

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.518 van 23 december 2019
in de zaak A. 229.747/VII-40.717**

In zake : de BVBA TIM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kris Lens
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Grote Nieuwedijkstraat 417
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 12 december 2019, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 25 oktober 2019 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de Omgevingsinspectie Oost-Vlaanderen van 12 juli 2019, houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen, gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 december 2019.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Evert Vervaeke, die loco advocaat Kris Lens verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Bart Bronders, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd 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 exploiteert een afvalverwerkend bedrijf aan de Elisabethlaan 151 te Ninove. Ze beschikt over een milieuvergunning verleend door de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen op 23 januari 2003, voor een termijn van twintig jaar.

3.2. Tussen 2003 en 2017 worden meerdere processen-verbaal opgesteld en bestuurlijke maatregelen opgelegd, wegens onder meer het niet-naleven van vergunningsvoorwaarden, het overschrijden van de voor bepaalde afvalstoffen vergunde opslagcapaciteit, het zonder vergunning opslaan van bepaalde andere afvalstoffen, het niet uitvoeren van de opgelegde bestuurlijke maatregelen, en stedenbouwkundige inbreuken.

3.3. Naar aanleiding van een inspectie op 19 september 2018 wordt op 1 oktober 2018 een proces-verbaal opgemaakt, waarin opnieuw een reeks inbreuken worden vastgesteld.

3.4. Na de verzoekende partij te hebben gehoord, neemt de toezichthouder op 22 oktober 2018 een besluit houdende bestuurlijke maatregelen. Luidens artikel 1 wordt aan de exploitant het bevel gegeven om de aanvoer en bewerking van eender welke afval- of grondstof onmiddellijk en volledig stop te zetten tot wanneer aan de bepalingen van artikel 3 is voldaan. De legale afvoer van afval- of grondstoffen blijft toegestaan. Deze bestuurlijke maatregel zal minstens wekelijks worden gecontroleerd, en het niet naleven ervan heeft tot gevolg dat een bestuurlijke dwangsom wordt geheven van 3.000 euro per inbreuk (tot een maximum van 100.000 euro).

3.5. Tegen deze beslissing dient de verzoekende partij op 9 november 2018 een bestuurlijk beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.6. Bij besluit van 12 december 2018 bevindt het afdelingshoofd van de afdeling Handhaving het beroep onontvankelijk.

3.7. Voormeld besluit wordt door de Raad van State geschorst bij arrest nr. 244.521 van 16 mei 2019 en vervolgens vernietigd bij arrest nr. 245.381 van 10 september 2019.

3.8. Op 12 juli 2019 leggen twee toezichthouders van de Omgevingsinspectie Oost-Vlaanderen opnieuw bestuurlijke maatregelen op aan de verzoekende partij:

- de aanvoer en de bewerking van alle afvalstoffen en grondstoffen moet onmiddellijk worden stopgezet, enkel de legale afvoer ervan is nog toegestaan; per overtreding wordt een dwangsom geheven van 3.000 euro, tot maximaal 200.000 euro;

- binnen vier maanden na de kennisgeving moeten zowel de onvergunde afvalstoffen als de vergunde afvalstoffen die de vergunde capaciteit overschrijden worden afgevoerd; na die termijn worden volgende dwangsommen geheven:

- voor brandbaar restafval: 100 euro per dag, tot maximaal 50.000 euro;
- voor andere vergunde afvalstoffen bij overschrijding van de vergunde capaciteit: 50 euro per dag, tot maximaal 25.000 euro;
- voor onvergunde afvalstoffen: 50 euro per dag, tot maximaal 25.000 euro.

3.9. Ook tegen het opleggen van deze bestuurlijke maatregelen stelt de verzoekende partij beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.10. Met het thans bestreden besluit van 25 oktober 2019 verklaart de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme het beroep “gegrond” en legt zij aan de verzoekende partij “nieuwe” bestuurlijke maatregelen en dwangsommen op, die als volgt luiden:

“Artikel 1 Aan de exploitant van de inrichting TIM B.V.B.A., Elisabethlaan 151, B-9400 Ninove wordt het bevel gegeven om de aanvoer en bewerking van eender welke afval- of grondstof onmiddellijk en volledig stop te zetten.

Het niet naleven van deze bestuurlijke maatregel (m.a.w. elke vaststelling van aanvoer en/of bewerking van afval- of grondstoffen) heeft tot gevolg dat een bestuurlijke dwangsom wordt geheven van € 3.000 per vastgestelde inbreuk, met een maximum van € 200.000.

Artikel 2 De nog aanwezige afvalstoffen worden zo snel mogelijk afgevoerd conform de geldende regelgeving inzake afval. De afvalstoffen worden afgevoerd door geregistreerde IHM's (inzamelaars, handelaars of makelaars van afvalstoffen) naar vergunde afvalverwerkers. De afvoer van alle aanwezige afvalstoffen, dient te zijn voltooid uiterlijk op 27 december 2019. Het niet naleven van deze termijn heeft tot gevolg dat een bestuurlijke dwangsom wordt geheven van 100 euro per dag. Het maximum te verbeuren bedrag wordt op € 25 000 gesteld waarboven geen dwangsom meer kan worden verbeurd.

Art. 3. Alle afvoer van afval- of grondstoffen dient met zorg genoteerd in een afvoerregister, dat volgende items dient te bevatten:

- 1° de hoeveelheid afval- of grondstoffen in ton, kubieke meter, liter of kilogram;
- 2° de aard en de samenstelling van de afval- of grondstoffen, met vermelding van de EURAL-code, vermeld in bijlage 2.1,
- 3° de verwerkings- of toepassingswijze van de afval- of grondstoffen ‘storten, verbranden met energieruperatie (R1), andere afvalverbranding

(D10), hergebruik, composteren, recyclage, sorteren, andere voorbehandeling,

4° Wie voert het afval af 'naam, adres en identificatienummer van de inzamelaar, afvalstoffenhandelaar of -makelaar, van Belgische inzamelaars, afvalstoffenhandelaars of -makelaars het ondernemingsnummer en van buitenlandse het btw-nummer,

5° Wie verwerkt het afval 'naam, adres en identificatienummer van de verwerker van de afval- of grondstoffen, van Belgische verwerkers het ondernemingsnummer en van buitenlandse het btw-nummer.

Het afvoerregister dient maandelijks per elektronische drager overgemaakt aan de gewestelijke toezichthouder”.

3.11. Intussen zijn de aan de verzoekende partij verleende vergunningen voor de exploitatie van het afvalverwerkend bedrijf opgeheven bij besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 27 augustus 2019. Aan de opheffingsbeslissing zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- “1. De nog op het terrein van de bvba Tim, Elisabethlaan 151 te 9400 Ninove, aanwezige afvalstoffen worden onmiddellijk afgevoerd conform de geldende regelgeving inzake afval. De afvalstoffen worden afgevoerd door geregistreerde IHM's (inzamelaars, handelaars of makelaars van afvalstoffen) naar vergunde afvalverwerkers.
2. De afvalstoffen worden uiterlijk binnen een termijn van 4 maanden na de datum van dit besluit afgevoerd”.

De tegen het voormelde besluit ingestelde vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid werd door de Raad voor Vergunningsbetwistingen verworpen bij arrest nr. RvVb-UDN-1920-0285 van 22 november 2019.

IV. Onderzoek van de vordering

4. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement prima facie kan verantwoorden en dat een uiterst dringende

noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

Uiterst dringende noodzakelijkheid

5. De verzoekende partij staft het bestaan van een dringende noodzakelijkheid als volgt:

“Men kan niet redelijk betwisten dat de vereiste uiterst dringende noodzakelijkheid aanwezig is, doordat de verzoekende partij wordt verplicht om binnen een termijn van vier maanden, te rekenen vanaf de datum van de beslissing, het terrein volledig te ontruimen van alle aanwezige afvalstoffen en materialen.

Hieruit volgt dat zelfs een gewone schorsingsprocedure te laat komt. Op het moment dat de bestreden beslissing aan verzoekende partij werd betekend, was er immers al meer dan twee maanden verstreken.

De doelmatigheid van een gewone schorsingsvordering hangt immers af van de behandelingstermijn van het schorsingsberoep en van de termijn tot uitvoering van de bestreden beslissing.

De bestreden beslissing houdt de facto in dat de bedrijfsactiviteiten quasi onmiddellijk moeten worden gestopt. Dit houdt in dat verzoekende partij geen enkele exploitatie meer kan voeren vanaf 28 december 2019 omdat op dat moment het volledige terrein dient ontruimd te zijn.

De onmiddellijke stopzetting van de activiteiten lijdt tot een zwaar financieel verlies dat de continuïteit van de onderneming kan bedreigen. Doordat verzoekende partij zelfs de kans wordt ontnomen om haar exploitatie alsnog verder te zetten in overeenstemming met de afgeleverde vergunningen en de algemene, sectorale en bijzonder milieuvoorwaarden.

Evenmin biedt het indienen van een nieuw omgevingsvergunningsaanvraag soelaas doordat verzoekende partij de gewone vergunningsprocedure moet doorlopen voor een klasse 1-richting waarvoor bovendien geen bindende vervaltermijn geldt in hoofde van de bevoegde overheid. De decreetgever bepaalde immers dat voor de behandeling van een dergelijke aanvraag, de beslissingstermijn een termijn van orde uitmaakt.

Er moet te dezen worden aanvaard dat, in het belang van het voortbestaan van de onderneming van de verzoekende partij, de zaak dermate spoedeisend is dat een onmiddellijke schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden ingrijpende maatregel verantwoord is.^[...]

Tot slot stipt verzoekende partij aan dat zij diligent handelde.

Alvorens dat zij overging tot het onmiddellijk uitputten van de huidige vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, heeft zij met de nodige behoedzaamheid, eerst een procedure tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen uitgeput tegen de beslissing van 27 augustus 2019 om aldaar haar slaagkansen

voor de huidige procedure in te schatten doordat duidelijk vaststaat dat deze beslissing en de huidig bestreden beslissing inherent met elkaar verweven zijn, mede doordat de bestreden beslissing haar decisief motief terugvindt in de eerstgenoemde beslissing.

Aangezien de Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelt dat één van beide beroepen ontvankelijk werd verklaard, heeft dit een duidelijke consequentie voor de beoordeling van de wettigheid van de huidig bestreden beslissing doordat de vraag rijst of men in deze bestreden wel nog onverkort kon stellen dat de milieuvergunning definitief is opgeheven door een beslissing in laatste administratieve aanleg.

Het arrest werd op maandag 25 november jl betekend, zodat verzoekende partij diligent optrad door binnen de week de huidige vordering in te leiden.

Verzoekende partij beseft te meer dat de huidige procedure een uitzonderingsprocedure uitmaakt die de normale werking van Uw Raad verstoort, zodat zij met de nodige voorzichtigheid en diligentie heeft afgewogen of het uitputten van een dergelijke procedure al dan niet kans op slagen heeft.

Verzoekende partij heeft haar verzoek tot vernietiging met vordering tot schorsing verstuurd per aangetekende post op 28 november 2019 [...]. Aangezien zij bijna twee weken na het versturen nog geen enkel bericht had gekregen van Uw Raad, traceerde zij de zending via de webapplicatie van BPOST.

Daaruit blijkt dat de zending nog steeds in verwerking is! [...] De raadsman van verzoekende partij diende klacht in bij BPOST [...], maar kan uiteraard niet wachten op de verwerking van de aangetekende zending. Bijgevolg dient zij huidig verzoekschrift per drager in bij Uw Raad. Verzoekende partij handelde aldus diligent door niet langer af te wachten”.

Beoordeling

6. De schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid houdt een ernstige verstoring in van het normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State, herleidt de mogelijkheden tot onderzoek van de zaak tot een strikt minimum en beperkt in aanzienlijke mate de uitoefening van de rechten van verdediging van de verwerende partij. De aanwending van die procedure moet dan ook zeer uitzonderlijk blijven.

De toepassing ervan kan alleen aanvaard worden indien de schorsing van de tenuitvoerlegging volgens de gewone schorsingsprocedure te laat zal komen. Dit impliceert dat de verzoekende partij met de vereiste spoed en diligentie is opgetreden. Diligent optreden is vervat in de voorwaarde van de

uiterst dringende noodzakelijkheid. Die dwingende vereiste moet zijn vervuld opdat de Raad van State een verzoekende partij zou toelaten tot de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

7. De bestreden beslissing werd aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 5 november 2019. Zij heeft tegen die beslissing echter niet terstond de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid bij de Raad van State aangewend, maar heeft daarmee gewacht tot na de uitspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen over de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid die zij had ingesteld tegen het ministerieel besluit van 27 augustus 2019 tot opheffing van de verleende exploitatievergunningen. Het primair uitputten van een schorsingsprocedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, om in de bewoordingen van de verzoekende partij “aldaar haar slaagkansen voor de huidige procedure in te schatten”, vormt geen aanvaardbare reden die de verzoekende partij ervan ontslaat om de zaak tegen de thans bestreden beslissing zo spoedig mogelijk aanhangig te maken bij de Raad van State, te meer omdat zij in de tenuitvoerlegging van die beslissing, die eigen rechtsgevolgen heeft, een onmiddellijke bedreiging ziet voor het voortbestaan van haar onderneming.

Er moet dan ook vastgesteld worden dat de verzoekende partij zichzelf een uitstel van drie weken heeft verleend voor het indienen van voorliggende vordering (bij het bepalen van dit tijdsbestek wordt rekening gehouden met de datum van afgifte aan Bpost van de aangetekende zending houdende het initiële verzoekschrift die de Raad van State tot op vandaag niet heeft ontvangen).

Uit wat voorafgaat volgt dat de verzoekende partij niet met de vereiste spoed is opgetreden en dat haar niet-verantwoorde afwachtende houding de uiterst dringende noodzakelijkheid van de vordering ontkracht.

8. Daar komt nog bij dat de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing niet onmiddellijk een nuttig effect zou opleveren voor de verzoekende partij. Ingevolge het ministerieel besluit tot opheffing van de vergunningen voor de exploitatie van de inrichting, zou de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing immers niet tot gevolg hebben dat de verzoekende partij haar exploitatie kan hervatten zonder geldige uitvoerbare milieu- of omgevingsvergunning. Een schorsing zou dan ook de door de verzoekende partij beschreven onherroepelijke schadelijke gevolgen niet kunnen afweren. In dit verband verliest zij ook uit het oog dat aan de opheffingsbeslissing van 27 augustus 2019 zelfstandige dwingende voorwaarden zijn verbonden met betrekking tot het afvoeren van de aanwezige afvalstoffen.

9. Er is niet voldaan aan minstens één van de bij artikel 17, §§1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de bestreden beslissing te kunnen bevelen.

Die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

BESLISSING

De Raad van State verwierpt de vordering.

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

Peter Sourbron,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Peter Sourbron