

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. van 28 november 2024
in de zaak A. 242.590/VII-42.671**

In zake:

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten
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 de vordering

1. De vordering, ingesteld op 25 juli 2024, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de afdeling Handhaving van 27 mei 2024 waarbij het verzoek tot opheffing van de op 14 mei 2023 opgelegde bestuurlijke maatregel wordt afgewezen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd heeft op
24 september 2024 een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 november 2024.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaat , die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat , die verschijnt voor de verwerende partij, 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. De verzoekende partij exploiteert een afvalverwerkend bedrijf te Kampenhout.

3.2. Op 9 juni 2022 weigert de deputatie van de provincieraad van om de vergunning voor de inrichting te hernieuwen.

3.3. Op 14 juli 2022 stelt de Omgevingsinspectie vast dat voor de exploitatie geen rechtsgeldige vergunning voorhanden is.

3.4. Bij besluit van 22 augustus 2022 worden de volgende bestuurlijke maatregelen opgelegd:

- “1° een bevel om alle niet vergunde activiteiten (tijdelijk) te staken, in afwachting van een uitvoerbare omgevingsvergunning en dit tegen uiterlijk 31 oktober 2022
- 2° een bevel de grondwaterwinning onmiddellijk buiten gebruik te stellen en een kopie van de bewijsstukken van uitvoering te bezorgen.”

3.5. De verzoekende partij dient op 22 september 2022 een vergunningsaanvraag klasse 2 in, met een beperkter voorwerp.

3.6. Op 28 oktober 2022 meldt de verzoekende partij de exploitatie van een aantal ingedeelde inrichtingen of activiteiten klasse 3. Het college van burgemeester en schepenen van _____ neemt op 14 november 2022 akte van deze melding.

3.7. De bevoegde Vlaamse minister beslist op 31 maart 2023 om het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van de deputatie van de provincieraad van _____ van 9 juni 2022 als ongegrond af te wijzen.

3.8. Op 3 april 2023 stelt de toezichthouder van de Omgevingsinspectie een proces-verbaal op wegens het niet naleven van de bestuurlijke maatregel van 22 augustus 2022. Aan de verzoekende partij wordt het voornemen meegedeeld om een nieuwe bestuurlijke maatregel met dwangsom op te leggen.

3.9. Met een besluit van 14 mei 2023 worden de bestuurlijke maatregelen, opgelegd bij besluit van 22 augustus 2022, opgeheven en vervangen door het bevel tot “stopzetting van alle vergunningsplichtige inrichtingen en activiteiten (zowel klasse 1, 2 als 3) zonder uitvoerbare omgevingsvergunning/melding” tegen uiterlijk 29 mei 2023. Na voormelde datum leidt de niet-naleving van de bestuurlijke maatregelen tot het heffen van een bestuurlijke dwangsom van:

“2 000 euro per vaststelling per vergunningsplichtige inrichting en/of activiteit (zowel klasse 1, 2 als 3) die plaatsvindt zonder een uitvoerbare omgevingsvergunning;
met een maximum van 24.000 euro per maand.”

Omtrent de voorwaarden voor de opheffing van de bestuurlijke maatregelen wordt verduidelijkt:

‘Het bedrijf heeft een uitvoerbare omgevingsvergunning of
Het bedrijf baat gedurende minstens 1 jaar geen vergunningsplichtige/meldingsplichtige inrichtingen en/of activiteiten uit zonder hiervoor over een uitvoerbare omgevingsvergunning te beschikken.’

3.10. Op 30 mei 2023 verleent het college van burgemeester en schepenen van een omgevingsvergunning klasse 2 voor een termijn van twee jaar op proef. In beroep wordt deze vergunningsbeslissing door de deputatie op 8 februari 2024 bevestigd.

3.11. Vervolgens vraagt de verzoekende partij om de opgelegde bestuurlijke maatregelen op te heffen. Zij meent meer bepaald dat door de op 8 februari 2024 verleende omgevingsvergunning voldaan is aan de in de bestuurlijke maatregel van 14 mei 2023 gestelde opheffingsvoorwaarde dat het bedrijf over een uitvoerbare omgevingsvergunning moet beschikken. Tegelijk gaat de verzoekende partij ervan uit dat deze maatregelen eigenlijk van rechtswege zijn opgeheven. In ondergeschikte orde voert zij aan dat de omgevingsvergunning van 8 februari 2024 “op grond van artikel 16.4.13, lid 3 DABM als een gewijzigde omstandigheid moet aanzien worden die aanleiding geeft tot opheffing van bestuurlijke maatregelen”. Op 30 april 2024 bezorgt de verzoekende partij aanvullende informatie waaruit moet blijken dat de installatie voor grondwaterwinning volledig werd ontmanteld.

3.12. Op 22 mei 2024 maakt de afdeling Handhaving een “akte van vaststelling invordering bestuurlijke dwangsom” op. Er wordt onder meer verwezen naar de vaststellingen van 12 februari 2024, 18 maart 2024 en 28 maart 2024, betreffende het overschrijden van de vergunde capaciteit voor de opslag van afvalstoffen en naar de exploitatie van de grondwaterwinning.

3.13. Met de thans bestreden beslissing van 27 mei 2024 deelt de afdeling Handhaving aan de verzoekende partij het volgende mee:

“Uw vraag tot het opheffen van de bestuurlijke maatregel is ontvankelijk doch ongegrond. Er is namelijk niet voldaan aan de voorwaarde van artikel 3 van de van kracht zijnde bestuurlijke maatregel. U heeft geen uitvoerbare omgevingsvergunning voor het opslaan van meer dan 1000 m³ afval noch voor het winnen van grondwater. Deze activiteiten werden meermaals vastgesteld.”

IV. Onderzoek van de vordering

4. Krachtens artikel 17, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

Ernst van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van de verzoekende partij

5. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 16.4.7, § 1, 1^o en 2^o, 16.4.11, 16.4.12, 16.4.13, eerste lid, en 16.4.14, § 1, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), van het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*, van het redelijkheidsbeginsel en van het zorgvuldigheidsbeginsel. Tevens stelt zij dat voor het nemen van de bestreden beslissing de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag ontbreekt.

In het verzoekschrift wordt het middel als volgt samengevat:

“[...] In onderhavig middel zal verzoekende partij aantonen dat zij voldoet aan één van de twee niet-cumulatieve opheffingsvoorwaarden vermeld in de bestuurlijke maatregel met bestuurlijke dwangsom dd. 14 mei 2023, zodat de bestreden beslissing tot de niet-opheffing van de bestuurlijke maatregel met bestuurlijke dwangsom niet steunt op een juiste feitelijke en juridische grondslag.

De bestreden beslissing gaat immers ten onrechte over tot het ongegrond verklaren van het verzoek tot opheffing van de bestuurlijke maatregel met bestuurlijke dwangsom. Verwerende partij kon enkel en alleen vaststellen dat het verzoek van verzoekende partij zonder voorwerp is, precies omdat de opheffingsvoorwaarde van artikel 3 van de bestuurlijke maatregel vervuld is, wat automatisch leidt tot de opheffing van de bestuurlijke maatregel met ingang van 8 februari 2024 [...].

In een tweede middelonderdeel toont verzoekende partij aan dat verwerende partij in strijd met de letter en de geest van de bestuurlijke maatregel handelt. Verwerende partij interpreteert de opheffingsvoorwaarde uit de bestuurlijke maatregel immers op een zodanige wijze dat hieraan pas voldaan is wanneer evenmin inbreuken in strijd met de tussengekomen uitvoerbare omgevingsvergunning vastgesteld kunnen worden, ofschoon de opheffingsvoorwaarde van de bestuurlijke maatregel slechts doelt op het voorhanden zijn van een uitvoerbare omgevingsvergunning voor de inrichting van verzoekster.”

Zij vervolgt:

“Overeenkomstig artikel 16.4.11, lid 1 t.e.m. lid 3 DABM is degene die bestuurlijke maatregelen neemt ook bevoegd om ze op te heffen. Bestuurlijke maatregelen kunnen ofwel ambtshalve ofwel op verzoek van degene ten aanzien van wie ze zijn genomen opgeheven worden. Is een bestuurlijke maatregel opgeheven, wordt automatisch ook de bestuurlijke dwangsom die eraan verbonden was opgeheven.

Artikel 16.4.12 DABM stipuleert dat de bestuurlijke maatregelen als vermeld in artikel 16.4.7, § 1, 1° of 2° DABM, zoals in deze, de voorwaarden bevat waaronder de bestuurlijke maatregelen worden opgeheven in voorkomend geval.

Artikel 16.4.13 DABM, lid 1 DABM voegt hieraan toe dat als de voorwaarden, vermeld in de bestuurlijke maatregelen, vervuld zijn, degene die de bestuurlijke maatregelen heeft genomen, ze gemotiveerd en ambtshalve kan opheffen, terwijl artikel 16.4.14, § 1 DABM oordeelt dat degene aan wie de bestuurlijke maatregelen als vermeld in artikel 16.4.7, § 1, 1° of 2° DABM zijn opgelegd, een gemotiveerd verzoek tot opheffing van die bestuurlijke maatregelen kan richten aan degene die de bestuurlijke maatregelen heeft genomen.

[...] Uit voorgaande bepalingen volgt nergens dat het DABM bepaalt dat bestuurlijke maatregelen uitsluitend door middel van een formele opheffingsbeslissing een einde nemen en uitwerking verliezen. [...]”

Beoordeling

6. Artikel 16.4.11 DABM bepaalt dat wie bestuurlijke maatregelen neemt ook bevoegd is om ze op te heffen. De opheffing van de bestuurlijke maatregelen kan ambtshalve gebeuren of op verzoek van degene ten aanzien van wie ze werden genomen.

Uit geen van de geschonden geachte bepalingen van het DABM volgt dat een opgelegde bestuurlijke maatregel in bepaalde omstandigheden geacht moet worden van rechtswege te zijn opgeheven. Zulks is nog minder het geval nu met de bestreden beslissing het verzoek van de verzoekende partij om tot opheffing van de bestuurlijke maatregelen over te gaan door de afdeling Handhaving uitdrukkelijk wordt afgewezen.

7. Artikel 6 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: omgevingsvergunningsdecreet) bepaalt dat niemand zonder voorafgaande omgevingsvergunning een project dat bij of krachtens de decreten, vermeld in artikel 5, is onderworpen aan vergunningsplicht mag uitvoeren, exploiteren, verkavelen of een vergunningsplichtige verandering eraan doen. Dezelfde bepaling verbiedt ook het zonder voorafgaande uitdrukkelijke of stilzwijgende aktename uitvoeren, exploiteren of meldingsplichtig veranderen van een project dat bij of krachtens dezelfde decreten aan meldingsplicht is onderworpen.

Met het besluit van 14 mei 2023 wordt de stopzetting bevolen van “alle vergunningsplichtige inrichtingen en activiteiten (zowel klasse 1, 2 als 3) zonder uitvoerbare omgevingsvergunning/melding”. Waar in artikel 3 van hetzelfde besluit wordt gesteld dat als voorwaarde voor de opheffing van de bestuurlijke maatregelen “het bedrijf [...] een uitvoerbare omgevingsvergunning [heeft]”, moet deze voorwaarde op het eerste gezicht zo worden opgevat dat alle onderdelen van de inrichting, die in beginsel een onlosmakelijk geheel vormen, volledig moeten zijn vergund of het voorwerp hebben uitgemaakt van een aktename. De bestreden beslissing die de opheffing van de bestuurlijke

maatregelen weigert op grond van het motief dat de verzoekende partij niet beschikt over een “uitvoerbare omgevingsvergunning voor het opslaan van meer dan 1000 m³ afval”, miskent de voorwaarde van artikel 3 van het besluit van 14 mei 2023 niet. Ten aanzien van die activiteiten of handelingen geldt immers onverminderd de vaststelling dat de exploitatie plaatsvindt in strijd met artikel 6 van het omgevingsvergunningsdecreet.

8. Het eerste middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van de verzoekende partij

9. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 16.4.13, derde lid en artikel 16.4.14, § 3, DABM, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, van de materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel. Opnieuw stelt zij dat voor het nemen van de bestreden beslissing de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag ontbreekt.

Het tweede middel wordt in het verzoekschrift als volgt samengevat:

“Het [...] middel gaat specifiek terug op het ondergeschikt verzoek tot opheffing van de bestuurlijke maatregel met bestuurlijke dwangsom wegens gewijzigde omstandigheden, zoals door verzoekende partij geduid in haar verzoekschrift van 15 april 2024. Deze gewijzigde omstandigheden zijn ten opzichte van de volledig onvergunde situatie op 14 mei 2023 (1) de tussenkomst van een uitvoerbare omgevingsvergunning dd. 8 februari 2024 en (2) - aanvankelijk - de terugschakeling van de grondwaterwinning tot louter sanitaire voorzieningen waardoor deze grondwaterwinning vrijgesteld was van meldings-/vergunningsplicht, maar intussen volledig ontmanteld is sinds 30 april 2024 [...].

Verwerende partij heeft nagelaten deze gewijzigde omstandigheden te betrekken in de bestreden beslissing en bijgevolg in haar beoordeling, niettegenstaande dit conform de artikelen 16.4.13 en 16.4.14 DABM aanleiding kan geven tot opheffing van de bestuurlijke maatregel (eventueel door oplegging van een nieuwe bestuurlijke maatregel). De verwerende

partij schendt om die reden de op haar rustende motiveringsplicht (eerste middelonderdeel), minstens is haar beoordeling niet gesteund op correcte feitelijke gegevens en is de besluitvorming hoogst onzorgvuldig en op kennelijk onredelijke wijze tot stand gekomen [...].”

Beoordeling

10. Artikel 16.4.13, derde lid, DABM voorziet erin dat de opheffing van bestuurlijke maatregelen “eveneens mogelijk is als door gewijzigde omstandigheden de oplegging van nieuwe bestuurlijke maatregelen vereist is”. Degene aan wie de bestuurlijke maatregelen zijn opgelegd kan op grond van voormelde bepaling een gemotiveerd verzoek tot opheffing ervan indienen.

11. In voorliggend geval heeft de verzoekende partij zich beroepen op het feit dat er inmiddels een omgevingsvergunning klasse 2 werd verleend “die de hoofdactiviteiten op de site volledig afdekt” en dat er geen sprake meer is van de exploitatie van een vergunningsplichtige of meldingsplichtige grondwaterwinning. Ter zake heeft zij benadrukt dat “[h]et aanhouden van een bestuurlijke maatregel die opgelegd en afgestemd werd op grond van een totale afwezigheid aan enig uitvoerbare vergunning in een compleet andere feitelijke context qua exploitatiemachtigingen [...] kennelijk disproportioneel [is]”.

12. Er wordt niet betwist dat bij de exploitatie van de inrichting de vergunde capaciteit voor de opslag van afvalstoffen nog steeds wordt overschreden. Gelet op het in artikel 6 van het omgevingsvergunningsdecreet gestelde principiële verbod om vergunningsplichtige activiteiten zonder de vereiste vergunning uit te oefenen of voort te zetten, valt op het eerste gezicht niet in te zien waarom een bestuurlijke maatregel met dwangsom die strekt tot de beëindiging van een onwettige toestand, een disproportionele maatregel zou zijn die daarenboven zou wijzen op een onzorgvuldige besluitvorming. Evenmin maakt de verzoekende partij aannemelijk dat in de gegeven omstandigheden het opleggen van een andere bestuurlijke maatregel vereist zou zijn.

Door te wijzen op de onvergunde opslag van afvalstoffen maakt de bestreden beslissing voldoende duidelijk waarom niet voldaan is aan één van de

voorwaarden, bepaald in het besluit van 14 mei 2023, om tot de opheffing van de bestuurlijke maatregelen te kunnen overgaan en tevens waarom de standpunten die in het verzoek daartoe worden geformuleerd in het algemeen niet worden aangenomen.

13. Het tweede middel is niet ernstig.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

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

	,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door		
	,	griffier.

De griffier

De voorzitter