

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.550 van 21 januari 2021
in de zaak A. 224.799/VII-40.233**

In zake : 1. Jozef VAN LOMMEL
 2. Paul THIJS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gregory Verhelst
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Bouwmeestersstraat 11
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN ANTWERPEN

Verzoekende partij in tussenkomst :

de LV MAARTEN HERTOGS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Verbist
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Graaf van Hoornestraat 51
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 maart 2018, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 4 januari 2018 waarbij geen uitspraak wordt gedaan over het bestuurlijk beroep van de verzoekers tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Herentals van 31 juli 2017 houdende het verlenen aan de landbouwvennootschap Maarten Hertogs van de vergunning voor het exploiteren van een pluimveebedrijf, gelegen te Herentals, Hulzen 5, en wordt aangenomen dat ten gevolge van het ontbreken van een beroepsbeslissing de in eerste aanleg genomen beslissing over de milieuvergunningsaanvraag “van kracht blijft”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De landbouwvennootschap Maarten Hertogs heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is voorlopig toegestaan bij beschikking van 26 juni 2018. De verzoekende partij in tussenkomst heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 januari 2021.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Emile Plas, die *loco* advocaat Gregory Verhelst verschijnt voor de verzoekers, is gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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. Op 30 maart 2017 dient de landbouwvennootschap Maarten Hertogs een milieuvergunningsaanvraag in voor de exploitatie van een nieuw pluimveebedrijf met 14.000 kippen, gelegen te Herentals, Hulzen 5.

3.2. Bij besluit van 31 juli 2017 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Herentals de gevraagde vergunning.

3.3. Tegen deze beslissing stellen de verzoekers bestuurlijk beroep in bij de deputatie van de provincieraad van Antwerpen.

3.4. In het kader van de beroepsprocedure wordt advies uitgebracht door:

- a) de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten op 19 oktober 2017 (gunstig over de aanvraag);
- b) de dienst Stedenbouwkundige beroepen van de provincie Antwerpen op 23 oktober 2017 (gunstig);
- c) de Vlaamse Milieumaatschappij op 31 oktober 2017 (gunstig);
- d) de Provinciale Milieuvergunningscommissie op 5 december 2017: voorstel om het beroep ongegrond te verklaren, mits aan de vergunning een bijzondere voorwaarde wordt toegevoegd met betrekking tot het gebruik van het opgevangen regenwater of recupwater.

3.5. Met een brief van 16 januari 2018 wordt aan de verzoekers het volgende meegedeeld:

“In zitting van de deputatie d.d. 4 januari 2018 werd bovenvermeld beroepschrift behandeld.

De deputatie besloot in dit dossier over te gaan tot een stemming.

Het resultaat hiervan was een staking van stemmen (namelijk 3 tegen 3).

In dit geval dient toepassing gemaakt te worden van artikel 54 van het provinciedecreet.

Hierin wordt uitdrukkelijk gesteld dat de deputatie enkel geldige besluiten kan nemen bij een volstreekte meerderheid van de stemmen.

Bij staking van stemmen wordt het voorstel (van de dienst omgevingsvergunningen) verworpen en heeft de deputatie derhalve, bij

gebrek aan een volstreekte meerderheid, geen besluit inzake dit beroepschrift genomen.

Concreet heeft dit in casu als gevolg dat het besluit van het college van burgemeester en schepenen van Herentals d.d. 31 juli 2017 waarbij de vergunning verleend werd aan de lv Maarten Hertogs voor het exploiteren van een landbouwbedrijf voor het stallen van pluimvee te Hulzen 5, Herentals, van kracht blijft”.

Dit is de bestreden akte.

IV. Ontvankelijkheid van het verzoek tot tussenkomst

4.1. De landbouwvennootschap Maarten Hertogs werd met een aangetekende brief van 4 april 2018 -zending die op 7 april 2018 voor ontvangst werd ondertekend- door de griffie van de Raad van State uitgenodigd om binnen een termijn van dertig dagen in de procedure tussen te komen. Het verzoekschrift tot tussenkomst werd met een per post aangetekende brief van 19 juni 2018, en derhalve laattijdig, ingediend.

4.2. Het verzoek tot tussenkomst is onontvankelijk *ratione temporis*.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

5. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 9 van het verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (verdrag van Aarhus), artikel 50, § 1, 3°, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna: Vlarem I), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het motiveringsbeginsel, en van het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel:

“Doordat, verwerende partij bij het schrijven dd. 16 januari 2018 verzoekers ter kennis heeft gebracht dat het administratief beroep dat door hen werd ingesteld werd behandeld op de zitting van 4 januari 2018; dat de beslissing bij staking van stemmen werd genomen (namelijk 3 tegen 3); dat de deputatie bij staking van de stemmen het voorstel van de dienst omgevingsvergunningen verwerpt; dat de bestreden beslissing stelt dat bij gebrek aan een volstreekte meerderheid geen beslissing over het administratief beroep werd genomen [...]; dat aldus het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Herentals dd. 31 juli 2017 van kracht blijft; dat verwerende partij stilzwijgend het administratief beroep van verzoekers verwerpt; dat een milieuvergunning werd verleend aan de lv Maarten Hertogs;

Terwijl, de deputatie bevoegd is om kennis te nemen van administratieve beroepen tegen beslissingen in eerste aanleg genomen door het college van burgemeester en schepenen (art. 23 § 2 Milieuvergunningsdecreet); dat de deputatie ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep de vergunningsaanvraag zowel qua legaliteit als qua opportuniteit opnieuw volledig onderzoekt; dat de deputatie daarbij niet gebonden is door de motivering vervat in de eerste beslissing [...];

Dat de beslissingen inzake het beroep tegen het verlenen van een milieuvergunning in eerste aanleg dienen te voldoen aan de motiveringsplicht zoals vervat in art. 50, § 1, 3^o Vlare I en de artikelen 2 en 3 van Formele Motiveringswet; dat het doel van de motiveringsplicht is dat de beslissing de gronden aangeeft waarop zij is gesteund, zodat de beroepsindieners met kennis van zaken een annulatieberoep bij de Raad van State kan instellen;

Dat bovendien beslissingen des te grondiger zullen moeten zijn gemotiveerd wanneer zij afwijken van de uitgebrachte adviezen; dat de feitelijke en juridische gronden moeten worden vermeld waarom de andersluidende adviezen niet kunnen worden gevolgd [...];

Dat op stilzwijgende vergunningsbeslissingen onder meer het beginsel van behoorlijk bestuur van de materiële motiveringsplicht van toepassing is [...]; dat dit beginsel vereist dat de beslissing steunt op in rechte en in feite aanvaardbare motieven waarvan het bestaan uit het administratief dossier blijkt; dat uit de stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep dd. 5 september 2017 onmogelijk kan worden afgeleid op welke gronden, in weerwil van de argumenten in het administratief beroep, deze stilzwijgende afwijzing zich steunt;

Dat art. 9 van het Verdrag van Aarhus waarborgt dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de door het nationale recht bepaalde criteria, toegang moeten hebben tot bestuursrechtelijke of gerechtelijke procedures om het handelen van overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu; dat deze bepaling van toepassing is op de toegang tot administratieve beroepsprocedures [...]; dat een effectieve toegang tot de (bestuurs)rechter moet worden gegarandeerd en niet een louter formele [...]; dat bij gebrek aan (expliciete) uitspraak van de deputatie *in casu* verzoekers een aanleg wordt ontnomen waarin hun beroepsschrift ten gronde wordt behandeld; dat hun beroepsschrift immers wel formeel werd behandeld, doch niet effectief ten gronde; dat bijgevolg verzoekers ook het raden hebben naar de concrete motivering van

de bestreden beslissing;

Overwegende dat het schrijven dd. 16 januari 2018 namens de deputatie van de provincie Antwerpen vermeldt dat de beslissing werd genomen bij staking van stemmen; dat het advies van de PMVC wordt verworpen, zonder enige motivering; dat ten gevolge van dit besluit tevens het administratief beroep wordt verworpen en het besluit van de initiële vergunning zoals verleend door de stad Herentals dd. 31 juli 2017 wordt bekrachtigd; dat *in casu* het administratief beroep wordt afgewezen en een vergunning wordt verleend aan de lv. Maarten Hertogs;

Dat vermits de verwerende partij naliет om naar aanleiding van het gemotiveerd administratief beroep van verzoekers dd. 5 september 2017, op grond van het advies van de PMVC, een expliciete en gemotiveerde beslissing te nemen over dit beroep en de vergunningsaanvraag, noodzakelijk moet worden vastgesteld dat de stilzwijgende weigering van het administratief beroep is aangetast door een manifest motiveringsgebrek; dat een redelijk zorgvuldig handelende overheid bovendien wel een gemotiveerde beslissing had genomen over het administratief beroep;

Dat de verwerende partij op een ongemotiveerde wijze de beroepsgrievens van verzoekende partij heeft afgewezen; dat het voor verzoekende partij derhalve onmogelijk is te beoordelen op welke gronden de stilzwijgende beslissing tot afwijzing van het administratief beroep van verzoekende partij steunt”.

6. De verwerende partij antwoordt:

“Hierover dient te worden gesteld dat verzoeker er steeds (foutief) van uit gaat dat er hier sprake is van een stilzwijgende weigering in hoofde van de deputatie. In casu is echter geen sprake van een stilzwijgende weigering, doch enkel van het feit dat de deputatie, gelet op de gelijkheid van stemmen (3 tegen 3) in de onmogelijkheid verkeerde om ter zake een besluit te nemen. De deputatie kan immers maar een geldig besluit nemen bij een meerderheid van stemmen, doch in casu was die er niet, zodat er gewoonweg geen besluit kon worden genomen over dit beroepschrift door de deputatie.

Hiervoor wordt nogmaals expliciet verwezen naar artikel 54 van het Provinciedecreet. Hierin wordt uitdrukkelijk gesteld dat de deputatie enkel geldige besluiten kan nemen bij een volstreekte meerderheid van stemmen. Bij staking van stemmen wordt het voorstel (van de dienst omgevingsvergunningen) verworpen en heeft de deputatie derhalve, bij gebrek aan een volstreekte meerderheid, geen besluit inzake dit beroepschrift genomen.

Uiteraard heeft dit als gevolg dat een motivering ter zake onmogelijk is om de eenvoudige reden dat er geen enkel besluit is genomen door de deputatie. De vaststelling dat geen besluit is genomen blijkt immers ook duidelijk uit het feit dat betrokkenen enkel een brief hebben ontvangen met de mededeling dat geen besluit werd genomen”.

“[...] De repliek van verwerende partij op het eerste middel ontbeert elke ernst. Verwerende partij beweert dat de deputatie ‘in de onmogelijkheid verkeerde om ter zake een besluit te nemen’ en dat er geen sprake zou zijn van een stilzwijgende weigeringsbeslissing (*quod non*). Art. 54 van het Provinciedecreet zou bepalen dat bij een staking van de stemmen geen beslissing kan worden genomen (*quod non*).

[...] Er is niet alleen sprake van een stilzwijgende weigeringsbeslissing wanneer een bestuur niet reageert op de ingebreke stelling op grond van art. 14, § 3 RvS-Wet. Het bestaan van een stilzwijgend beslissing wordt afgeleid uit het geheel van feitelijke gegevens. De stilzwijgende beslissing is een vorm van wettelijke fictie. In tegenstelling tot waar verwerende partij van uitgaat, dient er logischerwijze geen uitdrukkelijke beslissing te zijn [...].

Door Uw Raad werd reeds eerder geoordeeld dat wanneer bij staking van stemmen het administratief beroep werd geweigerd, er sprake is van een fictieve beslissing. Deze fictieve beslissing dient te worden beschouwd als een administratieve rechtshandeling die kan worden aangevochten voor Uw Raad [...].

[...] Het was voor verwerende partij trouwens onmogelijk om geen beslissing te nemen. Op grond van de devolutieve werking van het administratief beroep wordt het dossier in zijn volledigheid onderzocht door verwerende partij. Verwerende partij dient daarbij opnieuw een inhoudelijke beoordeling te maken van het dossier en een nieuwe beslissing te nemen. Het is een intrinsiek kenmerk van het georganiseerd administratief beroep dat het beroepsorgaan verplicht is om zich over het beroep uit te spreken [...]. Verwerende partij heeft niet alleen een beslissing genomen. Zij was daar bovendien toe verplicht.

[...] Het kan *in casu* niet worden ontkend dat er sprake is van een stilzwijgende weigeringsbeslissing. Het administratief beroep was gericht tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Herentals dd. 31 juli 2018. Middels de bestreden beslissing werd de bestreden beslissing bevestigd. Het administratief beroep tegen de in eerste aanleg verleende milieuvergunning wordt aldus impliciet afgewezen.

[...] Verwerende partij geeft tevens (zoals uiteengezet in het tweede middel) een foute lezing aan art. 54 van het Provinciedecreet, dat uitdrukkelijk bepaalt: ‘Bij staking van stemmen wordt het voorstel verworpen’. Uit de letterlijke lezing van art. 54 van het Provinciedecreet blijkt dat verwerende partij weldegelijk een beslissing neemt bij de staking van de stemmen, zij het een negatieve beslissing over het voorstel van beslissing van de PMVC. Verwerende partij heeft ter zake dus wel degelijk een beslissing genomen. Zij heeft het administratief beroep van verzoekende partijen afgewezen en daarbij de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Herentals (impliciet) bevestigd.

[...] Er is sprake van een *stilzwijgende* beslissing nu er geen motivering werd opgenomen in de bestreden beslissing.

Verwerende partij erkent dat er geen sprake is van enige motivering. Zo stelt verwerende partij zelf in de memorie van antwoord: ‘Uiteraard heeft dit als

gevolg dat een motivering ter zake onmogelijk is om de eenvoudige reden dat er geen enkel besluit werd genomen door de deputatie'. De bestreden beslissing is bijgevolg manifest onwettig.

In de bestreden beslissing wordt louter weergegeven dat er een staking van de stemmen was en dat daardoor de bestreden beslissing wordt bevestigd. Echter wordt nergens gerepliceerd op de verschillende middelen die door verzoekende partij werden uiteengezet in hun administratief beroepschrift, noch op replieknota van verzoekende partijen dd. 5 december 2017.

Verwerende partij heeft aldus haar bevoegdheid inzake het administratief beroep uitgeoefend. Zij heeft kennis genomen van het dossier en heeft daarbij impliciet de bestreden beslissing bevestigd.

Volledigheidshalve dient daarbij te worden opgemerkt dat art. 54 van het Provinciedecreet verwerende partij niet belet om bij een staking van de stemmen haar besluit te motiveren".

Beoordeling

8. Luidens artikel 23, § 1, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna: milieuvergunningsdecreet), in de op het geding toepasselijke versie, kan tegen elke beslissing van het college van burgemeester en schepenen over een milieuvergunningsaanvraag beroep worden ingediend bij de deputatie "die uitspraak doet binnen een termijn van vier maanden na ontvangst van het beroepschrift". Ter uitvoering van voormelde bepaling stelt artikel 50, § 1, 3°, b), van Vlarem I, in de op het geding toepasselijke versie, dat de deputatie binnen een termijn van vier maanden, te rekenen vanaf de datum van ontvangst van het beroep "uitspraak [doet] over het beroep" en deze uitspraak "een gemotiveerde beslissing [omvat] over de aanspraken en bezwaren die door de indiener(s) van het beroep werden gesteld".

De door voormelde bepaling van Vlarem I bedoelde 'gemotiveerde beslissing' vereist onder meer dat de materiële motiveringsverplichting wordt gerespecteerd, hetgeen inhoudt dat de beslissing over het beroep wordt gedragen door rechtens verantwoorde motieven die blijken uit de beslissing zelf of uit de stukken van het administratief dossier.

9. De verzoekers hebben door het indienen van een beargumenteerd beroepschrift aan de deputatie de redenen meegedeeld waarom zij zich kanten tegen het verlenen van de gevraagde milieuvergunning. Uit de

samenlezing van artikel 23, § 1, van het milieuvergunningsdecreet en artikel 50, § 1, 3°, b), van Vlarem I vloeit voort dat die bezwaren afdoende moeten worden beantwoord door de beroepsinstantie die daartoe bij decreet is aangewezen.

10. Uit de bestreden akte -die neerkomt op een impliciete afwijzing van het ingestelde beroep- blijkt dat zij enkel het gevolg is van de afwezigheid van een meerderheid bij de stemming over de beraadslaging in de deputatie over het bestuurlijk beroep tegen de vergunningsbeslissing van 31 juli 2017 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Herentals. Evident biedt deze vaststelling geen afdoende materiële motivering om het met redenen omklede beroep van de verzoekers tegen de in eerste aanleg genomen vergunningsbeslissing af te wijzen. Ook kan de in beroep bevestigde in eerste aanleg genomen beslissing van 31 juli 2017 en de daarmee verband houdende materiële motieven, niet de impliciete afwijzing van het ingestelde beroep op afdoende wijze schragen.

11. Samengevat volgt uit voormelde overwegingen dat uit de bestreden beslissing, noch uit enig stuk van het administratief dossier, een afdoende materiële motivering aangetroffen kan worden op grond waarvan het bestuurlijk beroep van de verzoekers moest worden verworpen.

12. Het middel is gegrond.

13. De vernietiging van de bestreden akte brengt voor de verwerende partij mee dat zij binnen de daartoe voorziene termijn ten gronde uitspraak moet doen over het bestuurlijk beroep van de verzoekers. Deze termijn gaat in met de kennisgeving van het vernietigingsarrest aan de verwerende partij.

VI. Kosten

14. De kosten dienen ten laste van het Vlaamse Gewest te worden gelegd.

Deze kosten omvatten het rolrecht van 200 euro per verzoekende partij en een bijdrage van 20 euro per verzoekende partij, zoals bepaald bij artikel 66, 6°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Bij arrest nr. 22/2020 van 13 februari 2020 heeft het Grondwettelijk Hof evenwel in het kader van het beroep tot vernietiging van de wet van 19 maart 2017 ‘tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijsbijstand’ en van de wet van 26 april 2017 ‘houdende de regeling van de oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijsbijstand voor wat de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen betreft’, de woorden “per verzoekende partij” vernietigd in artikel 4, § 4, eerste en derde lid, van de wet van 19 maart 2017, zoals het is ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 26 april 2017.

Bijgevolg is er, op grond van de *erga omnes* en retroactieve werking van het voormelde arrest, aanleiding om de terugbetaling te bevelen van de onterecht betaalde bijdrage.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 4 januari 2018 waarbij geen uitspraak wordt gedaan over het bestuurlijk beroep van de verzoekers tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Herentals van 31 juli 2017 houdende het verlenen aan de landbouwvennootschap Maarten Hertogs van de vergunning voor het exploiteren van een pluimveebedrijf, gelegen te Herentals, Hulzen 5, en wordt aangenomen dat ten gevolge van het ontbreken van een beroepsbeslissing de in eerste aanleg genomen beslissing over de milieuvergunningsaanvraag “van kracht blijft”.**
- 2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissing.**

3. Het Vlaamse Gewest wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekers.

De verzoekende partij in tussenkomst wordt verwezen in de kosten van het verzoek tot tussenkomst, begroot op 150 euro.

4. De onterecht betaalde bijdrage ten bedrage van 20 euro dient te worden terugbetaald aan de verzoekers.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys