijke toestand geenszins als een onredelijke beslissing kan worden beschouwd; dat de verwerende partij als volgt besluit:

“Het feit dat tussen het tijdstip van de vergunningsaanvraag en het tijdstip waarop de thans bestreden beslissing is genomen een geruime tijd is verstreken neemt niet weg dat verzoeker, zonder de vergunningverlenende overheid hiervan in te lichten, het recht had de toestand van de inrichting waarvoor hij vergunning had aangevraagd dusdanig te wijzigen waardoor de overheid in de onmogelijkheid wordt geplaatst zich een juist oordeel te vormen over de konkrete hinderaspecten die de voorgenomen exploitatie ten overstaan van de omgeving en het leefmilieu zou kunnen veroorzaken”;

2.1.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord zijn uiteenzetting uit het verzoekschrift herhaalt en hieraan het volgende toevoegt:

“Tegenpartij doet in de memorie van antwoord zelfs geen poging om te weerleggen dat de door beroeper op regelmatige wijze doorgevoerde werken geen enkele implicatie hebben voor het ARAB-vergunningsdossier waarvoor nog een administratieve beroepsprocedure lopende was. Bij het nemen van de bestreden beslissing is de minister wel bijzonder onzorgvuldig te werk gegaan, door uit de bevindingen van een ‘plaatsbezoek’, dat blijkt het administratief dossier werd uitgevoerd door het Bestuur Milieuvergunningen, meteen af te leiden dat het beroep ‘zonder voorwerp’ zou zijn omdat er zekere verschillen waren opgemerkt tussen het ingediende plan en de toestand op het terrein. Het heeft er alle schijn van, dat de minister voor het ARAB-dossier van beroeper in de verschillende uitgebrachte adviezen heeft gezocht naar een motief van formele, en niet van inhoudelijke aard, om de vergunning te weigeren, en dit argument in casu heeft gevonden in het advies van het Bestuur Milieuvergunningen”;

dat hij ten slotte nogmaals benadrukt dat de zogezegd gewijzigde toestand vooral zijn oorsprong vindt in het verzuim van de overheid om binnen een redelijke termijn uitspraak te doen;

2.1.4.1. Overwegende dat in het bestreden besluit wordt overwogen “dat de documenten en de plannen van de originele aanvraag niet met de bestaande toestand overeenkomen en dat zelfs bepaalde stallen werden afgebroken” en dat “er bijgevolg aanleiding toe bestaat het beroep ontvankelijk doch zonder voorwerp te verklaren”; dat daarop in artikel 2 van het beschikkend gedeelte wordt gesteld dat het beroep “zonder voorwerp” is en dat in artikel 3 het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad, waarbij aan verzoeker de vergunning werd toegestaan voor een stal voor 15 grote zoogdieren, opslag van 970 m³ dierlijke mest, opslagplaats voor 13 ton krachtvoerders in silo’s, en opslagplaats voor 20.000 liter gasolie in twee bovengrondse houders, en waarbij vergunning werd geweigerd voor een varkensstal van 2.520 dieren, opslag van 5.146 m³ dierlijke mest en een opslagplaats voor 116 ton krachtvoerders in silo’s, wordt bevestigd; dat het duidelijk is dat de weigering van de vergunning een louter gevolg is van het “zonder voorwerp” verklaren van het administratief beroep;

2.1.4.2. Overwegende dat verzoeker niet betwist dat sedert het indienen van de vergunningsaanvraag in november 1989 en het bestreden besluit van 14 mei 1996 wijzigingen werden doorgevoerd in de bouwtoestand van de stallen behorend tot zijn landbouwbedrijf en dat de verwerende partij van haar kant niet betwist dat daarvoor geldige bouwvergunningen voorhanden zijn; dat nergens uit blijkt, en dat de verwerende partij ook niet beweert, dat aan de stallen die het voorwerp uitmaken van de in het geding zijnde vergunningsaanvraag grondige wijzigingen werden aangebracht of dat zij werden afgebroken; dat de verwerende partij zeer vaag en algemeen blijft in haar vaststelling over de gewijzigde toestand; dat het louter feit dat gedurende de uitermate lange periode van behandeling van de vergunningsaanvraag -in casu meer dan zes jaar- op een inrichting stallen werden afgebroken en bijgebouwd waarvoor geldige bouwvergunningen zijn verleend, niet zomaar meebrengt dat de overheid zich geen juist oordeel kan vormen over de concrete hinderaspecten die de exploitatie van de stallen waarop de vergunningsaanvraag sloeg zou teweegbrengen; dat in elk geval de verwerende partij nalaat enige verduidelijking te geven waarom de gewijzigde toestand een gefundeerde beoordeling onmogelijk zou maken;

2.1.4.3. Overwegende dat in het bestreden besluit enkel melding wordt gemaakt van de verklaring van verzoeker tijdens het plaatsbezoek van een ambtenaar dat op dat ogenblik 3.900 varkens en 500 zeugen op de inrichting aanwezig waren, zonder dat daar enig oordeel over wordt gegeven of enig gevolg wordt aan vastgeknoopt; dat het betoog van de verwerende partij in haar memorie van antwoord

dat het motief voor de bestreden beslissing eveneens werd ingegeven door de vaststelling dat de gehouden dierenpopulatie “in beduidend ruime mate de vergunde aantallen overschreed” geen steun vindt in de motivering van het bestreden besluit; dat overigens niet valt in te zien hoe die vaststelling zou kunnen verantwoorden dat het beroep zonder voorwerp wordt verklaard;

2.1.4.4. Overwegende dat uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de bestreden beslissing niet afdoende werd verantwoord; dat het eerste middel gegrond is;

2.2.1. Overwegende dat verzoeker in een tweede middel de schending aanvoert van:

“artikel 10, eerste lid van het ARAB, en uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en het beginsel van de redelijke termijn als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Doordat beroeper zijn exploitatieaanvraag heeft ingediend in november 1989.

En doordat de Bestendige Deputatie van de provincie Antwerpen heeft gewacht tot januari 1993 om over deze aanvraag een beslissing te nemen.

En doordat de minister in beroep een besluit heeft genomen op 14 mei 1996.

Terwijl een bestuur dat in beroep dient te oordelen over een aanvraag tot het bekomen van een exploitatievergunning, ook bij afwezigheid van enige wettelijk voorgeschreven beslissingstermijn, een oordeel dient te vellen binnen een ‘redelijke’ termijn (zie o.a. R.v.St. n.v. Elpee-Gas Belgium, nr. 26.155, 6 februari 1986, R.v.St. Cap, nr. 31.487, 4 december 1988, R.v.St. n.v. Sidaplast, nr. 43.552, 30 juni 1993 en nr. 48.386, 30 juni 1994; R.v.St. Cloet, nr. 57.422, 22 december 1995).

En terwijl beroeper in casu in totaal bijna zeven jaar heeft moeten wachten op een definitieve beslissing over zijn aanvraag, en de vergunning dan nog wordt geweigerd omwille van een argument dat essentieel is terug te brengen tot de lange beslissingstermijn die het bestuur zichzelf heeft gegund (zie het eerste middel).

En terwijl niet in te zien is waarom sedert het indienen van het administratief beroep zoveel tijd is verstreken om alle nodige adviezen op te vragen en een beslissing te nemen (zie ook R.v.St. c.v. Intercommunale Haviland, nr. 58.481, 7 maart 1996, waar een termijn van 2 ½ jaar als onredelijk lang werd beschouwd).

En terwijl dergelijke wijze van afhandeling van een administratief beroep de negatie is van elke redelijke behandelingstermijn”;

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord als volgt repliceert:

“De afwikkeling van een exploitatievergunningsaanvraag is vaak een ingewikkelde en langdurige procedure omdat naast het organiseren van het commodo en incommodo-onderzoek diverse adviezen dienen ingewonnen en deze procedure, in geval van een administratief beroep zoals in casu (behoudens het inrichten van het openbaar onderzoek) zich nogmaals herhaalt. Bovendien is het gebruikelijk (en wenselijk) dat de adviserende overheidsorganen, in casu steeds de afdeling Milieuvergunningen, een bezoek ter plaatse aan de inrichting

brengen. Dit alles neemt uiteraard een lange tijd in beslag vooral rekening houdend met de overbelasting en vaak onderbezetting van een aantal diensten en voornamelijk als gevolg van de op 1.9.1991 inwerkingtreding van het milieuvergunningsdecreet en titel I van het Vlarem waarin op stringente wijze de behandelingstermijn van de milieuvergunningsaanvragen werden voorgeschreven en aan welke dossiers door de administratie noodzakelijkerwijze voorrang werd gegeven.

Rekening houdende met deze feitelijkheden en de invoeging van een totaal nieuw wettelijk kader met betrekking tot de hinderlijke inrichtingen kan de behandelingstermijn dan ook niet als onredelijk lang worden beschouwd”;

2.2.3. Overwegende dat de verzoeker in zijn memorie van wederantwoord zijn uiteenzetting uit het verzoekschrift herhaalt en hieraan het volgende toevoegt:

“Beroeper wijst er in dit kader op dat ook het Bestuur Milieuvergunningen in zijn advies dd. 2 februari 1996 moet erkennen dat beroeper ‘met de aangevraagde uitbreiding op basis van de toenmalige criteria mocht verwachten dat de gevraagde vergunning zou worden toegestaan’ (stuk 11 administratief dossier).

Belangrijk is dan ook dat een schending van het beginsel van de redelijke termijn daarbij ‘aanleiding (moet) geven tot de vernietiging van de nagekomen rechtshandeling indien het mogelijk is dat deze beslissing, door het niet-naleven van de termijn, voor de betrokkene ongunstiger is uitgevallen dan wanneer de termijn wel zou in acht zijn genomen’ (OPDEBEEK, I., ‘Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur’, Brugge, Die Keure, 1992, p. 435, nr. 844).

In casu moet daarbij overwogen worden dat de opwerpingen van tegenpartij op de pagina’s 10 en 11 van de memorie van antwoord, dat het totstandkomen van nieuwe milieuregelgeving en de daarmee gepaard gaande reorganisatie van de administratie een vlotte afhandeling van de dossiers zou verhinderd hebben, niet kunnen aangenomen worden, gezien de bepalingen van het milieuvergunningsdecreet en de Vlarem-uitvoeringsbesluiten in geen geval konden en kunnen toegepast worden op het dossier, dat immers blijft ressorteren onder de ARAB-reglementering.

De wijze waarop het administratief beroep van beroeper werd afgehandeld is dus in elk geval de negatie van elke redelijke behandelingstermijn”;

2.2.4. Overwegende dat verzoeker geen belang heeft bij dit middel; dat, immers, de nietigverklaring op grond van het middel dat de redelijke termijn om over het administratief beroep te beslissen is overschreden, tot gevolg zou hebben dat de in eerste aanleg genomen beslissing van de bestendige deputatie, die dezelfde inhoud heeft als de bestreden beslissing, definitief zou worden; dat het tweede middel onontvankelijk is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling van 14 mei 1996 waarbij het beroep van Lucas SNELS tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 21 januari 1993, houdende gedeeltelijke weigering van de vergunning tot uitbreiding van zijn landbouwbedrijf gevestigd te Hoogstraten (Minderhout), Princeven 4, ontvankelijk doch zonder voorwerp wordt verklaard en het beroepen besluit wordt bevestigd.

Artikel 2.

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

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op drieëntwintig juni tweeduizend en vijf, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.