

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 63.555 van 12 december 1996
in de zaak A. 69.265/VII-14.196.**

In zake : de n.v. PROFILSTEEL,
die woonplaats kiest bij
Advocaat P.J. SERULUS,
kantoor houdende te STROMBEEK-BEVER,
Oude Mechelsestraat 165

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat W. DE CUYPER,
kantoor houdende te SINT-NIKLAAS,
Vijfstraten 57.

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

Gezien het verzoekschrift dat de
n.v. PROFILSTEEL op 7 juni 1996 ingediend heeft om de
schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van het
besluit van 21 mei 1996 van de Vlaamse minister van
Leefmilieu en Tewerkstelling waarbij haar beroep tegen
het besluit van 16 november 1995 van de bestendige depu-
tatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende
het verlenen van een milieuvergunning om te Nazareth
(Eke), 's Gravendreef 8/A, een inrichting voor de
productie van metalen profielen verder te exploiteren en
uit te breiden, wordt ongegrond verklaard, het beroepen
besluit opgeheven en de vergunning geweigerd;

Gelet op de wetten op de Raad van State,
gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de ar-
tikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur
E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan
partijen;

Gelet op de beschikking van 6 september 1996
waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 17 oktober
1996;

Gehoord het verslag van Staatsraad
R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat
L. DE WOLF, die loco Advocaat P.J. SERULUS verschijnt
voor de verzoekende partij, en van Advocaten
W. DE CUYPER en I. LAUREYS, die verschijnen voor de
verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur
E. LANCKSWEERDT;

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

Gelet op het bij artikel 91 van het proce-
durereglement vereiste advies van de Auditeur-generaal;

Overwegende dat de feitelijke toedracht van
de zaak als volgt kan worden samengevat :

1. Op 10 juni 1966 verleent de bestendige
deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen aan
de p.v.b.a. CRACO een exploitatievergunning voor het
uitbaten van een werkplaats voor het vervaardigen van
profielijzer. De vergunning wordt verleend voor een
termijn van 30 jaar.

2. De p.v.b.a. CRACO zal door fusies, inbrengen en naamveranderingen uiteindelijk omgezet worden in de n.v. PROFILSTEEL.

3. Op 13 juni 1995 dient verzoekster m.b.t. haar inrichting voor het vervaardigen van metalen profielen een milieuvergunningsaanvraag in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen.

Als voorwerp van de aanvraag wordt enerzijds aangegeven het "hernieuwen van een vergunning voor een bestaande inrichting" en anderzijds "het veranderen van een inrichting, met precisering dat het betreft een uitbreiding door produktieverhoging".

4. Op 16 november 1995 verleent de bestendige deputatie een vergunning voor het verder exploiteren van de inrichting.

De vergunning wordt geweigerd voor een ondergrondse enkelwandige mazouttank

De vergunning wordt verleend voor een termijn van één jaar op proef, en is afhankelijk van een reeks voorwaarden.

5. Met een schrijven van 12 december 1995 komt verzoekster van deze beslissing in beroep bij de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu.

In het beroepschrift wordt een verlenging van de proefperiode gevraagd tot twee jaar, en een versoepeling van de opgelegde voorwaarden.

6. Op 21 mei 1996 wordt het bestreden besluit genomen.

Dit besluit overweegt eerst :

"dat vanuit oogpunt van de stedenbouwkundige en ruimtelijke aspecten gesteld kan worden dat de exploitatie van de inrichting die het voorwerp van de voormelde milieuvergunningsaanvraag uitmaakt onver-

enigbaar is met voormelde ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften";

Voorts bevat het besluit nog volgende overwegingen :

"Overwegende dat de N.V. PROFILSTEEL opgericht werd op 05 december 1991; dat er geen melding van overname van de bestaande vergunning op naam van P.V.B.A. CRACO bekend is; dat overeenkomstig artikel 42 § 1 van titel I van het Vlare de nieuwe exploitant verplicht was ten laatste tien dagen voor de overname hiervan melding te doen bij de vergunningverlenende overheid op straffe van verval van de lopende vergunning;

Overwegende dat gelet op hogervermelde overwegingen geen vergunning kan verleend worden voor het louter verder exploiteren van de inrichting voor het vervaardigen van metalen profielen en veranderen door uitbreiding van de bestaande inrichting; dat de aanvrager de n.v. PROFILSTEEL een nieuwe rechtspersoon is die de aansprakelijkheid voor de exploitatie draagt; dat de lopende vergunning op naam van de P.V.B.A. CRACO vervallen is; dat de inrichting die het voorwerp van onderhavige aanvraag uitmaakt derhalve slechts vergund kan worden indien de aanvraag ingediend wordt als een aanvraag voor de exploitatie van een nieuwe inrichting";

Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

Overwegende, wat de eerste voorwaarde betreft, dat de verzoekende partij in haar derde middel de schending aanvoert van artikel 159 van de Grondwet en de artikelen 14, § 1, 19, 2° en 28 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (het milieuvergunningsdecreet),

"doordat het bestreden besluit de sanctie van art. 42 § 2 VLAREM I nl. het verval van de lopende vergunning van verzoekster uitspreekt, terwijl de decreetgever in art. 19-2° heeft bepaald dat wanneer een inrichting door een andere exploitant wordt overgenomen, zulks vooraf moet worden gemeld aan de overheid die de vergunning heeft verleend zonder evenwel aan deze verplichting enige sanctie te koppelen; de decreetgever in art. 28 de gevallen heeft omschreven van verval van vergunning, zonder daarbij de miskennis van de meldingsplicht op grond van art. 19-2° voornoemd te vermelden;

de ratio legis van art. 19-2° er volgens de decreetgever zelf slechts uit bestaat 'het toezicht op de vergunde inrichting vlot te laten verder verlopen' (Memorie van toelichting, Parl. St. Vl. R., 1984-85, n° 291/1, 11);

aangenomen wordt dat de vergunning eerder tot de plaats van de inrichting zelf behoort dan tot de persoon die ze heeft bekomen, m.a.w. de melding door de overnemer van de overname slechts van bijkomstig belang kan zijn; (vgl. advies R.v.St., Parl. St. Vl. R. 1984-85, n° 291/1, 25);

de miskennis van de meldingsplicht van art. 42 § 1 VLAREM I, trouwens in art. 46 VLAREM I evenmin is opgenomen als grond van verval.

Zodat de Vlaamse Regering bij de uitvaardiging van de sanctieregeling van art. 42 VLAREM I aldus kennelijk de perken te buiten is gegaan van de bevoegdheden haar door de decreetgever o.m. in art. 14 § 1 decreet milieuvergunning verleend en die sanctieregeling daarom onwettig is; (in die zin : VERHOEVEN A., Milieu. Reglementeringen en vergunningen, Brugge, VAN DEN BROELE, losbl. p. II 111, punt II. B. 3.7.4.)";

Overwegende dat de verwerende partij hier in haar nota in essentie op antwoordt :

"2.1. Uitgangspunt en rechtgrond voor de vergunnings- en meldingsplicht van ingedeelde inrichtingen vormt artikel 4 Milieuvergunningsdecreet. (BLANCHE, J., in De Milieuvergunning. Artikelsgewijze commentaar op het Milieuvergunningsdecreet en het Vlarem I. LINDEMANS, D. (ed.), Brugge, Die Keure, losbl., 40.)

Het bepaalde in artikel 4 van het decreet is dus als het ware de ontstaansreden van het Milieuvergunningsdecreet en stelt in zijn eerste paragraaf :

'Niemand, mag zonder voorafgaande en schriftelijke vergunning van de bevoegde overheid een als hinderlijk ingedeelde inrichting die behoort tot de eerste of de tweede klasse exploiteren of veranderen'.

M. BOES definieert de vergunning als een door de daartoe bevoegde overheid gegeven toestemming, aan een particulier die daartoe een aanvraag indient, om een daad te stellen of een situatie in het leven te roepen die door een algemene verbodsbepaling getroffen is. (Geciteerd bij BLANCHE, o.c., 40, nr. 2)

Uit wat voorafgaat volgt duidelijk dat een vergunning wordt verleend aan een persoon (natuurlijk- of rechtspersoon) en niet aan een inrichting. Het is dus iedere exploitant die in principe een vergunning dient te bekomen waardoor het algemeen exploitatieverbod van hinderlijke inrichtingen (verwoord in art. 4 Milieuvergunningsdecreet) voor deze persoon wordt opgeheven.

Heeft de exploitant geen vergunning (bekomen) dan mag hij de inrichting dus niet exploiteren.

2.2. Deze hoofdregel heeft de decreetgever in artikel 19 van het Milieuvergunningsdecreet genuanceerd voor de hypothese waarin de exploitatie van een hinderlijke inrichting reeds vergund is aan de exploitant ervan maar deze inrichting door een andere exploitant wordt overgenomen.

De hoofdregel van artikel 4 van het decreet toepassend, geldt voor deze nieuwe exploitant eveneens het algemeen exploitatieverbod, dient deze dus opnieuw een vergunning aan te vragen en zal de lopende vergunning toegekend aan de vorige exploitant ophouden te bestaan.

Om de continuïteit van exploitatie te vrijwaren, voorziet artikel 19 Milieuvergunningsdecreet in de mogelijkheid om de bestaande vergunning van de vorige exploitant over te nemen voor de nog lopende duurtijd ervan. Op voorwaarde dat deze overname door de nieuwe exploitant wordt gemeld aan de vergunningverlenende overheid, houdt de lopende vergunning dus niet op te bestaan, maar blijft zij geldig voor de nog lopende duur ervan.

A contrario redenerend stelt artikel 19 van het decreet dus dat bij gebreke aan een overnamemelding, de lopende vergunning 'uitdooft', 'vervalt' voor de nog lopende duur ervan in hoofde van de nieuwe exploitant. De vorige exploitant heeft immers per definitie de vergunning niet meer nodig aangezien hij niet meer exploiteert.

In die optiek regelt artikel 19 Milieuvergunningsdecreet niet zozeer een grond van verval maar eerder de duur van de vergunning.

Artikel 28 regelt immers gronden van verval van de vergunning in hoofde van de vergunningshouder die in feite niet (meer) exploiteert of kan exploiteren. De vergunning vervalt inderdaad automatisch wanneer de vergunde inrichting niet binnen de voorziene termijn in gebruik werd genomen (er is geen exploitatie geweest), vernield werd wegens brand of ontploffing (er is geen exploitatie meer mogelijk) of gedurende

twee opeenvolgende jaren niet werd geëxploiteerd (er is geen exploitatie meer).

Deze regel beoogt vooral de bescherming van de buren of derden, die uit het niet in bedrijf nemen of houden van een inrichting, zouden kunnen afleiden dat de exploitant van zijn voornemen om de inrichting te vestigen of verder te exploiteren heeft afgezien en daarnaar zouden kunnen handelen. (DEKETELAERE, K., in De Milieuvergunning. Artikelsgewijze commentaar op het Milieuvergunningsdecreet en het Vlarem I.

LINDEMANS, D. (ed.), Brugge, Die Keure, losbl., 148/54)

Artikel 19 Milieuvergunningsdecreet regelt echter een totaal verschillende situatie waarbij de exploitatie wel degelijk plaatsvindt en wordt voortgezet doch waarbij een ander (rechts)persoon deze exploitatie overneemt.

Wanneer die overname niet wordt gemeld, blijft de vergunning eenvoudigweg niet meer geldig voor de nog resterende looptijd.

De niet melding van een overname dient dus niet als grond voor verval in artikel 28 van het decreet te worden opgenomen aangezien artikel 19 van het decreet de looptijd van de vergunning regelt eerder dan een grond van verval.

2.3. Wat de Vlaamse Regering in artikel 42 van het VLAREM I heeft bepaald, is dus enkel een expliciteren van de regel van artikel 19 van het decreet : wie geen overname meldt, kan niet genieten van de nog resterende looptijd van de vergunning van de vorige exploitant. Wie geen overname meldt, dient dus een nieuwe aanvraag in te dienen want beschikt niet over een vergunning zodat in zijn hoofde het algemeen exploitatieverbod geldt. De vorige vergunning daarentegen heeft geen titularis meer en kan dus niet anders dan 'vervallen' of 'uitdoven' : de vorige titularis exploiteert immers niet meer en kan dit ook niet meer gezien de overname van de inrichting en de exploitatie. In die hypothese is het dus ook niet nodig een termijn van twee jaar te voorzien waarna, bij gebreke aan exploitatie, de vergunning van rechtswege vervalt (zoals art. 28, § 1, 3° van het decreet dit voorziet).

Het 'verval' van de lopende vergunning is dus geen sanctie die de Vlaamse Regering ('onwettig') in het leven heeft geroepen, maar een logisch en noodzakelijk gevolg van het bepaalde in artikel 19 van het decreet";

Overwegende dat uit de motivering van het bestreden besluit lijkt te moeten worden afgeleid dat de niet-melding van de overname van de inrichting door verzoekende partij en het daaruit afgeleide verval van

de lopende exploitatievergunning, het hoofdmotief van de weigering vormen;

Overwegende dat de Raad van State geen bepaling uit het ARAB bekend is die voorschrijft dat de overname van een exploitatievergunning moet worden gemeld aan het bestuur; dat de verwerende partij dergelijke bepaling ook niet aanwijst;

Overwegende dat artikel 19, 2°, van het milieuvergunningsdecreet luidt als volgt :

"De krachtens dit decreet toegestane vergunningen blijven geldig voor de duur van de lopende vergunning :

1° (...)

2° wanneer de inrichting door een andere exploitant wordt overgenomen. De overname moet vooraf worden gemeld aan de overheid die de vergunning heeft verleend";

dat artikel 42 van het besluit van 6 februari 1991 van de Vlaamse regering houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem I) bepaalt :

"§ 1. Ingeval een vergunde inrichting door een andere exploitant wordt overgenomen, blijven de toegestane vergunningen geldig voor de duur ervan.

§ 2. Op straffe van verval van de lopende vergunning(en) dient de nieuwe exploitant de in § 1 bedoelde overname uiterlijk tien kalenderdagen vóór de datum van overname te melden bij middel van het in artikel 2, § 2 bedoelde meldingsformulier, dat bij ter post aangetekende zending of bij afgifte tegen ontvangstbewijs, aan de overheid die de laatste vergunning heeft verleend of de voorwaarden heeft gewijzigd, dient overgemaakt.

Deze overheid bezorgt een voor eensluidend verklaard afschrift van deze melding aan :

1° wanneer het gaat om een inrichting als bedoeld in artikel 6, § 1, 1° : de in artikel 34, 5°, c) vermelde overheden;

2° wanneer het gaat om een inrichting als bedoeld in artikel 6, § 1, 2° : de in artikel 35, 5°, c) vermelde overheden;

3° wanneer het gaat om een inrichting als bedoeld in artikel 6, § 1, 3° : de in artikel 36, 5°, b) vermelde overheden";

Overwegende dat de door artikel 42 van VLAREM I gestelde strenge sanctie van het verval van de vergunning geen rechtsgrond vindt in vorenstaand artikel 19 noch in enig ander artikel van het decreet; dat het niet melden aan de overheid van het overdragen van de exploitatievergunning ook niet voorkomt in de in artikel 28 van het milieuvergunningsdecreet opgesomde gevallen die tot het verval van rechtswege van de vergunning aanleiding geven; dat voormeld artikel 42 dan ook met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten; dat derhalve moet worden besloten dat het niet melden aan de overheid van het overdragen van de exploitatievergunning in kwestie noch in de ARAB-regeling noch in die van de milieuvergunning kan leiden tot het verval van de vergunning in kwestie; dat het middel ernstig is;

Overwegende dat, wat de tweede voorwaarde gesteld door artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State betreft, de verzoekende partij op goede gronden aanvoert dat zij ten gevolge van de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit haar bedrijf dreigt te moeten sluiten; dat het voorwerp van haar geweigerde aanvraag immers o.m. de hernieuwing van haar sedert 10 juni 1996 vervallen exploitatievergunning betreft; dat de verwerende partij zich niet met goed gevolg kan beroepen op de stelling dat de aanvraag hoe dan ook wegens strijdigheid met de stedenbouwkundige voorschriften moet worden verworpen; dat immers hierboven reeds werd gesteld dat het hoofdmotief van het bestreden besluit het beweerde verval van de exploitatievergunning lijkt te zijn; dat de verwerende partij niet aantoonbaar is dat zij na een schorsing op grond van het hierboven ernstig bevonden middel niet anders kan doen dan de vergunning weigeren om stedenbouwkundige redenen; dat het bestreden besluit in dit verband enkel overweegt, zonder enige nadere moti-

vering, dat gesteld "kan" worden dat de exploitatie van de inrichting onverenigbaar is met de desbetreffende voorschriften; dat uit die formulering eerder lijkt te moeten worden afgeleid dat de verwerende partij niet zeer overtuigd is van haar stelling, reden wellicht waarom zij het hierboven prima facie onwettig bevonden motief heeft ingeroepen; dat die partij ten slotte ook niet kan gevolgd worden waar zij het effect van de gevorderde schorsing minimaliseert met het argument dat de in eerste aanleg door de bestendige deputatie toegekende vergunning slechts op proef werd verleend; dat verzoekster tegen bedoeld deputatiebesluit immers administratief beroep had ingesteld o.m. om een verlenging van die proefperiode tot twee jaar in plaats van één jaar te verkrijgen; dat de schorsing van het bestreden besluit tot gevolg heeft dat de verwerende partij, geconfronteerd met het prima facie onwettig bevinden door de Raad van State van haar hoofdmotief tot weigering, na heroverweging, alsnog die verlenging zou kunnen toestaan;

Overwegende dat voldaan is aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen;

Overwegende dat artikel 17, § 4, van de voormelde gecoördineerde wetten het volgende bepaalt :

"(...) Indien de schorsing is bevolen, wordt binnen zes maanden na de uitspraak van het arrest uitspraak gedaan over het verzoekschrift tot nietigverklaring";

dat een zo korte termijn zich niet verdraagt met de gewone termijnen van de rechtspleging; dat deze laatste derhalve dienen te worden ingekort zoals wordt aangegeven in het onderstaande dictum,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Bevolen wordt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 21 mei 1996 van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling waarbij het beroep van de n.v. PROFILSTEEN tegen het besluit van 16 november 1995 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende het verlenen van een milieuvergunning om te Nazareth (Eke), 's Gravendreef 8/A, een inrichting voor de productie van metalen profielen verder te exploiteren en uit te breiden, wordt ongegrond verklaard, het beroepen besluit opgeheven en de vergunning geweigerd;

Artikel 2.

De termijn voor het indienen van de memories van antwoord en van wederantwoord wordt beperkt tot dertig dagen.

De termijn voor het indienen van de laatste memories wordt beperkt tot vijftien dagen.

Artikel 3.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twaalf december 1990 zesennegentig, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	wnd.	kamervoorzitter,
			staatsraad,
	R. STEVENS,		staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,		staatsraad,
Mevr.	Ch. BAMPS,		toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

Ch. BAMPS.

D. VERBIEST.