

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 138.520 van 16 december 2004
in de zaak A. 72.810/VII-15.092.**

In zake : Martine MATTHYSSEN,
die woonplaats kiest bij
Advocaat A. NAVASARTIAN,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Jenatzystraat 13

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat M. BALLON,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Britselei 39.

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

Gezien het verzoekschrift dat Martine MATTHYSSEN op 10 januari 1997 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling van 4 november 1996 waarbij haar beroep tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 25 april 1996 houdende weigering van de vergunning om een bestaande inrichting gelegen te 2960 Brecht, Overbroekstraat 25B, te veranderen door uitbreiding, ongegrond wordt verklaard en het beroepen besluit wordt bevestigd;

Gezien de toelichtende memorie;

Gezien de memorie van antwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur
G. DE BLEECKERE;

Gelet op de beschikking van 22 april 2004 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien het verzoekschrift tot voortzetting van verzoekster;

Gelet op de beschikking van 11 oktober 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 25 november 2004;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat A. HAEGEMAN die, loco Advocaat A. NAVASARTIAN verschijnt voor verzoekster, en van Advocaat G. VAN GRIEKEN die, loco Advocaat M. BALLON 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 rechtspleging

Overwegende dat de verwerende partij de memorie van antwoord en het administratief dossier buiten de voorgeschreven termijn van zestig dagen heeft neergelegd; dat overeenkomstig artikel 21, vijfde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de memorie van antwoord uit de debatten wordt geweerd; dat overeenkomstig artikel 21, derde lid, van dezelfde gecoördineerde wetten de door verzoekster aangehaalde feiten voor bewezen worden geacht, tenzij ze kennelijk onjuist zijn;

2. De feiten

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

2.1. Verzoekster exploiteert een inrichting aan de Overbroekstraat 25B, te Brecht, kadastraal gekend onder afdeling 00, sectie B, nrs. 90b en 90c, in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, en waarvoor de bestaande

vergunningstoestand op datum van de aanvraag, die het voorwerp uitmaakt van het annulatieberoep, de volgende was :

- bij besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 5 december 1991 werd akte genomen van 400 varkens, 80 m³ mest, 32 m³ voeder en elektromotoren (samen 2 pk), voor een termijn verstrijkend op 5 december 2011 (ARAB);
- bij besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 8 oktober 1992 werd vergunning verleend voor 180 varkens, 1.173 m³ mest en 35 ton krachtvoeder, op naam van René ANTHONISSEN, voor een termijn verstrijkend op 5 december 2011 (ARAB);
- op 6 juli 1993 werd akte genomen van de overname van de vergunde inrichting van René ANTHONISSEN door Martine MATTHYSSEN;
- bij besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 7 oktober 1993 werd de uitbreiding met 10.000 liter ondergrondse mazoutopslag en 3.000 liter bovengrondse mazoutopslag vergund, tot 5 december 2011 (Vlarem).

2.2. Op 14 december 1995 dient verzoekster bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen een aanvraag in om de inrichting te veranderen door uitbreiding met :

- 1.040 vleesvarkens
- 1.850 m³ mestopslag
- opslag voor 3.000 liter mazout in een ondergrondse tank
- 42 m³ krachtvoeropslag (niet ingedeeld)
- elektromotoren, 15,2 kW (niet ingedeeld)

zodanig dat de inrichting voortaan zou omvatten :

- 1.620 varkens, waarvan 180 zeugen;
- opslag van 16.000 liter mazout (1 x 10.000 liter en 1 x 3.000 liter ondergronds, en 1 x 3.000 liter bovengronds);
- 3.103 m³ mestopslag;
- 109 m³ krachtvoeropslag;
- elektromotoren met een totaal vermogen van 17,2 kW.

In de aanhef van het besluit van de bestendige deputatie waarin wordt beschikt op deze aanvraag wordt het volgende vermeld :

"Gelet op het feit dat deze aanvraag voor de eerste maal werd ingediend op 14 december 1995 en vervolledigd werd op 22 december 1995; op het feit dat op datum van 5 januari 1996 de milieuvergunningsaanvraag ontvankelijk en volledig werd verklaard of geacht";

Voorafgaand aan het besluit in eerste aanleg worden de volgende adviezen gegeven :

- de afdeling Milieuvergunningen : gunstig;
- het bestuur Ruimtelijke Ordening : gunstig;
- de afdeling Preventieve en Sociale Gezondheidszorg : gunstig;
- de Vlaamse Landmaatschappij : laattijdig ongunstig;
- de Provinciale Milieuvergunningscommissie : ongunstig.

De aanvraag wordt door de bestendige deputatie geweigerd op grond van volgende motivering :

"Overwegende dat de vergunningsaanvraag voor de eerste maal werd ingediend op 14 december 1995 en vervuldigd werd op 22 december 1995; dat vervolgens de vergunningsaanvraag ontvankelijk en volledig werd verklaard op 5 januari 1996; dat volgens artikel 13 van het besluit van de Vlaamse regering dd. 20 december 1995 tot uitvoering van art. 33 en 34 van het Mestdecreet er voor de vergunningsaanvragen die na 1 januari 1996 en voor 1 januari 1997 ontvankelijk en volledig werden verklaard nog een milieuvergunning kan worden verleend:

- in geval van hernieuwing van de milieuvergunning van een bestaande veeteeltinrichting;
- in geval van volledige verplaatsing van een bestaande veeteeltinrichting horende bij een gezinsveeteeltbedrijf;
- voor een verandering van een bestaande veeteeltinrichting horende bij een gezinsveeteeltbedrijf op voorwaarde onder meer dat de vergunde mestproductie op de bestaande veeteeltinrichting niet stijgt ten gevolge van de verandering en dat het bedrijf na de verandering een gezinsveeteeltbedrijf blijft;

Overwegende dat de totale mestproductie na de verandering (uitbreiding) met 5.200 kg P_2O_5 (overeenkomstig 1.040 varkens) stijgt zodat de aanvraag niet voldoet aan art. 13 van hogervermeld besluit";

3. De gegrondheid van het beroep

3.1.1. Overwegende dat verzoekster als eerste middel de schending aanvoert van artikel 9 van het milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985, van artikel 78 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, van artikel 10 van de Grondwet, en van het zorgvuldigheidsbeginsel; dat zij het middel als volgt toelicht :

"A. Het milieuvergunningsdecreet en artikel 35 Vlarem I schrijven enkel voor dat de ontvankelijkheids- en volledigheidsverklaring dienen te gebeuren binnen de 14 dagen. Het gaat hier om een maximumtermijn. Niets belet de overheid om de aanvraag dadelijk, dit wil zeggen, bij haar ontvangst volledig en ontvankelijk te verklaren, terwijl integendeel het zorgvuldigheidsbeginsel haar de verplichting oplegt om zo snel als mogelijk terzake een beslissing te nemen of minstens vast te stellen dat de aanvraag ontvankelijk en volledig is, en dit aan de aanvrager te bevestigen.

- B. Anderzijds heeft het ontvankelijk en volledig verklaren van de aanvraag, overeenkomstig artikel 9, § 6 van het Milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985 enkel gevolgen voor wat de beslissingstermijnen in eerste aanleg betreft.
Gelet op de hiërarchie der rechtsnormen had de Vlaamse regering niet de bevoegdheid om in het besluit van 20 december 1995 aan de ontvankelijkheids- en volledigheidsverklaring andere gevolgen te verbinden, en met name de omstandigheid dat de aanvraag onder toepassing van het nieuwe mestactieplan zou vallen.
Krachtens artikel 78 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 heeft de regering geen andere macht dan die welke de Grondwet en de wetten en decreten, krachtens de Grondwet uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen.
- C. Het verlenen van een verklaring dat de aanvraag ontvankelijk en volledig is moet, zoals reeds gezegd, gebeuren binnen de 14 dagen na de indiening van de aanvraag, maar de overheid is vrij zulks te doen ofwel de eerste, ofwel de 14^{de} dag.
Door de toepasbaarheid van de nieuwe regelgeving inzake meststoffen te laten afhangen van de ontvankelijkheids- en volledigheidsverklaring, heeft de Vlaamse regering een potestatieve voorwaarde in het leven geroepen, doordat alles afhangt van het ogenblik waarop de vergunningverlenende overheid de aanvraag als ontvankelijk en volledig bestempelt. Het gaat hier immers om een voorwaarde die de overheid, en zij alleen, vermag te doen plaatshebben of te verhinderen.
Dergelijke situatie kan neigen naar willekeur, houdt derhalve een schending in van het in artikel 10 van de Grondwet neergelegde gelijkheidsbeginsel. Aldus wordt een vergunningsaanvrager wiens aanvraag de eerste of de tweede dag (in casu : in december 1995) na de indiening ontvankelijk en volledig wordt verklaard, anders en gunstiger behandeld dan een aanvrager wiens aanvraag later (dit wil in casu zeggen : na 1 januari 1996) als ontvankelijk en volledig wordt gekwalificeerd.
- D. Verzoekster diende haar oorspronkelijke aanvraag in op 14 december 1995, en vervulde deze op 22 december 1995. De aanvraag moet bijgevolg als volledig en ontvankelijk worden beschouwd op die datum";

3.1.2. Overwegende dat verzoekster in haar toelichtende memorie verwijst naar de middelen en argumenten zoals uiteengezet in het verzoekschrift;

3.1.3.1. Overwegende, wat de onder punt A uiteengezette grief betreft, dat blijkens artikel 9, 5°, derde lid, van het milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985 en artikel 35, 1°, d), van Vlarem I de bestendige deputatie over een termijn van veertien dagen na de indiening van de aanvraag beschikt om de aanvraag ontvankelijk en volledig te verklaren; dat de vergunningverlenende overheid niet ten euvel kan worden geduid dat zij de volle termijn van veertien kalenderdagen zou gebruiken alvorens zij over de ontvankelijkheid en de volledigheid van het aanvraagdossier een beslissing neemt;

3.1.3.2. Overwegende, wat de onder punt B uiteengezette grief betreft, dat verzoekster ten onrechte doet gelden dat de Vlaamse regering haar bevoegdheid heeft

overschreden door aan de ontvankelijkheids- en volledigheidsverklaring gevolgen te verbinden die niet enkel slaan op de beslissingstermijnen met betrekking tot de milieuvergunningsaanvraag maar ook met betrekking tot de toepasselijkheid van het "mestactieplan", te weten het decreet van 20 december 1995 tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (meststoffendecreet); dat immers waar verzoekster voor haar stelling steun zoekt in artikel 9, § 6, van het milieuvergunningsdecreet, dat inderdaad geen decretale basis biedt om aan de ontvankelijkheids- en volledigheidsverklaring van een milieuvergunningsaanvraag andere gevolgen te verbinden dan deze die betrekking hebben op de beslissingstermijn voor het afhandelen van een milieuvergunning, zij eraan voorbijgaat dat de decretale grondslag voor artikel 11 van het vergunningenbesluit van 20 december 1995 kan worden gevonden in de artikelen 33 en 34 van het meststoffendecreet; dat niet valt in te zien waarom het voorzien in een overgangsregeling niet als een rechtsgeldige uitvoering van de in evengenoemde artikelen 33 en 34 voorziene vergunningsregeling kan worden beschouwd; dat dienvolgens de datum van ontvankelijkheids- en volledigheidsverklaring van een milieuvergunningsaanvraag als uitgangspunt voor de toepasselijkheid van het vergunningenbesluit van 20 december 1995 kon worden gehanteerd;

3.1.3.3. Overwegende dat, wat de onder punt C aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel betreft, het inherent is aan elke regelgeving waarbij de overheid over een bepaalde termijn beschikt om een beslissing te nemen, dat tijdens die beslissingstermijn een nieuwe reglementering van toepassing kan worden; dat de grief dat de overheid op willekeurige wijze zou hebben kunnen bepalen op welke vergunningsaanvragen zij de nieuwe reglementering wilde toepassen en op welke niet, en zulks door te schuiven met de datum van ontvankelijkheids- en volledigheidsverklaring, te dezen niet opgaat, aangezien de kwestieuze overgangsregeling pas in het Belgisch Staatsblad van zaterdag 30 december 1995 werd bekendgemaakt; dat vóór de bekendmaking van die regeling de bestendige deputatie zelf niet wist dat de datum van ontvankelijkheids- en volledigheidsverklaring determinerend was voor de toepasselijkheid van het vergunningenbesluit van 20 december 1995; dat toen de nieuwe regeling op zaterdag 30 december 1995 in het Belgisch Staatsblad werd bekendgemaakt, het uitgesloten was nog vergunningsaanvragen ontvankelijk en volledig te verklaren vóór 1 januari 1996; dat dan ook bezwaarlijk kan worden gesteld dat de Vlaamse regering een potestatieve voorwaarde in het leven heeft geroepen; dat verzoekster ook niet aantoonde dat vergunningsaanvragen die op dezelfde datum als haar aanvraag werden ingediend en werden vervolledigd wel vóór 1 januari 1996 ontvankelijk en volledig werden verklaard;

3.1.3.4.1. Overwegende, wat de onder punt D aangevoerde grief betreft, dat artikel 9, § 5, van het milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985 en artikel 35, 1°, c, van Vlarem I bepalen dat wanneer de aanvraag onvolledig wordt bevonden, alsdan de aanvrager binnen veertien kalenderdagen na de indiening van de vergunningsaanvraag hiervan in kennis wordt gesteld, met vermelding van de inlichtingen en gegevens die ontbreken of nadere toelichting vereisen; dat artikel 35, 1°, d, van hetzelfde besluit bepaalt dat wanneer de aanvraag ontvankelijk en volledig wordt bevonden, de aanvrager binnen veertien kalenderdagen na indiening van de aanvraag hiervan op de hoogte wordt gesteld en dat de termijn bedoeld in artikel 9 van het milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985 aanvangt op datum van verzending van voormelde brief; dat artikel 9, § 2 en § 3 van evengenoemd decreet de termijnen vastlegt waarbinnen uitspraak moet worden gedaan over de ingediende milieuvergunningsaanvragen; dat paragraaf 6 van hetzelfde artikel bepaalt dat voornoemde termijnen aanvangen op de dag dat de bevoegde overheid "bevestigt heeft" dat het dossier ontvankelijk en volledig is overeenkomstig paragraaf 5; dat de datum van de bevestiging van de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag nog de vertrekdatum is van de termijn voor het nemen van andere beslissingen, zoals van de beslissing houdende uitspraak door het college van burgemeester en schepenen over een vergunning voor een tijdelijke inrichting (artikel 15, § 1, milieuvergunningsdecreet) en van de beslissing door de Vlaamse regering over een vergunningsaanvraag voor een verplaatsbare inrichting;

3.1.3.4.2. Overwegende dat uit voornoemde bepalingen blijkt dat niet de datum van indiening van de vergunningsaanvraag het uitgangspunt vormt voor de termijnen om over een milieuvergunningsaanvraag te beslissen, maar wel de datum waarop de aanvraag volledig en ontvankelijk is verklaard; dat het volledig en ontvankelijk verklaren van een vergunningsaanvraag slechts mogelijk is na onderzoek van de aanvraag en de bijhorende stukken; dat het bestuur daartoe over een termijn van veertien dagen beschikt; dat het vanzelfsprekend is dat wanneer de vergunningsaanvraag onvolledig is, het bestuur opnieuw over een termijn van veertien dagen beschikt om het vervolledigd dossier te onderzoeken op zijn volledigheid; dat er geen reden is om aan te nemen dat de datum waarop de aanvraag ontvankelijk en volledig wordt beschouwd, retroactief zou moeten worden bepaald op de datum van het indienen van de vervollediging van de aanvraag; dat aangezien de datum van volledig- en ontvankelijkheidsverklaring het uitgangspunt vormt voor diverse beslissingstermijnen, de visie van verzoekster tot gevolg zou hebben dat deze beslissingstermijnen - waarvan in sommige gevallen een overschrijding ervan meebrengt dat een stilzwijgende vergunning wordt verkregen- zouden worden ingekort; dat overigens ook voor

een milieuvergunningsaanvraag die van bij de aanvang ontvankelijk en volledig was, de beslissingstermijn slechts ingaat op de dag van het ontvankelijk en volledig verklaren van de aanvraag en niet op de dag van indiening;

3.1.3.4.3. Overwegende dat aangezien de vergunningsaanvraag op 22 december 1995 werd vervolledigd, de verwerende partij er niet toe gehouden was om deze aanvraag vóór 1 januari 1996 volledig te bevinden;

3.1.3.5. Overwegende dat uit hetgeen voorafgaat volgt dat het eerste middel niet gegrond is;

3.2.1. Overwegende dat verzoekster als tweede middel de schending aanvoert van het vertrouwensbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel; dat zij het middel als volgt toelicht :

"Aangezien verzoekster haar aanvraag op 14 december 1995 indiende en op 22 december 1995 vervolledigde, mocht hij (sic) erop vertrouwen dat de overheid de aanvraag nog zou behandelen op grond van de milieuregeling die van kracht was op de dag van de indiening van die aanvraag, zodat de verwerende partij, door dit vertrouwen te beschamen, (niet) alleen het vertrouwensbeginsel maar ook het rechtzekerheidsbeginsel heeft geschonden.

Die vaststelling klemte des te meer nu noch het aangekondigde mestactieplan, noch de toepassingsvoorwaarden bekend waren gemaakt op het ogenblik van de indiening (of verzending) van de aanvraag (dit gebeurde pas in het Belgisch Staatsblad van 30 december 1995, dat echter pas in de loop van de maand januari 1996 in schijven door de post verdeeld werd), en anderzijds, zoals reeds onderstreept, het criterium voor de toepassing van de nieuwe regelgeving (de ontvankelijk- en volledigverklaring) louter afhing van de wil (en de werklust) van de vergunningverlenende overheid";

3.2.2. Overwegende dat verzoekster in haar toelichtende memorie verwijst naar de middelen en argumenten uiteengezet in haar verzoekschrift tot nietigverklaring;

3.2.3. Overwegende dat kan worden verwezen naar de bespreking van het eerste middel; dat de overheid die moet beslissen over een vergunningsaanvraag de regelgeving dient in acht te nemen zoals die geldt op het ogenblik dat ze de beslissing neemt; dat dienvolgens het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel niet werden geschonden; dat het tweede middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zestien december tweeduizend en vier, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.