

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 267.889 van 1 oktober 2026
in de zaak A. 248.658/VII-43.319**

In zake: de BV STRAAL BRONNEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Colin De Beir
kantoor houdend te 9500 Geraardsbergen
Pastorijstraat 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kristien Vanderheiden
kantoor houdend te 3000 Leuven
Diestsevest 47
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 16 juli 2026, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw van 3 juli 2026 ‘houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen het besluit houdende het opleggen van publieke herstelmaatregelen van 23 maart 2026 van omgevingsinspectie Oost-Vlaanderen aan Straal Bronnen BV’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 17 juli 2026 werd, in samenspraak met het aangeduide lid van het auditoraat, de procedurekalender vastgesteld en werden de partijen opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 september 2026.

De nota met opmerkingen en het administratief dossier werden ingediend overeenkomstig de procedurekalender.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 1 september 2026 een verslag opgesteld.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip Stouthuysen, die *loco* advocaat Colin De Beir verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Thalia Aquino, die *loco* advocaat Kristien Vanderheiden verschijnt voor de verwerende 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij baat in Maarkedal een inrichting uit voor het bottelen van bronwater en frisdranken. Zij beschikt daartoe over een milieuvergunning die op 10 mei 2007 werd verleend door de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen, en meermaals werd aangepast. Bij besluit van 21 september 2017 weigert de deputatie de vergunning voor een uitbreiding van de inrichting met een reeds in gebruik genomen waterzuiveringsinstallatie.

3.2. Per brief van 21 januari 2026 deelt de omgevingsinspectie aan de verzoekende partij als volgt haar voornemen mee tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen met dwangsommen:

“Op 14 maart 2024 werd er lastens u een proces-verbaal [...] opgesteld voor een milieumisdrijf, nl. het exploiteren van een afvalwaterzuiveringsinstallatie waarvoor de vereiste indelingsrubriek niet werd opgenomen in uw vergunning. De waterzuiveringsinstallatie is op het bedrijf aanwezig sinds januari 2015.

De voorbije jaren werd u meermaals geverbaliseerd voor de lozing van bedrijfsafvalwater waarbij de emissiegrenswaarden van meerdere parameters werden overschreden. Het meest recente proces-verbaal [...] dateert van 28 mei 2025.

Bijkomend werd u in 2017 én in 2019 aangemaand bepaalde sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden m.b.t. de exploitatie van de grondwaterwinning uit de vigerende milieuvergunningen na te leven. Uit een recent controlebezoek d.d. 8 oktober 2025 op uw bedrijf blijkt dat u daaraan nog steeds geen gevolg heeft gegeven.

De Omgevingsinspectie van de afdeling Handhaving overweegt naar aanleiding van deze vaststellingen en het langdurige karakter van de overtredingen een bestuurlijke maatregel met bestuurlijke dwangsom op te leggen op grond van artikel 16.4 5 en 16.42 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.”

3.3. Bij besluit van 23 maart 2026 legt de gewestelijk toezichthouder bij de omgevingsinspectie Oost-Vlaanderen verschillende bestuurlijke maatregelen op, waaraan dwangsommen worden gekoppeld.

3.4. De verzoekende partij dient bestuurlijk beroep in tegen het besluit van 23 maart 2026. Het bestreden besluit verklaart het beroep gedeeltelijk gegrond in de zin dat de uitvoeringstermijn van bepaalde maatregelen wordt verlengd. De bestuurlijke maatregelen en de hieraan gekoppelde dwangsommen worden voor het overige bevestigd.

Het bestreden besluit bevat volgende motieven:

“2.3. Over het bestaan van het misdrijf en de herstelplicht

De [verzoekende partij] betwist niet dat zij het milieumisdrijf heeft gepleegd en de herstelplichtige is.

[...]

De [omgevingsinspectie] heeft in het proces-verbaal [...] vastgesteld dat de [verzoekende partij] de artikelen 5.2.1, § 6 en 5.4.9 van het [decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM)] en artikel 6 van het [decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: Omgevingsvergunningsdecreet)] heeft geschonden op de inrichting. Meer bepaald werden de volgende schendingen vastgesteld:

- Het lozen van bedrijfsafvalwater via een afvalwaterzuiveringsinstallatie zonder te beschikken over de vereiste en voorafgaande omgevingsvergunning hiervoor
- Het niet naleven van de toepasselijke sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden met betrekking tot de grondwaterwinning.

De schending van het DABM en het Omgevingsvergunningsdecreet vormden tot voor 1 april 2026 een milieumisdrijf als bedoeld in het DABM en na 1 april 2026 een misdrijf als bedoeld in het [kaderdecreet van 14 juli 2023 'over de handhaving van Vlaamse regelgeving' (hierna: KVH)] en de krenking van de belangen die door deze regelgeving worden beschermd vormen publieke schade in de zin van artikel 2, 24° van het KVH. De [omgevingsinspectie] kon rechtmatig overgaan tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen en de [verzoekende partij] is ook na 1 april 2026 overeenkomstig artikel 47, eerste lid van het KVH verplicht om deze publieke schade te herstellen.

2.4. Over de proportionaliteit van de bestreden beslissing

De [verzoekende partij] werpt op dat de herstelmaatregel die haar verplicht om de lozing van bedrijfsafvalwater via de waterzuiveringsinstallatie onmiddellijk stop te zetten, niet in verhouding staat tot de feiten. Meer bepaald verwijst de [verzoekende partij] naar de studie en het actieplan die door het studiebureau [...] worden opgesteld om te besluiten dat een [tijdelijke] overgangsmaatregel meer gepast zou zijn dan de onmiddellijke stopzetting van de lozing.

Volgens het evenredigheidsbeginsel [...] moet er bij het opleggen van maatregelen voor gezorgd worden dat er geen kennelijke onevenredigheid bestaat tussen de feiten die aan de maatregelen ten grondslag liggen en de maatregelen die op grond van die feiten worden opgelegd.

Publieke herstelmaatregelen zijn maatregelen die gericht zijn op het herstel van publieke schade. Het behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de [omgevingsinspectie] om, na de vaststelling van een milieumisdrijf en de bijhorende publieke schade, te oordelen of er al dan niet herstelmaatregelen moeten worden opgelegd en om, in bevestigend geval, de maatregelen, al dan niet in combinatie met een bestuurlijke dwangsom, op te leggen die zij passend acht. De [omgevingsinspectie] moet hierbij rekening houden met de relevante bepalingen van Titel XVI van het DABM, het KVH, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In dit geval heeft de [omgevingsinspectie] gekozen voor feitelijk herstel door een volledige terugkeer naar een toestand die gelijkwaardig is aan de referentietoestand. Meer bepaald heeft de [omgevingsinspectie] de [verzoekende partij] verplicht om de lozing van bedrijfsafvalwater via de waterzuiveringsinstallatie onmiddellijk stop te zetten. Dit stopzettingsbevel geldt tot een omgevingsvergunning wordt verleend voor deze activiteit en tot een studie met actieplan is opgesteld door een erkend deskundige water.

Een van de basiskennmerken van de herstellplicht is dat de publieke schade integraal wordt hersteld, zoals wordt aangegeven in artikel 48 van het KVH. Het opleggen van herstelmaatregelen die doeltreffend zijn om een einde te stellen aan een door een decreet verboden activiteit of toestand of anderszins om de daaruit volgende publieke schade te herstellen, schendt het redelijkheids- of evenredigheidsbeginsel in principe niet. De [omgevingsinspectie] is er immers toe gehouden om alle wettelijk

beschikbare middelen aan te wenden om de door het Omgevingsvergunningsdecreet vooropgestelde meldings- en vergunningsplicht en de decretale verplichting om de toepasselijke milieuvoorwaarden na te leven te handhaven en om de publieke verliezen die met deze onregelmatigheid gepaard gaan te herstellen.

Desalniettemin stelt artikel 48, §2, tweede lid van het KVH dat de overtreder niet kan worden verplicht tot feitelijk herstel in de mate waarin het niet realiseerbaar is, het kennelijk onevenredig is met de *in concreto* vastgestelde publieke verliezen of het kennelijk onevenredige schade toebrengt aan de belangen van de overtreder of derden. Dit betekent dat de bestreden beslissing het redelijkheidsbeginsel moet naleven, waardoor de [omgevingsinspectie] verplicht wordt om binnen de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid ervoor te zorgen dat er geen kennelijke wanverhouding bestaat tussen de feiten die aan de herstelmaatregelen ten grondslag liggen en de maatregelen die op grond van die feiten worden opgelegd.

De lozing van bedrijfsafvalwater via een waterzuiveringsinstallatie zonder te beschikken over de vereiste en voorafgaande omgevingsvergunning voor de toepasselijke rubriek 3.6.3, 2° van de Indelingslijst is een schending van artikel 5.2.1, §6, eerste lid van het DABM en van artikel 6, eerste lid van het Omgevingsvergunningsdecreet.

‘Titel V. Exploitatie van inrichtingen en activiteiten en erkende personen’ van het DABM heeft onder meer tot doel om de mens en het milieu te beschermen tegen onaanvaardbare risico’s en hinder, afkomstig van de exploitatie van ingedeelde inrichtingen en activiteiten.

Dit gebeurt door het instellen van een voorafgaande vergunningsplicht of van een voorafgaande meldingsakte voor exploitatie en verandering naargelang de klasse (eerste, tweede of derde) waarin een inrichting of activiteit wordt ingedeeld en het opleggen van strikte voorwaarden waaraan bij de exploitatie van deze inrichtingen of activiteiten moet worden voldaan.

De klasse waarin een inrichting of activiteit wordt ingedeeld, wordt bepaald door de graad waarin deze inrichting of activiteit geacht wordt belastend te zijn voor de mens en het leefmilieu. De waterzuiveringsinstallatie van de [verzoekende partij] is minstens ingedeeld in de tweede klasse onder rubriek 3.6.3, 2° van de Indelingslijst. Inrichtingen of activiteiten die in de tweede klasse zijn ingedeeld worden geacht minder belastend te zijn voor mens en leefmilieu dan ingedeelde inrichtingen of activiteiten die behoren tot de eerste klasse, doch meer dan ingedeelde inrichtingen of activiteiten die behoren tot de derde klasse, en zijn om die reden onderworpen aan een voorafgaande vergunningsplicht.

De naleving van de voorafgaande vergunningsplicht behoort tot de meest elementaire verplichtingen van de exploitant van een ingedeelde inrichting of activiteit van de tweede klasse. Zij laat de vergunningverlenende overheid toe om kennis te nemen van een voorgenomen exploitatie en om te beoordelen of deze, gelet op de risico’s die de exploitatie voor mens en leefmilieu zou meebrengen, al dan niet vergund kan worden, desgevallend mits oplegging van bijzondere milieuvoorwaarden, en laat de toezichthoudende overheden toe om controle uit te oefenen op de exploitatie van deze inrichting of activiteit. Het biedt derden eveneens de mogelijkheid tot inspraak in het kader van deze besluitvorming.

In dit geval loost de [verzoekende partij] al sinds 2015 bedrijfsafvalwater via een waterzuiveringsinstallatie zonder te beschikken over de daartoe vereiste voorafgaande omgevingsvergunning. Al op 30 oktober 2017 en 22 maart 2019 werd de [verzoekende partij] aangemaand om een omgevingsvergunning aan te vragen voor de waterzuiveringsinstallatie.

Gelet op de ernst van het misdrijf, de lange duur ervan en de onwil van de [verzoekende partij] om dit misdrijf te herstellen, is de eerste maatregel met verplichting om de lozing van bedrijfsafvalwater via de waterzuiveringsinstallatie onmiddellijk stop te zetten, niet kennelijk onredelijk. De studie die door de beroepsindiener werd aangevraagd bij het studiebureau [...], na het bekendmaken van de intentie van de [omgevingsinspectie] om een bestuurlijke maatregel op te leggen, zorgt er niet voor dat de bestreden beslissing kennelijk onredelijk is.

Het eerste middel is niet gegrond.

2.5. Over de uitvoeringstermijn van de maatregelen

In het tweede middel van het beroepsschrift stelt de [verzoekende partij] dat de uitvoeringstermijnen onredelijk kort zijn, omdat zij voor verschillende maatregelen beroep moet doen op derden zoals erkend deskundigen en boorbedrijven en omdat de opmaak van de studie en het actieplan door [...] een lang traject omvat. De [verzoekende partij] verzoekt om de uitvoeringstermijnen te verlengen tot '*redelijke en haalbare*' termijnen.

De hogervermelde discretionaire bevoegdheid waarover de [omgevingsinspectie] beschikt bij het bepalen van gepaste herstelmaatregelen en de daaraan gekoppelde uitvoeringstermijnen is niet onbegrensd. De termijnen die aan herstelmaatregelen worden gekoppeld moeten, net als de herstelmaatregelen zelf, voldoen aan de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het redelijkheidsbeginsel. Dit betekent dat bij de bepaling van die uitvoeringstermijn rekening moet worden gehouden met de tijd die redelijkerwijs nodig is om uitvoering te geven aan de herstelmaatregel. De uitvoeringstermijn mag niet zodanig kort zijn dat de uitvoering van de herstelmaatregel onmogelijk of disproportioneel moeilijk wordt gemaakt. Tegelijk mag een uitvoeringstermijn er evenmin toe leiden dat de herstelmaatregel zinledig wordt gemaakt en dat dwingende rechtsnormen, zoals de decretaal verankerde omgevingsvergunningsplicht, worden omzeild.

De [omgevingsinspectie] heeft verschillende uitvoeringstermijnen gekoppeld aan de onderscheiden herstelmaatregelen, met maatregelen die onmiddellijk, op 1 april 2026, op 1 mei 2026 of na het opstellen van de respectieve registers, analyserapporten en jaarrapporten moeten worden uitgevoerd.

Zoals in het beroepsschrift wordt aangegeven, is de [verzoekende partij] minstens voor de maatregelen 2 tot 6 afhankelijk van derde partijen. De beroepsindiener kan deze maatregelen niet zelf uitvoeren. De uitvoeringstermijnen die aan deze maatregelen worden gekoppeld zijn kort en worden gekoppeld aan hoge dwangsommen. Dit alles maakt dat de uitvoeringstermijnen te kort zijn en de tijdige uitvoering van de herstelmaatregelen disproportioneel moeilijk wordt gemaakt. Een verlenging van de uitvoeringstermijnen is aangewezen.

De [verzoekende partij] geeft niet aan welke uitvoeringstermijnen zouden moeten worden opgelegd. In het licht van de beslissingstermijn van de

minister over het beroep tegen de bestreden beslissing, en rekening houdend met het gegeven dat een te lange uitvoeringstermijn de herstelmaatregel zinledig zou maken, is het passend en kennelijk redelijk om de uitvoeringstermijnen bij de maatregelen 3 tot 6 te verlengen tot 1 augustus 2026. De uitvoeringstermijn bij maatregel 2 wordt verlengd tot 1 september 2026. De overige uitvoeringstermijnen kunnen behouden blijven, waardoor deze maatregelen moeten worden uitgevoerd vanaf de datum van de kennisgeving van dit besluit.

2.6. Over de dwangsommen bij de herstelmaatregelen

In het derde en laatste middel stelt de [verzoekende partij] dat de dwangsommen in de bestreden beslissing onredelijk hoog zijn, gelet op het hersteltraject dat de [verzoekende partij] heeft opgestart. De [verzoekende partij] verwijst hierbij naar haar overeenkomst met het studie bureau [...] en naar verschillende verplichtingen die zij sinds 2024 zou naleven. De [verzoekende partij] verzoekt hierbij om de dwangsommen te matigen of om deze dwangsommen pas te laten verbeuren wanneer zij nalaat *‘om de nodige stappen te zetten’*.

Samen met de maatregelen kan volgens artikel 16.4.2 van het DABM en artikel 52 van het KVH ook een dwangsom worden opgelegd voor het geval dat de maatregelen niet binnen de opgelegde termijn worden uitgevoerd. Zoals hoger reeds werd vermeld, beschikt de [omgevingsinspectie] over de discretionaire bevoegdheid om een dwangsom te koppelen aan de herstelmaatregelen die zij oplegt en om de hoogte hiervan te bepalen. De [omgevingsinspectie] kan deze dwangsommen vrij opleggen indien zij dit redelijk en noodzakelijk acht. De dwangsommen die zij oplegt moeten hierbij wel voldoen aan het redelijkheidsbeginsel, net als de herstelmaatregelen en de uitvoeringstermijnen.

Artikel 3 van de bestreden beslissing bepaalt dat, als de herstelmaatregelen niet binnen de gestelde uitvoeringstermijnen worden uitgevoerd, dwangsommen zullen worden geheven. Het bedrag van de dwangsommen verschilt per herstelmaatregel.

De [omgevingsinspectie] heeft de keuze om bestuurlijke dwangsommen op te leggen en de proportionaliteit van deze dwangsommen als volgt gemotiveerd in de bestreden beslissing:

‘2.2 Noodzakelijkheid van de maatregel en dwangsom – proportionaliteit

Bestuurlijke maatregelen zijn erop gericht een einde te stellen aan een milieumisdrijf, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen. De naleving van deze maatregelen is bijgevolg essentieel om de negatieve impact van het milieumisdrijf te remediëren en naar de toekomst te vermijden.

Overeenkomstig artikel 16.4.2, tweede lid van het DABM kan samen met bestuurlijke maatregelen een bestuurlijke dwangsom worden opgelegd voor het geval dat de bestuurlijke maatregelen niet of niet tijdig worden uitgevoerd. Net als bestuurlijke maatregelen hebben de flankerende dwangsommen geen punitieve finaliteit, maar zijn zij gericht op het herstel van het leefmilieu. De exploitant heeft bovendien zelf in de hand of hij de opgelegde dwangsom(men) al dan niet zal moeten betalen.

...

De gewestelijke toezichthouders van Omgevingsinspectie van de afdeling Handhaving moeten erop toezien dat de exploitant de milieuregelgeving naleeft. In het kader van deze taak ziet de afdeling Handhaving zich genoodzaakt om de voorgenomen bestuurlijke maatregel op te leggen. De bestuurlijke maatregel wordt in combinatie met een bestuurlijke dwangsom opgelegd, welke kan ingevorderd worden als de exploitant de bestuurlijke maatregel niet of niet tijdig naleeft om hem ertoe aan te zetten de maatregel na te leven, en om te voorkomen dat hij nog verder economisch voordeel zou halen uit de gepleegde milieumisdrijven. Zo niet leidt dit tot concurrentievervalsing ten aanzien van concurrerende bedrijven die wel de nodige inspanningen leveren om voormelde milieuregels na te leven.

Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom is rekening gehouden met de financiële draagkracht van de overtreder, en het feit dat het doel van een dwangsom erin bestaat om de exploitant te motiveren de maatregel tijdig na te leven. Het betalen van een dwangsom kan vermeden worden door tijdig te voldoen aan de maatregel.'

Volgens de [verzoekende partij] zijn de opgelegde dwangsommen uit de bestreden beslissing onredelijk hoog, omdat er geen rekening wordt gehouden met het hersteltraject dat werd opgestart door de [verzoekende partij].

De bestuurlijke dwangsom heeft dezelfde finaliteit als de herstelmaatregelen en strekt er niet toe om te straffen, maar wel om de personen aan wie deze maatregelen zijn opgelegd te bewegen tot de regularisatie van het milieumisdrijf. Deze personen hebben zelf in de hand of zij de opgelegde dwangsom al dan niet zullen moeten betalen.

De hoogte van de dwangsom bij de maatregelen wordt in de bestreden beslissing uitvoerig gemotiveerd. De [omgevingsinspectie] heeft er in dit geval voor gekozen om een dwangsom te voorzien in de bestreden beslissing, als drukkmiddel om de naleving van de herstelmaatregelen af te dwingen, aangezien het lange voorafgaande handhavingstraject de onwil van de [verzoekende partij] toont om de gevolgen van haar misdrijven ongedaan te maken. Hierdoor kan niet worden aangenomen dat de [verzoekende partij] de opgelegde maatregelen vrijwillig zou uitvoeren. Bijkomend werd door de [omgevingsinspectie] rekening gehouden met de draagkracht van de [verzoekende partij] en werden bedragen opgelegd die voldoende hoog zijn om de [verzoekende partij] aan te zetten om over te gaan tot het herstel van de verschillende misdrijven.

Verder moet er ook rekening mee worden gehouden dat de uitvoeringstermijnen uit de bestreden beslissing door dit besluit worden verlengd, waardoor de [verzoekende partij] extra tijd krijgt om zich in regel te stellen en om te vermijden dat er dwangsommen verbeuren.

De [omgevingsinspectie] oordeelde terecht dat de bestuurlijke dwangsommen het meest geschikte middel zijn om invloed uit te oefenen op het gedrag van de [verzoekende partij] en dat dit instrument het beste aangewezen is om te voldoen aan de doelstelling tot aansporing. Gelet op de discretionaire bevoegdheid van de [omgevingsinspectie] bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom zijn dwangsommen uit de bestreden beslissing, rekening houdende met de feiten en de houding van de [verzoekende partij], niet kennelijk disproportioneel.

Al deze elementen maken dan ook dat de bestreden beslissing, zowel wat de noodzaak om een bestuurlijke dwangsom op te leggen als wat de hoogte van de flankerende dwangsom betreft, niet in kennelijke wanverhouding staat tot de feiten die aan de bestreden beslissing ten grondslag liggen.
[...]"

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

4. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de door de verwerende partij opgeworpen ontvankelijkheidsexceptie uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die exceptie zou alleen nodig zijn indien de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering tot schorsing vervuld zijn. Dat is, zoals hierna zal blijken, niet het geval.

V. Schorsingsvoorwaarden

5. Krachtens artikel 17, § 1, derde lid, RvS-wet kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat

- de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan volgens de rechtspleging die wordt voorzien voor een beroep tot nietigverklaring, en
- minstens één ernstig middel wordt aangevoerd waarvan het onderzoek zich leent tot een versnelde behandeling en waarmee de nietigverklaring van de bestreden beslissing *prima facie* kan worden verantwoord.

VI. Ernst van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. De verzoekende partij voert de schending aan van “de formele en materiële motiveringsplicht zoals bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, en van het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur, doordat de minister intern tegenstrijdig en minstens onvoldoende draagkrachtig motiveert waarom de afhankelijkheid van derden wél een versoepeling verantwoordt voor maatregelen 2, 3, 4 en 6, maar niet voor maatregel 1”.

Volgens de verzoekende partij kon de verwerende partij niet op een draagkrachtige, zorgvuldige, redelijke en evenredige wijze beslissen dat enkel een onmiddellijke stopzetting van de lozing via de waterzuiveringsinstallatie (maatregel 1) zonder enige overgangsregeling en/of versoepeling van de dwangsomdruk, passend was. De verwerende partij zou dit niet afdoende hebben onderzocht en evenmin afdoende hebben gemotiveerd.

De ontoereikendheid van de motivering volgt volgens de verzoekende partij in het bijzonder uit de interne tegenstrijdigheid van het bestreden besluit. De verwerende partij erkent hierin immers zelf dat de verzoekende partij voor de uitvoering van meerdere herstelmaatregelen afhankelijk is van derden en dat de oorspronkelijke uitvoeringstermijnen te kort zijn. Die vaststelling heeft de verwerende partij ertoe geleid om de uitvoeringstermijnen voor de maatregelen 2, 3, 4 en 6 te verlengen. Maatregel 1 blijft echter ongewijzigd onmiddellijk gelden. Het bestreden besluit zou niet motiveren waarom diezelfde afhankelijkheid van derden niet relevant zou zijn voor maatregel 1. Maatregel 1 is nochtans de meest ingrijpende maatregel, gekoppeld aan de zwaarste dwangsom. Nu maatregel 1 maar kan worden opgeheven mits het verkrijgen van een regularisatievergunning, zou de naleving ervan ook afhangen van de tussenkomst

ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.267.889 VII-43.319-10/17

van derden. De verwerende partij had dan ook volgens de verzoekende partij moeten motiveren waarom die afhankelijkheid van derden wél een verlenging van de uitvoeringstermijnen voor de maatregelen 2, 3, 4 en 6 verantwoordt, maar geen enkele versoepeling, fasering of overgangsregeling verantwoordt voor maatregel 1.

Beoordeling

7. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ verplichten het bestuur in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op afdoende wijze. Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

Van een schending van het redelijkheidsbeginsel zal sprake zijn wanneer het niet denkbaar is dat een zorgvuldig handelende overheid in dezelfde omstandigheden tot dezelfde inhoudelijke beslissing kan komen.

Het evenredigheidsbeginsel wordt geschonden wanneer een maatregel wordt genomen waarvan het gewicht niet in een redelijke verhouding staat tot de ernst van de feiten die eraan ten grondslag liggen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. De beslissing moet berusten op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid worden vastgesteld.

8. Het bestreden besluit legt aan de verzoekende partij verschillende bestuurlijke maatregelen op, waarvan de eerste luidt:

“1) Het onmiddellijk stopzetten van het onvergund lozen van bedrijfsafvalwater via een waterzuiveringsinstallatie aangezien voor de exploitatie van de afvalwaterzuiveringsinstallatie niet de vereiste rubriek in

de milieuvergunning werd opgenomen. Ten bewijze van het stopzetten van de lozing dient elke week een duidelijk leesbare foto van de totaliserende tellerstand van de aanwezige debietmeter per mail te worden bezorgd aan de toezichthouder. Op basis van de foto dient duidelijk te zijn op welke dag en uur de foto werd genomen.”

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, lijkt zij deze maatregel te kunnen naleven zonder tussenkomst van een derde. Het lijkt immers te volstaan dat zij het lozen van bedrijfsafvalwater via een waterzuiveringsinstallatie stopzet, en ten bewijze daarvan wekelijks een foto doorstuurt. De omstandigheid dat aan deze bestuurlijke maatregel maar een einde kan worden gesteld mits een vergunning voor de waterzuiveringsinstallatie, wat de tussenkomst van derden impliceert, lijkt niet te betekenen dat voor de naleving van de maatregel zelf derden moeten tussenkomen.

De situatie lijkt anders te zijn voor de bestuurlijke maatregelen onder nummers 2, 3, 4 en 6, die voor de naleving ervan wel de tussenkomst lijken te vereisen van derden, zijnde aannemers of dienstverleners waarop de verzoekende partij een beroep zal moeten doen om de maatregel te kunnen naleven. Deze maatregelen lijken immers te vereisen dat de verzoekende partij door een derde een studie laat uitvoeren (maatregel 2), een conforme debietmeter laat plaatsen (maatregel 3), debietmeters laat verzegelen (maatregel 4) en een peilput laat aanleggen (maatregel 6).

De door de verzoekende partij aangevoerde tegenstrijdigheid lijkt dan ook feitelijke grondslag te missen. De verwerende partij acht het passend om de uitvoeringstermijnen van bepaalde maatregelen te verlengen in vergelijking met de termijnen die door de omgevingsinspectie in eerste bestuurlijke aanleg werden opgelegd, omdat die maatregelen de tussenkomst van derden vereisen. Nu de eerste bestuurlijke maatregel geen tussenkomst van derden lijkt te vereisen, lijkt dat motief niet relevant te zijn voor een aanpassing van de uitvoeringstermijn van die maatregel.

Het blijkt op het eerste gezicht overigens niet dat de verzoekende partij in haar bestuurlijk beroepschrift de grief betreffende de uitvoeringstermijnen ook heeft betrokken op de eerste bestuurlijke maatregel.

9. De in het middel ontwikkelde kritiek van de verzoekende partij lijkt voor het overige beperkt te zijn tot het louter tegenspreken van de bevinding van de verwerende partij dat het in de gegeven omstandigheden gepast is om bestuurlijke maatregelen op te leggen en hieraan bestuurlijke dwangsommen te koppelen. De verzoekende partij lijkt met haar betoog niet aannemelijk te kunnen maken dat het bestreden besluit de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ of de door haar vermelde beginselen van behoorlijk bestuur miskent.

10. Het eerste middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

11. De verzoekende partij voert de schending aan van “de formele en de materiële motiveringsplicht zoals bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, en van het zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur, doordat de minister niet concreet antwoordt op het verzoek van verzoekende partij om een tijdelijke, strikt gecontroleerde overgangsregeling én niet zorgvuldig onderzoekt of een dergelijke overgangsregeling, gekoppeld aan bijkomende controle- en rapporteringsverplichtingen, mogelijk was”.

Zij zet uiteen dat zij in haar beroepschrift concreet heeft gevraagd om een tijdelijke, strikt gecontroleerde overgangsregeling en daarbij heeft gewezen op een in samenwerking met een studiebureau opgestart traject, de voorbereiding van een studie en actieplan, de bereidheid tot bijkomende controle- en rapporteringsverplichtingen en verdere technische remediëring. De argumenten van het bestreden besluit tot verwerping van dit argument zouden volgens de

verzoekende partij kunnen verklaren waarom handhaving noodzakelijk is, maar zouden niet verantwoorden waarom een tijdelijke overgangsregeling niet mogelijk of onvoldoende zou zijn.

Beoordeling

12. In haar beroepschrift heeft de verzoekende partij haar grief betreffende het voorzien van een overgangsregeling als volgt geformuleerd:

“Verzoekende partij begrijpt dat de overheid maatregelen kan opleggen om een problematische en niet-geregulariseerde toestand te beëindigen en verdere milieurisico’s te vermijden. De ernst van de vaststellingen, inzonderheid de staalname van april 2025, wordt niet ontkend.

De grief richt zich evenwel tegen het feit dat het bestreden besluit kiest voor een onmiddellijke stopzetting, zonder werkbare overgangsregeling, hoewel op dat ogenblik reeds een concreet studietraject was opgestart via [...] met het oog op optimalisatie en remediëring van de waterzuivering. Uit de uitnodiging voor de hoorzitting van 21 januari 2026 blijkt bovendien dat maatregel 2 precies bestond uit een studie en actieplan door een erkend deskundige water, waarop [...] vervolgens effectief is ingegaan.

Verzoekende partij meent dat de Minister kan en moet beoordelen of een tijdelijke, strikt gecontroleerde overgangsregeling niet passender is dan een onmiddellijke stillegging, bijvoorbeeld onder voorwaarden van wekelijkse rapportering, staalname, tellerstand en versnelde uitvoering van de technische en administratieve maatregelen.”

13. Het bestreden besluit lijkt die grief op afdoende wijze te hebben beantwoord door erop te wijzen dat het niet kennelijk onevenredig en onredelijk is om te kiezen voor de onmiddellijke stopzetting van de lozing via de onvergunde waterzuiveringsinstallatie, in plaats van de door de verzoekende partij voorgestelde tijdelijke overgangsmaatregel. Daarbij wijst de verwerende partij op de omstandigheid dat de lozing via de onvergunde installatie een ernstig misdrijf is dat al verschillende jaren wordt gepleegd, en dit ondanks het feit dat de verzoekende partij meermaals werd aangemaand om de situatie te regulariseren.

Een bestuurlijke maatregel lijkt er bovendien niet in te kunnen bestaan de voortzetting van een misdrijf te gedogen. Ook zonder de bestuurlijke maatregel lijkt de verzoekende partij ertoe verplicht te zijn om de exploitatie van de vergunningsplichtige inrichting die zonder omgevingsvergunning wordt

uitgebaat, onmiddellijk stop te zetten. De verzoekende partij lijkt met het middel de voortzetting te beogen van een ongeoorloofde toestand zodat zij geen wettig belang lijkt te hebben bij het middel.

14. Het middel is niet ernstig.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

15. De verzoekende partij voert de schending aan van “de formele en materiële motiveringsplicht zoals bedoeld in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, en van het evenredigheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur, in zoverre de aan maatregel 1 gekoppelde dwangsommen integraal worden behouden zonder afzonderlijke beoordeling van de impact van het ontbreken van een overgangsregeling”.

Volgens de verzoekende partij werken de motiverings- en zorgvuldigheidsgebreken met betrekking tot maatregel 1 door in de daaraan gekoppelde dwangsommen. Indien niet afdoende wordt gemotiveerd waarom maatregel 1 onmiddellijk en zonder overgangsregeling moet gelden, zou evenmin zonder afdoende motivering en zorgvuldig onderzoek worden verantwoord waarom de daaraan gekoppelde dwangsomdruk integraal behouden blijft.

Dit zou volgens de verzoekende partij des te meer gelden nu de verwerende partij zelf erkent dat bepaalde maatregelen door afhankelijkheid van derden niet binnen de oorspronkelijke termijnen konden worden uitgevoerd.

De verwerende partij had volgens de verzoekende partij minstens afzonderlijk moeten onderzoeken en motiveren of de dwangsommen gekoppeld aan maatregel 1, in afwachting van de uitvoering van de technische en administratieve regularisatiestappen, proportioneel bleven, dan wel of een tijdelijke fasering, matiging of koppeling aan bijkomende controleverplichtingen

aangewezen was.

Beoordeling

16. In zoverre de verzoekende partij aanvoert dat de grieven die in het eerste en het tweede middel worden uiteengezet ten aanzien van de eerste bestuurlijke maatregel, doorwerken naar de bestuurlijke dwangsommen die aan die de overtreding van die maatregel worden gekoppeld, lijkt te kunnen worden volstaan naar de vaststelling dat die middelen hiervoor niet ernstig werden bevonden om ook die kritiek als niet ernstig af te wijzen.

17. Het bestreden besluit lijkt op afdoende wijze, met verwijzing naar de uitdrukkelijk hernomen motieven van de in eerste bestuurlijke aanleg genomen beslissing, te motiveren dat het verantwoord is om de bestuurlijke maatregelen die aan de verzoekende partij worden opgelegd, te koppelen aan bestuurlijke dwangsommen. Eveneens lijkt de verwerende partij daarbij geen onevenredige of onzorgvuldige verantwoording geboden te hebben voor de hoogte van de dwangsommen. De verzoekende partij lijkt met haar betoog niet aannemelijk te kunnen maken dat het bestreden besluit de bepalingen zou miskennen van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ of van de door haar vermelde beginselen van behoorlijk bestuur.

18. Het middel is niet ernstig.

VII. Conclusie

19. Bij gebreke aan minstens één ernstig middel waarmee de nietigverklaring van de bestreden akte *prima facie* kan verantwoord worden, wordt niet voldaan aan één van de voorwaarden die gesteld worden in artikel 17, § 1, derde lid, RvS-wet opdat de vordering tot schorsing kan worden toegewezen.

BESLISSING

De Raad van State verwierpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken op een oktober tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Francis Van Nuffel,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Francis Van Nuffel