

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.745 van 2 april 2015
in de zaak A. 211.933/VII-39.070.**

In zake : de BVBA SNOECK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Flamey en Gregory Verhelst
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Thomas Quintens
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 maart 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 8 januari 2014 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de toezichthoudend ambtenaar van de gemeente Gooik van 1 oktober 2013, houdende het opleggen van een bestuurlijke maatregel om een "einde te maken aan de illegale opslag en overslag van afval", ongegrond wordt verklaard en de beroepen bestuurlijke maatregel 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.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Robert Vander Elstraeten heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 februari 2015.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Astrid Lippens, die loco advocaat Peter Flamey verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Thomas Quintens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost 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 is een bedrijf voor grond- en afbraakwerken dat haar activiteiten uitoefent aan de Hoevestraat 41 te Gooik. Tot

de inrichting behoort het perceel nr. 130M, dat deels gelegen is in woongebied met landelijk karakter (de eerste 50 meter vanaf de straat) en deels in agrarisch gebied, en het perceel nr. 258D aan de overkant van de Hoevestraat. Laatstgenoemd perceel ligt volledig in agrarisch gebied.

3.2. De verzoekende partij beschikt sinds 1995 over een milieuvergunning voor de opslag van 1.000 liter afvalolie, het lozen van huishoudelijk afvalwater in de openbare riolering, een stalling voor twintig voertuigen en/of aanhangwagens, een werkplaats voor het onderhoud van motorvoertuigen en voor de opslag 40.000 liter mazout. Tevens werd melding gedaan van de exploitatie van "installaties voor het ontvangen, opslaan en laden van vloeibare koolwaterstoffen die als tussen- of eindproduct zijn bestemd voor een verdeler of gebruiker". De beoogde milieuvergunning voor de opslag en sortering van bouw- en sloopafval werd op 8 november 2010 geweigerd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gooik. Voor het gebruik van perceel nr. 258D werd geen stedenbouwkundige of milieuvergunning afgeleverd.

3.3. Op 6 maart 2013 stelt de toezichthouder van de gemeente Gooik lastens de verzoekende partij een proces-verbaal op voor de opslag van 7.000 m³ grond met stenen en andere afvalstoffen zonder milieuvergunning. Een aanmaning tot het afvoeren van de grond en afvalstoffen wordt aan het proces-verbaal toegevoegd. Op 28 juni 2013 en 7 juli 2013 worden navolgende processen-verbaal opgesteld en worden bijkomende aanmaningen gegeven.

3.4. Op 1 oktober 2013 wordt door de gemeentelijk toezichthouder een navolgend proces-verbaal opgesteld betreffende : "de opslag (zonder milieuvergunning) van ongeveer 6.000 m³ grond met steenpuin en diverse afvalstoffen, waaronder ook een gedeelte puin dat gebonden asbest (golfplaten, leien) bevat, de opslag/overslag (zonder milieuvergunning) van bouw- & sloopafval, kunststoffen, houtafval en ook een belangrijke hoeveelheid gebonden asbest (golfplaten en leien), olieverontreiniging in de bodem (...) ten gevolge van

olie- en/of brandstofverlies van graafmachines of vrachtwagens, de opslag van steenpuin (zonder milieuvergunning) op het kadastraal perceel 258d, dienstdoende als verharding van een parking in agrarisch gebied, (en de) stalling van een aanhangwagen (type oplegger) (...) geladen met steenpuin en kleine asbeststukjes bevattende".

Om een einde te maken aan de illegale opslag en overslag van afval legt de toezichthouder aan de verzoekende partij de volgende bestuurlijke maatregel op :

- "1. Alle afvalstoffen (zowel in containers als los aanwezig op de terreinen met kadastrale nrs. 130m en 258d) dienen tegen 15 november 2013 van het terrein verwijderd te worden en het terrein dient terug in de oorspronkelijke staat gebracht te worden, dat wil zeggen : het terrein dient afgegraven te worden tot op het niveau van het omringende maaiveld (huisnummers 39 en 43 en achterliggende weiland);
2. Alle aanwezige afvalstoffen dienen afgevoerd naar een daartoe vergunde inrichting en de nodige bewijzen hiervan dienen voorgelegd;
3. Er mag geen aanvoer, strekkende tot opslag of overslag van afvalstoffen meer plaatsvinden".

3.5. De verzoekende partij stelt tegen voornoemde beslissing beroep in bij de Vlaamse minister van Leefmilieu.

3.6. De afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie stelt op 9 december 2013 voor om het beroep ongegrond te verklaren.

3.7. Op 8 januari 2014 neemt de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het thans bestreden besluit waarbij het beroep van de verzoekende partij ongegrond wordt verklaard en de bestuurlijke maatregel van 1 oktober 2013 wordt bevestigd.

Dit besluit steunt op de volgende redengeving :

"Overwegende dat de verwerende partij op 6 maart 2013 proces-verbaal FM/PV/13/008 opstelde lastens beroepsindiener voor schending van artikel 4 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna Milieuvergunningendecreet), artikelen. 5, 6bis, 43 en 43ter van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna VLAREM I) en artikel 12 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (hierna Materialendecreet);

Overwegende dat artikel 4 van het Milieuvergunningendecreet en artikel 5, §1 VLAREM I bepalen dat niemand zonder voorafgaande en schriftelijke vergunning van de bevoegde overheid een als hinderlijk ingedeelde inrichting die behoort tot de eerste of de tweede klasse, mag exploiteren of veranderen; dat niemand, zonder daarvan vooraf melding te hebben gedaan, een inrichting die in de derde klasse is ingedeeld en geen onderdeel is van een inrichting die in de eerste of tweede klasse is ingedeeld, mag exploiteren of veranderen;

Overwegende dat artikel 6bis, §1-2 VLAREM I bepaalt dat voor de verandering van een vergunde inrichting een vergunning moet worden aangevraagd:

1. wanneer de verandering van een vergunde inrichting de indeling van die inrichting in een hogere klasse tot gevolg heeft, ongeacht of deze inrichting samen met andere vergunde inrichtingen als een geheel moet worden beschouwd;
2. wanneer de verandering een toevoeging betreft;
3. wanneer de bevoegde overheid vaststelt dat de verandering van die aard is dat ze een bijkomend risico voor de mens of een aantasting van het leefmilieu inhoudt of de bestaande hinder vergroot.

Voor de toepassing van bepaling 3 wordt aangenomen dat elk van de volgende veranderingen van die aard is dat ze een bijkomend risico voor de mens of een aantasting van het leefmilieu inhoudt of de bestaande hinder vergroot:

1. een belangrijke wijziging van een vergunde inrichting;
2. een uitbreiding van een vergunde inrichting met meer dan 50%;
3. een uitbreiding van een vergunde inrichting die, of waardoor de inrichting, onderworpen wordt aan een milieu-effectbeoordeling en/of een veiligheidsrapportering;

Overwegende dat artikel 43 VLAREM I bepaalt dat de exploitant van een inrichting verplicht is de in de milieuvergunning opgelegde bijzondere voorwaarden, de voor de inrichting geldende algemene of per categorie van inrichtingen, alsmede alle andere op de exploitatie van de inrichting van toepassing zijnde wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen, met betrekking tot de bescherming van het leefmilieu, van de oppervlaktewateren en van de externe veiligheid na te leven; dat ongeacht de verleende vergunning de exploitant steeds de nodige maatregelen moet treffen om schade en hinder te voorkomen.

Overwegende dat artikel 43ter VLAREM I bepaalt dat een inrichting en/of een installatie overeenkomstig de EU-richtlijn 2008/1/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging zo moet worden geëxploiteerd dat:

1. alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen, met name door toepassing van de beste beschikbare technieken;
2. geen belangrijke verontreiniging wordt veroorzaakt;
3. materialen overeenkomstig het Materialendecreet en het VLAREMA beheerd worden;
4. de energie op doelmatige wijze gebruikt wordt;
5. de nodige maatregelen worden getroffen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken;
6. bij de definitieve stopzetting van de activiteiten de nodige maatregelen worden getroffen om het gevaar van verontreiniging te voorkomen en het exploitatieterrein weer in een bevredigende toestand te brengen;

Overwegende dat artikel 12, §1, van het Materialendecreet bepaalt dat het verboden is afvalstoffen achter te laten of te beheren in strijd met de voorschriften van dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan;

Overwegende dat de feiten zoals vastgesteld in het proces-verbaal een schending vormen van bovenvermelde bepalingen; dat er aldus een milieumisdrijf gepleegd werd door beroepsindieners;

Overwegende dat beroepsindieners de onwettigheidsexceptie ex artikel 159 G.W. opwerpt tegen de onontvankelijkheidsverklaring van het planologisch attest;

Overwegende dat artikel 159 G.W. bepaalt dat 'De hoven en rechtbanken passen de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toe in zoverre zij met de wetten overeenstemmen. '; dat de minister van Leefmilieu niet valt onder de rechterlijke macht (hoven en rechtbanken) en aldus onbevoegd is zich uit te spreken over de rechtmatigheid van de onontvankelijkheidsverklaring van het planologisch attest;

Overwegende dat kritiek op het beleid van de (burgemeester van de) gemeente Gooik irrelevant is voor de rechtmatigheid van de bestreden beslissing opgelegd door de verwerende partij; dat door beroepsindieners geen enkel schriftelijk stuk voorgelegd kan worden waaruit een schending van het vertrouwensbeginsel door de burgemeester van de gemeente Gooik zou blijken; dat aan beroepsindieners door de gemeente Gooik in het verleden de mogelijkheid geboden werd om in te tekenen in een 'BPA zonevrije bedrijven'; dat de weigering tot het verlenen van een milieuvergunning niet alleen gebaseerd werd op grond van de zonevrijheid maar eveneens geweigerd werd op grond van de milieu-impact van de aangevraagde activiteiten; dat door beroepsindieners de sectorale voorwaarden voor de geëxploiteerde activiteiten niet nageleefd worden; dat voorafgaandelijk aan de oplegging van de bestuurlijke maatregel beroepsindieners meerdere waarschuwingen en aanmaningen heeft gekregen en aldus ruimschoots voldoende tijd heeft gekregen om zich in regel te stellen; dat er in casu geen schending is van de beginselen van behoorlijk bestuur;

Overwegende dat beroepsindieners opwerpt dat de gemeente Gooik

manifest het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur zou schenden; dat de burgemeester aan beroepsindieners zou hebben beloofd, minstens de rechtmatige verwachting geschapen, dat een planologisch instrument, meer bepaald een RUP, opgemaakt zou worden; dat beroepsindieners op vraag van de gemeente zich heeft geherlokaliseerd naar een gedeeltelijk zonevreemde site terwijl hij daarvoor exploiteerde op een vergund geachte site; dat door deze herlokalisering naar een gedeeltelijk zonevreemde site de milieuvergunningsaanvraag tot uitbreiding van zijn activiteiten geweigerd zou worden; dat de concrete plannen voor de opmaak van een RUP ook aangetoond zouden worden door de aanstelling van een ontwerper door de gemeente Gooik;

Overwegende dat door beroepsindieners geen schriftelijk stuk voorgelegd kan worden ter staving van zijn bewering dat de burgemeester een RUP zou laten opstellen; dat door beroepsindieners alleen een brief d.d. 7 juli 2011 voorgelegd wordt waarin verwezen wordt naar de vermeende belofte van de burgemeester; dat er echter nergens een bevestiging volgt van de burgemeester of de gemeente Gooik van dit overleg en de inhoud ervan; dat beroepsindieners verwijst naar de aanstelling van een ontwerper terwijl nergens wordt aangetoond dat deze ontwerper specifiek aangesteld werd voor de opmaak van het bewuste RUP; dat de ontwerper in kwestie een vaste overeenkomst heeft met de gemeente Gooik i.v.m. adviesverstrekking en opmaak van ruimtelijke planning in Gooik en dat dus niet wordt aangetoond dat hij specifiek werd aangesteld voor de opmaak van een RUP waarin het bedrijf van beroepsindieners zou worden opgenomen; dat onterecht door beroepsindieners geconcludeerd wordt dat deze ontwerper specifiek aangesteld werd voor de opmaak van een RUP voor beroepsindieners;

Overwegende dat de burgemeester van de gemeente Gooik niet alleen beslist over de opmaak van een RUP; dat conform artikel 2.2.13-14 VCRO het College van Burgemeester en Schepenen belast is met de opmaak van een RUP en de gemeenteraad het RUP vaststelt; dat een eventuele doch onbewezen belofte van de burgemeester ter zake dus geen garanties inhoudt en er dus ook geen verwachtingen kunnen uit geput worden;

Overwegende dat de gemeente Gooik in 1998-1999 een 'BPA zonevreemde bedrijven' heeft laten opstellen en aan beroepsindieners de mogelijkheid heeft geboden hierop in te tekenen en zo een einde te stellen aan de zonevreemde toestand; dat beroepsindieners hier toen geen interesse voor heeft getoond; dat er op 16 augustus 2002 een proces-verbaal werd opgesteld lastens beroepsindieners voor het illegaal storten van (afbraak)materialen op percelen 130m en 258d; dat beroepsindieners aldus in 1998-1999 had kunnen voorzien dat er een uitbreiding van zijn bedrijf zou volgen; dat beroepsindieners aldus zelf verantwoordelijk is voor het niet beschikken over de vereiste vergunningen;

Overwegende dat beroepsindieners er vanuit gaat dat als het bewuste RUP er zou zijn hij ook een milieuvergunning zou bekomen hebben tot de uitbreiding en uitoefening van nieuwe activiteiten van zijn bedrijf; dat echter de weigering van de milieuvergunning d.d. 8 november 2010 niet alleen gebaseerd is op de (gedeeltelijk) zonevreemde ligging van het bedrijf; dat er een ongunstig advies door de OVAM was uitgebracht waarin niet alleen de onverenigbaarheid met de zonevreemde ligging maar ook de grootte van het terrein ontoereikend werd

bevonden voor de gevraagde activiteiten; dat vanuit het oogpunt van de milieuaspecten er in de weigeringsbeslissing verder gemotiveerd wordt dat de gevraagde zeefinstallatie onomkeerbaar stofontwikkeling met zich zou meebrengen, hetgeen erg storend is voor de buurt, en er geen specifieke maatregelen genomen worden door beroepsindieners om stofvorming te voorkomen; dat deze zeefinstallatie continu gebruikt zou worden wat eveneens hinderlijk is voor de buurt daar verwacht wordt dat er een storend geluid zal ontstaan; dat er door beroepsindieners eveneens geen preventieve maatregelen voorzien zijn inzake de bevuiling van de weg wat erg storend is voor de buurt, bijkomende hinder oplevert voor het verkeer en belastend is voor de openbare riolering; dat er onvoldoende maatregelen getroffen werden om hinder t.o.v. omwonenden te beperken gelet op de afwijking die door beroepsindieners werd gevraagd voor de aanleg van een groenscherm; dat de vereiste weegbrug zich op 7 km van het bedrijf van beroepsindieners bevindt wat extra milieu- en verkeershinder met zich zou meebrengen; dat de weigeringsbeslissing aldus niet alleen zijn grondslag vindt in de zonevreemde toestand maar tevens geweigerd werd op basis van de milieu-impact van de gevraagde activiteiten; dat een RUP alleen een oplossing zou bieden voor het probleem van de zonevreemdheid maar niet voor de problemen inzake milieu-impact en hinder;

Overwegende dat beroepsindieners bovendien de activiteiten uitoefent zonder de sectorale voorwaarden bepaald in de artikelen 5.2.1.2, §2, 5.2.1.5, §5, 5.2.1.3, §1 en 5.2.2.4.2, §3 VLAREM II na te leven; dat er eveneens een schending is van artikel 23 VLAREMA; dat er zich bovendien asbest bevindt tussen de afvalstoffen en hiervoor geen maatregelen conform artikel 4.7.0.1 t.e.m. artikel 4.7.0.3 VLAREM II genomen werden; dat er mogelijk olie- en mazoutverontreiniging in de bodem veroorzaakt werd door beroepsindieners door lekkende mazouttanks en bandenkranen op het terrein te laten liggen; dat er bovendien meerdere klachten neergelegd zijn van verschillende buurtbewoners voor verschillende vormen van overlast; dat de bestuurlijke maatregel ook opgelegd kon worden indien beroepsindieners wel over een milieuvergunning beschikte;

Overwegende dat beroepsindieners opwerpt dat de gemeente Gooik in gebreke zou zijn gebleven tot de opmaak van een RUP voor het gedeeltelijk zonevreemd gelegen bedrijf van beroepsindieners, na reeds eerder gemaakte beloftes; dat de gevraagde planologische bestemming niet meer behelst dan het verderzetten van een gestage expansie van het bedrijf, die in het verleden vergund werd; dat de niet-nakoming van deze beloftes een fout zou zijn in de zin van de artikelen 1382, 1383 en 1384 B.W.; dat er een schending zou zijn van het zorgvuldigheidsbeginsel aangezien er een alternatieve mogelijkheid bestaat die een einde kan maken aan de gedeeltelijk zonevreemde ligging;

Overwegende dat beroepsindieners over een milieuvergunning d.d. 9 januari 1995 beschikt vergund voor de rubrieken 3.4 (opslag 1.000 1 afvalolie), 15.1.1 (stalling van 20 voertuigen en/of aanhangwagens), 15.2 (werkplaats voor motorvoertuigen) en 17.3.6.2 (installaties voor het ontvangen, opslaan en laden van vloeibare koolwaterstoffen bestemd als tussen of eindproduct voor de verdeler of gebruiker) van bijlage 1 bij VLAREM I; dat vermoedelijke overtreder een milieuvergunningsaanvraag indiende voor de nieuwe rubrieken 2.1.3.1° (opslag en zeping van maximaal 500 m³ te keuren uitgegraven bodem),

2.2.1.a) (opslag en manuele sortering van maximaal 500 m³ bouw- en sloopafval), 2.2.1.d).l (opslag en manuele sortering van maximaal 90 ton teervrij asfalt), 15.4.2.a) (wassen van 10 voertuigen per week), 16.3.1.1° (compressor van 2 x 5,5 kW) en 17.4 (opslagplaats voor gevaarlijke producten zoals ontvetter, antivries, koelmiddel, verven edm.); dat uit de vaststellingen blijkt dat ook rubriek 2.2.1.c).2° (opslag en sortering van niet-gevaarlijke afvalstoffen bestaande uit papier en karton, hout, textiel, kunststoffen, metaal, glas, rubber, bouw en sloopafval met een opslagcapaciteit van meer dan 100 ton) i.p.v. rubriek 2.2. 1.a) van bijlage 1 bij VLAREM I geëxploiteerd wordt en er zich bovendien ook asbest tussen het afval bevindt; dat het aanvragen en exploiteren van deze rubrieken niet beschouwd kan worden als een 'gestage expansie' van het bedrijf maar als een serieuze uitbreiding en exploitatie van nieuwe activiteiten door beroepsindieners;

Overwegende dat de gemeente Gooik een mogelijkheid heeft geboden aan beroepsindieners om een einde te maken aan de zonevreemde toestand door in te tekenen op een 'BPA zonevreemde bedrijven' in 1998-1999 en beroepsindieners hier niet op heeft gereageerd; dat beroepsindieners door zijn eigen toedoen nu niet over een planologisch regulariserend instrument beschikt; dat er door de gemeente dus wel degelijk een planologische oplossing aan beroepsindieners werd aangereikt maar dat door beroepsindieners geen interesse werd getoond; dat er aldus geen schending van het zorgvuldigheidsbeginsel door de gemeente voorligt, waaruit haar extracontractuele aansprakelijkheid zou volgen; dat hoe dan ook in de context van dit administratief beroep geen uitspraak kan gedaan worden over burgerrechtelijke aansprakelijkheden;

Overwegende dat beroepsindieners opwerpt dat de gemeente Gooik het gelijkheidsbeginsel zou schenden door aan een naburig gelegen transportbedrijf (nv Van Snick-Evens) wel een planologische oplossing te bieden;

Overwegende dat de gemeente Gooik in 1998-1999 een 'BPA zonevreemde bedrijven' opgesteld heeft; dat alle Gooikse bedrijven hierbij werden aangeschreven; dat elk bedrijf dat zonevreemde activiteiten uitoefende of uitbreidingsmogelijkheden voorzag, kon intekenen om in te stappen in dit BPA; dat beroepsindieners eveneens werd aangeschreven maar dat door beroepsindieners toen geen interesse werd getoond; dat het bedrijf nv Van Snick-Evens toen wel ingetkend heeft om in te stappen in dit BPA; dat dit verklaart waarom de nv Van Snick-Evens over een planologisch instrument beschikt dat toelaat de activiteiten verder uit te oefenen; dat er aldus geen schending van het gelijkheidsbeginsel is aangezien zowel beroepsindieners als de nv Van Snick-Evens de mogelijkheid werd geboden in te stappen in een BPA en dat hierop door beroepsindieners niet werd gereageerd;

Overwegende dat beroepsindieners opwerpt dat er een verplichting zou zijn voor de beroepsoverheid om rekening te houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur; dat het handhavend bestuur onzorgvuldig kan handelen wanneer de middelen die worden ingezet, buiten elke proportie staan tot de overtreding; dat het plots en ontijdig optreden van het bestuur vertrekkend vanuit een jarenlange gedoogsituatie zoals volgens beroepsindieners het geval is, een schending zou inhouden van het zorgvuldigheidsbeginsel; dat de gemeente Gooik disproportioneel gehandeld zou hebben door in 2013 plots handhavend op te treden t.a.v. beroepsindieners; dat de processen-verbaal uit 2006 en 2008

alleen een erkenning zouden vormen van dit gedoogbeleid;

Overwegende dat een eerste proces-verbaal lastens beroepsindiener werd opgesteld op 16 augustus 2002; dat er een tweede proces-verbaal werd opgesteld op 12 april 2006; dat er op 4 april en 4 juli 2006 aanmaningen werden opgesteld lastens beroepsindiener; dat er op 22 december 2008 een derde proces-verbaal opgesteld werd; dat er op 6 maart, 28 juni en 7 juli 2013 processen-verbaal werden opgesteld met telkens daaraan aanmaningen gekoppeld; dat er op 16 juli 2013 nog een aanmaning opgesteld werd door OVAM; dat er aldus geen sprake is van een 'plots handhavend optreden van de overheid' en een gedoogbeleid; dat beroepsindiener voldoende waarschuwingen en aanmaningen heeft gekregen en ruimschoots voldoende tijd heeft gekregen om zich in orde te stellen".

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partij voert in een enig middel de schending aan van "de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van art. 16.4.17 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (...), van art. 62 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 (...), uit schending van art. 12 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, uit schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het materieel motiveringsbeginsel en uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag" :

"Doordat, middels het bestreden besluit dd. 8 januari 2014 het administratief beroep van verzoekster ongegrond wordt verklaard en aan verzoekster een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd waarbij de beslissingnemende overheid zich baseert op een onjuiste feitenvinding die ten onrechte aanleiding heeft gegeven tot het opleggen van deze bestuurlijke maatregel;

Dat in het bestreden besluit immers niet afdoende en op uiterst onzorgvuldige wijze wordt 'gemotiveerd' waarom verzoekster destijds niet werd opgenomen in een BPA voor zonevreemde bedrijven, minstens dat hieromtrent geen enkele stukken worden voorgelegd, en er aan verzoekster - ondanks de gemaakte beloftes - tot op heden nog steeds geen planologische oplossing wordt geboden voor het gedeeltelijk zonevreemd karakter van het bedrijf, in tegenstelling tot het nabijgelegen bedrijf".

In de toelichting bij het middel stelt de verzoekende partij dat de bewering in het bestreden besluit dat ze bij de opmaak van het Bijzonder Plan van Aanleg (hierna : BPA) "Zonevreemde bedrijven" door de gemeente Gooik zou zijn aangeschreven, maar geen interesse zou hebben getoond om mee te stappen in dit BPA, volstrekt onjuist is, dat ze in die periode tot opmaak van het BPA nooit is aangeschreven door de gemeente, dat het bestreden besluit zulks louter poneert terwijl dit uit geen enkel stuk blijkt en het bestuur in gebreke blijft om hieromtrent de nodige stukken voor te leggen, dat zij in 2000 vervolgens zelf het initiatief heeft genomen en de gemeente heeft aangesproken teneinde een planologisch instrument te verkrijgen voor de voortzetting van haar activiteiten, dat de burgemeester van de gemeente Gooik veelvuldig rechtmatige verwachtingen heeft geschapen omtrent de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna : RUP) voor het bedrijf, dat ze er dan ook legitiem kan van uitgaan dat destijds voor haar een RUP zou worden opgemaakt om een einde te maken aan het gedeeltelijk zonevreemd karakter van de inrichting, dat het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden aangezien het - eveneens gedeeltelijk zonevreemd gelegen - transportbedrijf NV Van Snick-Evens, dat op nog geen 200 meter van haar perceel gesitueerd is, wel over een planologisch instrument beschikt dat toelaat bedrijvigheden uit te oefenen op een terrein dat gelegen is in agrarisch gebied en dat uit wat voorafgaat volgt dat er geen sprake meer is van het achterlaten of beheer van afvalstoffen in strijd met de voorschriften van het decreet of de uitvoeringsbesluiten in de zin van artikel 12 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (hierna : materialendecreet), vermits de overheid de exploitatie gedurende tientallen jaren heeft gedoogd en integendeel actief heeft meegewerkt aan de bestendiging van deze situatie door de nooit tegengesproken beloftes om deze

exploitatie verder mogelijk te maken in een aangepast planologisch kader.

5. De verwerende partij antwoordt, in hoofddorde, dat de verzoekende partij verscheidene vergunningsplichtige activiteiten uitoefent zonder over de vereiste vergunningen te beschikken, dat in de periode augustus 2002 tot en met oktober 2013 niet minder dan acht processen-verbaal werden opgesteld, dat in het meest recente proces-verbaal van 1 oktober 2013 wordt vastgesteld dat zonder milieuvergunning steenpuin, bouw- en sloopafval, kunststoffen, houtafval en een belangrijke hoeveelheid gebonden asbest wordt opgeslagen, dat deze feiten een flagrante schending uitmaken van artikel 4 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet), van de artikelen 5, 6bis, 43 en 43ter van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I) en van artikel 12 van het materialendecreet, dat daarenboven verscheidene toepasselijke sectorale milieuvoorwaarden van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Vlarem II) niet worden nageleefd, dat er ontegensprekelijk sprake is van milieumisdrijven die gesanctioneerd kunnen worden met bestuurlijke maatregelen, dat de verzoekende partij de ten laste gelegde milieumisdrijven niet betwist, dat gelet op het aanhoudende en repetitieve karakter van de inbreuken, de thans opgelegde bestuurlijke maatregelen dan ook gerechtvaardigd zijn en in verhouding staan tot de gepleegde feiten en dat in het kader van voorliggende procedure de kritiek op het ruimtelijke orderingsbeleid van de gemeente Gooik volkomen irrelevant is.

In ondergeschikte orde doet zij gelden dat alle bedrijven op het grondgebied van de gemeente Gooik op 5 juli 1996 dan wel op 28 april 1997 werden aangeschreven, dat de verzoekende partij eveneens werd gecontacteerd en zodoende de kans werd gegeven om in te stappen in het BPA "Zonevreemde bedrijven", dat er op 26 mei 1998 bovendien een persconferentie heeft plaatsgevonden, dat de verzoekende partij hoe dan ook kennis kon nemen van de voorliggende plannen gedurende het openbaar onderzoek dat georganiseerd werd

vanaf 8 juni 1998, dat de uitspraken van de Raad van State in verband met het BPA "Zonevreemde bedrijven" in het Belgisch Staatsblad en in de nationale pers werden gepubliceerd, dat de gemeente Gooik de aanvraag voor een planologisch attest terecht onontvankelijk heeft verklaard omdat het bedrijf niet hoofdzakelijk vergund was, dat de voorwaarde van het hoofdzakelijk vergund zijn zowel geldt voor gebouwen, constructies en verharding als voor de activiteiten en het gebruik ervan, dat de verzoekende partij ten onrechte van mening is dat de ontwerper specifiek werd aangesteld voor het opmaken van het bedoelde RUP, dat ook al zou de burgemeester van de gemeente Gooik beloftes hebben gedaan over de opmaak van een RUP, hij daarover niet autonoom kan beslissen en dat zijn eventuele beloftes geen garanties kunnen inhouden waaruit verwachtingen mogen worden geput.

6. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat de inbreuken op de milieuwetgeving wel degelijk worden betwist, dat in het middel eveneens de schending wordt ingeroepen van artikel 12 van het materialendecreet omdat er geen sprake is van achterlaten of beheren van afvalstoffen gelet op het nadrukkelijk gedoogbeleid van de gemeente Gooik, dat er in geval van gedoogbeleid een rechtvaardigingsgrond en/of schulditsluitingsgrond bestaat die uitsluit dat een vermeende milieu-inbreuk of een vermeend milieumisdrijf ten laste kan worden gelegd van de betrokkene of minstens dat de betrokkene daarvoor toerekenbaar is, dat bijgevolg eerst moet worden nagegaan of de beroepsoverheid de ingeroepen argumentatie inzake het gedoogbeleid niet alleen tegemoet is gekomen, maar bovendien correct heeft begrepen en beantwoord, hetgeen te dezen niet het geval is, dat niet aan de hand van stukken wordt aangetoond dat zij door de gemeente Gooik is aangeschreven omtrent de opname in het geplande BPA, dat integendeel blijkt dat de voorzitter van de commissie het vreemd vond dat een aantal bedrijven, waaronder haar bedrijf, niet worden opgenomen in het BPA ofschoon wordt erkend dat ook voor deze bedrijven er waarschijnlijk uitbreidingsproblemen zouden komen, dat een bedrijf hoofdzakelijk vergund is wanneer de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie

betreft, dat hieruit volgt dat het perceel nr. 130M, waarop ze haar bedrijvigheid uitoefent, als behoorlijk vergund dient te worden beschouwd aangezien de voor de normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies, namelijk de loods en de verhardingen, behoorlijk vergund zijn, dat niet kan worden voorbijgegaan aan de inhoud van haar brief van 7 juli 2011, minstens niet beweerd kan worden dat hieruit geen intentie zou blijken, dat deze brief een weergave bevat van het overleg dat op 22 juni 2011 heeft plaatsgevonden tussen de burgemeester van de gemeente Gooik, de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar, zichzelf en het studiebureau Mava, dat in de brief expliciet wordt uiteengezet dat zowel de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar als de burgemeester geen bezwaren uitten tegen een bestemmingswijziging voor haar gronden en de burgemeester uitdrukkelijk de bereidheid tot het aanbieden van een planologische oplossing benadrukte en dat uit de e-mail van 1 maart 2012 blijkt dat de heer De Loecker werd aangesteld voor de opmaakprocedure van het RUP.

7. In haar laatste memorie beklemtoont de verzoekende partij dat de materialiteit van het vermeend milieumisdrijf wel degelijk wordt betwist omdat van een dergelijk misdrijf geen sprake is wanneer haar exploitatie gedurende tientallen jaren wordt gedoogd in afwachting van een planologische oplossing voor de site, dat de toezichthouder wel degelijk rekening dient te houden met het gedoogbeleid als rechtvaardigingsgrond en/of schulditsluitingsgrond, dat zij tevergeefs heeft aangedrongen om het administratief dossier te vervolledigen met de stukken die betrekking hebben op de opmaak van het BPA, dat uit de brief van 7 juli 2011 namens de gemeente uitdrukkelijke intenties blijken aangaande de problematiek van de zonevreemdheid van het bedrijf, dat zij er rechtmatig mocht op vertrouwen dat de gemeente Gooik zou overgaan tot de opmaak van een RUP, dat zij in afwachting van dat gemeentelijk RUP de exploitatie ter goeder trouw heeft voortgezet in afwachting van het RUP dat de zonevreemdheid zou beëindigen, dat het discriminatoir is om wel een planologische oplossing te bieden voor een vergelijkbaar bedrijf dat in de onmiddellijke omgeving gelegen is maar haar dergelijke oplossing te ontzeggen, dat uit de neergelegde stukken helemaal niet blijkt dat de verzoekende partij persoonlijk werd aangeschreven omtrent de

opmaak van een RUP voor zonevreemde bedrijven in de gemeente Gooik en dat dan ook vaststaat dat de verwerende partij niet met kennis van zaken over het administratief beroep heeft geoordeeld.

Beoordeling

8. Overeenkomstig artikel 16.4.5 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : milieubeleidsdecreet) kunnen "na de vaststelling van een milieu-inbreuk of milieumisdrijf (...) bestuurlijke maatregelen worden opgelegd".

Volgens het bestreden besluit vormen de feiten zoals vastgesteld in het proces-verbaal van de toezichthouder een schending van artikel 4 van het milieuvergunningsdecreet, van de artikelen 5, 6bis, 43 en 43ter van Vlarem I en van artikel 12 van het materialendecreet en werd er dus door de verzoekende partij een milieumisdrijf gepleegd.

9. De omstandigheid dat de gemeente Gooik de exploitatie "gedurende tientallen jaren" zou hebben gedoogd, doet geen afbreuk aan voornoemde vaststellingen. Aangezien het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gooik met een besluit van 8 november 2010 de milieuvergunning voor de opslag en sortering van bouw- en sloopafval heeft geweigerd, kan te dezen nog minder aangenomen worden dat er sprake is van een rechtmatig gewekt vertrouwen in hoofde van de verzoekende partij.

Ook de beweerde toezeggingen of beloftes van het betrokken gemeentebestuur om via een planologisch initiatief te verhelpen aan de gedeeltelijke zonevreemdheid van het bedrijf, zijn in rechte niet dienend. Uit dergelijke toezeggingen of beloftes volgt immers niet dat de verzoekende partij onvergund mag exploiteren. Zelfs indien de motivering van het bestreden besluit op dit punt onvoldoende of feitelijk onjuist is, kan het middel niet tot vernietiging leiden.

De eventuele onwettigheid van de beslissing van 8 februari 2010 waarbij de aanvraag van de verzoekende partij tot het verkrijgen van een planologisch attest onontvankelijk werd verklaard, is evenmin van aard de strafbaarheid van de vastgestelde feiten weg te nemen.

Ten slotte is ook de aangevoerde ongelijke behandeling ten aanzien van het nabijgelegen transportbedrijf NV Van Snick-Evens niet dienend. Zelfs indien aangenomen zou worden dat beide bedrijven ongelijk zijn behandeld bij het zoeken naar een planologische oplossing voor hun zonevreemdheid, kan de verzoekende partij daaruit hoe dan ook geen vrijgeleide putten om zonder de vereiste voorafgaande milieuvergunning steenpuin en ander afval op haar terreinen op te slaan.

Het enig middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee april tweeduizend vijftien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys