

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. van 19 januari 2023
in de zaak A. 232.150/VII-40.951

In zake :

woonplaats kiezend te

tegen :

1.

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 oktober 2020, strekt tot de
nietigverklaring van:

- de stilzwijgend afwijzende beslissing van de gouverneur van de provincie
over het verzoek van van 16 januari

2020 om aan het autonoom provinciebedrijf ' een bestuurlijke maatregel op te leggen;

- de beslissing van de afdeling Handhaving van 1 oktober 2020 waarbij het bestuurlijk beroep tegen de stilzwijgend afwijzende beslissing van de gouverneur van de provincie als onontvankelijk wordt afgewezen.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De provincie heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 4 januari 2021. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur heeft op 28 april 2022 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 oktober 2022.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaat , die verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat , die verschijnt voor de tweede verwerende partij en advocaat , die verschijnt voor de tussenkomende 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. Sinds 1 januari 2004 exploiteert het autonoom provinciebedrijf ' het gelijknamig provinciaal domein gelegen aan . De exploitatie bestaat onder meer uit een polyvalente zaal.

Het autonoom provinciebedrijf wordt met ingang van 1 januari 2020 ontbonden en de vereffening ervan wordt afgesloten op 31 maart 2020. Sindsdien wordt het provinciaal domein, en dus ook de betrokken polyvalente zaal, geëxploiteerd door de provincie .

De polyvalente zaal is volgens de bepalingen van het gewestplan gelegen in gebied voor dag- en verblijfsrecreatie. De zaal is tevens gelegen in een zone voor actieve dagrecreatie overeenkomstig de bepalingen van het gemeentelijk bijzonder plan van aanleg

3.2. Op 25 juni 2015 heeft de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een stedenbouwkundige vergunning voor de polyvalente zaal verleend. Bij arrest nr. van 29 augustus 2017 heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen deze stedenbouwkundige vergunning vernietigd.

3.3. Op 11 januari 2018 verleent de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar opnieuw een stedenbouwkundige vergunning voor de betrokken polyvalente zaal. Ook deze stedenbouwkundige vergunning stuit op een vernietigingsarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, meer bepaald

arrest nr. van 21 mei 2019. Tot op heden werd geen nieuwe
herstelbeslissing genomen door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

3.4. Op 16 januari 2020 dient de verzoekende partij bij de gouverneur
van de provincie een verzoek in tot het opleggen van bestuurlijke
maatregelen, waarbij concreet een exploitatieverbod van de betrokken polyvalente
zaal wordt nagestreefd.

Een beslissing over dat verzoek blijft uit, waarna de verzoekende
partij bij schrijven van 4 mei 2020 de provinciegouverneur aanmaant om alsnog
een uitdrukkelijke beslissing over haar verzoek te nemen. Ook op die aanmaning
volgt geen reactie. De verzoekende partij leidt uit het stilzitten van de gouverneur
een “stilzwijgende afwijzende beslissing” af die als eerste beslissing met
voorliggend beroep wordt bestreden.

3.5. Op 18 september 2020 stelt de verzoekende partij bij de
bevoegde Vlaamse minister bestuurlijk beroep in tegen de eerste bestreden
beslissing.

3.6. De afdeling Handhaving verklaart dit beroep op 1 oktober 2020
onontvankelijk op grond van de volgende motieven:

“Conform artikel 16.4.18 van het decreet van 5 april 1995 houdende
algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) en artikel 66 van het
besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van
titel XVI van het DABM (Milieuhandhavingsbesluit), meld ik u dat het
beroep onontvankelijk is.

Artikel 16.4.18, §4 DABM bepaalt dat derden enkel beroep kunnen instellen
tegen de weigering om een bestuurlijke maatregel op te leggen. Aangezien
er in dit geval geen expliciete weigering voorligt, is er geen beroep
mogelijk”.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Excepties

4. De eerste verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep in zoverre het betrekking heeft op de eerste bestreden beslissing. Zij betoogt in de eerste plaats dat het geen voor de Raad van State aanvechtbare beslissing betreft, aangezien er voor haar geen verplichting bestond om over het verzoek een beslissing te nemen en er geen sprake is van een gebonden bevoegdheid om al dan niet op te treden. Het niet voldoen aan de kennisgevingsverplichting, bedoeld in artikel 16.4.18, § 3, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), neemt het facultatief karakter van het overheidsoptreden niet weg. Indien aanvaard zou worden dat de eerste bestreden beslissing een stilzwijgende beslissing zou zijn, dan nog is zij niet aanvechtbaar voor de Raad van State, aangezien ertegen een georganiseerd administratief beroep openstond.

Voorts werpt de eerste verwerende partij op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het vernietigingsberoep. Zij verwijst daarvoor naar de Covid-19-pandemie, die het sociale leven volledig heeft stilgelegd, waardoor in de voorzienbare toekomst hoe dan ook geen activiteiten meer zullen plaatsvinden in de polyvalente zaal.

Tevens werpt zij op dat het beroep doelloos is, omdat het verzoek tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel strekt tot een exploitatieverbod dat gericht is aan het autonoom provinciebedrijf ‘ ’, terwijl het geviseerde provinciebedrijf met ingang van 1 januari 2020 werd ontbonden. Aangezien het autonoom provinciebedrijf niet langer bestaat, kan haar geen bestuurlijke maatregel meer worden opgelegd.

Tot slot zou het verzoekschrift laattijdig zijn ingediend. De ordetermijn van vijfenveertig dagen, bepaald in artikel 16.4.18, § 3, DABM, is verstreken op 29 februari 2020, terwijl de aanmaning pas werd verzonden op 4 mei 2020, ofwel meer dan twee maanden na de vooropgestelde datum.

5. De tweede verwerende partij betwist dat de verzoekende partij haar belang kan steunen op de beweerde geluidsoverlast van een inrichting die gelegen is in een gebied voor dag- en verblijfsrecreatie. De verzoekende partij kan haar statutaire doelstellingen immers niet boven de bestemming van een gebied stellen. Zij beschikt dan ook niet over het vereiste belang bij het beroep dat er uiteindelijk op gericht is maatregelen te horen opleggen aan een inrichting die past in de bestemming van het betrokken gebied.

6. De tussenkommende partij werpt eveneens op dat het beroep doelloos is. Zij zet haar exceptie op dit punt op een gelijkaardige wijze uiteen als de eerste verwerende partij. Evenzo verwijst zij naar de Covid-19-pandemie en stelt ze dat geenszins te verwachten valt dat er nog activiteiten in de polyvalente zaal kunnen plaatsvinden vooraleer er een nieuwe herstelbeslissing tussenkومت. Daarnaast wijst zij net als de tweede verwerende partij op de ligging van de betrokken inrichting, met name in een zone voor dagrecreatie in een provinciaal domein.

Voorts sluit de tussenkommende partij zich aan bij de exceptie van de eerste verwerende partij wat betreft het niet-aanvechtbaar karakter van de eerste bestreden beslissing. Zelfs indien er daadwerkelijk sprake zou zijn van een stilzwijgende weigeringsbeslissing, betreft het zeker geen administratieve rechtshandeling genomen in laatste administratieve aanleg, zodat het annulatieberoep ertegen niet ontvankelijk is.

7. In haar memorie van wederantwoord licht de verzoekende partij toe dat de procedure voor het (ambtshalve) opleggen van bestuurlijke maatregelen, voorzien bij de artikelen 16.4.5 tot 16.4.17 DABM, verschilt van de procedure inzake een verzoek tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel, geregeld bij artikel 16.4.18 DABM. Paragraaf 3 van laatstgenoemde bepaling legt immers aan het bestuur de verplichting op om een beslissing te nemen over het verzoek.

Wat betreft het argument van de Covid-19-pandemie, werpt de verzoekende partij tegen dat de beoogde maatregelen een tijdelijk karakter hebben en dat de uitbating van de zaal nadien kan worden voortgezet. Ook een nieuwe

stedenbouwkundige vergunning zou haar belang bij het beroep niet kunnen wegnemen, aangezien de Raad de debatten desgevallend kan heropenen om de rechtmatigheid van de nieuwe herstelbeslissing te onderzoeken.

Voorts kan de rechtspersoon die de exploitatie heeft overgenomen onmogelijk ontslagen worden van de geldende rechten en plichten die volgen uit het DABM. Uit artikel 63, § 2, 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’ (hierna: milieuhandhavingsbesluit) volgt dat het niet juist benoemen van de vermoedelijke overtreder niet kan leiden tot de onontvankelijkheid van het verzoek tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Ook andere bepalingen in het milieuhandhavingsbesluit drukken zich zeer voorzichtig uit met betrekking tot de identiteit van de dader van het milieumisdrijf of de milieu-inbreuk. De precieze identificatie van de persoon is minder belangrijk dan een einde te stellen aan een milieu-inbreuk of milieumisdrijf, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen. Hoe dan ook neemt het aanduiden, in een verzoek tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel, van een rechtsvoorganger van een vermoedelijke overtreder niet weg dat het aan een zorgvuldig handhavende overheid toekomt om de juiste overtreder aan te duiden.

De stelling van de eerste verwerende partij inzake de laattijdigheid van het beroep gaat in tegen haar eerder ingenomen standpunt dat de betrokken beslissingstermijn een termijn van orde is.

Het belang koppelen aan de gewestplanbestemming van het gebied zou erop neerkomen dat een milieuvereniging alleen nog belang heeft in ‘groene’ bestemmingen of landschappelijk waardevolle bestemmingen. De verzoekende partij benadrukt dat zij onder meer opkomt voor de bescherming van fauna en flora in haar werkingsgebied en dat die fauna en flora in alle bestemmingsgebieden voorkomen en hinder ondervinden van activiteiten in bepaalde bestemmingen. Tot slot wijst zij erop dat de polyvalente zaal aan de periferie van het provinciaal domein ligt, en niet centraal werd gebouwd, tussen de andere reeds vroeger aangebrachte infrastructuur. Bovendien wordt abstractie

gemaakt van de cumulatieve hinder van alle infrastructuur en activiteiten rondom de inrichting, alsook van het feit dat geen enkele andere infrastructuur op het domein toelaat om zoveel mensen op te vangen als toegelaten in de polyvalente zaal. Waar de tussenkomende partij spreekt van “(beperkte) natuurwaarden in dit gebied”, gaat zij in tegen de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen in zijn arrest nr. van 29 augustus 2017.

Beoordeling

8. De beschouwingen van de eerste verwerende partij en de tussenkomende partij over de gevolgen van de Covid-19-pandemie, met name over het stopzetten van alle sociale activiteiten in de polyvalente zaal, kunnen er niet van afleiden dat de betrokken zaal gebeurlijk niet stedenbouwkundig vergund is.

9. Voorliggend annulatieberoep is niet doelloos geworden doordat initieel verzocht zou zijn om de beoogde bestuurlijke maatregel op te leggen aan het inmiddels ontbonden autonoom provinciebedrijf. Artikel 63, §§ 1 en 2, van het milieuhandhavingsbesluit bepaalt de ontvankelijkheidsvereisten van het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen. De aanduiding of identificatie van de (vermoedelijke) overtreder, omschreven als “degene die het voorwerp uitmaakt van het verzoek”, behoort daar niet toe. Artikel 63, § 3, van hetzelfde besluit bepaalt dat, als het verzoek ontvankelijk wordt bevonden, degene die het voorwerp uitmaakt van het verzoek tot het opleggen van de bestuurlijke maatregelen hiervan binnen veertien dagen na ontvangst van het verzoek per beveiligde zending op de hoogte wordt gebracht. Vermits degene die het voorwerp uitmaakt van het verzoek niet noodzakelijk in het verzoek moet worden aangeduid opdat dit ontvankelijk zou zijn, kan hieruit alleen maar worden afgeleid dat het toekomt aan de persoon of de instantie bij wie het verzoek is ingediend om “degene die het voorwerp uitmaakt van het verzoek” te identificeren. Dergelijke regeling komt ook als logisch voor omdat van een derde-belanghebbende, die meent dat er sprake is van een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf, niet kan worden verwacht dat hij of zij op eigen gezag een onderzoek instelt naar de persoon aan wie de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf zou moeten worden toegerekend.

De omstandigheid dat de verzoekende partij in haar verzoek tot oplegging van een bestuurlijke maatregel gevraagd heeft om een bestuurlijke maatregel op te leggen aan het inmiddels ontbonden autonoom provinciebedrijf ‘De Gavers’, ontslaat het bevoegde bestuur er niet van om de actuele exploitant van de inrichting aan te duiden en doet dan ook geenszins besluiten tot de doelloosheid van voorliggend beroep tot nietigverklaring.

10. De beweerde stedenbouwkundige conformiteit van een inrichting sluit niet uit dat de aanwezige natuurwaarden in het gedrang kunnen worden gebracht door de exploitatie ervan. De omstandigheid dat de polyvalente zaal (gewest)planconform is, is bijgevolg niet van aard de verzoekende partij - wier statutair doel gericht is op het behoud van natuurwaarden - het belang bij het voorliggende beroep te ontnemen.

11. De excepties worden verworpen.

12. De betwisting over de aanvechtbaarheid van de eerste bestreden beslissing als administratieve rechtshandeling, alsmede de tijdigheid van het annulatieberoep tegen deze beslissing, hangt samen met de beoordeling van het tweede middel.

V. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

13. In het tweede middel wordt de schending aangevoerd van artikel 16.4.18 DABM, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, van de formele- en de materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij betoogt dat de tweede verwerende partij artikel 16.4.18, § 4, DABM foutief heeft geïnterpreteerd door ervan uit te gaan dat een bestuurlijk beroep tegen een beslissing over een verzoek tot oplegging van

bestuurlijke maatregelen niet mogelijk is tegen stilzwijgende beslissingen. Noch in de tekst van het decreet, noch in de parlementaire voorbereiding ervan wordt aangegeven dat het bestuurlijk beroep enkel openstaat tegen uitdrukkelijke weigeringsbeslissingen. Door niet te motiveren waarom zij van mening is dat alleen uitdrukkelijke weigeringsbeslissingen onder het toepassingsgebied van artikel 16.4.18, § 4, DABM vallen, schendt de tweede verwerende partij tevens de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

14. De eerste verwerende partij antwoordt dat het middel uitgaat van de foutieve premisse dat er een stilzwijgende weigeringbeslissing tot stand is gekomen door het verstrijken van de ordetermin van vijfenveertig dagen waarbinnen zij de verzoekende partij had moeten inlichten over het gevolg dat gegeven werd aan het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen. Aangezien de overschrijding van die beslissingstermijn van orde niet tot gevolg heeft gehad dat een stilzwijgende beslissing tot stand kwam, kon de tweede verwerende partij geen bestuurlijk beroep ontvankelijk verklaren tegen een onbestaande beslissing. Ondergeschikt betoogt zij dat, indien toch aangenomen zou worden dat er sprake is van een stilzwijgende weigeringsbeslissing, vastgesteld moet worden dat die beslissing door de tweede bestreden beslissing werd opgeslorpt en dat enkel die laatste beslissing een aanvechtbare rechtshandeling uitmaakt.

15. Volgens de tweede verwerende partij laat het bepaalde van artikel 16.4.18 DABM geen andere conclusie toe dan de onontvankelijkheid van het ingestelde bestuurlijk beroep. Volgens haar zou een partij die geen antwoord ontvangt op het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen en die daartegen bestuurlijk beroep instelt, in beroep niet anders dan altijd gelijk moeten krijgen wegens het uitblijven van enige motivering in eerste aanleg. Dit zou volgens haar tot ongewenste gevolgen leiden omdat zij als beroepsinstantie geen onderzoeksbevoegdheid heeft, noch beschikt zij over een dossier. Zelfs zou zij niet de ontvankelijkheid van de initiële aanvraag kunnen onderzoeken.

De tweede verwerende partij benadrukt dat er sprake moet zijn van een uitdrukkelijke weigeringsbeslissing en zij meent daaromtrent steun te

vinden in artikel 65, 4°, van het milieuhandhavingsbesluit waarin wordt bepaald dat het beroepschrift op straffe van onontvankelijkheid een kopie van de beroepen beslissing moet bevatten.

16. De tussenkomende partij betwist het belang bij het middel om dezelfde redenen als zij heeft opgeworpen bij de ontvankelijkheid van het beroep.

Over de grond van de zaak sluit zij zich grotendeels aan bij de argumentatie van de tweede verwerende partij. Daarenboven merkt zij op dat de eerste verwerende partij geen stilzwijgende weigeringsbeslissing heeft genomen, zodat ook geen beroep bij de Vlaamse minister kon worden ingesteld tegen een weigeringsbeslissing. De tweede verwerende partij heeft dan ook correct geoordeeld dat een dergelijk beroep als onontvankelijk moet worden afgewezen. In plaats van beroep in te stellen bij de Vlaamse minister, had de verzoekende partij zich overeenkomstig artikel 16.4.6 DABM moeten wenden tot de gewestelijke toezichthouder.

17. In haar memorie van wederantwoord laat de verzoekende partij gelden dat de tweede verwerende partij, gelet op het bepaalde van artikel 66 van het milieuhandhavingsbesluit, over het dossier kan beschikken na de ontvankelijkheidsverklaring van het bestuurlijk beroep. Het feit dat de tweede verwerende partij niet beschikt over een rechtsprekende bevoegdheid om het handelen van de toezichthouder in eerste aanleg te beoordelen, neemt niet weg dat zij overeenkomstig artikel 67 van het milieuhandhavingsbesluit wel bevoegd is om het dossier inhoudelijk te beoordelen en te oordelen over het gevolg dat aan het verzoek gegeven moet worden. In zoverre artikel 65, 4°, van het milieuhandhavingsbesluit voorschrijft dat het beroepschrift op straffe van onontvankelijkheid een kopie van de bestreden beslissing moet bevatten, kan niet worden ontkend dat er in voorliggende zaak sprake is van een stilzwijgende weigeringsbeslissing, zodat er geen kopie meegestuurd kon worden.

De verzoekende partij beklemtoont dat haar verzoek uitdrukkelijk beantwoord moet worden en dat de suggestie om een nieuw verzoek in te dienen bij de gewestelijke toezichthouder strijdt met artikel 63, § 1, tweede lid,

van het milieuhandhavingsbesluit waarin wordt bepaald dat het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen onontvankelijk is wanneer het wordt ingediend bij meer dan één bevoegd persoon als vermeld in artikel 16.4.6 DABM. Bovendien, zo stelt zij, gaat het in voorliggend geval niet alleen over een overschrijding van de beslissingstermijn van vijfenveertig dagen, maar is een termijn van vier maanden verstreken sinds de aanmaning. Tot slot betoogt de verzoekende partij dat het gegrond bevinden van het middel haar wel degelijk een voordeel kan opleveren en dat de aanduiding van het autonoom provinciebedrijf als vermoedelijke overtreder haar niet kan worden verweten. De bekendmaking van de overdracht verscheen immers pas in het Belgisch Staatsblad van 14 [lees: 21] december 2020, ongeveer een jaar nadat zij het autonoom provinciebedrijf als uitbater van de polyvalente zaal had aangeduid.

Beoordeling

18. Artikel 16.4.18 DABM bepaalt:

“§ 1. De volgende personen kunnen, als ze kennis hebben van een milieu-inbreuk of milieumisdrijf, bij de personen, vermeld in artikel 16.4.6, de oplegging van bestuurlijke maatregelen verzoeken:

1° natuurlijke personen en rechtspersonen die rechtstreeks nadeel lijden als gevolg van de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf;

2° natuurlijke personen en rechtspersonen die een belang hebben bij de beteugeling van de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf;

3° rechtspersonen in de zin van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu.

§ 2. Het verzoek om de oplegging van bestuurlijke maatregelen moet voldoende gemotiveerd zijn en aannemelijk maken dat er een milieu-inbreuk of milieumisdrijf is.

Het verzoek vermeldt de verzoeken die eventueel al eerder bij een persoon als vermeld in artikel 16.4.6, zijn ingediend.

§ 3. De personen die om bestuurlijke maatregelen verzoeken, worden zo spoedig mogelijk en in elk geval binnen een termijn van vijfenveertig dagen na de kennisgeving van het verzoek door de personen, vermeld in artikel 16.4.6, op de hoogte gebracht van de beslissing over het al dan niet nemen van bestuurlijke maatregelen en de redenen daarvoor.

§ 4. Tegen de weigering om een bestuurlijke maatregel op te leggen kunnen de personen, vermeld in paragraaf 1, beroep indienen bij de minister. Binnen een termijn van zestig dagen na de kennisgeving van het beroep doet de minister erover uitspraak.

§ 5. De Vlaamse Regering kan de voorwaarden bepalen voor de indiening, de behandeling, de beslissing en het beroep inzake het verzoek om bestuurlijke maatregelen”.

Uit paragraaf 3 van de aangehaalde bepaling volgt dat over een verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen een uitdrukkelijke beslissing moet worden genomen die aan de rechtstreeks betrokkenen wordt meegedeeld. Bijgevolg heeft een uitspraak over het bij de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen ingediende verzoek van de verzoekende partij geen vrijblijvend of facultatief karakter. De omstandigheid dat de in artikel 16.4.18, § 3, DABM vermelde termijn van vijfenveertig dagen een termijn van orde zou zijn, neemt niet weg dat de eerste verwerende partij een beslissing diende te nemen over het ingediende verzoek. Het feit dat de eerste verwerende partij niet in alle gevallen bestuurlijke maatregelen moet opleggen, doet evenmin afbreuk aan de op haar rustende verplichting, voortvloeiend uit artikel 16.4.18, § 3, DABM, om in positieve dan wel in negatieve zin over het verzoek te beschikken.

Het volgehouden stilzitten van de eerste verwerende partij brengt niet mee dat de verzoekende partij zich ten langen leste had moeten wenden tot de gewestelijke toezichthouder met toepassing van artikel 16.4.6, tweede lid, DABM. Naar luid van die bepaling kunnen de bevoegde gewestelijke toezichthouders bestuurlijke maatregelen opleggen wanneer de burgemeester, de provinciegouverneur of de niet-gewestelijke toezichthouders geen of geen afdoende bestuurlijke maatregelen opleggen. Het tweede lid van artikel 16.4.6 DABM werd ingevoegd bij artikel 13 van het decreet van 22 november 2013 ‘tot wijziging van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’. In de parlementaire voorbereiding (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-2014, nr. 2197/1, 20) valt te lezen dat die wijziging van artikel 16.4.6 DABM de mogelijkheid opent voor de gewestelijke toezichthouders “om ambtshalve op te treden” in het geval dat een lager bestuursniveau geen of geen afdoende bestuurlijke maatregelen zou opleggen. Uit die bepaling volgt niet dat in hoofde van de verzoekende partij de verplichting bestond om via hiërarchische weg een beslissing over haar verzoek uit te lokken. Aangezien artikel 16.4.18 DABM de overheid verplicht om te beschikken over een verzoek tot het opleggen van

bestuurlijke maatregelen, kan van de verzoekende partij tot slot niet worden verwacht, laat staan vereist, dat zij, geconfronteerd met een stilzittend bestuur, opnieuw hetzelfde verzoek bij dezelfde of een andere bevoegde toezichthouder indient.

19. Artikel 14, § 3, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, luidt als volgt:

“Wanneer een administratieve overheid verplicht is te beschikken en er bij het verstrijken van een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de haar daartoe door een belanghebbende betekende aanmaning geen beslissing is getroffen, wordt het stilzwijgen van de overheid geacht een afwijzende beslissing te zijn waartegen beroep kan worden ingesteld. Deze bepaling doet geen afbreuk aan de bijzondere bepalingen die een andere termijn vaststellen of aan het stilzwijgen van de administratieve overheid andere gevolgen verbinden”.

Krachtens deze wetsbepaling ontstaat een aanvechtbare stilzwijgende weigeringsbeslissing wanneer een administratieve overheid verplicht is te beschikken en zij bij het verstrijken van een termijn van vier maanden, te rekenen vanaf de aanmaning die zij daartoe vanwege de belanghebbende heeft ontvangen, geen beslissing heeft genomen. Opdat dergelijke fictieve beslissing zou tot stand komen, vereist voornoemd artikel 14, § 3 dat de betrokkene eerst de overheid aanmaant om een welbepaalde beslissing te nemen, waarbij hij uitdrukkelijk artikel 14, § 3 moet vermelden. De aanmaning moet met andere woorden duidelijk blijk geven van de bedoeling van de betrokkene om het stilzwijgen van het bestuur, overeenkomstig artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te beschouwen als een afwijzende beslissing.

20. Op 4 mei 2020 heeft de verzoekende partij de eerste verwerende partij aangemaand om een beslissing over het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen te nemen. In die aanmaning wordt uitdrukkelijk verwezen naar artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De eerste verwerende partij heeft geen gevolg gegeven aan die aanmaning.

Door het uitblijven van een beslissing van de eerste verwerende partij na het verstrijken van de in artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde termijn van vier maanden, moet het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen geacht worden stilzwijgend te zijn afgewezen.

21. Overeenkomstig artikel 16.4.18, § 4, DABM staat tegen de weigering om een bestuurlijke maatregel op te leggen een bestuurlijke beroepsprocedure open bij de bevoegde Vlaamse minister. De verzoekende partij heeft die voorgeschreven beroepsprocedure uitgeput. Met de tweede bestreden beslissing wordt het ingestelde beroep onontvankelijk verklaard om reden dat “er in dit geval geen expliciete weigering voorligt”.

De eerste bestreden beslissing valt te beschouwen als een in eerste aanleg genomen beslissing die niet rechtstreeks aanvechtbaar is. Nu de verzoekende partij zowel opkomt tegen de impliciet afwijzende beslissing van het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen als tegen de uitdrukkelijke verwerping van haar bestuurlijk beroep tegen die impliciet afwijzende beslissing, is er geen grond meer om uitspraak te doen over het verzoek tot nietigverklaring van de eerstgenoemde beslissing. In die mate is het annulatieberoep niet ontvankelijk.

22. Artikel 16.4.18, § 4, DABM bepaalt dat tegen “de weigering om een bestuurlijke maatregel op te leggen” beroep kan worden ingesteld bij de bevoegde Vlaamse minister. Blijkens de tekst van voormelde decreetsbepaling is de beroepsmogelijkheid niet beperkt tot uitdrukkelijk afwijzende beslissingen. Door de ontvankelijkheid van de beroepsmogelijkheid te beperken tot uitdrukkelijk afwijzende beslissingen, miskent de tweede verwerende partij de draagwijdte van artikel 16.4.18, § 4, DABM en voegt zij aan die bepaling van het decreet een onbestaande voorwaarde toe. Bijgevolg steunt de tweede bestreden beslissing op een onwettig motief.

23. Artikel 65, 4°, van het milieuhandhavingsbesluit dat voorschrijft dat het beroepschrift op straffe van onontvankelijkheid een kopie van de bestreden

beslissing moet bevatten, kan de draagwijdte van artikel 16.4.18, § 4, DABM niet beperken tot uitdrukkelijke weigeringsbeslissingen om een bestuurlijke maatregel op te leggen.

24. Het tweede middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de afdeling Handhaving van 1 oktober 2020 waarbij het bestuurlijk beroep tegen de stilzwijgend afwijzende beslissing van de gouverneur van de provincie als onontvankelijk wordt afgewezen.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissing.

3. Het Vlaamse Gewest wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien januari tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

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

De griffier

De voorzitter