

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. van 19 oktober 2023
in de zaak A. 233.565/VII-41.101**

In zake : 1.
2.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de

Tussenkommende partijen:

1.
2.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten f Hectors
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 mei 2021, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de burgemeester van van 3
maart 2021 waarbij bestuurlijke maatregelen worden opgelegd met betrekking tot
de exploitatie van een jongveestal, gelegen .

II. Verloop van de rechtspleging

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

hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 8 juli 2021. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur heeft op 30 juni 2022 een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 juni 2023.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaat , die verschijnt voor de verzoekende partijen, burgemeester en juridisch directeur , die verschijnen voor de verwerende partij en advocaat , die *loco* advocaten , verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur 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 een perceel, gelegen aan , wordt een jongveestal voor 148 runderen geëxploiteerd.

3.2. Op 26 augustus 2020 wordt bij het college van burgemeester en schepenen van een nieuw verzoek ingediend om ten aanzien van het landbouwbedrijf bestuurlijke maatregelen op te leggen.

3.3. Het college van burgemeester en schepenen van beslist op 8 oktober 2020 om geen bestuurlijke maatregelen op te leggen.

3.4. Tegen deze afwijzende beslissing stellen de tussenkomenende partijen bestuurlijk beroep in bij de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme.

3.5. Met een besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 24 december 2020 wordt het bestuurlijk beroep tegen de in eerste aanleg genomen beslissing van het college van burgemeester en schepenen van van 8 oktober 2020 gegrond verklaard.

Artikel 2 van dit besluit beschikt dat aan de thans verzoekende partijen een bestuurlijke maatregel moet worden opgelegd “houdende de stopzetting van de exploitatie van de (jongvee)stal [...] waarbij deze maatregel slechts ingaat indien binnen een termijn van één jaar na de inwerkingtreding van deze bestuurlijke maatregel geen omgevingsvergunning waartegen geen administratief beroep (meer) kan worden ingesteld, wordt bekomen [...]”.

3.6. Op 3 maart 2021 neemt de burgemeester van de thans bestreden beslissing waarbij aan de verzoekende partijen het bevel wordt gegeven om “al de activiteiten die voorkomen op de indelingslijst van bijlage 1 van Vlarem II m.b.t. het jongveebedrijf [...] stop te zetten”. De inwerkingtreding van de opgelegde bestuurlijke maatregel wordt uitgesteld conform het ministerieel besluit van 24 december 2020.

3.7. In arrest nr. van 7 oktober 2021 heeft de Raad van State met betrekking tot de betrokken inrichting het volgende vastgesteld:

“[...] Bij arrest nr. van 25 februari 2020 heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) de overeenstemmende stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een veestal, een vaalt en het aanleggen van verhardingen voor een nieuw op te richten landbouwbedrijf, vernietigd. Met toepassing van artikel 37 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ heeft de RvVb vervolgens zijn arrest in de plaats gesteld van de bestreden beslissing en de gevraagde stedenbouwkundige vergunning geweigerd. Bij arrest nr. van 24 februari 2021 heeft de Raad van State het cassatieberoep tegen voormeld arrest van de RvVb verworpen. Ingevolge de definitieve weigering van de overeenstemmende stedenbouwkundige vergunning bij arrest van de RvVb, is de thans bestreden milieuvergunning van rechtswege vervallen”.

IV. Ontvankelijkheid van de tussenkomst

4. De verzoekende partijen werpen op dat de tussenkomende partijen niet over het in rechte vereiste belang beschikken omdat zij niet aantonen dat de landbouwinrichting in kwestie onaanvaardbare geur- of geluidshinder zou teweegbrengen. Er zou enkel sprake zijn van hinder die normaal is voor een agrarisch gebied. Bijgevolg zou de tussenkomst enkel gericht zijn op de naleving van de vergunningsplicht, hetgeen echter het algemeen belang en dus enkel de bevoegdheid van de verwerende partij aanbelangt.

Beoordeling

5. De tussenkomende partijen hebben een verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen ingediend dat heeft geleid tot de thans bestreden beslissing waarbij dat verzoek wordt ingewilligd.

Alleen al uit deze vaststelling volgt dat zij er belang bij hebben dat deze beslissing in het rechtsverkeer behouden blijft. Daaruit volgt dat zij moeten worden toegelaten om voor hun belangen op te komen in voorliggend geding waarbij de verzoekende partijen de nietigverklaring nastreven van de

beslissing van de burgemeester van
houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen.

van 3 maart 2021

6. Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

*Exceptie nopens de aanvechtbaarheid van de bestreden
beslissing*

7. De verwerende partij werpt de volgende exceptie op:

“Niettemin, moet het beroep als kennelijk onontvankelijk worden beschouwd.

Artikel 16.4.17 van het DABM voorziet immers in de mogelijkheid om tegen een besluit houdende bestuurlijke maatregelen een beroep in te dienen bij de minister. Dergelijke beroepsprocedure tegen een besluit houdende bestuurlijke maatregelen vormt een georganiseerd administratief beroep.

Overeenkomstig vaste rechtspraak van Uw Raad dient het georganiseerd administratief beroep te worden uitgeput alvorens de bestuurde zich tot Uw Raad zou kunnen wenden. [...]

Indien een dergelijke eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling toch rechtstreeks voor Uw Raad zou worden aangevochten, kan dit leiden tot het kennelijk onontvankelijk verklaren van het verzoekschrift.

In casu is het duidelijk dat er een georganiseerd administratief beroep tegen het bestreden besluit open stond. [...]

Het georganiseerd administratief beroep werd niet uitgeput, waardoor de bestreden beslissing geen in laatste aanleg genomen beslissing uitmaakt”.

8. De tussenkomende partijen sluiten zich bij deze exceptie aan.

9. In hun memorie van wederantwoord laten de verzoekende partijen het volgende gelden:

“Ofschoon de beslissing van de burgemeester melding maakt van artikel 16.4.17 DABM, betreft het door de burgemeester genomen besluit geen zelfstandige beslissing. Deze beslissing van de burgemeester geeft immers louter uitvoering aan hetgeen eerder werd beslist door de minister bij besluit van 24 december 2020 [...]. Deze beslissing van de burgemeester is aldus niet te kwalificeren als een zelfstandige beslissing tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen waartegen conform artikel

16.4.17 DABM binnen de 14 dagen beroep zou moeten aangetekend worden bij de Vlaamse minister van omgeving.

De beslissing van de burgemeester kadert immers in het kader van een verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen cfr. artikel 16.4.18 DABM, ondergebracht in een aparte onderafdeling VI van Titel XVI, Hoofdstuk IV, Afdeling II van het DABM. De procedure inzake het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen conform artikel 16.4.18 DABM vormt aldus een afzonderlijke procedure in het DABM die volledig los staat van de procedure voorzien in artikel 16.4.17 DABM, ondergebracht onder een aparte onderafdeling, met name onderafdeling V van Titel XVI, Hoofdstuk IV, Afdeling II van het DABM.

De procedures uit artikel 16.4.17 DABM enerzijds en artikel 16.4.18 DABM anderzijds kunnen dan ook niet zomaar gecombineerd worden waarvan men van de ene procedure overschakelt op de andere procedure. Het betreft hier twee afzonderlijke procedures met elk hun eigen regels over wie wanneer tegen welke beslissing beroep kan instellen.

Toepassing maken van deze beide procedures te samen, zou er immers toe leiden dat er een carrousel aan beslissingen teweeg wordt gebracht waarbij na een eventueel administratief beroep bij de minister namens verzoekende partijen, opnieuw een beslissing genomen dient te worden door de burgemeester (toepassing artikel 67 Milieuhandhavingsbesluit) waartegen dan conform artikel 16.4.17 DABM opnieuw beroep zou moeten aangetekend worden bij de minister door verzoekers, zonder dat men ooit tot een definitief eindpunt komt. Dit kan geenszins de bedoeling van de decreetgever geweest zijn om in het kader van een procedure omtrent een verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen, zulk een eindeloze carrousel aan beslissingen teweeg te brengen met een zondvloed aan procedures tot gevolg.

Aangezien er conform artikel 16.4.18 DABM enkel administratief beroep openstaat voor de verzoekers tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel wanneer hun verzoek wordt afgewezen, stond er voor verzoekende partijen aan wie de bestuurlijke maatregel werd opgelegd, dan ook voor hun conform dit artikel geen (nieuw) administratief beroep open bij de minister tegen de beslissing van de burgemeester die wel gevolg geeft aan het verzoek tot opleggen van bestuurlijke maatregelen. Artikel 16.4.18 DABM voorziet hier immers gewoonweg niet in voor de partij aan wie de bestuurlijke maatregel conform dit artikel wordt opgelegd.

Aldus stond voor verzoekende partijen tegen deze vervolgbeslissing van de burgemeester van 3 maart 2021 [...] bij gebreke van een decretaal voorziene mogelijkheid voor verzoekers om hier administratief beroep tegen in te stellen, enkel nog een beroep tot nietigverklaring open bij Uw Raad. Mogelijkheid die verzoekers middels het huidige verzoekschrift tot nietigverklaring wel degelijk rechtsgeldig hebben uitgeput.

In zoverre Uw Raad van oordeel zou zijn dat er in principe wel administratief beroep had moeten ingesteld worden conform artikel 16.4.17 DABM, dient opgemerkt te worden dat dit beroep in ieder geval niet nuttig kon uitgeoefend worden door verzoekende partijen, waardoor zij hoe dan ook niet verplicht waren om dit uit te putten.

De Vlaamse minister van Omgeving had in het kader van het beroep van tussenkomende partijen omtrent hun verzoek tot het opleggen van een

bestuurlijke maatregel conform artikel 16.4.18 DABM, immers reeds haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid volledig uitgeput. Een nieuw beroep bij deze zelfde minister tegen een maatregel die genomen werd naar aanleiding van een bevel dat deze minister eerder gegeven heeft, kan dan ook als weinig zinvol en volledig overbodig beschouwd worden.

De beslissing van de burgemeester vloeit immers rechtstreeks voort uit de beslissing van de minister. [...]

Uit dit arrest valt aldus klaar en duidelijk af te leiden dat de beslissing van de minister van 24 december 2020 [...] leidt tot een gebonden bevoegdheid van de burgemeester met betrekking tot de inhoud van de door hem te nemen bestuurlijke maatregel [...], hetgeen o.a. moge blijken uit het feit dat de beslissing van de burgemeester zo goed als volledig werd aangepast aan het oordeel van de minister.

De minister heeft zich als dusdanig door het beroep in het kader van artikel 16.4.18 DABM aldus reeds uitgesproken over de zaak, waardoor de uitputting van het administratief beroep niet alleen niet meer vereist is aangezien artikel 16.4.18 DABM hier eenvoudigweg niet meer in voorziet voor diegene aan wie de bestuurlijke maatregel wordt opgelegd, maar eveneens niet meer nuttig is. Er kan immers de vraag gesteld worden welk nut een eventueel beroep bij de minister nog heeft, wanneer de beslissing van de burgemeester rechtstreeks voortvloeit uit een eerdere beslissing in beroep van diezelfde minister”.

10. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen dat de bestreden beslissing “geen zelfstandige beslissing is, maar louter uitvoering geeft aan hetgeen eerder werd beslist door de minister”, dat het overduidelijk is dat de verwerende partij “niet tegen het gewijsde van de beslissing van de minister is ingegaan” zodat “de minister *in casu* enkel nog een gebonden bevoegdheid had om het beroep van verzoekende partijen tegen de door de burgemeester opgelegde maatregel, ongegrond te verklaren, waardoor dit beroep [...] dan ook volstrekt zinloos is en niet meer nuttig kan uitgeoefend worden”.

Beoordeling

11. In de bestreden beslissing wordt aangegeven dat de bestuurlijke maatregelen worden opgelegd ingevolge een verzoek ingediend overeenkomstig artikel 16.4.18 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM). Naar luid van deze bepaling kunnen bepaalde personen “als ze kennis hebben van een milieu-inbreuk of milieumisdrijf” verzoeken tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen.

Uit de concrete gegevens van de zaak blijkt dat de tussenkomende partijen op grond van voormelde bepaling een verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen hebben ingediend, dat het college van burgemeester en schepenen van _____ op 8 oktober 2020 in eerste instantie heeft beslist om dat verzoek af te wijzen en dat de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme vervolgens bij een in beroep genomen besluit van 24 december 2020 heeft geoordeeld dat aan het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen gevolg moet worden gegeven en tegelijk heeft beschikt dat een bestuurlijke maatregel moet worden opgelegd “houdende de stopzetting van de exploitatie van de (jongvee)stal [...] waarbij deze maatregel slechts ingaat indien binnen een termijn van één jaar na de inwerkingtreding van deze bestuurlijke maatregel geen omgevingsvergunning waartegen geen administratief beroep (meer) kan worden ingesteld, wordt bekomen [...]”.

12. Overeenkomstig artikel 16.4.17, § 1, DABM kan degene ten aanzien van wie de bestuurlijke maatregelen zijn opgelegd, bij de bevoegde Vlaamse minister beroep indienen tegen het besluit houdende bestuurlijke maatregelen, met inbegrip van de eventuele opgelegde bestuurlijke dwangsommen.

Wanneer tegen een bestuurshandeling een georganiseerd administratief beroep open staat, moet dit in beginsel op ontvankelijke wijze worden uitgeput vooraleer de Raad van State kan worden geadieerd. Alleen tegen de in laatste aanleg genomen beslissing kan een vernietigingsberoep worden ingesteld. De verplichting om de administratieve beroepsprocedure te doorlopen vervalt niet ingeval de rechtzoekende van oordeel is dat deze procedure hem geen genoegdoening kan verschaffen.

De verzoekende partijen blijken de in artikel 16.4.17, § 1, DABM bedoelde administratieve beroepsprocedure niet te hebben uitgeput.

13. Artikel 67 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 december 2008 ‘tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995

houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid' bepaalt dat in de gevallen waarin de minister beslist dat aan het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen gevolg moet worden gegeven "het hoofd van de afdeling, bevoegd voor bestuurlijke handhaving, of zijn gemachtigde het dossier terug[zendt] naar de bevoegde persoon die in eerste aanleg het verzoek heeft behandeld". Naar luid van dezelfde bepaling zal die persoon het verzoek "opnieuw" behandelen.

De omstandigheid dat met het ministerieel besluit van 24 december 2020 het dossier niet louter wordt teruggezonden naar de verwerende partij maar in dat besluit ook wordt gesteld dat een bestuurlijke maatregel "moet" worden opgelegd volgens de erin omschreven modaliteiten, neemt niet weg dat het thans bestreden besluit van de burgemeester van de stad Hoogstraten van 3 maart 2021 een in eerste aanleg genomen beslissing houdende bestuurlijke maatregelen is waartegen de betrokkenen de administratieve beroepsprocedure, zoals voorzien in artikel 16.4.17, § 1, DABM, moeten uitputten.

14. Het beroep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, en een bijdrage van 20 euro.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negentien oktober tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

		kamervoorzitter,
	,	staatsraad,
		staatsraad,
bijgestaan door		griffier.

De griffier

De voorzitter