

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 70.576 van 8 januari 1998
in de zaak A. 75.837/VII-15.977.**

In zake : 1. Staf SEGERS,
2. Erik SEGERS,
die woonplaats kiezen bij
Advocaten J. GHYSELS, P. FLAMEY en
E. EMPEREUR,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Aarlenstraat 25

tegen :

de bestendige deputatie van de provincieraad
van ANTWERPEN.

DE VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Staf en Erik SEGERS op 26 september 1997 hebben ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van het besluit van de bestendige deputatie van de Provincieraad van Antwerpen van 10 juli 1997, waarbij hun beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen van Schoten van 2 december 1996 houdende de onontvankelijkheidsverklaring van de milieuvergunningsaanvraag voor het hernieuwen en het uitbreiden van een houthandel te Schoten, C.Neutjensstraat 26-32 en Kuiperstraat 47, onontvankelijk wordt verklaard;

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

Gezien de nota van de verwerende partij;

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

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 19 november 1997 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 27 november 1997;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaten J. GHYSELS en E. EMPEREUR, die verschijnen voor verzoekers, en van de Adjunct van de directeur E. DE LAETER, die verschijnt 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;

1. De voornaamste gegevens van de zaak kunnen als volgt samengevat worden.

1.1. Verzoekers baten een houthandel uit te Schoten aan de Neutjensstraat 26/32.

De basisvergunning voor deze inrichting is op 21 november 1967 afgegeven door de Bestendige Deputatie van de provincieraad van Antwerpen. Het voorwerp van deze vergunning betreft het exploiteren van een inrichting voor houtbewerking omvattende twee schaafmachines (11 pk en 5 pk), een lintzaag (10 pk), een cirkelzaag (5 pk) en een slijpmachine (1 pk). Deze vergunde inrichting is gelegen op de kadastrale percelen

sectie C nrs. 290/r/3, 284/m/2, 283/c/2 en d/2. Op 2 juli 1968 is nog een uitbreiding van de inrichting toegestaan met stapelplaatsen voor ongeveer 1.300 m³ hout. Beide vergunningen zijn verstreken op 21 november 1997.

1.2. In de loop van het jaar 1996 dienen verzoekers een milieuvergunningsaanvraag in voor het verder exploiteren en het uitbreiden van de houthandel. Het voorwerp van deze vergunningsaanvraag betreft een inrichting voor het mechanisch behandelen van hout, het lozen van huishoudelijk afvalwater, de opslag van 1.000 l mazout en de opslag van ongeveer 200 ton hout.

1.3. Bij besluit van 11 maart 1996 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schoten de vergunning te verlenen. Na beroep van de exploitant wordt dit weigeringsbesluit door de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen bevestigd op 8 augustus 1996. Tegen dat besluit wordt een beroep tot nietigverklaring ingesteld.

1.4. Met een brief van 23 oktober 1996 van de Milieu-inspectie van de AMINAL wordt de burgemeester van de gemeente Schoten verzocht om ten aanzien van de inrichting van verzoekers het toezicht uit te oefenen overeenkomstig artikel 58, 1° van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem I).

1.5. Op 21 november 1996 dienen verzoekers bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schoten een milieuvergunningsaanvraag in voor het hernieuwen van de vergunning voor de bestaande inrichting. In concreto betreft het voorwerp van deze milieuvergunningsaanvraag : een inrichting voor het mechanisch behandelen van hout, de bovengrondse opslag

van 1.000 l mazout, de opslag van 200 ton inheems en uitheems hout en het lozen van huishoudelijk afvalwater. Prima facie is het voorwerp van deze vergunningsaanvraag aldus identiek aan de kort voordien geweigerde vergunningsaanvraag. Alhoewel onder "voorwerp van de aanvraag" niet aangemerkt, bevat de nieuwe aanvraag tevens de uitbreiding van de inrichting.

1.6. In een op 20 november 1996 gedagtekend verslag -dagtekening die gelet op de datum van de vergunningsaanvraag op een materiële vergissing moet berusten- van de milieudienst van de gemeente Schoten gericht aan het college van burgemeester en schepenen, wordt een bespreking gewijd aan de nieuwe vergunningsaanvraag van de firma SEGERS. De gemeentelijke milieudienst stelt in dit verslag :

"De enige mogelijkheid om deze aanvraag niet te aanvaarden, is dit dossier onontvankelijk te verklaren. Indiener kan hiertegen in beroep gaan bij de Bestendige Deputatie (niet expliciet voorzien in Vlarem I, info juridische dienst Aministratief Brussel).

Tevens bevestigde deze juridische dienst, alsook de dienst vergunningen van de Bestendige Deputatie, dat mbt. dergelijke problematiek, er een hiaat in de Vlarem wetgeving is. Sensus stricto kan elke ondernemer zoveel dossiers naar believen indienen.

Juridisch gezien wordt er wel een fout gemaakt als dit dossier onontvankelijk wordt verklaard, gelet op het feit dat hier een 2^e klasse - inrichting betreft (ontvankelijk) en gelet op het feit dat het dossier volledig kan genoemd worden.

In de onontvankelijkheidsverklaring naar de ondernemer toe zal duidelijk de reden van het onontvankelijk verklaren, vermeld worden".

1.7. Met een besluit van 2 december 1996 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schoten wordt de milieuvergunningsaanvraag van verzoekende partijen onontvankelijk verklaard. Deze beslissing wordt als volgt gemotiveerd :

"- Gelet op de Vlarem - vergunningsaanvraag d.d. 21/11/'96;

- Gelet op het Besluit van het College van burgemeester en schepenen d.d. 6/3/'96 waarbij de volgende rubrieken werden geweigerd : 3.2., 17.3.6.1.b., 19.3.2., 19.6.
- Gelet op het Besluit van de Bestendige Deputatie dd. 8/8/'96 waarbij het omstreden besluit werd bekrachtigd, en de aangevraagde rubrieken 3.2., 17.3.6.1.b., 19.3.2., 19.6., werden geweigerd;
- Gelet dat zowel uit de beslissing in eerste als in laatste aanleg blijkt dat de vestiging van houthandel SEGERS, C. Neutjensstraat 26-32 te 2900 Schoten op deze locatie van zodanige aard is dat niet aan de vigerende wetgeving kan worden voldaan;
- Gelet op de nieuwe aanvraag d.d. 21/11/'96 voor de exploitatie van volgende Vlarem - rubrieken 3.2., 17.3.6.1.b., 19.3.2., 19.6.;
- Gelet op het feit dat de aangevraagde rubrieken van Vlarem 1 volledig overeenstemmen met de eerder geweigerde aanvraag;
- Gelet op het algemeen rechtsprincipe 'non bis in idem';
- Gelet op de beslissing van het College van burgemeester en schepenen d.d. 27/11/'96".

1.8. Op 23 januari 1997 stelt de burgemeester van de gemeente Schoten een verklaring "onontvankelijkheidsverklaring vergunningaanvraag klasse 2" op, luidend als volgt :

"De Burgemeester van de gemeente Schoten bevestigt dat de vergunningsaanvraag klasse 2 van de firma SEGERS, Constant Neutjensstraat 26-32 te 2900 Schoten in Collegezitting van 27/11/1996 onontvankelijk werd verklaard.

Gelet op het feit dat de procedure uit Vlarem I een bekendmaking van 'het onontvankelijk verklaren van een milieuvergunningaanvraag' niet voorziet, werd deze beslissing niet bekendgemaakt d.m.v. een aanplakking aan de zetel van de inrichting.

Art. 36 uit Vlarem I stelt immers : "wordt de aanvraag onontvankelijk bevonden, dan wordt de aanvrager binnen veertien kalenderdagen na indiening van de vergunningsaanvraag hiervan door het College van Burgemeester en Schepenen of de gemachtigde ambtenaar schriftelijk in kennis gesteld van de reden van de onontvankelijkheid".

Dhr. SEGERS, exploitant van de inrichting, werd op 2 december 1996 aangetekend op de hoogte gebracht van deze onontvankelijkheidsverklaring van de milieuvergunningaanvraag die op 21 november 1996 werd ingediend.

Deze onontvankelijkheidsverklaring was gestoeld op het feit dat :

- de ingediende vergunningsaanvraag volledig identiek was aan een vorige vergunningsaanvraag die het voorwerp uitmaakte van een weigeringsbeslissing en dit zowel in eerste aanleg (11.3.1996) als in beroep;
- hinder naar omwonenden toe nog steeds aanwezig is en dat deze vestiging op deze locatie van zodanige aard is dat niet aan de vigerende wetgeving kan worden voldaan;
- het algemeen rechtsprincipe 'non bis in idem' geldt".

Deze verklaring wordt op dezelfde datum toegezonden aan de raadslieden van verzoekers.

1.9. Op 19 februari 1997 tekenen verzoekers bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen beroep aan tegen de onontvankelijkheidsverklaring van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schoten van 2 december 1996. In dit beroepsschrift wordt onder meer gesteld dat die beslissing in werkelijkheid een beslissing ten gronde uitmaakt, dat beide aanvragen niet identiek zijn, daar de eerste aanvraag werd ingediend op grond van de artikelen 5 en 36 van het Vlarem I en de tweede aanvraag op grond van artikel 39 van het Vlarem I en dat in het administratief recht het principe "non bis in idem" niet geldt.

1.10. Bij brief van 26 februari 1997 wordt namens de bestendige deputatie aan verzoekers medegedeeld dat hun beroep ontvankelijk en volledig is bevonden.

1.11. In het kader van de beroepsprocedure worden diverse adviezen uitgebracht. Het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie, uitgebracht in haar zitting van 24 juni 1997 luidt als volgt :

"Vermits noch het Milieuvergunningsdecreet, noch Vlarem I een beroepsmogelijkheid voorzien tegen een onontvankelijkheidsverklaring zoals bedoeld in art. 9 § 5 (MVD), respectievelijk art. 36, 1° (Vlarem I), oordeelt de PMVC dat zijzelf onbevoegd is om te adviseren, de bestendige deputatie om ten

gronde uitspraak te doen. In deze materie staat enkel de procedure bij de Raad van State open waar de schorsing, respectievelijk vernietiging van de collegebeslissing kan gevorderd worden".

1.12. Met een besluit van 10 juli 1997 beslist de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen om het beroep van verzoeker onontvankelijk te verklaren. Als motivering wordt opgegeven :

"Overwegende dat het standpunt van de PMVC wordt gevolgd, waarbij gesteld werd dat de bestendige deputatie in casu onbevoegd is om ten gronde een uitspraak te doen, gelet op het feit dat noch het Milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985 (MVD), noch Vlarem I een beroepsmogelijkheid voorzien tegen een onontvankelijkheidsverklaring, zoals bedoeld in artikel 9 § 5 (MVD), respectievelijk artikel 36,1° (Vlarem I);

Overwegende dat de beslissing van het schepencollege van 2 december 1996 enkel kon aangevochten worden via een schorsings- en/of vernietigingsprocedure voor de Raad van State".

2. 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;

2.1. Overwegende dat verzoekers een eerste middel ontleen aan de schending

"van de artikelen 23, § 1 en 24 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, van de artikelen 39, 49, § 1 en 50, 1° en 3° van het Besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem I), van de Wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het gelijkheidsbeginsel,

het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel, en het materieel motiveringsbeginsel,

doordat de bestreden beslissing het beroep van verzoekers onontvankelijk verklaart in navolging van het standpunt van de provinciale milieuvergunningscommissie, overwegende 'dat de bestendige deputatie in casu onbevoegd is om ten gronde een uitspraak, gelet op het feit dat noch het Milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985, noch Vlarem I een beroepsmogelijkheid voorzien tegen een onontvankelijkheidsverklaring zoals bedoeld in artikel 9, § 5 van het Milieuvergunningsdecreet en artikel 36, 1° van Vlarem I',

terwijl voormeld artikel 23, § 1 van het Milieuvergunningsdecreet een algemene draagwijdte heeft en bepaalt dat 'tegen elke beslissing over vergunningsaanvragen in eerste aanleg genomen door het college van burgemeester en schepenen, kan beroep worden ingediend bij de bestendige deputatie van de provincieraad' (...), hetgeen herhaald wordt in artikel 49, § 1 Vlarem";

dat zij daarbij onder meer betogen :

"2. Verwerende partij houdt in de bestreden beslissing voor dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen d.d. 2 december 1996 slechts een besluit in de zin van artikel 9 van het Milieuvergunningsdecreet en artikel 36, 1° Vlarem zou zijn, te weten een beslissing van het college of diens gemachtigde ambtenaar over de ontvankelijkheid en/of volledigheid van de aanvraag overeenkomstig het bepaalde in artikel 5 van Vlarem I, genomen binnen de veertien kalenderdagen na het indienen van de vergunningsaanvraag.

Tegen zulk een 'onontvankelijkheidsverklaring' zou geen beroepsmogelijkheid bij de bestendige deputatie openstaan.

Welnu, zoals verzoekende partijen hebben uiteengezet in hun beroepsschrift bij de bestendige deputatie en zoals ook de Afdeling Milieuvergunningen in de bestreden beslissing erkent, is de beslissing van het college van burgemeester en schepenen d.d. 2 december 1996 niet slechts een beslissing over de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag.

Overeenkomstig artikel 36, 1° Vlarem I dient elke aanvraag onderzocht te worden op haar volledigheid en ontvankelijkheid 'overeenkomstig het bepaalde in artikel 5'.

De beslissing tot onontvankelijkheid van de aanvraag d.d. 2 december 1996 verwijst echter nergens naar de bepalingen van artikel 5 Vlarem I, waaruit zou blijken dat de aanvraag onontvankelijk zou zijn. Evenmin verwijst de beslissing naar artikel 6 Vlarem I, waarin de bevoegde overheden worden

aangeduid, bij wie de vergunningsaanvragen moeten worden ingediend.

De bestreden beslissing maakt bijgevolg geen regelmatige beslissing tot onontvankelijkheid van de aanvraag uit, te meer nu artikel 36, 1°, b) oplegt dat de beslissing de reden van onontvankelijkheid moet vermelden en gebeurlijk de overheid die bevoegd geacht wordt, moet aanduiden.

Integendeel blijkt dat de bestreden beslissing in feite een beslissing ten gronde uitmaakt.

In de brief d.d. 2 december 1996 van de gemeente Schoten met als hoofding 'Besluit onontvankelijkheidsverklaring van de milieuvergunningsaanvraag ingediend door houthandel Segers, C Neutjensstraat 26/32 te Schoten op 21 november 1996' wordt als motief voor de 'onontvankelijkheid' van de aanvraag vooreerst opgegeven 'gelet op het feit dat de aangevraagde rubrieken van Vlarem I volledig overeenstemmen met de eerder geweigerde aanvraag;'. Het feit dat de aanvraag identiek zou zijn aan de vroegere - geweigerde - aanvraag, quod non, maakt noch een wettelijke onontvankelijkheidsgrond uit, noch een weigeringsmotief ten gronde.

Verder stelt de brief : 'Gelet op het algemeen rechtsprincipe 'non bis in idem'. Deze overweging maakt evenmin een wettelijke onontvankelijkheidsgrond uit, noch een weigeringsmotief ten gronde. Tot slot verwijst de brief naar 'de beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen d.d. 27/11/'96'.

Wat deze beslissing van 27 november 1996 inhoudt, wordt vermoedelijk verduidelijkt in de brief en de verklaring van de burgemeester van de gemeente Schoten d.d. 23 januari 1997 waarin de burgemeester zegt (...) :

'Deze onontvankelijkheidsverklaring was gestoeld op het feit dat :

- de ingediende vergunningsaanvraag volledig identiek was aan een vorige vergunningsaanvraag die het voorwerp uitmaakte van een weigeringsbeslissing en dit zowel in eerste aanleg (11/3/1996) als in beroep;
- hinder naar omwonenden toe nog steeds aanwezig is en dat deze vestiging op deze locatie van zodanige aard is dat niet aan de vigerende wetgeving kan worden voldaan';
- het algemeen rechtsprincipe 'non bis in idem' geldt.'

Bijgevolg blijkt dat het college van burgemeester en schepenen de aanvraag wel degelijk ten gronde onderzocht heeft, nu zowel de feitelijke omstandigheden (vermeende hinder) als de reglementering terzake onderzocht werden. Dit onderzoek werd echter gevoerd zonder de wettelijke waarborgen eigen aan de administratieve aanvraagprocedure.

Gelet op het feit dat de beslissing van 2 december 1996 in feite een beslissing ten gronde over de aanvraag uitmaakt, staat tegen deze beslissing wel degelijk administratief beroep open op grond van artikel 23 van het Milieuvergunningsdecreet en artikel 49, § 1 van het Vlarem I, die een algemene draagwijdte hebben en de veruitwendiging zijn van een algemeen rechtsprincipe";

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar nota betwist dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 2 december 1996 een beslissing ten gronde inhoudt;

2.3.1. Overwegende dat luidens artikel 36, 1°, a) van het Vlarem I het college van burgemeester en schepenen of de door hem daartoe gemachtigde ambtenaar van de gemeente de vergunningsaanvraag en haar bijlagen onderzoekt op haar ontvankelijkheid en volledigheid overeenkomstig het bepaalde in artikel 5; dat het onderzoek naar de ontvankelijkheid voorgeschreven bij evengenoemd artikel 36, 1° in essentie een onderzoek bevat naar de bevoegdheid van het college om over de milieuaanvraag te beslissen, waarbij hij gebruik maakt van de verplichte vermeldingen voorgeschreven bij artikel 5 van het Vlarem I; dat zowel uit het sub 1.7. geciteerde besluit van het college van burgemeester en schepenen van 2 december 1996 als uit de daaropvolgende "onontvankelijkheidsverklaring vergunningsaanvraag klasse 2" blijkt dat de onontvankelijkheidsverklaring werd ingegeven door de vaststelling dat de aanvraag qua voorwerp identiek was aan een eerder geweigerde aanvraag en dat de milieuhygiënische beoordeling van de inrichting sedert die weigering geen wijziging heeft ondergaan; dat die redengeving meer inhoudt dan een beoordeling van de vergunningsaanvraag op het vlak van de bevoegdheid of van de volledigheid op basis van de door artikel 5 van het Vlarem I mede te delen gegevens; dat gelet op haar inhoud, die beslissing in wezen neerkomt op een beoordeling ten gronde; dat, daargelaten

de vraag of tegen een onontvankelijkheidsverklaring door het college van burgemeester en schepenen beroep bij de bestendige deputatie openstaat, de verwerende partij zich dan ook ten onrechte lijkt te hebben beroepen "op het feit dat noch het milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985 (MDV), noch Vlarem I een beroepsmogelijkheid voorzien tegen een onontvankelijkheidsverklaring, zoals bedoeld in artikel 9, § 5 (MDV), respectievelijk artikel 36, 1° (Vlarem I)", om tot haar onbevoegdheid te besluiten om in hoger beroep uitspraak te doen over de milieuvergunningsaanvraag van verzoeker; dat het middel ernstig is;

2.3.2. Overwegende, wat de vereiste van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel betreft, dat verzoekers op goede gronden betogen dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing hen het voordeel ontnemt om na afloop van de bestaande vergunningen, de exploitatie van de bestaande inrichting tijdelijk verder te zetten, zoals artikel 39, § 3, van het Vlarem I mogelijk maakt; dat de verplichting om de exploitatie te staken, als een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan worden aangemerkt; dat te dezen de dreigende sluiting van verzoekers houthandel reëel is, nu in een brief van 19 november 1997 de burgemeester van de gemeente Schoten verzoekers er op heeft gewezen dat op 21 november 1997 hun exploitatievergunning vervalt en dat dit impliceert dat er vanaf 22 november 1997 zonder vergunning wordt geëxploiteerd;

2.4. 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,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Bevolen wordt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de bestendige deputatie van de Provincieraad van Antwerpen van 10 juli 1997, waarbij het beroep van Staf en Erik SEGERS ingediend tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen van Schoten van 2 december 1996 houdende de onontvankelijkheidsverklaring van de milieuvergunningsaanvraag voor het hernieuwen en het uitbreiden van een houthandel te Schoten, C. Neutjensstraat 26-32 en Kuiperstraat 47, onontvankelijk wordt verklaard;

Artikel 2.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op acht januari 1900 achtennegentig, door :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

M.-R. BRACKE.