RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 257.465 van 28 september 2023
in de zaak A. 233.705/VII-41.123

In zake : 1. Tom THEUNISSEN
2. Peter BRAUNS
3. Marleen DENDAS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Wim Mertens en Sarah Houben
kantoor houdend te 3580 Beringen
Paalsesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij:

de BV BALDEWIJNS & Co
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Van Wesemael
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 235
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 juli 2021, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 23 maart 2021 waarbij het beroep van de bv Baldewijns & Co tegen de beslissing van de Omgevingsinspectie Limburg van 8 december 2020 tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 250.784 van 3 juni 2021 zijn de vorderingen tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing en tot het opleggen van voorlopige maatregelen verworpen.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 31 augustus 2022 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 partijen hebben een laatste memorie met verzoek tot schadevergoeding tot herstel ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 juni 2023.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wim Mertens, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Samuel Mens, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Yannick Ballon, die *loco* advocaat Philippe Van Wesemael verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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. Bij arrest nr. 248.346 van 24 september 2020 vernietigt de Raad van State het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 6 juli 2017 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 1 september 2011 houdende het weigeren van de vergunning aan de bv Baldewijns & Co voor het exploiteren van een inrichting voor het transport en de recuperatie van bouw- en sloopafval, gelegen aan de Albertkanaalstraat te Hasselt, gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt opgeheven.

In hetzelfde arrest heeft de Raad van State geoordeeld dat de inrichting in kwestie niet verenigbaar is met de planologische bestemming en dat de milieuvergunning om die reden moet worden geweigerd. Met toepassing van artikel 36, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State werd het arrest in de plaats gesteld van de uitspraak van de verwerende partij over het bestuurlijk beroep tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 1 september 2011.

3.2. Aangezien de vernietiging en weigering van de milieuvergunning de exploitant noch het bestuur spontaan tot het inzicht brengen dat de niet-vergunde activiteiten moeten worden stopgezet, dienen de verzoekende partijen op 20 oktober 2020 een verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen in.

3.3. Op 8 december 2020 beveelt de Milieu-inspectie de betrokken activiteiten uiterlijk tegen 2 april 2021 stop te zetten. Tot 14 mei 2021 wordt de afvoer van materialen gedoogd “in het kader van opruiming van het terrein”.

3.4. Tegen voormelde beslissing stelt de bv Baldewijns & Co beroep bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.5. Met het thans bestreden besluit van 23 maart 2021 verklaart de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme het beroep gedeeltelijk gegrond. De beroepen bestuurlijke maatregel wordt opgeheven en vervangen door de volgende maatregel:

> "'Artikel 1. Aan Baldewijns & Co bvba met maatschappelijke zetel Veldstraat 170 te 3500 Hasselt wordt, rekening houdende met artikel 16.4.8 van het Decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid, het bevel gegeven om de exploitatie van de inrichting voor transport en recuperatie van bouw- en sloopafval met betoncentrale op het terrein met perceelnummers Afdeling 12, Sectie A, perceelnummers 280/D2, 280/E2 en 281/R(deel) gelegen aan de Albertkanaalstraat z/n te Hasselt stop te zetten.
> Artikel 2. Deze beslissing gaat in op vrijdag 31 december 2021. Na deze datum is enkel nog afvoer van materialen mogelijk in het kader van opruiming van het terrein, de afvoer van materialen is toegestaan tot uiterlijk vrijdag 11 februari 2022.
> Artikel 3. Aan volgende voorwaarden moet worden voldaan om de bestuurlijke maatregelen op te heffen: het bekomen van een rechtsgeldige omgevingsvergunning voor deze locatie".

De bestreden beslissing steunt op de volgende motieven:

> "Bestuurlijke maatregelen kunnen overeenkomstig artikel 16.4.5, eerste lid, van het DABM slechts worden opgelegd na de vaststelling van een milieumisdrijf.
> Overeenkomstig artikel 5.2.1, § 6, eerste lid, van het DABM is voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit van de eerste of de tweede klasse of voor de verandering ervan een omgevingsvergunning vereist als vermeld in artikel 6, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: Omgevingsvergunningsdecreet).
> Artikel 6, eerste lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet verbiedt om een ingedeelde inrichting of activiteit van de eerste of de tweede klasse te exploiteren zonder te beschikken over de daartoe vereiste voorafgaande omgevingsvergunning.
> Uit de vaststellingen van 8 december 2020 blijkt dat beroepsindiener een ingedeelde inrichting van de eerste klasse exploiteert op het terrein gelegen te Albertkanaalstraat z/n, 3511 Stokrooie, die minstens volgende ingedeelde inrichtingen omvat:
> - De opslag van ca. 6.000 m3 betonpuin, ca. 4.000 m3 mengpuin, ca. 4.000 m3 zeefzand, ca. 2.500 m3 gebroken betonpuin en ca. 1.000 m3

gebroken mengpuin (rubriek 2.2.2.a.° van de indelingslijst - opslag en mechanische behandeling van inerte afvalstoffen met een opslagcapaciteit van meer dan 1000 m3 - klasse 1).
- De exploitatie van een generator met een vermogen van 250 kVA (rubriek 12.1.1.1°.a van de indelingslijst - 150 kVA tot en met 800 kVA als de inrichting volledig gelegen is in een industriegebied - klasse 3).
- De exploitatie van twee zeefinstallaties en een breekinstallatie met een totaal vermogen van ca. 350 kW, vier wielladers met een totaal vermogen van ca. 600 kW, drie graafmachines met een totaal vermogen van ca. 450 kW (gezamenlijk totaal vermogen: 1.400 kW) (rubriek 30.1.c. van de indelingslijst - inrichtingen voor het mechanisch behandelen van minerale producten met een geïnstalleerde totale drijfkracht van meer dan 200 kW - klasse 1);.
- De exploitatie van een betoncentrale met een vermogen van 75 kW (rubriek 30.3.b van de indelingslijst - mortel- en betoncentrales met een geïnstalleerde totale drijfkracht van meer dan 10 kW tot en met 200 kW - klasse 2).
- De opslag van ca. 5.500 m3 zand op een terrein van ca. 2 hectare (rubriek 30.10.1 van de indelingslijst - inrichtingen voor de opslag of overslag van ertsen of andere minerale producten, met uitzondering van de producten vermeld in rubriek 48 (zeehavengebieden), met een oppervlakte van 1 tot en met 10 ha - klasse 2).
Beroepsindiener exploiteert deze inrichtingen zonder te beschikken over de daartoe vereiste voorafgaande omgevingsvergunning.
Het exploiteren van voormelde ingedeelde inrichting van de eerste klasse zonder te beschikken over de daartoe vereiste voorafgaande omgevingsvergunning houdt een schending in van artikel 5.2.1, § 6, eerste lid, van het DABM en van artikel 6, eerste lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet.
Beide bepalingen worden gehandhaafd overeenkomstig titel XVI van het DABM en de schending ervan vormt een milieumisdrijf in de zin van artikel 16.1.2, 2° van het DABM.
Het milieumisdrijf in hoofde van beroepsindiener staat afdoende vast. De verwerende partij kon derhalve rechtmatig overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel.
Overeenkomstig artikel 16.4.4 van het DABM mag er geen kennelijke wanverhouding bestaan tussen de feiten die aan de bestuurlijke maatregel ten grondslag liggen en de maatregel die op grond van deze feiten wordt opgelegd. Artikel 16.4.8, eerste lid, van het DABM bepaalt dat in geval van een bevel tot staking of een bevel tot regularisatie de bestuurlijke maatregel een einddatum moet bevatten om er uitvoering aan te geven, waarbij rekening moet worden gehouden met de tijd die redelijkerwijs vereist is om er uitvoering aan te geven.
In de bestreden beslissing wordt de stopzetting van de exploitatie van de inrichting voor transport en recuperatie van bouw- en sloopafval met betoncentrale op het terrein bevolen met ingang van 2 april 2021. Beroepsindiener is van oordeel dat zowel de keuze voor een stopzettingsbevel als de daaraan gekoppelde uitvoeringstermijn kennelijk onredelijk zijn.
Het behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij om

na de vaststelling van een milieumisdrijf de bestuurlijke maatregelen op te leggen die zij passend acht en om de gepaste uitvoeringstermijn voor de maatregel te bepalen. Uit de vaststellingen blijkt dat beroepsindiener ook na het vernietigingsarrest van de Raad van State 24 september 2020 een inrichting voor transport en recuperatie van bouw- en sloopafval met betoncentrale van de eerste klasse exploiteert op het terrein zonder te beschikken over de daartoe vereiste omgevingsvergunning. De naleving van de voorafgaande vergunningsplicht behoort tot de meest elementaire verplichtingen van de exploitant van een ingedeelde inrichting of activiteit. Een in de eerste klasse ingedeelde inrichting moet bovendien worden beschouwd als de meest belastende voor de omgeving van de drie klassen waarin hinderlijke inrichtingen of activiteiten worden ingedeeld. Daarenboven heeft de Raad van State in haar arrest van 24 september 2020 geoordeeld dat de door beroepsindiener geëxploiteerde inrichting planologisch onverenigbaar is met de gewestplanbestemming als KMO-gebied. De Raad besloot eveneens om haar arrest, gelet op de gebonden bevoegdheid ter zake, in de plaats te stellen van de uitspraak over het bestuurlijk beroep tegen het besluit van de deputatie van de provincie Limburg van 20 december 2011 en de gevraagde vergunning definitief te weigeren. Tot slot kan beroepsindiener ter zake evenmin nuttig verwijzen naar sociale en economische motieven om de keuze voor een stopzettingsbevel aan te vechten. Door verder te exploiteren na voormeld arrest van de Raad van State geniet beroepsindiener inkomsten uit illegale activiteiten. Het gegrond verklaren van een beroep op grond van een middel rond hoofdzakelijk sociale en economische motieven zou een ongelijke behandeling inhouden ten aanzien van concurrerende inrichtingen die wel alles in het werk stellen om legaal te exploiteren. Het opleggen van een stopzettingsbevel met het oog op beëindiging van de onvergunde en, volgens de Raad van State in de op 10 februari 2011 aangevraagde vorm bovendien onvergunbare, exploitatie, is in de gegeven omstandigheden dan ook geenszins kennelijk onredelijk.

In haar arrest van 24 september 2020 oordeelde de Raad van State dat de vermelding van de verschillende categorieën van industriegebieden in artikel 8 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (de gebieden voor vervuilende industrieën, de gebieden voor milieubelastende industrieën en de gebieden voor ambachtelijke bedrijven en de gebieden voor kleine en middelgrote ondernemingen) wijst op een onderverdeling naargelang de hinderlijkheid van de inrichting, en dat dit criterium een leidraad moet vormen bij de toets naar de inpasbaarheid van de inrichting van beroepsindiener in KMO-gebied.

De cruciale vraag daarbij is volgens voormeld arrest dan ook of de inrichting van beroepsindiener planologisch gezien kan worden als een KMO en zich aldus onderscheidt van een ‘industriële inrichting’, die in dergelijk gebied niet is toegelaten. Bij het onderzoek van deze vraag moeten het voorwerp van de aanvraag, meer bepaald de omvang en de aard van de aangevraagd activiteiten, in de beoordeling naar de planologische verenigbaarheid worden betrokken. Dit houdt in dat moet worden nagegaan of de aard van de te ontplooien activiteiten (onder meer mechanische verwerking van bouwafval, breekinstallatie, ...), samen met de

hoeveelheden opslag- en afvalmateriaal die er worden verwerkt, geen afbreuk doen aan het KMO-karakter van de inrichting.
Het staat, gelet op de inhoud van voormeld arrest en de substitutie door de Raad van State, vast dat de inrichting van beroepsindiener. gelet op de omvang en aard van de activiteiten, zoals opgenomen in het aanvraagdossier van 10 februari 2011, een industrieel en geen KMO-karakter heeft en derhalve planologisch onverenigbaar is met de geldende bestemmingsvoorschriften.
Beroepsindiener toont zich evenwel bereid om haar activiteiten op het terrein af te slanken. Zij heeft daartoe op 18 december 2020 een nieuwe vergunningsaanvraag klasse 1 ingediend bij de deputatie van de provincie Limburg met kenmerk OMV_2020152122 voor een afgeslankte versie van haar activiteiten. Deze aanvraag werd op 27 januari 2021 ontvankelijk en volledig bevonden. De aanvraag voorziet onder meer dat de opslag en mechanische behandeling wordt verminderd van 38.500 m^3 naar 29.400 m^3 en dat de opslag en mechanische behandeling (incl. houtverhakselaar) van 7.950 ton andere niet-gevaarlijke afvalstoffen wordt stopgezet. Het komt aan de vergunningverlenende overheid toe om te beoordelen of deze nieuwe vergunningsaanvraag verenigbaar is met de geldende bestemmingsvoorschriften als KMO-gebied. De vergunningverlenende overheid moet uiterlijk 27 mei 2021 een beslissing nemen over de aanvraag voor exploitatie van deze afgeslankte activiteiten.
Bovendien blijkt uit de door beroepsindiener bijgebrachte stukken dat zij de voorbije jaren actief heeft gezocht naar een nieuwe locatie die haar moet toelaten om enerzijds haar exploitatiezetel momenteel gelegen te Veldstraat 170, 3511 Kuringen (waar momenteel nog haar kantoorgebouwen, bedrijfsvoertuigen en herstelwerkplaats gevestigd zijn) te kunnen herlokaliseren en om anderzijds haar exploitatie op het terrein te Stokrooie te kunnen afbouwen/verder uitbouwen op de nieuwe locatie. Zij heeft daartoe op 4 december 2017 een kandidatuur ingediend bij de stad Beringen voor de aankoop van een terrein van 9,5 ha in industriezone Beringen Ravenshout-Noord, zone 2 (grenzend aan het Albertkanaal). Tijdens de onderhandelingen met de stad Beringen werd de kandidatuurstelling aangepast naar een perceel van 5 ha met een principeakkoord tot bijkomende aankoop van een aangrenzend perceel van 5 ha eens dit perceel door de Stad is verworven. In zitting van 25 juni 2018 verleende de gemeenteraad haar akkoord met de verkoop van een perceel van 5 ha in zone 2 (grenzend aan het Albertkanaal) Van Helmont nv, de vastgoedvennootschap van beroepsindiener.
Bij voorbereiding van het verkoopdossier stelde de stad Beringen beroepsindiener in november 2018 in kennis dat zij het beoogde perceel had laten ontbossen en bouwrijp maken zonder vergunning waardoor een voorafgaande regularisatie en boscompensatiemaatregelen zich opdrongen. Na overleg met de stad Beringen en de betrokken actoren, waaronder het Agentschap Natuur en Bos (hierna: ANB) en team MER, werd ervoor geopteerd om de aankoop van het perceel van 5 ha op te splitsen in 2,9 ha onder opschortende voorwaarde van verwerving van een omgevingsvergunning op basis van een project-MER-screeningsnota en een perceel van 2,1 ha plus, op termijn, bijkomend 5 ha onder opschortende voorwaarde van verwerving van een omgevingsvergunning met ontheffing

van de project-M.E.R.-plicht. De stad Beringen heeft daaropvolgend op 21 februari 2019 omgevingsvergunningsaanvraag OMV_2019067652 met project-MER screeningsnota ingediend voor regularisatie van de ontbossing op het perceel van 2,9 ha. Deze omgevingsvergunning werd op 10 juli 2019 bekomen. Op 4 april 2019 stelde het college van burgemeester van de stad Beringen SWERCO aan voor opmaak van de MER-ontheffingsnota. Eind juni 2019 werd een eerste ontwerp van ontheffingsnota afgeleverd door SWERCO dat evenwel noodzaakte tot verder overleg tussen de betrokken actoren. Bij besluit van 24 juni 2019 verleende de gemeenteraad van de stad Beringen haar goedkeuring met de verkoop onder voormelde opschortende voorwaarden. Het betreffende gemeenteraadsbesluit vermeldt uitdrukkelijk dat de verkoopovereenkomst gedurende lange tijd in opmaak was omwille van de problematiek op het terrein inzake het ontbreken van een vergunning tot ontbossing.
Hangende deze initiatieven tot regularisatie heeft beroepsindiener zich op 4 juli 2019 eveneens kandidaat gesteld bij de stad Beringen voor aankoop van een aangrenzend perceel van 5 ha in zone 4 van de Industriezone Beringen Ravenshout-Noord dat de stad Beringen intussen had verworven. Bij besluit van 10 oktober 2019 wees het schepencollege van de stad Beringen het bijkomend perceel van 5 ha in zone 4 toe aan Van Helmont nv.
Op 10 oktober 2019 besliste het schepencollege van de stad Beringen eveneens om de in opmaak zijnde MER-ontheffingsaanvraag *on hold* te zetten tot na verder overleg met team MER en het ANB. Na dit overleg besliste het schepencollege van de stad Beringen op 31 oktober 2019 om de regularisatie door te voeren via een project-MER in plaats van via een MER-ontheffingaanvraag. Op 2 januari 2020 kwam het college van burgemeester en schepenen van de stad Beringen terug op deze keuze en werd beslist om opnieuw voor een MER-ontheffingsaanvraag te gaan. Op 11 februari 2020 werd een ontheffingsverzoek van de MER-plicht ingediend door de stad Beringen. Per e-mail van 9 juli 2020 deelde de stad Beringen aan beroepsindiener mee dat zij van het team MER had vernomen dat de ontheffing niet zou worden verleend, waarna op 14 juli 2020 werd beslist om de ontheffingsaanvraag in te trekken. Daaropvolgend werd opnieuw gekozen voor de piste van een project-MER. In oktober 2020 werd het project-. ‘Ontbossing en ontwikkeling van bedrijventerrein Ravenshout-Noord te Beringen’ aangemeld bij de dienst MER met verzoek tot scopingadvies. Op 21 januari 2021 bracht de dienst MER haar scopingadvies uit. Per e-mail van 22 januari 2021 deelde de stad Beringen mee dat het project-MER in opmaak is en de omgevingsvergunning, met inbegrip van het project-MER, eind februari/begin maart 2021 zou ingediend worden. Zij verwacht in juli/augustus 2021 een beslissing over deze omgevingsvergunning.
Beroepsindiener is derhalve reeds enkele jaren afhankelijk van de voortgang van de regularisatie van de ontbossingsproblematiek door de stad Beringen voor de nieuwe locatie te Industriezone Beringen Ravenshout-Noord. Zij kan pas na het bekomen van een omgevingsvergunning voor de ontbossing door de stad Beringen verdere actie ondernemen met het oog op indiening van een omgevingsvergunning voor haar activiteiten op deze nieuwe locatie.
Daarenboven vermeldt de verwerende partij zelf in de bestreden beslissing

dat er geen hinder afkomstig van de vestiging van beroepsindiener kon worden vastgesteld in de onmiddellijke omgeving en dat er geen onmiddellijk of dreigend gevaar is voor mens en leefmilieu waardoor een onmiddellijke stopzetting geen absolute noodzaak is. In het kader van het eerdere stopzettingsbevel van 24 april 2017 werd bovendien overwogen dat uit de vaststellingen blijkt dat beroepsindiener bij haar exploitatie de sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden naleeft. Het administratief dossier bevat geen indicaties dat dit op heden niet meer het geval zou zijn.
Het komt, gelet op de bereidheid van beroepsindiener om haar activiteiten op het terrein in Stokrooie af te slanken en deels te herlokaliseren naar een nieuwe locatie in de Industriezone Ravenshout-Noord te Beringen, gelet op de hangende omgevingsvergunningsaanvraag met kenmerk OMV_2020152122 voor een afgeslankte versie van de activiteiten op het terrein te Stokrooie, gelet op het feit dat de realisatie van haar nieuwe locatie in de Industriezone Ravenshout-Noord te Beringen door omstandigheden buiten haar wil (i.e. de hoger vermelde ontbossings- en regularisatieproblematiek van de stad Beringen) vertraging heeft opgelopen en gelet op de afwezigheid van hinder en een onmiddellijk of dreigend gevaar voor het leefmilieu, kennelijk redelijk voor om de datum van ingang van het stopzettingsbevel te wijzigen van 2 april 2021 naar 31 december 2021 teneinde beroepsindiener toe te laten een beslissing te verkrijgen waartegen geen georganiseerd administratief beroep meer kan worden ingesteld omtrent de vergunbaarheid van haar afgeslankte activiteiten te Stokrooie.
Tot slot voorziet de bestreden beslissing een termijn van zes weken na ingang van het stopzettingsbevel waarin een afvoer van materialen met het oog op opruiming van het terrein is toegestaan. Het komt, gelet op de voormelde wijziging van datum van ingang van het stopzettingsbevel, passend voor om ook de einddatum van deze periode van zes weken voor afvoer overeenkomstig te wijzigen (tot 11 februari 2022)".

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. In zoverre in het verslag van de auditeur allerhande feitelijke kwesties worden opgerakeld die van invloed zouden kunnen zijn op de ontvankelijkheid van het beroep en die bespiegelingen door de verwerende partij en de tussenkomende partij vervolgens worden aangegrepen om het actueel belang van de verzoekende partijen te betwisten, geldt de vaststelling dat tot op het ogenblik van de sluiting van het debat geen uitvoering werd gegeven aan bestuurlijke maatregelen die effectief hebben geleid tot de stopzetting van de niet-vergunde activiteiten zodat niet aangenomen kan worden dat de verzoekende partijen hangende het geding genoegdoening hebben gekregen. Daarenboven hebben de verzoekende partijen tijdens de procedure tot nietigverklaring een

verzoek tot schadevergoeding tot herstel ingediend, zodat er hoe dan ook aanleiding bestaat om de eventuele onwettigheid van de bestreden beslissing vast te stellen.

V. Onderzoek van het eerste onderdeel van het enige middel

Standpunt van de partijen

5. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 5.2.1, § 6, eerste lid, en 16.4.8, eerste lid, van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid' (hierna: DABM), van artikel 6, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014 'betreffende de omgevingsvergunning' (hierna: omgevingsvergunningsdecreet), van het gezag van gewijsde van arrest nr. 248.346 van de Raad van State van 24 september 2020, van de materiëlemotiveringsplicht, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het rechtszekerheids-, het zorgvuldigheids-, en het redelijkheidsbeginsel.

In een eerste middelonderdeel zetten de verzoekende partijen uiteen dat in de bestreden beslissing enerzijds wordt overwogen dat een bestuurlijke maatregel moet worden opgelegd omdat de exploitatie bij gebreke aan een uitvoerbare omgevingsvergunning onwettig is, maar anderzijds de datum van inwerkingtreding van de bestuurlijke maatregel in de tijd wordt uitgesteld teneinde het bedrijf in kwestie toe te laten een positieve vergunningsbeslissing te verkrijgen, handelwijze die in wezen neerkomt op het gedogen van een onwettige toestand.

Zij lichten toe dat niemand zonder voorafgaande en schriftelijke vergunning een als hinderlijk ingedeelde inrichting mag exploiteren of veranderen, en dat elk ruimtegebruik zonder aan de vooropgestelde decretale vereisten te voldoen ongeoorloofd is en strafrechtelijk wordt gesanctioneerd. Volgens de verzoekende partijen erkent de verwerende partij het bestaan van een milieumisdrijf, namelijk het exploiteren van een klasse 1-inrichting zonder te beschikken over de vereiste voorafgaande vergunning, hetgeen moet leiden tot de onmiddellijke stopzetting van de activiteiten. In de plaats daarvan wordt de

inwerkingtreding van het stakingsbevel uitgesteld tot 31 december 2021 om een herlokalisatie mogelijk te maken nadat een uitvoerbare beslissing werd genomen over een nieuwe vergunningsaanvraag die inmiddels werd ingediend.

Volgens de verzoekende partijen is de bestreden beslissing intern tegenstrijdig gemotiveerd door enerzijds het bestaan van een milieumisdrijf en de noodzaak tot het opleggen van een stakingsbevel te erkennen en anderzijds door de noodzakelijk geachte bestuurlijke maatregel zinledig te maken door de inwerkingtreding ervan uit te stellen met het oog op het verzekeren van de continuïteit van een illegale exploitatie in afwachting van het afleveren van een nieuwe vergunning. Voorts benadrukken zij dat de verwerende partij haar beoordelingsbevoegdheid manifest onredelijk heeft uitgeoefend. In dit verband wijzen zij erop dat het gaat om de exploitatie van een klasse 1-inrichting waarvan de vergunning na een procedureslag van meer 10 jaar definitief werd geweigerd bij arrest van 24 september 2020, dat de inrichting gelegen is op amper een 200-tal meter van hun woningen en een inbreuk wordt getolereerd op het principiële verbod om zonder voorafgaande vergunning een vergunningsplichtige inrichting te exploiteren.

6. De verwerende partij antwoordt dat zij aangaande het opleggen van bestuurlijke maatregelen over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt en dat zij in dit verband rekening moet houden met artikel 16.4.4 DABM dat het opleggen van maatregelen die kennelijk in wanverhouding staan tot de vastgestelde feiten verbiedt. Voorts bepaalt artikel 16.4.8, eerste lid, DABM dat in geval van een bevel tot staking of een bevel tot regularisatie de bestuurlijke maatregel een einddatum moet bevatten, waarbij rekening moet worden gehouden met de tijd die redelijkerwijs vereist is om er uitvoering aan te geven. Op grond van haar discretionaire bevoegdheid kan zij, na de vaststelling van een milieumisdrijf, de bestuurlijke maatregelen opleggen die zij passend acht en de uitvoeringstermijn ervan bepalen. Opdat een beslissing houdende het opleggen van een bestuurlijke maatregel wegens disproportionaliteit zou worden vernietigd, is vereist dat zij kennelijk disproportioneel is, dit wil zeggen dat geen enkel redelijk handelende overheid in dezelfde omstandigheden een dergelijke maatregel zou hebben genomen.

In dit geval heeft zij bij het bepalen van de uitvoeringstermijn van de bestuurlijke maatregel rekening gehouden met de beslissing van de exploitant om de activiteiten op het terrein in Stokrooie af te slanken en deels te herlokaliseren naar een nieuwe locatie in de industriezone Ravenshout-Noord te Beringen. Ook heeft zij rekening gehouden met een nieuwe omgevingsvergunningsaanvraag voor een afgeslankte inrichting op het terrein te Stokrooie. Tot slot wordt gewezen op de afwezigheid van hinder en van een onmiddellijk dreigend gevaar voor het leefmilieu. Alle omstandigheden van de zaak in acht genomen, kan niet worden besloten dat de bestreden bestuurlijke maatregel in een kennelijke wanverhouding staat tot de feiten. Zij kon in redelijkheid besluiten om de uitvoeringstermijn uit te stellen tot 31 december 2021 teneinde de exploitant toe te laten om voor de afgeslankte activiteiten te Stokrooie een positieve vergunningsbeslissing te verkrijgen waartegen geen georganiseerd administratief beroep meer kan worden ingesteld, te meer omdat een bestuurlijke maatregel geen sanctie is, maar een instrument dat gericht is op het herstel van het leefmilieu. Aangezien de noodzaak tot het opleggen van een stakingsbevel wel degelijk kan samengaan met een uitvoeringstermijn van een zekere duur, is er geen sprake van een tegenstrijdige motivering.

De verwerende partij vervolgt dat zij tevens rekening heeft gehouden met de langdurige en volgehouden inspanningen van de exploitant om de inrichting te herlokaliseren, maar die door problemen buiten zijn wil nog niet gerealiseerd is kunnen worden. Op basis van de duidelijke en bewezen inspanningen van de exploitant meent zij dat de verleende uitvoeringstermijn niet onredelijk lang is.

7. De tussenkomende partij zet uiteen dat de bestreden beslissing gebaseerd is op rechtens aanvaardbare motieven die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De bestreden beslissing is een bestuurlijke maatregel die gericht is op de bescherming en het herstel van het leefmilieu en heeft geen repressief of bestraffend oogmerk. Overeenkomstig artikel 16.4.5 DABM kan een bestuurlijke maatregel slechts worden opgelegd nadat de toezichthouder een milieu-inbreuk of milieumisdrijf heeft vastgesteld. Artikel 16.4.4 DABM legt bovendien op dat er geen kennelijke wanverhouding mag

bestaan tussen de feiten die aan de bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten ten grondslag liggen, en de maatregelen of de boeten die op grond van die feiten worden opgelegd. Aldus rust er een decretale verplichting op de verwerende partij om specifieke bestuurlijke maatregelen te kiezen die in verhouding zijn tot de vastgestelde feiten. Die verplichting houdt in dat de verwerende partij een afweging moet maken tussen het algemeen belang (de bescherming van het leefmilieu) en het particulier belang van de exploitant die getroffen wordt door een bestuurlijke maatregel. Van een zorgvuldig handelende overheid mag verwacht worden dat zij, vooraleer verregaande bestuurlijke maatregelen op te leggen, eerst het dossier en de feiten grondig onderzoekt.

Volgens de tussenkomende partij wordt in het middelonderdeel uit het oog verloren dat naar luid van artikel 16.4.8 DABM in de beslissing tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel een uitvoeringstermijn moet worden bepaald en dat het tot de discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij behoort om die termijn vast te stellen. Zij beklemtoont dat de bestreden beslissing de voortzetting van een “illegale exploitatie” niet faciliteert, maar wel degelijk de stopzetting van de bedrijfsactiviteiten oplegt binnen een redelijke termijn.

8. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat uit de tekst van artikel 16.4.8 DABM blijkt dat de uitvoeringstermijn van de bestuurlijke maatregel vastgesteld moet worden in het licht van de termijn die redelijkerwijs nodig is om aan de maatregel uitvoering te kunnen geven, dat het feit dat bij het bepalen van die datum rekening gehouden kan worden met “uiteenlopende aspecten” en die datum kan variëren van enkele dagen tot meerdere maanden, niet wegneemt dat bij het bepalen van de uitvoeringstermijn enkel rekening gehouden mag worden met de tijd die nodig is om de bestuurlijke maatregel te kunnen uitvoeren, dat in voorliggend geval de ruime uitvoeringstermijn er enkel toe strekt de exploitant in de gelegenheid te stellen om de vergunningstoestand van de bestaande inrichting te regulariseren en dat deze finaliteit geen verband houdt met het tijdsverloop dat nodig is om aan de bestuurlijke maatregel uitvoering te kunnen geven. De verwerende partij gaat haar handhavingsbevoegdheid te buiten door enerzijds vast te stellen dat het stakingsbevel de gepaste maatregel is en anderzijds de uitwerking van die

maatregel op te schorten om de exploitant in de gelegenheid te stellen een uitvoerbare vergunning te verkrijgen voor een beweerd “afgeslankte” versie van de inrichting.

9. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat in voorliggend rechtsgeschil uitgegaan moet worden van een aan het bestuur toegewezen “grote discretionaire bevoegdheidsruimte”, dat niet aangenomen kan worden dat de volledige inrichting “met een vingerknip […] zou kunnen opgeruimd worden en verplaatst”, dat de exploitant “uitzonderlijke zware inspanningen [heeft] gedaan om grotendeels te kunnen herlocaliseren”, dat op de huidige vestigingsplaats een omgevingsvergunning werd aangevraagd voor een “afgeslankte versie” van de inrichting en dat zij met die bijzondere omstandigheden wel degelijk rekening mocht houden bij het nemen van de bestreden beslissing.

10. De tussenkomende partij voegt in haar laatste memorie toe dat artikel 16.4.8 DABM “geen specifieke of limitatief opgesomde criteria [bepaalt] die moeten worden gehanteerd bij het bepalen van de uitvoeringstermijn” van de bestuurlijke maatregel. Ter zake zou de verwerende partij over een “grote appreciatiemarge” beschikken.

Beoordeling

11. Luidens artikel 16.4.8 DABM bevatten bestuurlijke maatregelen in de gevallen, vermeld in artikel 16.4.7, § 1, 1° en 2°, van hetzelfde decreet “een einddatum om er uitvoering aan te geven” en moet bij het bepalen “van die uitvoeringstermijn […] rekening [worden] gehouden met de tijd die redelijkerwijs is vereist om er uitvoering aan te geven”. Als er geen einddatum is bepaald, zo wordt in voormeld artikel gesteld, moeten de bestuurlijke maatregelen “zo snel mogelijk worden uitgevoerd”.

Met het bestreden besluit wordt aan de bv Baldewijns & Co het bevel gegeven om de exploitatie van de inrichting, gelegen aan de Albertkanaalstraat te Hasselt, volledig stop te zetten. Overeenkomstig artikel

16.4.7, § 1, 2°, DABM gaat het om een bestuurlijke maatregel die de “vorm” heeft van een bevel om “activiteiten, werkzaamheden of het gebruik van zaken te beëindigen”.

12. Het bestreden besluit, door de bevoegde Vlaamse minister genomen op 23 maart 2021, bepaalt dat het bevel tot stopzetting pas ingaat op “vrijdag 31 december 2021” en dat tot “uiterlijk vrijdag 11 februari 2022” materialen mogen worden afgevoerd die kaderen in de opruiming van het terrein.

Blijkens het in het bestreden besluit uitgedrukte decisieve motief van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, moet het uitstel van de ingangsdatum van het bevel tot stopzetting de exploitant toelaten “een beslissing te verkrijgen waartegen geen georganiseerd administratief beroep meer kan worden ingesteld omtrent de vergunbaarheid van haar afgeslankte activiteiten te Stokrooie”. Voor de verdere inkleding van die zogeheten “kennelijk redelijk[e]” zienswijze wordt gewezen op “de bereidheid van [de exploitant] om [zijn] activiteiten op het terrein in Stokrooie af te slanken en deels te herlokaliseren naar een nieuwe locatie in de Industriezone Ravenshout-Noord te Beringen” en de “hangende omgevingsvergunningsaanvraag” in dit verband, naar het feit dat het voornemen tot herlokalisatie vertraging heeft opgelopen door een “ontbossings- en regularisatieproblematiek van de stad Beringen” en op “de afwezigheid van hinder en een onmiddellijk of dreigend gevaar voor het leefmilieu” op de huidige plaats van exploitatie.

13. In de bestreden beslissing wordt erkend dat de betrokken inrichting wordt geëxploiteerd zonder de daartoe vereiste omgevingsvergunning en dat zulks een schending inhoudt van artikel 5.2.1, § 6, eerste lid, DABM en van artikel 6, eerste lid, van het omgevingsvergunningsdecreet, naar luid waarvan niemand zonder voorafgaande omgevingsvergunning een project dat bij of krachtens de decreten is onderworpen aan vergunningsplicht mag uitvoeren, exploiteren, verkavelen of een vergunningsplichtige verandering eraan doen. In dit verband wordt in de bestreden beslissing overwogen dat de naleving van de voorafgaande vergunningsplicht “behoort tot de meest elementaire verplichtingen

van de exploitant van een ingedeelde inrichting of activiteit". Tevens wordt in de motivering uitdrukkelijk aangegeven dat de exploitant zich niet kan beroepen op sociale of economische redenen om de activiteiten zonder vergunning voort te zetten.

14. Als beroepsinstantie in het kader van de bestuurlijke handhaving is de verwerende partij ertoe gehouden om alle wettelijk beschikbare middelen aan te wenden om een milieumisdrijf te doen beëindigen. Dit is nog meer het geval wanneer het milieumisdrijf bestaat uit de miskenning van een 'elementaire' decretale verplichting. De maatregelen die het DABM aan het bestuur ter beschikking stelt om de naleving van het milieurecht af te dwingen kunnen daarentegen niet aangewend worden als instrument om een onwettige toestand te gedogen.

De uitvoeringstermijn, waarvan sprake in artikel 16.4.8 DABM, mag niet langer zijn dan "de tijd die redelijkerwijs is vereist" om uitvoering te geven aan de opgelegde bestuurlijke maatregel. De beoordelingsbevoegdheid van de Vlaamse minister bij het vaststellen van de uitvoeringstermijn van de bestuurlijke maatregel is derhalve niet volledig vrij, maar begrensd door het tijdsbestek dat "redelijkerwijs" nodig is om de bestuurlijke maatregel praktisch te kunnen uitvoeren.

Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de enige beweegreden om te voorzien in een uitvoeringstermijn van meer dan 9 maanden, erin bestaat de exploitant (andermaal) de gelegenheid te geven om de toestand ter plaatse te regulariseren door het met gunstig resultaat doorlopen van een nieuwe procedure voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning. De uitvoeringstermijn heeft klaarblijkelijk geen uitstaans met de tijd die redelijkerwijs nodig is om het bevel tot stopzetting te kunnen uitvoeren. De bestreden beslissing schendt artikel 16.4.8 DABM doordat aan de opgelegde bestuurlijke maatregel een uitvoeringstermijn wordt verbonden waarvoor geen in rechte aanvaardbare verantwoording bestaat.

15. Het eerste onderdeel van het enige middel is gegrond.

VI. Schadevergoeding tot herstel

16. De verzoekende partijen hebben tijdens de procedure tot nietigverklaring een verzoek tot schadevergoeding tot herstel ingediend.

Luidens artikel 25/3, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ wordt het onderzoek van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel dat is ingediend tijdens de procedure tot nietigverklaring, uitgesteld tot aan het arrest dat een definitieve uitspraak doet over het beroep tot nietigverklaring.

17. Aangezien de onwettigheid van de bestreden beslissing werd vastgesteld, is er reden om het debat te heropenen voor het onderzoek van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 23 maart 2021 waarbij het beroep van de bv Baldewijns & Co tegen de beslissing van de Omgevingsinspectie Limburg van 8 december 2020 tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard.

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 600 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

4. De Raad van State heropent het debat voor het onderzoek van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Carlo Adams**