

Rolnummer 6309
Arrest nr. 155/2016 van 8 december 2016

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 28, § 1, 1°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, gesteld door de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Dendermonde, zitting houdende zoals in kort geding.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij beschikking van 25 november 2015 in zake de gemeente Haaltert tegen de nv « Aspiravi », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 8 december 2015, heeft de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Dendermonde, zitting houdende zoals in kort geding, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt art. 28, § 1, 1^o, van het Milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 EAP bij het EVRM, in zoverre deze bepaling geen schorsing van de vervaltermijn van de milieuvergunning zou voorzien hangende het beroep bij de Raad van State, waardoor het verval van de milieuvergunning kan intreden hangende de procedure bij de Raad van State en met bijkomend de mogelijkheid dat ingevolge dit verval ook de gekoppelde stedenbouwkundige vergunning zou komen te vervallen op grond van artikel 5 van hetzelfde decreet, terwijl artikel 4.6.2 61, 3e lid [lees : artikel 4.6.2, § 1, tweede lid] VCRO voorziet dat de vervaltermijnen voor opstart van de werken op grond van een stedenbouwkundige vergunning, bepaald in het eerste lid van die bepaling, geschorst wordt zolang een beroep tot vernietiging van de stedenbouwkundige vergunning aanhangig is bij de Raad voor vergunningsbetwistingen ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv « Aspiravi », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Flamey en Mr. G. Verhelst, advocaten bij de balie te Antwerpen;
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Bronders, advocaat bij de balie te Brugge.

Bij beschikking van 21 september 2016 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers A. Alen en T. Giet, ter vervanging van rechter J.-P. Moerman, wettig verhinderd op die datum, te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 19 oktober 2016 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 19 oktober 2016 de dag van de terechtzitting bepaald op 16 november 2016.

Op de openbare terechtzitting van 16 november 2016 :

- zijn verschenen :
- . Mr. G. Verhelst, tevens *loco* Mr. P. Flamey voor de nv « Aspiravi »;
- . Mr. L. Tommelein, advocaat bij de balie te Brugge, *loco* Mr. B. Bronders, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Op 27 januari 2011 verleende de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een windmolenpark door de nv « Aspiravi » op het grondgebied van de gemeente Haaltert, parallel met de expresweg N45 tussen Aalst en Ninove. Op 13 maart 2012 verleende de minister van Leefmilieu een milieuvergunning voor de exploitatie van de vier te bouwen windturbines.

Tegen de milieuvergunning werden twee annulatieberoepen ingediend bij de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak. Die beroepen werden verworpen bij arrest van 10 oktober 2013, waarin de Raad van State overwoog dat er geen beletsel bestaat om een vergunning te verlenen voor windturbines in landschappelijk waardevol gebied.

Tegen de stedenbouwkundige vergunning werden verschillende annulatieberoepen ingediend bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Bij arrest van 30 juni 2015 heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de stedenbouwkundige vergunning vernietigd wegens schending van de motiveringsplicht, omdat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar onvoldoende had stilgestaan bij de inkleuring van het gebied als landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Na heroverweging van de aanvraag werd de stedenbouwkundige vergunning opnieuw verleend bij besluit van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van 14 augustus 2015. Tegen die vergunning werden verschillende annulatieberoepen ingediend bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

De bouw van de windturbines ving aan op 10 maart 2015. Op 2 april 2015 dagvaardde de gemeente Haaltert de nv « Aspiravi » met een milieustakingsvordering op grond van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu. Zij vorderde daarin de onmiddellijke staking van de werken, een bouwverbod, een exploitatieverbod en een bevel tot herstel van de site in zijn oorspronkelijke staat, dit alles op straffe van een dwangsom van 500 euro per dag.

De gemeente Haaltert werpt in het kader van die milieustakingsvordering op dat de milieuvergunning is vervallen, aangezien de windturbines niet binnen een termijn van drie jaar na de afgifte ervan in gebruik werden genomen. De nv « Aspiravi » werpt op dat die termijn geschorst is tijdens de procedure voor de Raad van State. De verwijzende rechter stelt vast dat krachtens artikel 4.6.2, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening de vervaltermijn van de stedenbouwkundige vergunning wordt geschorst zolang een beroep tegen die vergunning hangende is voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Aangezien de in het geding zijnde bepaling niet in een soortgelijke schorsing van de vervaltermijn van milieuvergunningen voorziet, stelt hij de onderhavige prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de nv « Aspiravi »

A.1.1. De nv « Aspiravi » betwist de interpretatie die de verwijzende rechter aan de in het geding zijnde bepaling geeft. Zij wijst erop dat de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, in een arrest van 26 februari 2016 heeft geoordeeld dat de termijn bedoeld in de in het geding zijnde bepaling slechts aanvangt wanneer vaststaat dat de vergunning voor de houder ervan zeker en definitief is. Zulks is niet het geval indien die vergunning in rechte wordt bestreden.

De Raad van State wees erop dat de houder van de vergunning niet mag worden gedwongen om een precaire milieuvergunning ten uitvoer te brengen, met alle risico's van dien.

Die interpretatie is overigens ook degene die wordt gevolgd in artikel 101 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, dat nog niet in werking is getreden. Krachtens die bepaling, die van toepassing is op de bouwvergunning en op de milieuvergunning, zijn de termijnen bedoeld in dat decreet geschorst hangende het beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

A.1.2. De nv « Aspiravi » betwist daarnaast de interpretatie die de verwijzende rechter aan het begrip « exploiteren » in artikel 2, 2°, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning geeft. Dat begrip dient volgens de nv « Aspiravi » zeer ruim te worden geïnterpreteerd, zodat ook het aanvatten van de werkzaamheden die verband houden met de bouw en de ingebruikname van de inrichting eronder vallen.

A.2.1. Indien de interpretatie die de verwijzende rechter aan de in het geding zijnde bepaling geeft, wordt gevolgd, schendt deze volgens de nv « Aspiravi » het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. In die interpretatie bestaat immers een dubbel verschil in behandeling, namelijk een onderscheid tussen houders van een bouwvergunning en houders van een milieuvergunning, en een onderscheid tussen houders van een bouwvergunning die ook een milieuvergunning nodig hebben en houders van een bouwvergunning die geen milieuvergunning nodig hebben.

A.2.2. Het eerste onderscheid heeft tot gevolg dat de houders van een bouwvergunning de uitkomst van een annulatieberoep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen kunnen afwachten zonder risico op verval van de bestreden bouwvergunning, terwijl de houders van een milieuvergunning worden gedwongen om opstartkosten voor hun exploitatie te maken zonder zekerheid dat de vergunning voor die exploitatie overeind blijft. Nochtans zijn beide categorieën van personen vergelijkbaar, aangezien aan een exploitatie vaak bouwwerken moeten voorafgaan waarvoor een stedenbouwkundige vergunning is vereist.

A.2.3. Het tweede onderscheid heeft tot gevolg dat enkel houders van een bouwvergunning die geen milieuvergunning nodig hebben, de uitspraak van de bestuursrechter over die vergunning kunnen afwachten zonder met een mogelijk verval van hun vergunning te worden geconfronteerd, terwijl houders van een bouwvergunning die wel een milieuvergunning nodig hebben, zich alsnog met het verval van de milieuvergunning geconfronteerd kunnen zien, ook al hebben zowel de bouwvergunning als de milieuvergunning de toetsing door de bestuursrechter overleefd.

A.2.4. Nochtans bestaan er geen wezenlijke verschillen tussen milieuvergunningen en stedenbouwkundige vergunningen. Een stedenbouwkundige vergunning is niet meer of niet minder statisch dan een milieuvergunning. Evenmin is het zo dat een handeling waarvoor een milieuvergunning is vereist, steeds hinderlijker is dan een handeling waarvoor een stedenbouwkundige vergunning is vereist. Bovendien moet, krachtens artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, ook bij het beoordelen van de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning rekening worden gehouden met de gevolgen voor het leefmilieu.

A.2.5. De nv « Aspiravi » wijst erop dat de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling geen rechtvaardiging biedt voor die verschillen in behandeling. Bijgevolg kan de beperking van de rechten van bepaalde categorieën van personen niet evenredig zijn ten opzichte van enige ermee nagestreefde doelstelling.

A.3. Indien de interpretatie van de in het geding zijnde bepaling door de verwijzende rechter wordt gevolgd, schendt zij volgens de nv « Aspiravi » ook artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Ook verleende bouw- en milieuvergunningen worden immers beschermd door het recht op ongestoord genot van de eigendom. Aangezien de in het geding zijnde vervalregeling niet gebaseerd is op pertinente criteria, schendt zij het finaliteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel waaraan elke beperking van het ongestoord genot van de eigendom dient te voldoen.

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.4. Volgens de Vlaamse Regering is de prejudiciële vraag niet ontvankelijk, aangezien zij niet dienstig is voor de beslechting van het bodemgeschil. De verwijzende rechter heeft immers vastgesteld dat er *in casu* geen sprake is van een kennelijke inbreuk op de bestaande wetten, decreten en reglementen inzake stedenbouwkundige vergunningen. Hieruit volgt dat de verwijzende rechter de staking niet kan bevelen, zodat het niet relevant is te weten of de milieuvergunning al dan niet is vervallen.

A.5. De Vlaamse Regering betwist de interpretatie van artikel 2, 2°, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning door de verwijzende rechter. Die bepaling geeft immers een ruime definitie aan het begrip « exploiteren », zodat ook de aanvang van de bouw- of installatiewerken hieronder moet worden begrepen. Aangezien uit de feiten van het bodemgeschil blijkt dat, in die interpretatie, de exploitatie tijdig is aangevat, is de milieuvergunning niet vervallen en behoeft de prejudiciële vraag geen antwoord.

A.6.1. Wat het recht op een ongestoord genot van de eigendom betreft, merkt de Vlaamse Regering op dat de in het geding zijnde bepaling blijkens haar parlementaire voorbereiding de bescherming van de burens en van derden nastreeft. Zij kunnen uit het niet in bedrijf nemen of houden van een inrichting immers afleiden dat de exploitant van zijn voornemen om de inrichting te vestigen of verder te exploiteren, heeft afgezien, en zouden hun handelen daarop kunnen afstemmen.

A.6.2. De ontstentenis van een schorsing van de in het geding zijnde vervaltermijn hangende een procedure bij de Raad van State is pertinent ten aanzien van die doelstelling, aangezien burens en derden alleen kunnen vaststellen of de exploitatie al dan niet is aangevat, maar niet noodzakelijk op de hoogte zijn van de reden daarvoor, zoals een hangend annulatieberoep. Bovendien is de Raad van State niet aan termijnen gebonden, zodat enkel de termijn bepaald in de in het geding zijnde bepaling voldoende rechtszekerheid biedt.

A.7.1. Wat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie betreft, benadrukt de Vlaamse Regering dat de finaliteit van een milieuvergunning verschilt van de finaliteit van een stedenbouwkundige vergunning. Een stedenbouwkundige vergunning beoogt immers het oprichten van een constructie die een impact heeft op de ruimtelijke ordening toe te staan, ongeacht of zij hinderlijk is voor de mens of het leefmilieu, terwijl een milieuvergunning beoogt een inrichting te exploiteren die hinderlijk wordt geacht voor de mens of het leefmilieu.

A.7.2. Aangezien de hinder en de risico's afkomstig van milieuvergunningsplichtige exploitaties van een andere aard en dimensie zijn dan de hinder en de risico's die gepaard gaan met de uitvoering of instandhouding van stedenbouwkundige handelingen, verschilt ook het risico dat derden kunnen worden misleid door een slapende milieuvergunning van het risico dat derden kunnen worden misleid door een slapende stedenbouwkundige vergunning. Dat objectieve verschil tussen beide types van vergunningen rechtvaardigt dat een stedenbouwkundige vergunning in beginsel niet aan een vervaltermijn wordt onderworpen, terwijl een milieuvergunning wel kan vervallen. Het rechtvaardigt eveneens dat een eventuele vervaltermijn bij een stedenbouwkundige vergunning wordt geschorst hangende een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, terwijl de vervaltermijn van een milieuvergunning niet wordt geschorst hangende een beroep bij de Raad van State.

A.8.1. De Vlaamse Regering voert in ondergeschikte orde aan dat het in het geding zijnde verschil in behandeling redelijk is verantwoord. Aangezien de Raad van State niet aan termijnen is gebonden, zou de schorsing van de vervaltermijn voor de ingebruikname van de vergunde inrichting hangende een annulatieberoep inhouden dat er geen zekerheid bestaat omtrent de termijn waarbinnen de inrichting in gebruik zal worden genomen. Aldus zouden de burens en de derden geen bescherming genieten tegen slapende milieuvergunningen en zou geen rekening kunnen worden gehouden met de evoluties in de techniek die intussen hebben

plaatsgevonden. Die snelle evoluties doen zich niet in dezelfde mate voor in de stedenbouwkundige voorschriften.

A.8.2. De regeling van de vervaltermijn van stedenbouwkundige vergunningen kent overigens uitzonderingen die zijn ingegeven door dezelfde doelstelling als de ontstentenis van schorsing van de vervaltermijn van milieuvergunningen hangende een annulatieberoep bij de Raad van State. De vervaltermijn is slechts van toepassing op stedenbouwkundige vergunningen die voor onbepaalde duur werden verleend, omdat een stedenbouwkundige vergunning doorgaans slechts aan een bepaalde termijn wordt onderworpen indien het bestuur rekening wil kunnen houden met toekomstige evoluties. De vervaltermijn van een stedenbouwkundige vergunning wordt overigens niet geschorst hangende een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen indien de vergunde handelingen in strijd zijn met een vóór de definitieve uitspraak van de Raad van kracht geworden ruimtelijk uitvoeringsplan. Die uitzondering is ingegeven door de wil om rekening te houden met belangrijke evoluties inzake ruimtelijke ordening, die als gevolg hebben dat de stedenbouwkundige voorschriften die golden ten tijde van de aanvraag van de stedenbouwkundige vergunning, als verouderd moeten worden beschouwd.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 28, § 1, 1°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, dat bepaalt :

« De vergunning vervalt van rechtswege wanneer zij betrekking heeft op een inrichting :
1° die niet in gebruik werd genomen binnen de krachtens artikel 17 bepaalde termijn ».

Artikel 17 van het decreet van 28 juni 1985 bepaalt :

« De beslissing over de vergunningsaanvraag is met reden omkleed. De Vlaamse Regering bepaalt de vorm en de inhoudelijke elementen van deze beslissing.

De vergunning vermeldt onder welke voorwaarden de inrichting mag worden geëxploiteerd en bepaalt binnen welke termijn de vergunde inrichting in gebruik moet worden genomen. Die termijn mag geen drie jaar overschrijden ».

B.2. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre zij niet voorziet in een schorsing van de vervaltermijn van de milieuvergunning tijdens het beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State, terwijl artikel 4.6.2, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat de vervaltermijn van een stedenbouwkundige vergunning wel wordt geschorst tijdens het beroep tot vernietiging bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

B.3.1. In de interpretatie die de verwijzende rechter aan de in het geding zijnde bepaling geeft, is de vervaltermijn van de milieuvergunning niet geschorst tijdens het beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State.

B.3.2. Bij zijn arrest nr. 233.938 van 25 februari 2016 heeft de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, inmiddels een andersluidende interpretatie aan de in het geding zijnde bepaling gegeven. In dat arrest heeft de Raad van State geoordeeld :

« 10. Artikel 28 van het milieuvergunningsdecreet moet restrictief worden geïnterpreteerd. Op die wijze geïnterpreteerd kan de verplichting om de inrichting binnen een termijn van maximaal drie jaar in gebruik te nemen, enkel een aanvang nemen vanaf het ogenblik dat vaststaat dat de vergunning voor de houder ervan een zeker en definitief gegeven is. Van de vergunninghouder kan immers niet worden verwacht dat hij een precaire milieuvergunning ten uitvoer brengt, met alle risico's van dien. Dit is het geval wanneer derden een beroep tot nietigverklaring instellen bij de Raad van State waardoor de vergunning ongedaan kan worden gemaakt of zelfs kan worden ingetrokken.

11. In voorliggend geval hebben vijf van de huidige verzoekende partijen de nietigverklaring gevorderd van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 27 augustus 2009 waarbij aan de tussenkomende partij de vergunning werd verleend voor het verder exploiteren en veranderen van de rundveehouderij (zaken A. 194.477/VII-37.566 en A. 194.478/VII-37.567). De exploitant is in deze procedures tussengekomen om zijn belangen te vrijwaren. Uit die vaststelling kan bezwaarlijk worden afgeleid dat hij louter door het aanwenden van een rechtsmiddel door derden-belanghebbenden, zou hebben afgezien van de realisatie van het project.

De beroepen tot nietigverklaring werden respectievelijk verworpen bij arrest nr. 217.307 van 19 januari 2012 en arrest nr. 217.682 van 2 februari 2012. Bijgevolg heeft de onzekerheid over de rechtskracht van de basisvergunning pas opgehouden te bestaan na de kennisgeving van laatstvermeld arrest aan de tussenkomende partij. Rekening houdend met dit uitgangspunt, was de termijn voor ingebruikname niet verstreken op het ogenblik dat het bestreden besluit werd genomen ».

In die interpretatie begint de vervaltermijn voor het in gebruik nemen van de inrichting waarop een milieuvergunning betrekking heeft, pas te lopen wanneer het arrest van de Raad van State waarbij de beroepen tot nietigverklaring tegen die milieuvergunning zijn verworpen, aan de vergunninghouder worden betekend.

B.4. Rekening houdend met het voorgaande, is er aanleiding om de zaak terug te zenden naar de verwijzende rechter, opdat hij in het licht van dat nieuwe gegeven oordeelt of de prejudiciële vraag nog een antwoord behoeft.

Om die redenen,

het Hof

zendt de zaak terug naar de verwijzende rechter.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 8 december 2016.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

E. De Groot