

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. van 3 mei 2024
in de zaak A. 235.665/VII-41.303

In zake :

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 februari 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 13 december 2021 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de Omgevingsinspectie van 20 oktober 2021 houdende het opleggen van een bestuurlijke maatregel, ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur heeft op 8 september 2022 een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 februari 2024.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaat , die *loco* advocaat verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat , die *loco* advocaat verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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. Aan de verzoekende partij wordt op 10 november 1993 door de deputatie van de provincieraad van een milieuvergunning verleend voor het verder exploiteren van een spinnerij, het toevoegen van een draadververij en het lozen van afvalwater, voor een termijn van 20 jaar.

Op 12 november 2012 dient de verzoekende partij een nieuwe milieuvergunningsaanvraag in voor het verder exploiteren en veranderen van de textielververij. De deputatie van de provincieraad van verleent bij besluit van 14 augustus 2013 de gevraagde vergunning voor een termijn van vijf jaar. In graad van beroep bevestigt de bevoegde Vlaamse minister de verleende

vergunning grotendeels.

3.2. Gelet op het nakend verstrijken van de lopende vergunning, dient de verzoekende partij op 10 augustus 2017 bij de deputatie een aanvraag in voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning met als voorwerp “een hernieuwing, alsook een actualisatie qua vergunde toestand, de lozing op riolering (collector) vanaf 14.08.2018 waarvoor de bestaande buffer (met beluchting) dient aangepast te worden nl. verwijderen van de beluchting, de aanleg van een dam in de buffer zodat deze wordt gesplitst voor een gedeelte bedrijfsafvalwater en een gedeelte hemelwater, waarvoor rubriek 3.6.3.2° dient vervangen te worden door rubriek 3.4.2°”.

3.3. Bij besluit van 15 maart 2018 verleent de deputatie van de provincieraad van een omgevingsvergunning voor onbepaalde duur voor onder meer het lozen van maximaal 35 m³/uur, 840 m³/dag en 243.000 m³/jaar bedrijfsafvalwater met gevaarlijke stoffen in de collector

3.4. Tegen deze vergunningsbeslissing stelt onder meer de verzoekende partij bestuurlijk beroep in. In de loop van deze beroepsprocedure dient zij, overeenkomstig artikel 64 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: OVD), een wijziging van de aanvraag in met het oog op het verkrijgen van een toelating voor de verdere lozing in de

Bij besluit van 9 november 2018 weigert de bevoegde Vlaamse minister de vergunning voor het tijdelijk voortzetten van de lozing van bedrijfsafvalwater in oppervlaktewater.

3.5. De verzoekende partij heeft het ministerieel besluit van 9 november 2018 aangevochten bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb). Bij arrest nr. van 10 september 2020 wordt het beroep tot nietigverklaring verworpen. Het cassatieberoep tegen voormeld arrest wordt door de Raad van State verworpen bij arrest nr. van

10 juni 2021.

3.6. Naar aanleiding van verscheidene controlebezoeken, doen gewestelijke toezichthouders een aantal vaststellingen waarvan op 26 januari 2021 een proces-verbaal wordt opgemaakt:

“Vaststellingen

[...]

Op 15/01/2019 heb ik, samen met [] van het erkende labo [] [...] een schepmonster genomen van het bedrijfsafvalwater met gevaarlijke stoffen dat samen met regenwater wordt verzameld in een beluchtingsbekken en vervolgens wordt geloosd via de controle-infrastructuur in de [].

Deze staalname gebeurde in de controle-infrastructuur. Het monster kreeg als nummer [].

Op 30/04/2019 heb ik, samen met [] [...] een schepmonster genomen van het bedrijfsafvalwater met gevaarlijke stoffen dat samen met regenwater wordt verzameld in een beluchtingsbekken en vervolgens wordt geloosd via de controle-infrastructuur in de [].

Deze staalname gebeurde net voor de overloop naar de controle-infrastructuur. Het monster kreeg als nummer [].

Op 10/07/2019 heb ik, samen met [] [...] een schepmonster genomen van het bedrijfsafvalwater met gevaarlijke stoffen dat samen met regenwater wordt verzameld in een beluchtingsbekken en vervolgens wordt geloosd via de controle-infrastructuur in [].

Deze staalname gebeurde in de controle-infrastructuur. Het monster kreeg als nummer [].

Op 09/07/2020 heb ik, samen met [] [...] een schepmonster genomen van het bedrijfsafvalwater met gevaarlijke stoffen dat samen met regenwater wordt verzameld in een beluchtingsbekken en vervolgens wordt geloosd via de controle-infrastructuur in [].

Deze staalname gebeurde in de controle-infrastructuur. Het monster kreeg als nummer [].

Op 13/01/2021 heb ik, samen met [] [...] een schepmonster genomen van het bedrijfsafvalwater met gevaarlijke stoffen dat samen met regenwater wordt verzameld in een beluchtingsbekken en vervolgens wordt geloosd via de controle-infrastructuur in de [].

Deze staalname gebeurde in de controle-infrastructuur. Het monster kreeg als nummer [].

Er werd telkens een verslag van monsterneming en meting opgesteld [...]. Bij al deze bemonsteringen heb ik vastgesteld dat het bedrijf in de periode van 15/03/2018 tot op heden een mengsel van bedrijfsafvalwater met gevaarlijke stoffen en regenwater, afkomstig van een waterzuiveringsinstallatie (= beluchtingsbekken; verzamelbekken met beluchting) verder loosde via een controle-infrastructuur in [], een oppervlaktewater.

Het bedrijf beschikt niet over een omgevingsvergunning voor het lozen van bedrijfsafvalwater met gevaarlijke stoffen op een oppervlaktewater.

Deze hinderlijke inrichting, die effectief wordt geëxploiteerd en in het besluit van de Vlaamse Minister expliciet wordt geweigerd, valt onder de

indelingsrubriek 3.6.3.2° van bijlage 1 van Vlarem titel II en is niet opgenomen in de actuele omgevingsvergunning.

Het bedrijf is niet vergund voor de vastgestelde lozing van bedrijfsafvalwater in een oppervlaktewater.

Ik heb bovendien vastgesteld dat het bedrijf regenwater loost via de controle-infrastructuur, wat wordt verboden in de bijzondere milieuvoorwaarden opgelegd aan het bedrijf in artikel 5, c) van het besluit van de Vlaamse Minister, dat stelt

‘Controle-inrichting: al het bedrijfsafvalwater wordt afgevoerd naar een controle-inrichting die alle waarborgen biedt om de kwaliteit en de kwantiteit van het werkelijk geloosde afvalwater te controleren en inzonderheid toelaat gemakkelijk monsters van het geloosd water te nemen. Voormelde controle-inrichting beantwoordt aan de in afdeling 4.2.5 van titel II van het Vlarem gegeven omschrijving en gestelde eisen. Langs voormelde controle-inrichting mag noch koelwater, noch regenwater afgevoerd worden.’

Ik stel vast dat deze bijzondere milieuvoorwaarde m.b.t. de controle-infrastructuur niet volledig wordt nageleefd.

Uit de resultaten van de beproevingsverslagen blijkt dat de emissiegrenswaarden, die van toepassing waren tot 13/08/2018 (doch niet langer van toepassing zijn) werden gehaald.

Voor de periode waarin bedrijfsafvalwater met gevaarlijke stoffen werd geloosd in de , zonder de nodige milieuvergunning, heb ik de geloosde concentraties getoetst aan de algemene en sectorale emissiegrenswaarden voor lozing op oppervlaktewater.

Er dient echter op gewezen dat er een mengsel van bedrijfsafvalwater en regenwater is bemonsterd, waardoor er sprake is van een verdunning van het geloosde bedrijfsafvalwater en de geanalyseerde waarden een onderschatting zijn van de waarden van toepassing op het effectief geloosde bedrijfsafvalwater (t.t.z. zonder verdunning door regenwater)

Parame-ter	Emissie-grens-waarde in mg/l					
	bij lozing in oppervlaktewater (zonder verdunning met regenwater)	15/01/2019	30/04/2019	10/07/2019	09/07/2020	13/01/2021
COD, chemisch zuurstof-verbruik in mg/l	125 mg/l	324 mg/l	210 mg/l	240 mg/l	180 mg/l	Nog niet beschikbaar

Ongeacht voorgaande heb ik vastgesteld dat de in artikel 5 van het besluit van de Vlaamse minister van 09/11/2018 opgelegde bijzondere milieuvoorwaarden met betrekking tot het lozen van niet-verontreinigd hemelwater

- tegen 01 januari 2019 wordt het niet verontreinigd hemelwater (13955 m²

daken en verharde oppervlakte) opgevangen in een buffer van 5.500 m³ en vertraagd geloosd in met een afvoerdebiet van 1l/s ha, niet wordt nageleefd.”

De toezichthouder stelt dat “bovenstaande tekortkomingen vallen onder de definitie van milieumisdrijf” en een niet-naleving betekenen van artikel 6 OVD en van de artikelen 5.2.1, 5.4.2 en 5.4.9 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM).

De vastgestelde overtredingen worden gekwalificeerd als prioritair, omwille van de volgende redenen:

“Algemene criteria:

- De noodzakelijke voorafgaande overheidsmachtiging (vergunning, erkenning) ontbreekt voor het exploiteren van een inrichting of het uitoefenen van een activiteit, zonder dat er een (begin van) regularisatie is.
- De vaststelling van het milieumisdrijf geeft aanleiding tot bestuurlijke maatregelen.

Milieuhygiëne:

- Verontreiniging van oppervlaktewateren.”

3.7. Een navolgend proces-verbaal van 22 februari 2021 bevat de resultaten van de analyse van het schepmonster dat op 13 januari 2021 werd genomen:

“Op 26 januari 2021 heb ik een aanvankelijk proces-verbaal van overtreding opgesteld met notitie-nummer .

In dit proces-verbaal werd de bemonstering van het geloosde bedrijfsafvalwater op 13 januari 2021 reeds vermeld.

Enkel de resultaten van de analyse, opgenomen in het beproevingsverslag ontbraken nog (zie tabel (rij 3, kolom 7) op bladzijde 6 van het aanvankelijke proces-verbaal).

De geanalyseerde waarde voor COD (chemisch zuurstofverbruik) bedraagt voor dit monster: 228 mg/l, wat beduidend meer is dan de sectorale emissiegrenswaarde van 125 mg/l, terwijl er bovendien ook hier rekening dient te worden gehouden dat het geloosde bedrijfsafvalwater verdund is met regenwater.”

3.8. Nadat de verzoekende partij meermaals werd aangemaand, gaat de gewestelijke toezichthouder bij besluit van 20 oktober 2021 over tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Het beschikkend gedeelte van deze maatregel bepaalt:

“Art. 1. Aan [...] wordt voor de vestiging gelegen te) het bevel gegeven om de lozing van afvalwater in oppervlaktewater stop te zetten, zo snel als mogelijk en uiterlijk 15 december 2021.

Art. 2. De volgende voorwaarden moeten voldaan zijn om deze bestuurlijke maatregelen op te heffen:

- Er vindt geen lozing meer plaats van afvalwater in oppervlaktewater en/of Voor de lozing van afvalwater op oppervlaktewater kan een omgevingsvergunning voorgelegd worden.”

3.9. Tegen voormelde beslissing stelt de verzoekende partij bestuurlijk beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.10. Op 25 november 2021 vindt een digitale hoorzitting plaats. Naar aanleiding van de hoorzitting dient de verzoekende partij nog een nota in.

3.11. Met een besluit van 13 december 2021 verklaart de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme het beroep ongegrond en bevestigt zij de bestuurlijke maatregel van 20 oktober 2021.

Dit is de thans bestreden beslissing die als volgt is gemotiveerd:

“[...] Wat betreft het bestaan van een toerekenbaar milieumisdrijf Een toezichthouder van de Omgevingsinspectie nam in het aanvankelijk proces-verbaal van 26 januari 2021 en het navolgend proces-verbaal van 22 februari 2021 bovenvermelde vaststellingen op en concludeerde hieruit dat er sprake is van een milieumisdrijf in hoofde van beroepsindieners. Volgens de toezichthouder is er sprake van de exploitatie van een als hinderlijk ingedeelde inrichting onder rubriek 3.6.3, 2° van de indelingslijst, terwijl die rubriek in het besluit van de minister van 9 november 2018 was geweigerd, zodat er sprake was van exploitatie zonder geldige omgevingsvergunning. Eveneens bleek uit de analyses van de stalen dat de parameter chemisch zuurstofverbruik telkens aanzienlijk werd overschreden Deze overschrijding werd vastgesteld ondanks het gegeven dat het afvalwater werd verdund met regenwater.

Sinds 23 februari 2017, en dus ook op het ogenblik van de vaststellingen, schrijft artikel 5.2.1, § 6, eerste lid van het DABM voor dat voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit van de eerste of de tweede klasse of voor de verandering ervan een omgevingsvergunning vereist is als vermeld in artikel 6, eerste lid Omgevingsvergunningsdecreet. Artikel 6, eerste lid Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt sinds 23 februari 2017, en dus ook op het ogenblik van de vaststellingen, dat niemand zonder voorafgaande omgevingsvergunning een project dat is

onderworpen aan de vergunningsplicht mag uitvoeren, exploiteren, verkavelen of een vergunningsplichtige verandering eraan doen.

Dit zou betekenen dat er op het ogenblik van de vaststellingen een schending voorlag van artikelen 5.2.1, § 6 van het DABM en artikel 6 van het Omgevingsvergunningendecreet. Deze regelgeving wordt gehandhaafd overeenkomstig titel XVI van het DABM en de feiten zouden aldus een milieumisdrijf vormen in de zin van het DABM.

Artikel 16.4.5, eerste lid, van het DABM bepaalt dat bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd na de vaststelling van een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf ten aanzien van degene die een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf heeft gepleegd, alsook diegene die opdracht heeft gegeven om handelingen te stellen die een milieu-inbreuk of milieumisdrijf uitmaken. Artikel 16.1.2, 2° van het DABM definieert een milieumisdrijf als een gedraging in strijd met een milieuvoorschrift dat wordt gehandhaafd met toepassing van titel XVI van het DABM, waarop een straf is gesteld overeenkomstig de bepalingen van diezelfde titel.

Beroepsindiener betwist dat er sprake is van een toerekenbaar milieumisdrijf zodat verwerende partij niet rechtmatig kon overgaan tot het opleggen van de bestreden beslissing.

[...] Over het recht op voortzetten van de exploitatie

Beroepsindiener werpt op dat zij geen milieumisdrijf inzake onvergunde lozing begaat omdat zij gerechtigd is om verder te exploiteren op grond van haar vorige vergunning totdat er een definitieve beslissing werd genomen met betrekking tot de hernieuwingsaanvraag die zij had ingediend. Dit recht op voortgezette exploitatie gold volgens beroepsindiener tot 15 juni 2021, de datum van de betekening van het cassatiearrest van de Raad van State van 10 juni 2021.

Bij besluit van 14 augustus 2013 verleende de deputatie van de provincie een milieuvergunning aan beroepsindiener voor het verder exploiteren en veranderen van haar textielververij, waaronder het lozen van afvalwater met gevaarlijke stoffen van maximaal 45 m³/uur, 1.080 m³/dag en 243.000 m³/jaar in de via een waterzuiveringsinstallatie (rubriek 3.6.3, 2°). Na een beperkt administratief beroep door beroepsindiener enerzijds en een administratief beroep door derden anderzijds, heeft de toenmalige minister op 5 mei 2014 de bestreden milieuvergunning deels gewijzigd en voor het overige bevestigd. De vergunning van 14 augustus 2013 werd verleend voor een termijn van vijf jaar dus tot 14 augustus 2018.

Een vergunningsaanvraag voor hernieuwing van een omgevingsvergunning van bepaalde duur wordt ten vroegste vierentwintig maanden voor de einddatum ervan aangevraagd (artikel 70, § 1, eerste lid Omgevingsvergunningsdecreet).

Als de vergunningsaanvraag ten minste twaalf maanden voor de einddatum van een omgevingsvergunning van bepaalde duur wordt ingediend, mag de stedenbouwkundige handeling in stand worden gehouden of mag de ingedeelde inrichting of activiteit verder geëxploiteerd worden na de einddatum in afwachting van een definitieve beslissing over de aanvraag (artikel 70, § 1, tweede lid Omgevingsvergunningsdecreet). De verdere exploitatie in afwachting van een definitieve beslissing over de aanvraag moet in dat geval gebeuren onder naleving van de algemene en sectorale

milieuvorwaarden en de tot dan toe geldende bijzondere milieuvorwaarden uit de vergunning (artikel 70, § 1, derde lid Omgevingsvergunningsdecreet).

Op 10 augustus 2017 heeft beroepsindiener een eerste aanvraag ingediend bij de deputatie voor een omgevingsvergunning voor ‘een hernieuwing, alsook een actualisatie qua vergunde toestand, de lozing op riolering (collector) vanaf 14 augustus 2018, waarvoor de bestaande buffer (met beluchting) dient aangepast te worden nl. verwijderen van de beluchting, de aanleg van een dam in de buffer zodat deze wordt gesplitst voor een gedeelte bedrijfsafvalwater en een gedeelte hemelwater, waarvoor rubriek 3.6.3.2° dient vervangen te worden door rubriek 3.4.2°’. Deze aanvraag werd onvolledig verklaard en op 24 oktober 2017 diende beroepsindiener een volledige aanvraag in. De aanvraag van 10 augustus 2017 is dus gebeurd meer dan twaalf maanden voor de einddatum van de omgevingsvergunning van 14 augustus 2013.

De vraag rijst vervolgens wat wordt begrepen onder een ‘definitieve beslissing’. Artikel 2, 4° van het Omgevingsvergunningsdecreet definieert het begrip ‘definitieve beslissing’ als volgt:

‘een beslissing waartegen geen georganiseerd administratief beroep meer kan worden ingesteld en die, wat betreft het recht tot voortzetting van de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit als vermeld in artikel 70, § 1, tweede lid, en artikel 390, § 6, niet voor een eerste maal geheel of gedeeltelijk vernietigd is door de Raad van Vergunningsbetwistingen en voor zover de beslissingen in eerste en tweede administratieve aanleg de verdere uitbating toelieten. Het recht op verdere exploitatie stopt definitief wanneer de Raad van Vergunningsbetwistingen de schorsing van de vergunning uitspreekt of na een termijn van maximum vijf maand na de eerste uitspraak van de Raad van Vergunningsbetwistingen’.

Uit samenlezing van voormelde artikelen volgt dat beroepsindiener enkel aanspraak kan maken op een recht op voortzetting van de exploitatie, indien voldaan is aan de in deze artikelen vermelde voorwaarden.

Bij besluit van 15 maart 2018 verleende de deputatie van Oost-Vlaanderen een omgevingsvergunning aan beroepsindiener, onder meer voor de lozing van bedrijfsafvalwater met gevaarlijke stoffen met een debiet van maximaal 35 m³ per uur, 840 m³ per dag en 243.000 m³ per jaar in de collector (rubriek 3.4.2, 2° van de indelingslijst).

In het kader van de procedure in graad van administratief beroep heeft beroepsindiener op 7 september 2018 een wijzigingsverzoek van haar aanvraag ingediend conform artikel 64 van het Omgevingsvergunningsdecreet door bijkomend en tijdelijk nog verdere lozing op de (oppervlaktewater) aan te vragen (rubriek 3.6.3, 2° van de indelingslijst). Dit wijzigingsverzoek is op 10 september 2018 aanvaard en heeft het voorwerp uitgemaakt van een nieuw openbaar onderzoek en een nieuwe adviesronde.

Bij ministerieel besluit van 9 november 2018 is aan beroepsindiener in graad van administratief beroep een omgevingsvergunning voor onbepaalde duur verleend voor het verder exploiteren en veranderen van een garenververij maar werd een omgevingsvergunning uitdrukkelijk geweigerd voor de verdere lozing van bedrijfsafvalwater met gevaarlijke

stoffen op met een debiet van 35 m³ per uur, 840 m³ per dag en 243.000 m³ per jaar (rubriek 3.6.3, 2° van de indelingslijst).

Nog los van de vraag of er, gelet op het feit dat de oorspronkelijke aanvraag gebeurde voor rubriek 3.4.2, 2° en niet voor 3.6.3, 2°, wel sprake kan zijn van een hernieuwing in de zin van artikel 70 van het Omgevingsvergunningsdecreet, blijft de vaststelling onverlet dat de verdere lozing van bedrijfsafvalwater met gevaarlijke stoffen op

op 9 november 2018 in tweede en laatste administratieve aanleg werd geweigerd. Deze beslissing liet aldus de verdere uitbating van rubriek 3.6.3, 2° van de indelingslijst niet toe zodat beroepsindiener geen beroep kon doen op het recht op verdere exploitatie conform artikelen 70 en 2, 4° van het Omgevingsvergunningsdecreet. Zelfs in de hypothese dat er al sprake zou geweest zijn van een hernieuwing op dit punt, kan er met andere woorden, gelet op de weigering van de verdere lozing in laatste administratieve aanleg, geen sprake meer zijn van een recht tot voortzetting van de exploitatie. Dit recht geldt enkel voor zover de beslissingen in eerste en tweede administratieve aanleg de verdere uitbating toelieten, wat voor de lozing in (rubriek 3.6.3, 2° van de indelingslijst) niet het geval is.

De omstandigheid dat beroepsindiener een schorsings- en vernietigingsberoep heeft ingesteld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, dat werd verworpen bij arresten van respectievelijk 9 april 2019 en 10 september 2020, en naderhand ook cassatieberoepen tegen deze arresten heeft ingesteld, die eveneens werden verworpen door de Raad van State bij arresten van 5 december 2019 en 10 juni 2021, laat de vaststelling onverlet dat de verdere lozing van bedrijfsafvalwater met gevaarlijke stoffen op werd geweigerd op 9 november 2018 en dat beroepsindiener sinds die datum niet kon terugvallen op een recht tot voortzetting van de exploitatie.

Bovendien gaf de beroepsindiener zelf aan in haar verzoekschrift tot schorsing van 21 december 2018 tegen het ministerieel besluit van 9 november 2018 bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen -om de spoedeisendheid van haar vordering te staven- dat zij niet inziet hoe zij gebruik zou kunnen maken van de voordeelsregeling van artikel 2, 4° van het Omgevingsvergunningsdecreet *juncto* artikel 70, §1, tweede lid en artikel 390, §6 van het Omgevingsvergunningsdecreet.

Zelfs als de foutieve hypothese van beroepsindiener gevolgd wordt, moet vastgesteld worden dat beroepsindiener op het ogenblik van het opleggen van de bestuurlijke maatregel op 20 oktober 2021 niet over een geldige vergunning beschikte voor de lozing van afvalwater in oppervlaktewater. Op het ogenblik van het nemen van de bestuurlijke maatregel is er aldus hoe dan ook sprake van een milieumisdrijf, en hoe dan ook van het steeds maar verder onrechtmatig lozen van afvalwater in oppervlaktewater.”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie nopens het in rechte vereiste belang

4. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partij met het voorliggende beroep een onwettig belang nastreeft. Zij stelt dat er geen uitvoerbare vergunning voorhanden is voor het lozen van bedrijfsafvalwater met gevaarlijke stoffen in oppervlaktewater), zodat het voorliggende annulatieberoep er louter op gericht is om een onwettige exploitatie langer in stand te houden.

5. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat haar toestand niet vergelijkbaar is met een inrichting die over geen enkele vergunning beschikt, dat zij daarentegen wel over een (voorwaardelijke) omgevingsvergunning van 9 november 2018 beschikt waarvan het voorwerp onder meer betrekking heeft op het lozen van bedrijfsafvalwater op de collector zodat het verwijt dat zij een onwettige toestand zou willen bestendigen niet opgaat. Bovendien wordt zij geconfronteerd met een “hardnekkige weigering” vanwege om medewerking te verlenen aan het afleveren van een rechtsgeldig saneringscontract. Hetgeen zij in wekelijkheid nastreeft, is dat zij haar omgevingsvergunning van 9 november 2018 integraal zou kunnen gebruiken. Ten gevolge van de bestreden bestuurlijke maatregel is dit evenwel onmogelijk, aangezien de uitvoering van die maatregel meebrengt dat de exploitatie van de vergunde onderdelen van de inrichting, waarvoor de lozing noodzakelijk is, ook moet worden stopgezet. De bestuurlijke maatregel wordt opgelegd zonder rekening te houden met deze specifieke situatie.

Ondergeschikt meent de verzoekende partij dat de volgende prejudiciële vraag moet worden voorgelegd aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel 19, eerste lid van de Gecoördineerde wetten op de Raad van State, op grond waarvan een verzoeker moet blijken van een benadeling of van een belang teneinde een vordering tot nietigverklaring van een beslissing tot bestuurlijke maatregel op ontvankelijke wijze in te stellen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 9.3 Verdrag van Aarhus, artikel 6.1 EVRM en artikel 13 Grondwet, in zoverre die verzoeker het rechtens vereist belang en bijgevolg de toegang tot de rechter wordt ontzegd wanneer hij de vernietiging nastreeft van een bestuurlijke maatregel bestaande uit de stopzetting van een vermeend onvergunde lozing ten aanzien van en met impact op een vergunde inrichting, waardoor hij gelijk wordt gesteld met een exploitant die zich verzet tegen een bestuurlijke maatregel ten aanzien van een inrichting

waarvan vaststaat dat ze niet vergund is en wiens belang daarom als ongeoorloofd wordt gekwalificeerd?”

6. De verzoekende partij beklemtoont in haar laatste memorie dat enkel het eerste onderdeel van het eerste middel in het auditoraatsverslag werd onderzocht en dat dit onderzoek onvoldoende is om te besluiten dat “er een milieumisdrijf voorlag dat aanleiding gaf tot een bestuurlijke maatregel” en dat “er een werkelijk onderzoek ten gronde is gebeurd dat voldoet aan de vereisten van het recht op toegang tot de rechter”. Daarenboven herinnert de verzoekende partij eraan dat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) vereist dat het recht op toegang tot de rechter praktisch en effectief moet zijn, wat ondermeer inhoudt dat “de partijen over de concrete mogelijkheid moeten beschikken om hun geschil aan de rechter voor te leggen en een beslissing ten gronde te krijgen over dit geschil”. Ook wijst zij erop dat, hoewel de bestreden bestuurlijke maatregel werd uitgevoerd en de lozing werd stopgezet, zij er een geoorloofd belang bij heeft om de wettigheid van die maatregel te laten controleren. Tot slot licht zij de “meest recente ontwikkelingen in het dossier” toe, met name het door het departement Omgeving ambtshalve ingediend verzoek tot bijstelling van de milieuvorwaarden van de omgevingsvergunning van 9 november 2018. Die recente ontwikkelingen zouden aantonen dat “een aansluiting op de collector en de RWZI niet noodzakelijk is, maar dat evengoed kan geopteerd worden voor hetzij een tijdelijke afvoer van het water, hetzij een tijdelijke volledige zuivering (= vergunningsplichtig), hetzij een gehele of gedeeltelijke afkoppeling van het afvalwater van site Snoecklaan”. Uit een en ander volgt volgens de verzoekende partij dat “met het aspect lozing geen rekening kon worden gehouden in het kader van de beoordeling van het (voortgezet) exploitatierecht”.

Beoordeling

7. De exceptie kan slechts worden beoordeeld na, minstens een gedeeltelijk, onderzoek van het eerste middel.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

8. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 6 EVRM, van de artikelen 6 en 70, § 1, *iuncto* 2, 4°, OVD, van de artikelen 5.2.1, 5.4.9 *iuncto* 5.4.2, 16.1.2, 2°, 16.3.25 en 16.4.5 DABM, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en van het materiële motiveringsbeginsel, alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Tevens wordt het ontbreken van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag aangevoerd.

In het eerste middelonderdeel stelt de verzoekende partij dat artikel 70 OVD waardoor zij de ingedeelde inrichting of activiteit verder mag exploiteren na de einddatum van de lopende vergunning in afwachting van een definitieve beslissing over de hernieuwingsaanvraag, mede van toepassing is op de lozing van het bedrijfsafvalwater in het oppervlaktewater van de [naam] Zij refereert in dit verband aan de milieuvergunning van 14 augustus 2013 waarbij toelating werd verleend voor het lozen van het bedrijfsafvalwater in het oppervlaktewater van de [naam] en zij wijst erop dat zij tijdig om de hernieuwing van deze vergunning heeft verzocht. Vervolgens zet zij uiteen dat deze hernieuwingsaanvraag in graad van bestuurlijk beroep heeft geleid tot de omgevingsvergunning van 9 november 2018, waartegen jurisdictionele beroepen werden ingesteld die definitief werden beslecht met het cassatiearrest van de Raad van State nr. [nummer] van 10 juni 2021. Die datum vormt volgens de verzoekende partij het eindpunt van de procedure tot hernieuwing van de lopende vergunning. Zij besluit dat de lozing in het oppervlaktewater van [naam] vergund was tot 15 juni 2021, de dag waarop het voormelde cassatiearrest haar werd betekend. In

zoverre de processen-verbaal en het bestreden besluit steunen op de periode voorafgaand aan laatstgenoemde datum, zijn zij naar het oordeel van de verzoekende partij in strijd met het gunstregime van artikel 70, § 1, tweede lid, OVD. Het in de bestreden beslissing ingenomen standpunt dat dit gunstregime niet van toepassing is op het tijdelijk verder lozen van het bedrijfsafvalwater in de berust volgens de verzoekende partij op een verkeerde lezing van de artikelen 2, 4°, en 70, § 1, tweede lid, OVD. De decretale omschrijving van het begrip ‘definitieve beslissing’ bevat immers geen enkele vereiste inzake het vergund zijn van alle onderdelen van de aanvraag tot hernieuwing.

In geval zou worden geoordeeld dat zij geen recht kon laten gelden op de verdere exploitatie omdat de lozing in het oppervlaktewater van de werd geweigerd bij de vergunningsbeslissing van 9 november 2018, meent de verzoekende partij dat aan het Grondwettelijk Hof de volgende prejudiciële vraag moet worden gesteld:

“Schenden de artikelen 70, §1, tweede lid en 2, 4° van het Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, in die zin geïnterpreteerd dat het recht op instandhouding van de stedenbouwkundige handelingen en verdere exploitatie van de ingedeelde inrichtingen of activiteiten in geval van tijdige indiening van een hernieuwingsaanvraag enkel geldt wanneer álle bij de hernieuwing aangevraagde handelingen, inrichtingen en activiteiten in eerste en laatste administratieve aanleg worden vergund, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het daarin verankerde gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, in zoverre de letterlijke tekst van artikel 2, 4° OVD enkel vereist dat de beslissingen in eerste en tweede administratieve aanleg m.b.t. de hernieuwingsaanvraag de verdere uitbating toelieten en dus niet dat ook alle onderdelen van die uitbating worden toegelaten?”

De verzoekende partij ontwaart meer bepaald een ongelijkheid tussen enerzijds de categorie van exploitanten wier verdere uitbating wordt toegelaten in het kader van de hernieuwingsaanvraag waarbij alle onderdelen van die uitbating worden vergund en, anderzijds de categorie van exploitanten wier verdere uitbating eveneens wordt toegelaten in het kader van de hernieuwingsaanvraag, maar waarbij een of meerdere onderdelen of activiteiten van de uitbating worden geweigerd. Beide categorieën zijn volgens haar vergelijkbaar in de zin dat het in de beide gevallen gaat over de verdere exploitatie

van de inrichting. Echter wordt de exploitant wiens uitbating wordt toegelaten met uitsluiting van een of meerdere onderdelen, bijvoorbeeld de weigering van de lozing van het bedrijfsafvalwater, *de facto* geconfronteerd met de onmogelijkheid om de exploitatie effectief verder te zetten indien dat onderdeel van doorslaggevend belang is. *In casu* kan er geen sprake zijn van de exploitatie van de inrichting als het afvalwater niet geloosd kan worden. Door het gunstregime zo te interpreteren dat de exploitatie enkel kan worden voortgezet wanneer alle onderdelen van de inrichting vergund zijn, wordt het regime voor een bepaalde categorie van exploitanten een lege doos omdat een inrichting die *de jure* wordt toegelaten *de facto* toch verplicht is de activiteiten stop te zetten in afwachting van de volledige afwikkeling van de hernieuwingsaanvraag.

9. De verwerende partij werpt in de eerste plaats op dat het middelonderdeel niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing kan leiden omdat de gebeurlijke gegrondheid ervan geen afbreuk kan doen aan de vaststelling dat de verzoekende partij op het ogenblik dat de bestuurlijke maatregel werd opgelegd niet over een geldige vergunning beschikte voor de lozing van afvalwater in oppervlaktewater.

Ten gronde zet de verwerende partij uiteen dat bij ministerieel besluit van 9 november 2018 de omgevingsvergunning voor de verdere lozing van bedrijfsafvalwater in de uitdrukkelijk werd geweigerd, dat in de bestreden beslissing wordt vastgesteld dat de verzoekende partij sedert die datum in geen geval kon terugvallen op een recht op voortzetting van haar exploitatie en dat de kritiek met betrekking tot de tijdigheid van de hernieuwingsaanvraag en de gelding in de tijd van het gunstregime van artikel 70 OVD gericht is tegen overtoollige motieven. Voorts mist de opvatting van de verzoekende partij dat het voor de toepassing van het recht tot voortzetting volstaat dat een vergunning voor de inrichting werd verleend ook al dekt die vergunning niet alle onderdelen of activiteiten, juridische grondslag.

10. Met betrekking tot de ontvankelijkheid van het middel laat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord nog gelden dat de

omstandigheid dat zij vanaf 15 juni 2021 niet langer over een vergunning beschikt voor de lozing in oppervlaktewater enkel de grondslag kan vormen voor het opleggen van een bestuurlijke maatregel wanneer zulks gepaard gaat met het bestaan van de materiële en de morele component van een milieumisdrijf.

Ten gronde betoogt zij nog dat het loutere feit dat één rubriek werd geweigerd de verdere uitbating van de betrokken inrichting niet in de weg heeft gestaan. Artikel 2, 4°, OVD bevat geen enkele vereiste inzake het vergund zijn van alle onderdelen van de hernieuwingsaanvraag. De verzoekende partij meent dat zij kon genieten van de gunstregeling van artikel 70, § 1, tweede lid, OVD in afwachting van een definitieve beslissing over haar hernieuwingsaanvraag. Dat de hernieuwingsaanvraag oorspronkelijk voor een andere rubriek gebeurde is niet van belang, gelet op het wijzigingsverzoek dat werd ingediend. Dit wijzigingsverzoek werd aanvaard en werd onderworpen aan een openbaar onderzoek en een adviesronde. Ten slotte benadrukt de verzoekende partij het belang van de gesuggereerde prejudiciële vraag. Het gunstregime zodanig interpreteren dat het alleen mag worden toegepast per rubriek zou dat regime in werkelijkheid volledig onwerkdadig maken. Het stopzetten van één rubriek kan, zoals in dit geval, gevolgen hebben voor de volledige exploitatie, in welk geval het gunstregime helemaal geen voordeel voor een exploitant zou kunnen opleveren. Op die manier wordt afbreuk gedaan aan de bedoeling van de decreetgever om onevenredige gevolgen voor een exploitant te voorkomen door een tijdelijke voortzetting van de exploitatie van de betrokken inrichting toe te laten.

Beoordeling

11. Het middelonderdeel wordt onderzocht in het licht van het, desnoods ambtshalve, te verrichten onderzoek naar de ontvankelijkheid van het annulatieberoep. Bij dat onderzoek kan worden voorbijgegaan aan de exceptie die de verwerende partij opwerpt ten aanzien van de ontvankelijkheid van het middel.

12. Overeenkomstig artikel 16.4.5 DABM kunnen “[n]a de vaststelling van een milieu-inbreuk of milieumisdrijf [...] bestuurlijke maatregelen

worden opgelegd”. Volgens artikel 16.1.2, 2°, DABM moet onder milieumisdrijf worden verstaan: “een gedraging, in strijd met een voorschrift dat wordt gehandhaafd met toepassing van deze titel, waarop een straf is gesteld overeenkomstig de bepalingen van deze titel”.

Blijkens de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’, dat later het decreet van 21 december 2007 is geworden, is het bij bestuurlijke maatregelen “niet zozeer de bedoeling om de overtreder in persoon te raken, dan wel om een einde te stellen aan een milieu-inbreuk of milieumisdrijf, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen”, kunnen “bestuurlijke maatregelen [...] volledig onafhankelijk van strafsancities worden genomen”, kan een bestuurlijke maatregel aangezien ze “geen sanctie is in de strafrechtelijke betekenis van het woord, [...] niet het voorwerp uitmaken van een genademaatregel met toepassing van artikel 110 van het gecoördineerde Grondwet” en zijn “de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering nopens de uitwissing van veroordelingen en het herstel in eer en rechten in strafzaken [evenmin] hierop van toepassing” (*Parl.St.* VI.Parl., nr. 1249/1, 2006-2007, 14).

Bestuurlijke maatregelen zijn aldus gericht op de bescherming en het herstel van het leefmilieu en hebben geen repressief of bestraffend oogmerk.

Derhalve kan de persoon aan wie een bestuurlijke herstelmaatregel wordt opgelegd, zich niet beroepen op de strafrechtelijke rechtvaardigings- en schulduitsluitingsgronden. De bestuurlijke maatregel strekt immers niet tot sanctionering of bestraffing van het milieumisdrijf als dusdanig.

13. Artikel 70, § 1, OVD bepaalt:

“De hernieuwing van een omgevingsvergunning die of van een gedeelte ervan dat voor bepaalde duur is verleend, kan op zijn vroegst 24 maanden voor de einddatum van de omgevingsvergunning aangevraagd worden. Als de vergunningsaanvraag ten minste twaalf maanden voor de einddatum

van een omgevingsvergunning van bepaalde duur wordt ingediend, mag de stedenbouwkundige handeling in stand worden gehouden of mag de ingedeelde inrichting of activiteit verder geëxploiteerd worden na de einddatum in afwachting van een definitieve beslissing over de aanvraag. De exploitatie gebeurt onder naleving van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden en de tot dan toe geldende bijzondere milieuvoorwaarden uit de vergunning.”

Onder ‘definitieve beslissing’ moet overeenkomstig artikel 2, eerste lid, 4°, van hetzelfde decreet worden verstaan:

“een beslissing waartegen geen georganiseerd administratief beroep meer kan worden ingesteld en die, wat betreft het recht tot voortzetting van de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit als vermeld in artikel 70, § 1, tweede lid, en artikel 390, § 6, niet voor een eerste maal geheel of gedeeltelijk vernietigd is door de Raad van Vergunningsbetwistingen en voor zover de beslissingen in eerste en tweede administratieve aanleg de verdere uitbating toelieten. Het recht op verdere exploitatie stopt definitief wanneer de Raad van Vergunningsbetwistingen de schorsing van de vergunning uitspreekt of na een termijn van maximum vijf maand na de eerste uitspraak van de Raad van Vergunningsbetwistingen.”

14. Bij ministerieel besluit van 9 november 2018 werd de vergunning voor het tijdelijk verder lozen van bedrijfsafvalwater in de uitdrukkelijk geweigerd. Het betreft het uitvoeren van een activiteit die overeenkomstig rubriek 3.6.3, 2°, van de indelingslijst bij het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 ‘houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning’ (Vlarem I) niet uitgeoefend mag worden zonder voorafgaande vergunning. Tegen dit ministerieel besluit stond geen georganiseerd bestuurlijk beroep meer open. Evenmin is er wat betreft het recht tot voortzetting van de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit sprake van een gedeeltelijke of gehele vernietiging door de RvVb. De vergunningsbeslissing van 9 november 2018 moet, overeenkomstig de begripsomschrijving van artikel 2, eerste lid, 4°, OVD, bijgevolg als definitief worden aangemerkt.

Het enkele feit dat de verzoekende partij tijdig een hernieuwingsaanvraag heeft ingediend van de milieuvergunning van 14 augustus 2013 impliceert niet dat zij met toepassing van artikel 70, § 1, tweede lid, OVD de

volledige inrichting, met inbegrip van het lozen van het bedrijfsafvalwater in oppervlaktewater, mocht voortzetten tot 10 juni 2021, datum waarop de Raad van State uitspraak heeft gedaan over het cassatieberoep van de verzoekende partij tegen het arrest van de RvVb van 10 september 2020. De aangehaalde bepaling, die niet alleen betrekking heeft op de inrichting als dusdanig maar ook op welbepaalde activiteiten ervan, laat immers de verdere exploitatie niet toe van een activiteit waarvoor de vergunning uitdrukkelijk werd geweigerd door een definitieve beslissing in de zin van artikel 2, eerste lid, 4°, OVD. De omstandigheid dat voor de overige onderdelen van de inrichting wel een (omgevings)vergunning werd verleend, brengt niet mee dat de activiteiten waarvoor de vergunning uitdrukkelijk werd geweigerd, in weerwil van het principiële verbod om niet vergunde handelingen of activiteiten zonder toelating aan te vatten of voort te zetten, alsnog mogen plaatsvinden omdat zij noodzakelijk zouden zijn voor de normale exploitatie van de inrichting.

15. De door de verzoekende partij gesuggereerde prejudiciële vraag berust op de foutieve rechtsopvatting dat het door artikel 70, § 1, tweede lid, OVD toegekende recht om de ingedeelde inrichting of de activiteiten verder te exploiteren enkel zou gelden “wanneer alle bij de hernieuwing aangevraagde handelingen, inrichtingen en activiteiten in eerste en laatste administratieve aanleg worden vergund”. De betrokken vraag moet derhalve niet ter beantwoording aan het Grondwettelijk Hof worden voorgelegd.

16. Het eerste onderdeel van het eerste middel is ongegrond.

17. De ongegrondheid van het eerste onderdeel van het eerste middel brengt mee dat de verzoekende partij uit het bepaalde van artikel 70, § 1, tweede lid, OVD geen recht kon putten om het lozen van bedrijfsafvalwater in (tijdelijk) voort te zetten.

Het beroep waarmee wordt beoogd bestuurlijke maatregelen af te wenden ten aanzien van een activiteit waarvan vaststaat dat ze niet vergund is, strekt in werkelijkheid tot de instandhouding van een onwettige toestand. De

verzoekende partij beschikt bijgevolg niet over het wettig vereiste belang bij haar vordering. Het afwijzen door de rechter van een voor hem gebrachte zaak die enkel een ongeoorloofd belang kan dienen, doet allerm minst blijken van een formalistische of te strikte opvatting van de belangvereiste die op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan het recht op toegang tot de rechter. Bij het door artikel 6, eerste lid, OVD ingestelde verbod om een vergunningsplichtige activiteit zonder voorafgaande (omgevings)vergunning uit te voeren of verder te zetten maakt de wetgever overigens geen onderscheid tussen onvergunde inrichtingen en onvergunde activiteiten die onderdeel zijn van een voor het overige vergunde inrichting. Bovendien heeft het ontvankelijkheidsdebat in wezen betrekking op de wijze waarop de Raad van State het begrip ‘belang’ concreet invult en niet op een ongelijkheid die zou voortvloeien uit de tekst van artikel 19, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Het komt dus aan de Raad van State zelf toe zich hierover uit te spreken. Er is dan ook geen reden om de door de verzoekende partij gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen.

18. Het eventueel gegrond bevinden van het tweede en derde onderdeel van het middel, waarin respectievelijk wordt aangevoerd dat het voorwerp van de op 9 november 2018 verleende omgevingsvergunning mede betrekking heeft op het lozen van het bedrijfsafvalwater in de collector en dat er geen sprake is van een milieumisdrijf omdat de feiten om meerdere redenen niet toerekenbaar zijn aan de verzoekende partij, zou geen afbreuk doen aan deze vaststelling. Immers heeft de bestreden bestuurlijke maatregel enkel betrekking op het lozen van bedrijfsafvalwater in oppervlaktewater, zodat het beweerd bestaan van een vergunning voor het lozen van het afvalwater in de collector geen enkele relevantie vertoont. Voor het overige kan verwezen worden naar hetgeen reeds werd gesteld in randnummer 12. Bijgevolg is er ook geen reden om met betrekking tot die middelonderdelen een onderzoeksmaatregel te bevelen.

19. Het beroep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drie mei tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

	,	kamervoorzitter,
	,	staatsraad,
	,	staatsraad,
bijgestaan door		
	,	griffier.

De griffier

De voorzitter