

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. van 21 september 2023
in de zaak A. 230.937/VII-40.839**

In zake :

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen:

1. de HANDHAVINGSAMBTENAAR, vertegenwoordigd door
het college van burgemeester en schepenen van
2. het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
VAN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 mei 2020, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en
Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 4 maart 2020 waarbij het
bestuurlijk beroep tegen de beslissing van de burgemeester en de toezichthouder
van van 28 november 2019 houdende het opleggen van

bestuurlijke maatregelen, onder verbeurte van een dwangsom bij niet-uitvoering ervan, omtrent de exploitatie van een niet vergunde inrichting, 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.

De handhavingsambtenaar, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen van en het college van burgemeester en schepenen van hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 13 januari 2021. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur heeft op 30 december 2021 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 juni 2023.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op een perceel, gelegen aan , wordt een beton- en grondmengcentrale geëxploiteerd.

3.2. De toezichthouder van stelt in een proces-verbaal van 17 december 2018 vast dat op het betrokken perceel een onvergunde tijdelijke opslagplaats (TOP) aanwezig is.

3.3. Naar aanleiding van deze vaststelling verklaart een bestuurder van de verzoekende partij op 21 maart 2019 het volgende:

“De hoop grond werd ter plaatse op ons perceel opgeslagen vanaf de aanvang van de werken op . Dit zal ongeveer december 2017 - januari 2018 geweest zijn. Aangezien wij van mening waren dat dit over hetzelfde werkgebied ging, werd enkel een TOP-melding gedaan. Indertussen hebben wij een milieumelding klasse 3 aangevraagd”.

3.4. deelt op 7 juni 2019 mee dat aan de melding van het exploiteren van een TOP op het betrokken perceel geen verder gevolg zal worden gegeven omdat de aangemelde activiteit “meegenomen [dient] te worden als een uitbreiding op de bestaande milieuvergunning”.

3.5. Op 3 juli 2019 maant de verzoekende partij aan om de toestand te regulariseren door een vergunningsaanvraag tot verandering van de bestaande inrichting in te dienen. In antwoord op die aanmaning deelt de verzoekende partij op 5 juli 2019 mee dat er geen sprake is van een milieutechnische eenheid. Enkele dagen later, meer bepaald op 8 juli 2019,

herhaalt de gemeente dat de percelen die gebruikt worden voor de tijdelijke opslag, onmiskenbaar een milieutechnische eenheid vormen met de percelen waarvoor een vergunning werd verleend en dat er bijgevolg sprake is van een onvergunde toestand.

3.6. Vervolgens wordt de verzoekende partij in kennis gesteld van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel. De verzoekende partij verzet zich schriftelijk tegen dat voornemen.

3.7. Bij besluit van 28 november 2019 wordt een bestuurlijke maatregel opgelegd die ertoe strekt om alle onvergunde activiteiten op de percelen stop te zetten, en het bewijs te leveren van de correcte afvoer van de gronden, onder verbeurte van een dwangsom van 150 euro per dag vertraging (met een maximum van 20.000 euro).

3.8. Tegen deze bestuurlijke maatregel stelt de verzoekende partij beroep in bij de Vlaamse regering.

3.9. Incidenteel doet de verzoekende partij op 23 december 2019 opnieuw melding van de exploitatie van een inrichting klasse 3. Ook van deze melding wordt geen akte genomen. Tegen deze “weigering tot aktename” heeft de verzoekende partij een vernietigingsberoep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ingesteld dat bij arrest nr. van 10 december 2020 wordt verworpen.

3.10. Met het thans bestreden ministerieel besluit van 4 maart 2020 wordt het beroep tegen de beslissing van 28 november 2019 houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen afgewezen.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De tussenkomen de partijen menen dat het beroep tot nietigverklaring in werkelijkheid niet gericht is tegen de met het bestreden besluit in beroep opgelegde bestuurlijke maatregel, maar tegen de ‘weigering’ tot aktena me van de melding voor een TOP.

Beoordeling

5. De exceptie valt samen met het onderzoek van de grond van de zaak en uit dat onderzoek zal blijken dat de exceptie moet worden verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van de verzoekende partij

6. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 16.4.4 en 16.4.5 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) en van het zorgvuldigheids-, het evenredigheids- en het redelijkheidsbeginsel.

In de toelichting bij het middel laat zij gelden dat de bestreden beslissing het bestaan van een milieumisdrijf aanneemt louter op basis van het ontbreken van de voor de exploitatie vereiste aktena me of omgevingsvergunning. Zij wijst erop dat tot tweemaal toe een melding werd gedaan om de toestand te regulariseren, maar dat van die meldingen geen akte werd genomen omdat er sprake zou zijn van een milieutechnische eenheid. Overeenkomstig artikel 16.4.4 DABM dienen de personen, vermeld in artikel 16.4.6, alsook de gewestelijke entiteit, vermeld in artikel 16.4.25, ervoor te zorgen dat bij het opleggen van bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten geen kennelijke

wanverhouding bestaat tussen de feiten die aan de bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten ten grondslag liggen, en de maatregelen of de boeten die op grond van die feiten worden opgelegd. Overeenkomstig artikel 16.4.5 DABM kan een bevel tot stopzetting enkel worden opgelegd bij het bestaan van een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf. In het licht van artikel 5.1.1, 8°, DABM, kan niet worden besloten dat de geografische nabijheid voldoende is om het bestaan van een milieutechnische eenheid aan te nemen.

Voorts zet de verzoekende partij uiteen dat de bestreden beslissing beveelt om alle vermeend onvergunde activiteiten op de percelen

voor 6 januari 2020 stop te zetten, terwijl een dergelijke maatregel strijdig is met artikel 16.4.4 DABM en het evenredigheidsbeginsel omdat het gaat om louter meldingsplichtige handelingen die slechts een zeer beperkte impact hebben op het milieu of de omgeving, zoals uitdrukkelijk blijkt uit artikel 5.2.1, § 2, eerste lid, DABM, en tevens omdat de tijdelijke opslag beperkt is tot 1.500 m³ grond. Volgens de verzoekende partij dient bij het opleggen van een bestuurlijke maatregel daarenboven rekening gehouden te worden met de ingesteldheid van de overtreder. In dit verband wijst zij erop dat zij voor de betrokken tijdelijke werfgebonden opslagplaats reeds tweemaal een melding heeft ingediend, waarvan ten onrechte geen akte werd genomen door het gemeentebestuur. De verzoekende partij licht vervolgens breedvoerig toe waarom het gemeentebestuur ten onrechte niet is overgegaan tot de aktenaam van de gedane meldingen.

7. In haar memorie van wederantwoord beklemtoont de verzoekende partij dat artikel 16.4.4 DABM en het evenredigheidsbeginsel vereisen dat, ook ingeval wordt vastgesteld dat er sprake is van onvergunde activiteiten, een bevel tot stopzetting enkel rechtsgeldig kan worden uitgevaardigd als het bestaan van een imminent ernstig gevaar voor de mens en het milieu aanwezig is en dat de omstandigheid dat de met de bestreden beslissing opgelegde bestuurlijke maatregel vervalt indien voor 6 januari 2020 de vergunningstoestand wordt geregulariseerd, niet meebrengt dat voor de bestreden beslissing een redelijke verantwoording aanwezig is.

Beoordeling

8. Artikel 16.4.5 DABM bepaalt dat na de vaststelling van een milieu-inbreuk of milieumisdrijf bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd. Overeenkomstig artikel 16.4.4 DABM zorgen de personen, vermeld in artikel 16.4.6, alsook de gewestelijke entiteit, vermeld in artikel 16.4.25, ervoor dat bij het opleggen van bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten er geen kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten die aan de bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten ten grondslag liggen, en de maatregelen of de boeten die op grond van die feiten worden opgelegd.

Opdat een beslissing houdende het opleggen van een bestuurlijke maatregel wegens disproportionaliteit zou worden vernietigd, is vereist dat zij kennelijk disproportioneel is, dit wil zeggen dat geen enkele redelijk handelende overheid in dezelfde omstandigheden een dergelijke maatregel zou hebben genomen. Over het al dan niet bestaan van een kennelijke wanverhouding in de zin van artikel 16.4.4 DABM, oefent de Raad van State slechts een marginale controle uit.

9. In dit geval werden de bestuurlijke maatregelen opgelegd omdat de betrokken activiteiten volgens de bestreden beslissing uitgevoerd worden “zonder aktename van een melding of zonder omgevingsvergunning”.

Overeenkomstig artikel 6 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: omgevingsvergunningsdecreet) mag niemand “zonder voorafgaande omgevingsvergunning een project dat bij of krachtens de decreten [...] is onderworpen aan vergunningsplicht uitvoeren, exploiteren, verkavelen of een vergunningsplichtige verandering eraan doen” of “zonder voorafgaande uitdrukkelijke of stilzwijgende aktename een project dat bij of krachtens de decreten [...] is onderworpen aan meldingsplicht uitvoeren, exploiteren of een meldingsplichtige verandering eraan doen”.

Het opleggen van bestuurlijke maatregelen die doeltreffend zijn om een einde te stellen aan een door een decreet verboden activiteit of toestand, schendt het redelijkheids- of evenredigheidsbeginsel niet. Het bestuur is er immers toe gehouden om alle wettelijk beschikbare middelen aan te wenden om de door het omgevingsvergunningsdecreet vooropgestelde meldings- en vergunningsplicht te handhaven.

10. In zoverre de verzoekende partij meent een inhoudelijk debat te moeten voeren of overdoen van de wettigheid van de (voorafgaande) beslissingen van het bevoegde bestuur om geen akte te nemen van de betrokken activiteiten wegens het bestaan van een milieutechnische eenheid, gaat zij eraan voorbij dat het niet aan de Raad van State, maar aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen toekomt om de wettigheid van de desbetreffende bestuurshandelingen te beoordelen.

11. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van de verzoekende partij

12. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 16.4.4 DABM, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), de hoorplicht, en van het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel.

Volgens haar getuigt het opleggen van een bestuurlijk maatregel louter op grond van de vaststelling dat de inrichting geëxploiteerd wordt zonder de vereiste aktename of vergunning van een onredelijke uitoefening door de verwerende partij van de haar toegekende beslissingsbevoegdheid. Bovendien kan uit de motivering van de bestreden beslissing enkel worden afgeleid dat, eens het milieumisdrijf afdoende vaststaat, bestuurlijke maatregelen moeten worden opgelegd, terwijl de impact van die maatregel, de ernst van de feiten, de gevolgen

van het misdrijf voor de mens en de natuur en de houding die zij aan de dag heeft gelegd niet bij de besluitvorming worden betrokken. Voorts kan geen enkel motief worden aangetroffen waarin precies de keuze voor een stakingsbevel wordt verantwoord. Dergelijke zwaarwichtige maatregel, zo vervolgt de verzoekende partij, kan enkel worden ingezet als een onmiddellijk bestuursoptreden noodzakelijk is wegens een dreigend gevaar voor de mens of het leefmilieu. In dit geval is het bestaan van een dergelijk gevaar niet voorhanden. De motivering van de bestreden beslissing is beperkt tot de vraag of de in eerste aanleg bevoegde toezichthouder de bestreden maatregel kon opleggen, terwijl de verwerende partij volledig voorbij gaat aan haar hervormingsbevoegdheid op grond van artikel 16.4.17, § 4, DABM.

Met betrekking tot de aangevoerde schending van de hoorplicht verduidelijkt de verzoekende partij dat haar verweer tegen de in eerste aanleg genomen beslissing niet bij de besluitvorming in graad van beroep werd betrokken.

13. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij in hoofdzaak vast dat de verwerende partij enkel verwijst naar de motieven van de bestreden beslissing. Die motieven zijn beperkt tot de vraag of er reden was om bestuurlijke maatregelen op te leggen, zonder evenwel in te gaan op de evenredigheid van de bestreden maatregelen.

14. De verzoekende partij herhaalt in haar laatste memorie dat de bestreden beslissing geen motivering omtrent de evenredigheid van de opgelegde bestuurlijke maatregelen bevat, dat “[d]e loutere afwezigheid van een vergunning of aktenaam [...] niet *ipso facto* [betekent] dat de bestuurlijke maatregel de vorm van een stakingsbevel dient aan te nemen”, en dat evenmin wordt gemotiveerd waarom een stakingsbevel moet worden opgelegd. Voorts beklemtoont zij dat de bevoegdheid van de verwerende partij niet gebonden was tot het opleggen van een stopzettingsbevel en dat de verwerende partij er integendeel toe gehouden was om zich in de plaats van de in eerste aanleg bevoegde instantie uit te spreken over de opportuniteit van een dergelijke maatregel.

Beoordeling

15. De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals opgelegd door de motiveringswet, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

In zoverre de verzoekende partij meent dat uit de hoorplicht ook voortvloeit dat uit de bestreden beslissing moet blijken dat haar beroepsargumenten daadwerkelijk werden onderzocht en bij de besluitvorming werden betrokken, valt haar kritiek volledig samen met de aangevoerde schending van de motiveringsplicht.

16. Uit de beoordeling van het eerste middel blijkt dat in de bestreden beslissing op afdoende wijze wordt verantwoord waarom een bestuurlijke maatregel moet worden opgelegd om een einde te stellen aan het uitvoeren van activiteiten “zonder aktename van een melding of zonder omgevingsvergunning”.

17. Het tweede middel is ongegrond.

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 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

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

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

De griffier

De voorzitter