

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. van 27 oktober 2022
in de zaak A. 228.244/VII-40.556

In zake :

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten
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

Tussenkomende partij :

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 mei 2019, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 25 maart 2019 waarbij het bestuurlijk beroep tegen de beslissing van de burgemeester van van 4 januari 2019 houdende afwijzing van het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen ten aanzien van , ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

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.

heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 26 augustus 2019. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur heeft op 30 april 2021 een verslag opgesteld.

De verwerende partij 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 23 juni 2022.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

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

Eerste auditeur heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Op 18 juli 2018 richt de verzoekende partij op grond van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) een verzoek tot de burgemeester van om bestuurlijke maatregelen op te leggen aan . In dit verzoek wordt in essentie gesteld dat de activiteiten van noch op stedenbouwkundig vlak noch op milieuvlak volledig vergund zijn.

3.2. Na het horen van , beslist de burgemeester van op 4 januari 2019 om geen bestuurlijke maatregelen op te leggen.

3.3. Tegen deze beslissing stelt de verzoekende partij bestuurlijk beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.4. De afdeling Handhaving adviseert op 7 maart 2019 om het beroep gegrond te verklaren en het dossier terug te sturen naar de burgemeester van om het opnieuw te behandelen.

3.5. Op 25 maart 2019 beslist de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw evenwel om het beroep van de verzoekende partij als ongegrond af te wijzen en de beroepen beslissing van de burgemeester van te bevestigen.

De bestreden beslissing steunt op de volgende motieven:

“In het advies van de afdeling Handhaving van 7 maart 2109 wordt geadviseerd om het beroep tegen de bestreden beslissing gegrond te verklaren.

Vermoedelijke overtreder exploiteert op het adres van zijn maatschappelijke zetel een inrichting voor landbouwloonwerken, mest- en slibtransporten. Hij beschikt hiervoor over een aantal stedenbouwkundige en milieuvergunningen, waaronder een stedenbouwkundige vergunning van 23 augustus 2000 voor onder meer het bouwen van een loods en toebehoren, een milieuvergunning klasse 2 van 29 mei 2004 voor onder meer het stallen van meer dan 25 autovoertuigen en/of aanhangwagens andere dan

personenwagens, een milieuvergunning van 12 november 2008 om de inrichting te veranderen door uitbreiding met onder meer het stallen van 50 voertuigen en een milieuvergunning van 2 mei 2016 waarin onder meer afwijking wordt verleend voor afvalstoffenaanvoer tot 20 uur. Vermoedelijke overtreder is eveneens door OVAM erkend voor het vervoer van afvalstoffen.

Beroepsindiener exploiteert een inrichting op ongeveer 34 km van de inrichting van vermoedelijke overtreder. Hij zegt een concurrerende onderneming te zijn van vermoedelijke overtreder, aangezien hij eveneens actief is in het tanktransport van vloeibare afvalstoffen en daarom ook inschrijft op dezelfde overheidsopdrachten. Vermoedelijke overtreder zou zijn activiteiten illegaal in goedkoper agrarisch gebied uitoefenen aangezien hij niet de nodige vergunningen heeft, waardoor vermoedelijke overtreder een voordeel krijgt bij de prijszetting en zo aan oneerlijke concurrentie doet. Vermoedelijke overtreder vraagt in zijn verweer het oorspronkelijke verzoek van 20 juli 2018 om bestuurlijke maatregelen op te leggen, af te wijzen als onontvankelijk wegens het ontbreken van een rechtstreeks nadeel in hoofde van beroepsindiener. Verwerende partij heeft in de bestreden beslissing geoordeeld over de ontvankelijkheid van het verzoek, waarbij het verzoek ontvankelijk werd bevonden en door verwerende partij ten gronde werd behandeld. De bestreden beslissing besluit tot de ontvankelijkheid omdat er volgens verwerende partij ‘wel geoordeeld lijkt te kunnen worden dat de verzoeker een belang heeft bij de beteugeling van het beweerde milieumisdrijf’. Hoewel het thans niet aan de orde is om de ontvankelijkheid van het oorspronkelijke verzoek opnieuw te onderzoeken, lijkt het oorspronkelijk verzoek inderdaad niet *prima facie* onontvankelijk. Vermoedelijke overtreder werpt op dat beroepsindiener geen rechtstreeks nadeel lijdt ten gevolge van een milieumisdrijf. Evenwel kunnen ook, conform artikel 16.4.18, §1, 2°, van het DABM, de personen die ‘een belang hebben bij de beteugeling’ van een milieumisdrijf, een verzoek indienen om bestuurlijke maatregelen op te leggen. Hieronder kunnen derhalve ook rechtspersonen vallen die een concurrentieel nadeel lijden wanneer zij wel conform de regelgeving exploiteren terwijl een concurrent niet conform exploiteert.

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. Artikel 16.4.18, §2, van het DABM schrijft voor dat een verzoek om bestuurlijke maatregelen op te leggen, voldoende gemotiveerd moet zijn en aannemelijk moet maken dat er een milieu-inbreuk of milieumisdrijf is.

Beroepsindiener stelt in het beroepschrift dat de wegen in de buurt van de inrichting van vermoedelijke overtreder niet zijn afgestemd op de veelvuldige dagelijkse mobiliteitsbewegingen van het zware transport en dat in de omgeving ook een school ligt, terwijl het zware vervoer het risico op ongevallen met zwakke weggebruikers in de omgeving laat toenemen. Het eventueel niet aangepast zijn van de omliggende wegen op de veelvuldige dagelijkse mobiliteitsbewegingen en de aanwezigheid in de omgeving van een school maken op zich evenwel geen milieu-inbreuk of milieumisdrijf uit als bedoeld in het DABM in hoofde van vermoedelijke overtreder. Dit is een element dat wordt beoordeeld bij de vergunningverlening. De dagelijkse

transportbewegingen of een hogere kans op ongevallen zijn op zich geen aspecten van milieuhinder zoals begrepen in het DABM.

Het exploiteren van een vergunningsplichtige inrichting zonder te beschikken over een geldige, niet-geschorste overheidsmachtiging maakt wel een milieumisdrijf uit. Daarom moet worden beoordeeld of beroepsindieners voldoende aannemelijk maakt dat er sprake is van een dergelijk milieumisdrijf.

Beroepsindieners werpt op dat vermoedelijke overtreder geen geldige stedenbouwkundige vergunning heeft voor de verhardingen en voor het stallen van voertuigen, waardoor de verleende milieuvergunning van 2 mei 2016 is geschorst, terwijl vermoedelijke overtreder toch de inrichting exploiteert, wat een milieumisdrijf uitmaakt.

De bestreden beslissing is onder meer gebaseerd op een onderzoek van de gemeentelijke diensten met betrekking tot de verleende stedenbouwkundige vergunningen. Uit dit onderzoek bleek dat op basis van het goedgekeurde plan bijgevoegd bij de stedenbouwkundige vergunning van 23 augustus 2000 de verhardingen vergund lijken en dat op hetzelfde plan ook melding wordt gemaakt van het stallen van voertuigen, waar volgende elementen op het plan zijn aangeduid: 'goedgekeurde open loods voor stalling van tractoren en bouwmaschinen' en 'plein voor laden en lossen van containers en circulatie'. Het bijgevoegde plan is een onderdeel van de verleende stedenbouwkundige vergunning. Het was niet kennelijk onredelijk van verwerende partij om te besluiten dat de verhardingen en het stallen van voertuigen voldoende vergund zijn.

Beroepsindieners werpt ook op dat vermoedelijke overtreder geen geldige stedenbouwkundige vergunning heeft voor een functiewijziging van landbouw naar industrie.

Artikel 4.2.1, 6°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) schrijft voor dat niemand zonder voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk mag wijzigen, indien de Vlaamse Regering deze functiewijziging als vergunningsplichtig heeft aangemerkt. Artikel 2, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen zegt dat een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen nodig is als één van de in het besluit vermelde hoofdfuncties van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk wordt gewijzigd in een andere in het besluit vermelde hoofdfunctie. Dit besluit beschouwt daarbij 'land- en tuinbouw in de ruime zin' enerzijds, en 'industrie en bedrijvigheid' anderzijds, als hoofdfuncties.

De inrichting van vermoedelijke overtreder is gelegen in agrarisch gebied volgens het gewestplan . Uit het dossier blijkt dat de inrichting van vermoedelijke overtreder oorspronkelijk is gestart als een inrichting met agrarische functie, met name een melkveebedrijf, dat door uitbreiding en omvorming een loonwerkbedrijf en transportbedrijf is geworden. Volgens de bestreden beslissing beschikt de gemeente echter over 'onvoldoende gegevens' waaruit zou blijken dat een functiewijziging van de functie 'land- en tuinbouw in de ruime zin' naar de functie 'industrie en bedrijvigheid' nodig zou zijn.

Beroepsindiener werpt op dat de bestreden beslissing gebaseerd is op foute weigeringsmotieven. De materiële motiveringsplicht houdt in dat de bestreden beslissing moet worden gedragen door rechtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit de stukken van het administratief dossier. De beroepsinstantie moet kunnen nagaan of bij het nemen van de beslissing werd uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of die gegevens correct werden beoordeeld en of de verwerende partij op grond daarvan in redelijkheid tot de bestreden beslissing kon komen.

Het wordt niet betwist dat vermoedelijke overtreder op vandaag een transportfirma exploiteert voor het vervoer van industrieel slib, met name slib afkomstig van waterzuiveringsinstallaties. Ook blijkt uit het dossier dat, hoewel vermoedelijke overtreder het ‘een nevenactiviteit’ noemt, deze transportactiviteit een aanzienlijke omvang heeft. Het gaat om aanbestedingen ter waarde van miljoenen euro’s. Vermoedelijke overtreder garandeert aan een vervoerscapaciteit van 500.000 ton slib per jaar. Dagelijks moeten verschillende tankwagens worden ingezet voor het vervoer van vloeibaar slib in opdracht van .

Het arrest van het Hof van Beroep van 21 maart 2018 wordt momenteel voorgelegd aan het Hof van Cassatie. Het arrest zegt algemeen dat de ‘activiteiten zijn vergund’ en dat het onderscheid tussen industrieel en agrarisch gebonden slib niet relevant is ‘want niet ondersteund door enige vergunningsplicht’. Verwerende partij heeft zich gebaseerd op de uitspraak van het Hof van Beroep, waarover nog geen uitspraak is van het Hof van Cassatie. Bovendien is het beroep ingegeven vanuit concurrentieredenen en niet omwille van milieuredenen.

Verwerende partij heeft derhalve de bestreden beslissing afdoende gemotiveerd daar waar hij zegt ‘over onvoldoende gegevens’ te beschikken waaruit zou blijken dat een functiewijziging van de functie ‘land- en tuinbouw in de ruime zin’ naar de functie ‘industrie en bedrijvigheid’ nodig zou zijn”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Excepties nopens het belang van de verzoekende partij

4. De verwerende partij werpt op dat het annulatieberoep uitsluitend stoelt op een handelsbelang, meer bepaald er enkel op gericht is om de concurrentiepositie van de tussenkomende partij te verzwakken ten voordele van de verzoekende partij. Zij licht toe dat er overeenkomstig het Wetboek Economisch Recht specifieke procedures bestaan om op te treden tegen oneerlijke concurrentie, zoals inzonderheid de procedure inzake “oneerlijke marktpraktijken jegens andere personen dan consumenten”. Trouwens heeft de verzoekende partij oorspronkelijk deze procesgang aangewend, maar pas na het afwijzend arrest van

21 maart 2018 van het hof van beroep te Antwerpen heeft zij de procedure bedoeld in artikel 16.4.18 DABM aangevat. Volgens de verwerende partij is er sprake van een oneigenlijk gebruik van de procedure voorzien in artikel 16.4.18 DABM waarbij er voorbij wordt gegaan aan het gegeven dat een bestuurlijke maatregel enkel is gericht op de bescherming en het herstel van het leefmilieu, zonder bestraffend of repressief oogmerk.

Zij vervolgt dat de inzet van de procedure die tot de thans bestreden beslissing heeft geleid er in essentie in bestond te beletten dat een concurrent soortgelijke activiteiten kan ontplooien, dat de inrichting van de verzoekende partij gelegen is op een afstand van ongeveer 34 km en dat in het enige middel enkel een planologische onverenigbaarheid wordt aangevoerd. Aldus gaat het middel uitsluitend over de schending van regels die volledig vreemd zijn aan het commercieel belang waarop de verzoekende partij zich beroept.

In de mate de verzoekende partij haar belang steunt op artikel 16.4.18, § 1, DABM wijst de verwerende partij erop dat de verzoekende partij geen rechtstreeks nadeel lijdt door de beweerde milieu-inbreuk of het beweerde milieumisdrijf in de zin van artikel 16.4.18, § 1, 1°, DABM.

Het valt volgens de verwerende partij evenmin in te zien waarom de belangvereiste bedoeld in artikel 16.4.18, § 1, 2°, DABM anders beoordeeld zou moeten worden. Zij betoogt dat rechtspersonen enkel een belang hebben bij de beteugeling van de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf in de zin van voormelde bepaling als er een causaal verband bestaat tussen het ingeroepen nadeel en de belangen die de regel waarvan de schending wordt aangevoerd, beoogt te beschermen. In dit geval zou het vereiste causaal verband niet aanwezig zijn.

5. De tussenkomenende partij werpt op dat de verzoekende partij niet voldoet aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 16.4.18 DABM en van 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) omdat de

potentiële verzwakking van haar marktpositie niet kan worden beschouwd als een rechtstreeks nadeel of een belang in de zin van artikel 16.4.18 DABM.

Voorts wijst zij erop dat een bestuurlijke maatregel geen sanctie is maar een instrument dat gericht is op het herstel van het leefmilieu en dat het vereiste belang in die context beoordeeld moet worden. Het belang mag bijgevolg niet uitsluitend van commerciële aard zijn en een beroep staat enkel open voor diegenen die rechtstreekse milieuhinder kunnen ondervinden.

De tussenkomende partij wijst op een grote anomalie tussen enerzijds de beweerde concurrentievervalsing waarop het in rechte vereiste belang wordt gestoeld en anderzijds de beweerde hinder in de onmiddellijke omgeving van de inrichting die ten gronde wordt aangevoerd. In elk geval toont de verzoekende partij niet aan dat zijzelf enige hinder kan ondervinden. Het ligt volgens de tussenkomende partij voor de hand dat de decreetgever enkel aan diegenen die concrete milieuhinder ondervinden door de activiteiten van een bedrijf dat beweerdelijk een milieumisdrijf begaat, het subjectieve recht heeft gegeven om te verzoeken tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen. In dit verband besluit zij dat de verwerende partij door het beroep van de verzoekende partij ontvankelijk te verklaren, de in de artikel 16.4.18 DABM en artikel 63, § 2, van het milieuhandhavingsbesluit gestelde ontvankelijkheidsvoorwaarden heeft genegeerd.

Tot slot betwijfelt de tussenkomende partij dat de verzoekende partij een concurrentieel nadeel lijdt door het landbouwgerelateerd vervoer van vloeibaar slib dat zij rechtsgeldig in een agrarisch gebied ontplooit.

6. In de memorie van wederantwoord merkt de verzoekende partij vooreerst op dat de verwerende partij terugkomt op een uitdrukkelijke beslissing tot ontvankelijkheid van het door haar ingestelde verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen. Vervolgens herhaalt zij dat met het annulatieberoep de stopzetting wordt nagestreefd van illegale activiteiten die neerkomen op een concurrentievervalsing en die van aard zijn het voortbestaan van haar activiteiten te bedreigen.

7. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat het instellen van voorliggend annulatieberoep zuiver ingegeven is door een handelsbelang of door concurrentiemotieven waarvoor het economisch recht voorziet in bijzondere procedures zoals bijvoorbeeld de procedure inzake “‘oneerlijke marktpraktijken jegens andere personen dan consumenten’ zoals bedoeld in artikel VI.104 e.v. van het Wetboek Economisch Recht”. Zij wijst erop dat de verzoekende partij in eerste instantie op grond van voormelde bepaling een vordering heeft ingesteld, dat zij echter bij arrest van 21 maart 2018 van het hof van beroep te Antwerpen in het ongelijk werd gesteld en pas daarna via “een oneigenlijk gebruik” een handhavingsprocedure op grond van artikel 16.4.18 DABM werd aangevat. De verwerende partij beklemtoont dat het belang van de verzoekende partij niet is ingegeven door milieunadelen die hun oorsprong vinden in de onmiddellijke omgeving van de vergunde inrichting en dat in het verzoekschrift de schending van rechtsregels wordt aangevoerd die “geheel vreemd zijn aan het (handels)belang waarop de verzoekende partij zich beroept”. Ook stelt zij dat de vraag of de verzoekende partij op grond van artikel 16.4.18 DABM een verzoek tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel kan indienen los staat van de beoordeling van de ontvankelijkheid van het annulatieberoep. Tot slot herhaalt de verwerende partij dat “personen enkel een belang hebben bij de beteugeling van de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf in de zin van artikel 16.4.18, § 1, 2° DABM, wanneer er een causaal verband bestaat tussen het ingeroepen nadeel en de belangen die de regel waarvan de schending wordt aangevoerd beoogt te beschermen”.

8. De verzoekende partij herhaalt in haar laatste memorie dat de verwerende partij terugkomt op haar eerdere beslissing waarbij het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen ontvankelijk werd verklaard en dat zij vanzelfsprekend belang heeft bij een annulatieprocedure die gericht is tegen de bestuurshandeling waarbij dit verzoek wordt afgewezen.

Beoordeling

9. Artikel 16.4.18 DABM bepaalt dat personen “als ze kennis hebben van een milieu-inbreuk of milieumisdrijf”, kunnen verzoeken tot het

opleggen van bestuurlijke maatregelen. Volgens § 1, 2°, van deze decreetsbepaling staat de procedure open voor “natuurlijke personen en rechtspersonen die een belang hebben bij de beteugeling van de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf”.

Overeenkomstig artikel 16.4.18, § 2, eerste lid, DABM moet het verzoek tot oplegging van bestuurlijke maatregelen voldoende gemotiveerd zijn en moet het aannemelijk maken dat er een milieu-inbreuk of milieumisdrijf is.

Artikel 63, § 2, van het milieuhandhavingsbesluit vereist dat dergelijk verzoek om ontvankelijk te zijn, de volgende vermeldingen moet bevatten:

- “1° de naam, de hoedanigheid en het adres van de verzoeker vermelden;
- 2° de aard van het verzoek vermelden, met inbegrip van een uiteenzetting van de gedragingen die een milieu-inbreuk of milieumisdrijf kunnen uitmaken;
- 3° een indicatie bevatten van de beweerdte geschonden regelgeving waarop het verzoek steunt zonder dat een vergissing in de juridische kwalificatie daarbij mag leiden tot de onontvankelijkheid van het verzoek;
- 4° de wijze aangeven waarop natuurlijke personen en rechtspersonen rechtstreeks nadeel ondervinden als gevolg van een beweerdte milieu-inbreuk of een beweerd milieumisdrijf, dan wel een belang hebben bij de beteugeling ervan;
- 5° ondertekend zijn door de verzoeker;
- 6° in voorkomend geval een inventaris van de bijgevoegde stukken”.

10. Het belang bij het instellen van een verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen dient in beginsel ruim te worden opgevat, aangezien inbreuken of misdrijven tegen het milieurecht niet louter particuliere belangen aanbelangen, maar evenzeer het algemeen belang.

Uit de aangehaalde bepalingen van het DABM en het milieuhandhavingsbesluit kan niet worden afgeleid dat het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen enkel open staat voor natuurlijke personen of rechtspersonen die aantonen dat er een causaal verband bestaat tussen “het ingeroepen nadeel en de belangen die de regel waarvan de schending wordt aangevoerd beoogt te beschermen”. Overeenkomstig artikel 16.4.18, § 1, 2°, DABM volstaat het dat zij ‘belang’ hebben bij de beteugeling van de

milieu-inbreuk of van het milieumisdrijf en deze vereiste wordt niet nader gedefinieerd. In dezelfde zin maakt artikel 63, § 2, 4°, van het milieuhandhavingsbesluit gewag van de natuurlijke of rechtspersonen die “een belang hebben bij de beteugeling” van een beweerde milieu-inbreuk of van een beweerd milieumisdrijf. Overigens kan in dit verband opgemerkt worden dat de verwerende partij het in de bestreden beslissing niet anders ziet, aangezien zij van oordeel is dat de verzoekende partij tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel kan verzoeken omdat onder artikel 16.4.18, § 1, 2°, DABM “ook rechtspersonen vallen die een concurrentieel nadeel lijden wanneer zij wel conform de regelgeving exploiteren terwijl een concurrent niet conform exploiteert”.

In zoverre wordt opgeworpen dat het voor het op ontvankelijke wijze indienen van een verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen vereist is dat een causaal verband wordt aangetoond tussen het ingeroepen nadeel en het beschermingsdoel van de geschonden geachte rechtsregel, falen de excepties naar recht.

11. Artikel 16.4.18 DABM ontzegt belanghebbenden de toegang tot de procedure voor het opleggen van bestuurlijke maatregelen niet indien zij in eerste instantie op grond van andere wettelijke bepalingen een procedure hebben aangevat om voor hun belangen op te komen.

12. De verzoekende partij heeft belang bij het instellen van een annulatieberoep tegen de beslissing van de verwerende partij waarbij in laatste administratieve aanleg haar (ontvankelijk) verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen als ongegrond wordt afgewezen.

13. De excepties worden verworpen.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

14. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van artikel 16.4.18, § 4, DABM, van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 ‘tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen’, van artikel 4.1.1, 7°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van artikel 5 van het decreet van 28 juni 1985 ‘betreffende de milieuvergunning’ (hierna: milieuvergunningsdecreet), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, doordat het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen werd afgewezen omdat de burgemeester van de gemeente Westerlo van oordeel was dat hij over onvoldoende gegevens beschikte om te beoordelen of er een vergunning vereist was om de functie ‘agrarisches’ te wijzigen naar ‘bedrijvigheid’, terwijl in het verzoekschrift tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen en het daaropvolgende beroepschrift zeer omstandig werd beargumenteerd dat geen agrarische activiteit uitoefent en een functiewijziging naar de functie ‘bedrijvigheid’ had moeten worden verkregen, en bij gebreke daaraan de tenuitvoerlegging van de milieuvergunning van geschorst was, hetgeen impliceert dat zij een milieumisdrijf pleegt door zonder uitvoerbare milieuvergunning haar activiteiten te ontplooien.

De verzoekende partij zet uiteen dat de hoofdactiviteit van bestaat uit niet-agrarisch gebonden transport en deze hoofdactiviteit niet onder de vergunde agrarische functie ressorteert, dat het (intussen vernietigde) arrest van 21 maart 2018 van het hof van beroep te Antwerpen geen afbreuk doet aan de inbreuken die zij omstandig heeft toegelicht in het beroepschrift, dat zij duidelijk heeft aangetoond dat de inrichting stedenbouwkundig niet (volledig) vergund is wat meebrengt dat de milieuvergunning van 2 mei 2016 geschorst is en dat in het advies van het departement Omgeving wordt bevestigd dat een stedenbouwkundige vergunning voor het wijzigen van de agrarische functie

naar de functie “bedrijvigheid” had moeten verkrijgen. Voorts acht zij het onbegrijpelijk dat er onvoldoende gegevens zouden voorliggen, aangezien

reeds in andere procedures heeft bevestigd dat haar hoofdactiviteit niet-agrarisch transport betreft en een faillissement dreigt indien zij deze activiteit moet stopzetten. Volgens de verzoekende partij kan uit de motieven van de bestreden beslissing niet worden afgeleid waarom haar bestuurlijk beroep werd afgewezen. Uit die beslissing blijkt enkel dat geen vergunning heeft aangevraagd voor het wijzigen van de functie. Door de vernietiging van het arrest van 21 maart 2018 van het hof van beroep te Antwerpen, kan ook dit weigeringsmotief niet meer in aanmerking worden genomen. Evenmin wordt gemotiveerd waarom van het advies van het departement Omgeving wordt afgeweken.

15. De verwerende partij antwoordt dat in de bestreden beslissing terecht wordt gesteld dat de tussenkomenende partij over een geldige milieuvergunning beschikt en dat in het licht van de materiële motiveringsplicht niet kan worden ontkend dat de motieven van het arrest van 21 maart 2018 van het hof van beroep te Antwerpen aan de grondslag liggen van de motivering van de bestreden beslissing. Zij vervolgt dat voor de beoordeling van de wettigheid van de bestreden beslissing enkel rekening gehouden kan worden met de feitelijke en juridische context zoals deze zich aandienende op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen. Het loutere feit dat het voormelde arrest van het hof van beroep te Antwerpen naderhand werd vernietigd door het Hof van Cassatie, wettigt de conclusie niet dat de materiële motiveringsplicht werd geschonden of dat de bestreden beslissing aangetast is door onzorgvuldigheid of onredelijkheid.

Voorts werpt zij tegen dat op 2 mei 2016 een milieuvergunning heeft verkregen voor de hernieuwing van de inrichting met verandering door wijziging en uitbreiding van een loonwerkersbedrijf. Een loonwerkersbedrijf is volgens haar verenigbaar met de gewestplanbestemming agrarisch gebied. In dit verband verwijst zij naar de omzendbrief van 8 juli 1997 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen’ waarin uitdrukkelijk wordt aangegeven dat

loonwerkondernemingen in overeenstemming kunnen zijn met de bestemming agrarisch gebied.

De verwerende partij betoogt vervolgens dat voor de toepassing van de zogenaamde koppelingsregeling, overeenkomstig de op het geding toepasselijke versie van artikel 5, § 2, van het milieuvergunningsdecreet, vereist is dat eveneens een corresponderende stedenbouwkundige vergunning moet worden verkregen, terwijl er in dit geval geen corresponderende stedenbouwkundige vergunning vereist was. Aangezien de koppelingsregeling niet van toepassing is, is het ook zonder belang om te weten of een (wederrechtelijke) functiewijziging van de functie “land- en tuinbouw in de ruime zin” naar de functie “industrie en bedrijvigheid” werd doorgevoerd. Een dergelijke functiewijziging wordt vergunningsplichtig gesteld door artikel 4.2.1, 6°, VCRO en artikel 2, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 ‘tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen’. Aangezien er *in casu* geen sprake is van een milieu-inbreuk of milieumisdrijf kan de procedure tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen bedoeld in artikel 16.4.18 DABM niet aangewend worden en maakt het niet uit of er sprake is van een vergunningsplichtige functiewijziging bedoeld in artikel 4.2.1, 6°, VCRO. Zelfs indien uitgegaan zou worden van de hypothese dat de bestaande functie stedenbouwkundig niet vergund is, kan zulks niet leiden tot de conclusie dat de milieuvergunning van 2 mei 2016 geschorst is.

beschikt immers over verscheidene definitieve stedenbouwkundige vergunningen, waaronder de stedenbouwkundige vergunning van 19 augustus 2009. Uit geen enkele rechtsregel of rechtsbeginsel kan worden afgeleid dat een onwettige stedenbouwkundige vergunning die definitief is, leidt tot de onwettigheid van de milieuvergunning. Zelfs al zou de stedenbouwkundige vergunning van 19 augustus 2009 onwettig zijn door een gebeurlijke vergunningsplichtige functiewijziging, dan nog kan dit niet leiden tot de vaststelling dat ook de milieuvergunning van 2 mei 2016 onwettig is. Voormelde milieuvergunning, zo stelt de verwerende partij, kan bijgevolg ook niet geschorst zijn ten gevolge van een beweerde vergunningsplichtige functiewijziging.

Tot slot beklemtoont de verwerende partij dat beschikt over de vereiste milieuvergunningen voor het vervoer van slib en voor het

stallen van 50 vrachtwagens. Het bestaan van die vergunningen brengt mee dat er geen sprake is van een milieu-inbreuk of van een milieumisdrijf.

16. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij vooreerst dat de verwerende partij in de bestreden beslissing geen analyse heeft gemaakt van het arrest van 21 maart 2018 van het hof van beroep te Antwerpen, dat uit de motivering van de bestreden beslissing niet blijkt dat de inhoud van dit arrest werd onderzocht en dat zodoende de motiveringsplicht werd geschonden omdat niet duidelijk is op basis van welke elementen van het betrokken arrest de verwerende partij tot haar beslissing is gekomen. Zij wijst erop dat uit een recent document blijkt dat het para-agrarische karakter van de activiteiten en de vergunning voor de aangebrachte verhardingen moest onderzoeken, wat echter niet is gebeurd. Bovendien wordt in de bestreden beslissing erkend dat de activiteiten van niet langer onder de noemer agrarisch ressorteren. Haar beroepsargumenten dat de stedenbouwkundig vergunde functie van de site onder de functiecategorie ‘landbouw’ ressorteert, terwijl het transport van vloeibaar slib onder de functiecategorie ‘bedrijvigheid’ valt en er bijgevolg een functiewijziging had moeten worden aangevraagd, worden in de bestreden beslissing niet weerlegd. Zij herhaalt dat in dit geval een stedenbouwkundige vergunning voor een functiewijziging moest worden verkregen en dat bij gebreke daarvan de milieuvergunning niet ten uitvoer kon worden gelegd.

Voorts merkt zij op dat de verwijzing naar artikel 5 van het milieuvergunningsdecreet neerkomt op een *post factum* motivering waarmee geen rekening kan worden gehouden bij de beoordeling van de wettigheid van de bestreden beslissing. Ondergeschikt doet zij gelden dat de milieuvergunning van 2 mei 2016 wel degelijk geschorst is omdat op het ogenblik van het verlenen van deze vergunning geen sprake was van een vergunde stedenbouwkundige functiewijziging naar industrie of bedrijvigheid, hetgeen los staat van de wettigheid van de door de verwerende partij aangehaalde stedenbouwkundige vergunningen.

De verzoekende partij benadrukt dat er geen stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor een substantieel gedeelte van de aangebrachte verhardingen op het bedrijfsterrein en voor het stallen van voertuigen. Weliswaar werden met de stedenbouwkundige vergunning van 23 augustus 2000 een aantal verhardingen vergund die echter niet overeenkomen met alle verhardingen die aanwezig waren op het ogenblik van de afgifte van de milieuvergunning van 2 mei 2016. Zij besluit dat op het ogenblik van de afgifte van de milieuvergunning van 2 mei 2016 de inrichting niet volledig stedenbouwkundig vergund was, zodat met de aan de dag gelegde bedrijfsactiviteiten een milieumisdrijf pleegt.

17. De verwerende partij herhaalt in haar laatste memorie dat “een wederrechtelijke stedenbouwkundige functiewijziging [...] geen milieumisdrijf of milieu-inbreuk [betreft] op grond van het DABM” en dat zij daarom in de bestreden beslissing kon volstaan met een verwijzing naar het arrest van 21 maart 2018 van het hof van beroep te Antwerpen. Voorts voegt zij toe dat het feit dat het voormelde arrest bij arrest van het Hof van Cassatie van 10 mei 2019 werd vernietigd, niet relevant is voor de beoordeling van de wettigheid van de bestreden beslissing aangezien enkel rekening kan worden gehouden met de feitelijke en juridische toestand die bestond op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen.

18. In haar laatste memorie laat de verzoekende partij nog gelden dat de bestreden beslissing enkel steunt op het arrest van 21 maart 2018 van het hof van beroep te Antwerpen en dat de argumenten van de verwerende partij neerkomen op een *post factum* motivering waarmee geen rekening kan worden gehouden. Ondergeschikt betoogt zij in lijn met haar vorige procedurestukken dat er wel degelijk sprake is van een milieumisdrijf. Tot slot laat zij gelden dat de verwerende partij wist dat er een cassatieprocedure lopende was tegen het arrest van het hof van beroep te Antwerpen van 21 maart 2018 en dat zij in de gegeven omstandigheid onzorgvuldig is geweest door haar beslissing volledig te steunen op dit arrest.

19. De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dit op een afdoende wijze; het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De beslissing nemende overheid is evenwel niet verplicht op elk aangehaald argument afzonderlijk te antwoorden.

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.

De redengeving moet des te concreter en preciezer zijn wanneer de beslissing afwijkt van een voorafgaand advies, ook al is dit niet bindend, dat op duidelijke en concrete elementen is gesteund. In een dergelijk geval mag de overheid zich niet beperken tot een niet gemotiveerd tegenspreken van het advies, maar moet zij integendeel duidelijk maken waarom zij van oordeel is de argumenten waarop de adviesverlenende instantie steunt, niet te kunnen volgen.

Bij de beoordeling van de vraag of aan de vereisten van de motiveringwet is voldaan, mag de Raad van State enkel acht slaan op de motieven die in de bestreden beslissing worden uitgedrukt en dient zij gegevens die ter aanvulling of ter vollediging van die motivering worden ontwikkeld in procedurestukken buiten beschouwing te laten.

20. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

21. De afdeling Handhaving heeft in haar advies van 7 maart 2019 voorgesteld om het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij gegrond te verklaren en het dossier terug te sturen naar de burgemeester van de gemeente Westerlo om het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen opnieuw te behandelen. In dit advies wordt onder meer gesteld dat uit het dossier blijkt dat “de inrichting van vermoedelijke overtreder oorspronkelijk is opgestart als een inrichting met agrarische functie, met name een melkveebedrijf, dat door uitbreiding en omvorming een loonwerkbedrijf en transportbedrijf is geworden”, dat niet wordt betwist dat de “vermoedelijke overtreder op vandaag een transportfirma exploiteert voor het vervoer van industrieel slib, met name slib afkomstig van waterzuiveringsinstallaties” en dat deze transportactiviteit een “aanzienlijke omvang” heeft daar het gaat om “aanbestedingen ter waarde van miljoenen euro’s” waarbij “aan een vervoerscapaciteit van 500.000 ton slib per jaar” wordt gegarandeerd. Op grond van deze concrete gegevens meent de afdeling Handhaving dat het transport van industrieel slib niet aansluit bij en ook niet afgestemd is op de landbouw en deze activiteit “op een dergelijke grote schaal [...] op het eerste gezicht niet [kan] beschouwd worden als vallend binnen een para-agrarische functie”. Tevens wordt in het advies aangegeven dat in het arrest van 21 maart 2018 van het hof van beroep te Antwerpen geen uitspraak wordt gedaan over een eventueel verplichte stedenbouwkundige functiewijziging. De afdeling Handhaving besluit dat de beroepen beslissing van de burgemeester van van 4 januari 2019 niet afdoende gemotiveerd is waar wordt gesteld dat de burgemeester “over onvoldoende gegevens” zou beschikken waaruit zou blijken dat een functiewijziging van de functie “land- en tuinbouw in de ruime zin” naar de functie “industrie en bedrijvigheid” nodig zou zijn.

22. Net zoals in het advies van afdeling Handhaving wordt in de bestreden beslissing gesteld dat de “vermoedelijke overtreder op vandaag een transportfirma exploiteert voor het vervoer van industrieel slib, met name slib

afkomstig van waterzuiveringsinstallaties” en dat deze transportactiviteit een “aanzienlijke omvang” heeft daar het gaat om “aanbestedingen ter waarde van miljoenen euro’s” waarbij “aan een vervoerscapaciteit van 500.000 ton slib per jaar” wordt gegarandeerd.

Anders dan voorgesteld door de afdeling Handhaving besluit de bevoegde Vlaamse minister tot de afwijzing van het beroep omdat, met verwijzing naar het arrest van 21 maart 2018 van het hof van beroep te Antwerpen, de burgemeester van terecht heeft kunnen oordelen “over onvoldoende gegevens” te beschikken waaruit zou blijken dat een functiewijziging van de functie “land- en tuinbouw in de ruime zin” naar de functie “industrie en bedrijvigheid” nodig zou zijn.

23. De summiere redengeving in de bestreden beslissing doet niet blijken van een eigen feitenvinding die aanleiding zou kunnen geven tot een zelfstandige beoordeling van de zaak. De bestreden beslissing motiveert bijgevolg niet op afdoende wijze waarom wordt afgeweken van het advies van de afdeling Handhaving dat, op basis van een grondige analyse van de gegevens van het dossier, zeer concrete en relevante elementen bijbrengt over de aard en de omvang van de transportactiviteiten in kwestie en over de precieze strekking van het arrest van 21 maart 2018 van het hof van beroep te Antwerpen. Door deze concrete elementen volledig te verzwijgen en geen andere feitelijke gegevens in de plaats te stellen die voortvloeien uit een eigen onderzoek van de relevante gegevens van de zaak, geeft de verwerende partij ook blijk van een ernstige vorm van onzorgvuldigheid bij het nemen van de bestreden beslissing.

24. Het enige middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 25 maart 2019 waarbij het bestuurlijk beroep tegen de beslissing van de burgemeester van van 4 januari 2019 houdende afwijzing van het verzoek tot het opleggen van

bestuurlijke maatregelen ten aanzien van , ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende 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 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig oktober tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

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

De griffier

De voorzitter