

houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

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. Op 6 december 2007 wordt een vergunning verleend voor het veranderen van het afvalverwerkend bedrijf. Op 15 november 2012, 27 augustus 2013 en 30 maart 2017 is er akte genomen van een kleine verandering.

De exploitatie heeft vanaf 2013 het voorwerp uitgemaakt van meerdere processen-verbaal en bestuurlijke maatregelen.

Op 4 oktober 2018 dient het college van burgemeester en schepenen van de stad Ninove een verzoek in tot opheffing van de milieuvergunningen op grond van de volgende argumenten:

“ ...

- *de exploitant weigert, sedert 2003, zich te conformeren aan de op zijn inrichting van toepassing zijnde algemene, sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden, met substantiële hinder voor de buurt tot gevolg:*
 - o *het systematisch overschrijden van de vergunde opslaghoeveelheden;*
 - o *de afwezigheid van de in de milieuvergunning van 23 januari 2003 opgelegde groenaanplant (conform het voorstel van groenaanplant zoals goedgekeurd door de stad Ninove bij collegebeslissing van 3 juli 2008);*
 - o *de afwezigheid van de in de milieuvergunning van 23 januari 2003 opgelegde bufferzone van 12 meter (langsheen de perceelsgrens die aansluit op het natuurgebied).*
- *dit resulteerde in talloze klachten, bezwaren, aanmaningen, processen-verbaal en veroordelingen (zowel op strafrechtelijk als op burgerrechtelijk vlak) met exploitatieverbod lastens TIM bvba. desondanks blijft TIM bvba tot op vandaag voort exploiteren, met inbreuk op de toepasselijke milieuvergunningsvoorwaarden, zodat de stad geen andere mogelijkheid ziet dan te verzoeken om de aan TIM bvba verleende milieuvergunningen op te heffen;*
- *er werd op 22 oktober 2018 een bestuurlijke maatregel opgelegd door de Vlaamse overheid, afdeling Handhaving (stopzetting van alle aanvoer, legale afvoer blijft toegestaan).*

...”

Na de hoorzitting van 19 februari 2019, beslist de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen op 14 maart 2019 tot opheffing van de vergunningen voor het exploiteren van een afvalverwerkend bedrijf van de verzoekende partij. De beslissing is onder meer als volgt gemotiveerd:

“ ...

Het is aangewezen om de milieuvergunningen op te heffen omwille van de volgende redenen:

- *Vanaf het begin van de exploitatie tot nu (gedurende de periode van 2003 tot 2018) werden de voorwaarden niet nageleefd, ondanks de aanmaningen, PV 's, veroordelingen, bestuurlijke maatregelen e.d.;*
- *De overtredingen die in de periode werden vastgesteld, werden op de hoorzitting ook niet betwist door de exploitant;*

- Op de hoorzitting werd nog altijd geen plan met maatregelen voorgelegd wat het bedrijf zal doen om de voorwaarden wel na te leven;
- Het bedrijf heeft op de hoorzitting zelfs aangegeven dat hinder inherent is aan de activiteiten van afval, opslag en verwerking (in de zomer zorgt afval voor “stof”, in de winter voor “pap”); hiermee kan niet akkoord gegaan worden; indien het bedrijf de voorwaarden wel zou naleven, zou de hinder wel binnen de grenzen van het aanvaardbare kunnen gehouden worden;
- Het bedrijf is nu bezig met de afvoer van afvalstoffen maar de buffer naar het natuurgebied kan nog steeds niet gerealiseerd worden door de te grote opslaghoeveelheden;
- Het bedrijf beweert dat de groenbuffer door de stad zou moeten worden aangelegd (aangezien de stad dit ook zou gedaan hebben voor een naburig bedrijf); het betreft echter een verplichting die het bedrijf zelf moet nakomen; de groenbuffer zou volgens het bedrijf voor 70% in orde zijn; er kunnen echter geen foto's of bewijsstukken voorgelegd worden dat de buffer zou gerealiseerd zijn; de bewering van het bedrijf is strijdig met wat de afdeling Handhaving hierover stelt (namelijk dat de groenbuffer niet gerealiseerd is);
- Er zijn onderhandelingen lopende met het naburige bedrijf La Lorraine dat bereid zou zijn de terreinen van de bvba TIM aan te kopen; het bedrijf overweegt om uit te wijken naar Lessines;
- Het argument dat de milieuvergunningen niet mogen worden opgeheven omdat de afvoer anders niet kan gerealiseerd worden, houdt geen steek. Indien de milieuvergunningen worden opgeheven, is het bedrijf verplicht om de aanwezige afvalstoffen onmiddellijk af te voeren.

OVAM bevestigde per mail van 22 februari 2019 dat, indien de milieuvergunningen worden opgeheven, de afvalstoffen wel nog legaal kunnen worden afgevoerd. Dit dient te gebeuren conform de geldende regelgeving inzake afvalstoffen. OVAM stelt dat het aangewezen is om in het opheffingsbesluit een termijn op te nemen waarbinnen de afvalstoffen moeten afgevoerd zijn. OVAM stelt dat de termijn dient te worden bepaald in overleg met de afdeling Handhaving die zicht heeft op de hoeveelheid en het type aanwezige afvalstoffen.

De afdeling Handhaving heeft per mail van 25 februari 2019 een voorstel gedaan van termijnen binnen dewelke de afvalstoffen dienen te worden afgevoerd.

Op basis van de stukken in het dossier bevinden zich op het terrein van Tim bvba maximaal 9000 m³ afvalstoffen, waarvan:

ofwel de opslag (en verwerking) niet vergund is,

ofwel de opslaghoeveelheden de vergunde hoeveelheden overschrijden.

Uit ervaring lijkt het redelijk en praktisch haalbaar dat er dagelijks 200 m³ afval afgevoerd wordt. Om 9000 m³ afval af te voeren aan die gemiddelde dagelijkse afvoerhoeveelheid, zijn er dus 45 werkdagen nodig.

Bijgevolg stelt de afdeling Handhaving voor om als afvoertermijn voor de betreffende afvalstoffen 2 à 2,5 maanden te nemen.

Volgens de stukken in het dossier liggen er, behalve de voormelde 9000 m³ afvalstoffen, op het terrein van Tim bvba ook ca. 6500 m³ afvalstoffen en materialen waarvoor de opslag wel vergund is. Om deze hoeveelheid af te voeren, omwille van de opheffing van de milieuvergunningen, stelt de afdeling Handhaving een afvoertermijn van 1,5 maand voor.

De afdeling Handhaving wijst erop dat de afvalstoffen dienen afgevoerd te worden door geregistreerde IHM 's (inzamelaars, handelaars of makelaars van afvalstoffen) naar vergunde afvalverwerkers.

In navolging van de informatie aangeleverd door de afdeling Handhaving, wordt als voorwaarde opgelegd dat de nog aanwezige afvalstoffen onmiddellijk en uiterlijk binnen de 4 maanden na dit besluit, dienen te worden afgevoerd conform de geldende regelgeving inzake afval.

...

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 31 maart 2019 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Na de hoorzitting van 9 juli 2019 adviseert de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie op 9 juli 2019 om het beroep te verwerpen en de vergunningen op te heffen. Het advies luidt onder meer als volgt:

“...
...

Huidige situatie

...

De exploitant stelt in zijn beroepsschrift dat er tijdens de hoorzitting in eerste aanleg op 19 februari 2019 stukken overgemaakt werden met een weergave van de afgevoerde materialen in de periode van 18 december 2018 tot en met 18 februari 2019. De afvoer tijdens deze periode zou op het volgende neerkomen:

- houtafval: 665.460 kg;
- metselwerk: 1.333.820 kg;
- papier: 9.340 kg;
- brekerzeef: 2.421.800 kg.

met een totaal van 4.430,42 ton aan materialen.

Tijdens de hoorzitting van de gewestelijke Omgevingsvergunningscommissie (GOVC) van 9 juli 2019, werd door de exploitant meegedeeld dat tijdens de periode van 1 maart tot 3 juli 2019, 13.309,42 ton aan materialen werd afgevoerd.

De vaststellingen van een adviesverlener van de afdeling GOP (Milieu) en de afdeling Handhaving van het departement Omgeving geven echter ook aanvoer van afvalstoffen weer na datum van het bestreden besluit. Tijdens verschillende inspectiebezoeken na de bestuurlijke maatregel van 22 oktober 2018 (17 inspecties in totaal tussen 9 november 2018 en 21 mei 2019) werd door de afdeling Handhaving vastgesteld dat er soms wel en soms geen aanvoer plaatsvond van afval, zijnde grond, grond en stenen, groenafval, bouwpuin en grofvuil. Het blijvend aanvoeren van afvalstoffen werd ook niet betwist door de exploitant tijdens de hoorzitting van de GOVC van 9 juli 2019.

Uit bovenstaande kan duidelijk besloten worden dat er blijvend schendingen plaatsvinden op de sectorale wetgeving en de bijzondere voorwaarden van de vergunningen en dit sinds 2003.

Gelet op de historiek en het niet naleven van de vergunningsvoorwaarden, de bestuurlijke maatregelen en de rechterlijke beslissingen, kan de situatie van het bedrijf, bvba TIM, niet langer aangehouden worden (overtredingen sinds de aanvang van de activiteiten in 2003). Het beginsel van behoorlijk bestuur alsook het gelijkheidsbeginsel ten opzichte van andere uitbaters van gelijkaardige bedrijven die zich wel de nodige inspanningen getroosten om de vigerende wetgeving na te leven worden geschonden. Er bestaat aanleiding toe de lopende vergunningen op te heffen.

Overige beroepsargumenten

De exploitant stelt dat bij het opheffen van de vergunningen de afvoer van afvalstoffen niet als bijzondere voorwaarde kan opgelegd worden omdat 'opslag en verwijdering van afvalstoffen' ingedeeld is in rubriek 2.3 van de indelingslijst van bijlage I bij titel II van het VLAREM. Rubriek 2.3 betreft de opslag en definitieve verwijdering van afvalstoffen, naar onder andere verbrandingsovens of stortplaatsen. De exploitant is enkel vergund voor de opslag en nuttige toepassing van afvalstoffen. In een aanvraag tot opheffing kan echter geen nieuwe rubriek van de indelingslijst van bijlage I bij titel II van het VLAREM worden vergund met betrekking tot het verwijderen van afvalstoffen.

Een inrichting die niet beschikt over een vergunning voor de opslag van afvalstoffen, is echter verplicht deze af te voeren/te laten afvoeren naar een daartoe vergunde verwerkings- /verwijderingsinrichting. Overeenkomstig artikel 12, §1 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen is het immers verboden om afvalstoffen achter te laten in strijd met de voorschriften van dit decreet.

De hinder die mogelijks veroorzaakt wordt door het verwijderen van de aanwezige afvalstoffen weegt niet op tegen de hinder van de opslag (al dan niet vergund) van de aanwezige afvalstoffen.

Overeenkomstig de Europese beginselen van vervuiler betaalt en van preventie moet de exploitant de toegebrachte schade herstellen en de terreinen in hun oorspronkelijke staat herstellen conform het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen en dit op korte termijn, zijnde 4 maanden na de opheffing van de geldende vergunningen. Bijgevolg is het aangewezen dit op te leggen als bijzondere voorwaarde bij de opheffing van de vergunningen.

ALGEMENE CONCLUSIE: VOORWAARDELIJK GUNSTIG VOOR DE OPHEFFING

De hinder en de effecten op mens en milieu en de risico's voor de externe veiligheid, veroorzaakt door de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit, kunnen niet tot een aanvaardbaar niveau worden beperkt. De exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit gebeurt niet overeenkomstig de algemene, de sectorale en de bijzondere milieuvoorwaarden.

Er bestaat aanleiding toe om het beroep ongegrond te verklaren en de vergunningen op te heffen conform artikel 92 van het Omgevingsvergunningendecreet.

...

De verwerende partij beslist op 27 augustus 2019 dat de besluiten van de deputatie van 23 januari 2003, 6 december 2007, 15 november 2012, 30 maart 2017 en het ministerieel voor het exploiteren van het afvalverwerkend bedrijf worden opgeheven. De motieven luiden onder meer als volgt:

“ ...

Volgende processen-verbaal werden tot op heden opgesteld lastens de bvba TIM:

- DE.64.97.164/03 van 24 februari 2003: het in gebruik nemen van een nieuwe inrichting zonder de toezichthouder hiervan in kennis te stellen (en navolgend PV van 6 november 2003);*
- DE.64.H1.0173-12 van 25 september 2012: het veroorzaken van stofhinder en het ontbreken van een groenscherm aan de zuidelijke perceelsgrens (en navolgende PV's van 14 februari, 27 mei en 7 oktober 2013 en van 9 november 2015);*
- DE64 HI 0135-17 van 19 juli 2017: het ontbreken van een stedenbouwkundige vergunning voor een deel van het bedrijfsterrein, het ontbreken van een groenscherm zuidelijke en westelijke perceelsgrens, het niet naleven van de voorwaarden inzake opslag van asbesthoudend afval, het overschrijden van de vergunde opslaghoeveelheden, het onvergund opslaan van afvalstoffen, het veroorzaken van stofhinder (en navolgend PV van 30 november 2017);*
- DE.64.H10216-17 van 20 december 2017: het niet respecteren van de exploitatievoorwaarden, de onvergunde opslag van afvalstoffen, het niet uitvoeren van een bestuurlijke maatregel;*
- DE.64.H1.0165-18 van 1 oktober 2018: het niet respecteren van de exploitatievoorwaarden, de onvergunde opslag van afvalstoffen, de overschrijding van de vergunde opslagcapaciteiten, het niet uitvoeren van een bestuurlijke maatregel;*

- DE.64.H1.0189-18 van 11 oktober 2018: navolgend aan het pv van 1 oktober 2018;
- De.64.H1.0198-18 van 23 oktober 2018: navolgend aan het pv van 1 oktober 2018;
- DE.64.H1.0094-19 van 23 mei 2019: aanvankelijk pv wegens het niet naleven van de bestuurlijke maatregel en de sectorale wetgeving ter zake.

Volgende bestuurlijke maatregelen werden tot op heden opgesteld lastens de bvba TIM:

- 27 mei 2013: de opgeslagen hoeveelheden te behandelen inerte afval/bodem moeten beperkt worden;
- 23 augustus 2017: de stopzetting van alle ingedeelde activiteiten op het stedenbouwkundig niet vergunde perceel 1587/m003, het terugbrengen van de opslag tot de vergunde hoeveelheden, het verwijderen van de niet-vergunde afvalstoffen, het vervolledigen van het groenscherm, het opslaan op een vloeistofdichte bodem, het correct opslaan van asbesthoudend afval, het beheersen van stofhinder;
- 22 oktober 2018: bevel om de aanvoer en bewerking van eender welke afval- of grondstof onmiddellijk en volledig stop te zetten. De legale afvoer van afval- of grondstoffen blijft toegestaan. Het niet naleven van de bestuurlijke maatregel heeft tot gevolg dat een bestuurlijke dwangsom wordt geheven per vastgestelde schending van de regelgeving.

Tegen de bestuurlijke maatregel van 22 oktober 2018 werd door de exploitant beroep aangetekend (7 november 2018), dat onontvankelijk werd verklaard en waarvoor een procedure gestart is bij de Raad van State. Ondertussen heeft de Raad van State de onontvankelijkheidsverklaring geschorst, met als gevolg dat de bestuurlijke maatregel van 22 oktober 2018 van rechtswege niet meer van tel is, en de bestuurlijke maatregel van 23 augustus 2017 terug van kracht is. Deze bestuurlijke maatregel legt hetzelfde op aan het bedrijf, behalve een dwangsom.

In het beroepschrift van 7 november 2018 tegen de bestuurlijke maatregel van 22 oktober 2018, dat door de exploitant mee met het beroepschrift werd overgemaakt, wordt onder andere het volgende gesteld:

...

Hieruit blijkt duidelijk dat de exploitant de vastgestelde overtredingen niet tegenspreekt.

Door de afdeling Handhaving werd op 8 mei 2019 een inspectie extra-muros uitgevoerd. Hieruit bleek dat er nog steeds schendingen zijn van de regelgeving met betrekking tot de opslag van:

- grond - onvergunde opslag (tot een technisch verslag attesteert dat het geen afval is)
- ongesorteerd brandbaar restafval (ruime overschrijding vergunde hoeveelheid: 3000 m³ aanwezig versus 200 m³ vergund);
- gevaarlijk afval (AEEA, oude verfpotten) — niet-vergunde opslag;
- behandeld niet-verontreinigd houtafval — niet-vergunde opslag;
- snoeiafval — niet-vergunde opslag;
- Ytong — niet-vergunde opslag.

Er werd ook vastgesteld dat verschillende niet-inerte afvalstoffen worden opgeslagen op onverharde bodem (waaronder het ongesorteerd brandbaar restafval), wat een risico vormt voor bodemverontreiniging.

Een vaste of mobiele sprinklerinstallatie is eveneens nog steeds niet aanwezig om de stofhinder tot een aanvaardbaar niveau te brengen. De breker zelf is ook niet voorzien van een vernevelinstallatie.

Het vereiste groenscherm ontbreekt nog steeds aan de zuidelijke grens van het kadastraal perceel met nummer 1587/m003 ter hoogte van Preflexibel, waar de opgeslagen afvalstoffen quasi tot op de perceelsgrens gestockeerd zijn.

De bufferstrook aan de westzijde van het bedrijfsperceel (nummer B1587/w002) heeft niet de vereiste breedte van 12 m en is evenmin beplant.

Op 14 juni 2019 werd door de adviesverlener van de afdeling GOP een plaatsbezoek uitgevoerd waarbij onder andere de volgende vaststellingen werden gedaan:

- geen omheining of poort die het afvalbedrijf kan afsluiten;*
- geen verharding van het terrein ten zuiden van het terrein;*
- te grote hoeveelheden afvalopslag tot aan de perceelsgrens met het kabelbedrijf (Preflexibel) en het ingesloten Chinees restaurant, en dus het ontbreken van een groenscherm;*
- het stallen van eigen voertuigen op de toegangsweg tot het kabelbedrijf;*
- opslag van niet vergund afval zoals AEEA, en dit op onverharde vloer her en der;*
- aanvoer van afvalstoffen (2 aanhangwagens van plaatselijke aannemers).*

Hiermee wordt vastgesteld dat de verklaring van de exploitant in zijn beroepschrift van 7 november 2018 tegen de bestuurlijke maatregel van 22 oktober 2018 niet overeenkomt met de realiteit ter plaatse (geen aanvoer van niet-vergunde materialen, groenaanplant en exploitatievrije zone, beperking van de opslaghoeveelheden tot het vergunde).

Tijdens de hoorzitting in eerste aanleg op 19 februari 2019 werden volgens de exploitant stukken bezorgd met een weergave van de afgevoerde materialen in de periode van 18 december 2018 tot en met 18 februari 2019. Deze stukken zijn niet opgeladen op het Omgevingsloket en bijgevolg door de exploitant niet toegevoegd aan het dossier. De exploitant stelt in zijn beroepschrift dat de afvoer tijdens deze periode op het volgende neerkomt:

- houtafval: 665.460 kg;*
- metselwerk: 1.333.820 kg;*
- papier: 9.340 kg;*
- brekerzeef: 2.421.800 kg.*

Uit dit overzicht volgt dat er in de twee maanden, voorafgaandelijk aan de hoorzitting, een totaal van 4.430,42 ton aan materialen werd afgevoerd.

Tijdens de hoorzitting in beroep op 9 juli 2019 werd door de exploitant meegedeeld dat tijdens de periode van 1 maart tot 3 juli 2019 13.309,42 ton aan materialen werd afgevoerd.

De vaststellingen van een adviesverlener van de afdeling GOP en de vaststellingen van de afdeling Handhaving geven echter ook aanvoer weer (ook na de beslissing in eerste aanleg op 14 maart 2019), namelijk tijdens verschillende inspectiebezoeken na de bestuurlijke maatregel van 22 oktober 2018 (17 inspecties in totaal tussen 9 november 2018 en 21 mei 2019) werd door de afdeling Handhaving vastgesteld dat er soms wel en soms geen aanvoer plaatsvond van afval, zijnde grond, grond en stenen, groenafval, bouwpuin en grofvuil. Het blijvend aanvoeren van afvalstoffen werd ook niet betwist door de exploitant tijdens de hoorzitting op 9 juli 2019.

Uit bovenstaande kan duidelijk besloten worden dat de vaststellingen van een adviesverlener van de afdeling GOP en de vaststellingen van de afdeling Handhaving helemaal niet stroken met de stelling van de exploitant uit zijn beroep van 7 november 2018 dat het overgrote deel van de maatregelen die opgelegd zijn in het exploitatieverbod uitgesproken door het hof van beroep te Gent van 24 februari 2017, intussen werd uitgevoerd. De vaststellingen stroken ook niet met de stelling dat het overgrote deel van de opgelegde maatregelen werd uitgevoerd en niet-vergunde materialen geweigerd zullen worden. Er kan alleen vastgesteld worden dat er blijvend schendingen op de sectorale wetgeving en de bijzondere voorwaarden van de vergunningen plaatsvinden (en dit sinds 2003).

Gezien de historiek en de daarmee gepaard gaande getrapte handhaving (na de gangbare aanmaningen, het opstellen van PV's en het opleggen van bestuurlijke maatregelen) is het duidelijk dat de exploitant meer dan genoeg tijd heeft gekregen om zich in orde te stellen met de exploitatievoorwaarden, maar dat de exploitant blijvend, op systematische en langdurige wijze, de milieuregelgeving en zijn vergunningen blijft overtreden.

Deze toestand kan niet langer geduld worden (overtredingen sinds de aanvang van de activiteiten in 2003) en schendt het beginsel van behoorlijk bestuur alsook het gelijkheidsbeginsel ten opzichte van andere uitbaters van gelijkaardige bedrijven die zich wel de nodige inspanningen getroosten om de vigerende wetgeving na te leven.

De exploitant stelt dat bij het opheffen van de vergunningen de afvoer van afvalstoffen niet als bijzondere voorwaarde kan opgelegd worden omdat 'opslag en verwijdering van afvalstoffen' ingedeeld is in rubriek 2.3 van de indelingslijst (bijlage I van titel II van het VLAREM). Rubriek 2.3 betreft de opslag en definitieve verwijdering van afvalstoffen, naar onder andere verbrandingsovens of stortplaatsen. Terwijl de exploitant volgens de bekomen vergunningen vergund is voor de opslag en nuttige toepassing van afvalstoffen. In een vraag tot opheffing van de vergunningen kan geen nieuwe rubriek/ingedeelde inrichting of activiteit worden vergund. Hiervoor zou een nieuwe aanvraag moeten worden ingediend.

Een inrichting die niet beschikt over een vergunning voor opslag van afvalstoffen, is verplicht deze af te voeren/te laten afvoeren naar een daartoe vergunde verwerkings-/verwijderingsinrichting. Overeenkomstig artikel 12, 51, van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen is het immers verboden om afvalstoffen achter te laten en kan in toepassing van artikel 46, §1, 2°, van dit decreet daarvoor een milieuheffing geheven worden.

Het is correct dat afvoer (van afvalstoffen) hinderlijk kan zijn, maar in het kader van het herstellen in de oorspronkelijke staat op korte termijn, zijnde 4 maanden, wordt geoordeeld dat deze hinder beperkt zal zijn en als voorwaarde kan opgelegd worden bij de opheffing van de vergunningen. Het kan zeker niet de bedoeling zijn dat de exploitant zomaar kan aansturen op een ambtshalve sanering.

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT SCHORSING BIJ UITERST DRINGENDE NOODZAKELIJKHEID

De verwerende partij werpt op dat de bestreden beslissing aan de verzoekende partij werd betekend via het omgevingsloket op 29 augustus 2019, waardoor het beroep van de verzoekende partij bij de Raad laattijdig is. De verzoekende partij stelt, met verwijzing naar artikel 158 van het Omgevingsvergunningsbesluit (hierna: OVB), dat de bestreden beslissing enkel analoog op een rechtsgeldige wijze kon betekend worden.

Hierna zal blijken dat er niet is voldaan aan de voorwaarden om de schorsing te bevelen van de bestreden beslissing, zodat de ontvankelijkheid van het beroep van de verzoekende partij in de huidige stand van het geding niet moet beoordeeld worden.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT SCHORSING BIJ UITERST DRINGENDE NOODZAKELIJKHEID

Op grond van artikel 40, §2, eerste lid DBRC-decreet kan de Raad bij uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing bevelen op voorwaarde dat er een uiterst dringende noodzakelijkheid wordt aangetoond en dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de vernietiging van de bestreden beslissing op het eerste gezicht kan verantwoorden.

A. Ernstige middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 93 van het Omgevingsvergunningsdecreet (hierna: OVD), van het legaliteitsbeginsel en van het verbod van bevoegdheidsoverschrijding, in samenhang gelezen met het zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

De verzoekende partij stelt dat zij administratief beroep heeft aangetekend op 30 maart 2019. Op 16 april 2019 verzoekt het departement Omgeving om bijkomende stukken te bezorgen, met name het bewijs van de gelijktijdige verzending van het beroep aan de deputatie. Op 18 april 2019 antwoordt de verzoekende partij dat haar geen regelgeving bekend is, van toepassing op de procedure tot schorsing of opheffing van de omgevingsvergunning die een dergelijke ontvankelijkheidsvoorwaarde voorschrijft. Dezelfde dag dient de verzoekende partij een tweede maal hetzelfde beroep in, dit keer wel met een gelijktijdige verzending van een afschrift aan de deputatie. Op 29 april 2019 deelt het departement Omgeving aan de raadsman van de verzoekende partij mee dat het beroep ontvankelijk en volledig is, zonder te verduidelijken op welk beroep deze brief betrekking heeft.

In de bestreden beslissing wordt gesteld dat het beroep werd ontvangen op 31 maart 2019 en ontvankelijk werd verklaard op 29 april 2019, hetgeen volgens de verzoekende partij 3 gevolgen heeft:

- (1) het beroep ingediend op 30 maart 2019 werd toch ontvankelijk verklaard, maar dit blijkt niet uit de bestreden beslissing, zodat de bestreden beslissing op dat punt niet afdoende is gemotiveerd;

- (2) bij gebrek aan een tijdige beslissing over de ontvankelijkheid van het beroep (artikel 93, derde lid OVD) neemt de beslissingstermijn (120 dagen) een aanvang 30 dagen na het indienen van het beroep, zijnde 29 april 2019, waardoor de bestreden beslissing laattijdig werd genomen;
- (3) de verzoekende partij heeft twee afzonderlijke beroepen ingediend en er werd over het tweede beroep geen beslissing genomen, zodat dit beroep geacht wordt te zijn ingewilligd.

Beoordeling door de Raad

1.

In de bestreden beslissing wordt overwogen:

“Het beroep is ontvangen op 31 maart 2019 en ontvankelijk verklaard op 29 april 2019”.

Op het eerste gezicht blijkt daaruit welk beroepsschrift de verwerende partij in aanmerking heeft genomen en welk beroepsschrift ontvankelijk werd bevonden.

2.

Artikel 93, derde lid OVD bepaalt dat de Vlaamse regering een beslissing neemt over het ingestelde beroep binnen een termijn van honderdtwintig dagen die ingaat, ofwel vanaf de dag na de datum dat de vergunninghouder of de exploitant op de hoogte wordt gebracht dat zijn beroep ontvankelijk en volledig is, ofwel *“bij ontstentenis van een beslissing daarover”*, de dertigste dag na de datum waarop het beroep werd ingediend.

Zoals de verzoekende partij zelf stelt werd ze met een brief van 29 april 2019 op de hoogte gebracht dat het beroep ontvankelijk en volledig is. De beslissingstermijn van 120 dagen gaat derhalve in *“vanaf de dag na de datum dat de vergunninghouder of de exploitant op de hoogte wordt gebracht dat zijn beroep ontvankelijk en volledig is”*, zodat op het eerste gezicht de bestreden beslissing, genomen op 27 augustus 2019, tijdig is genomen.

3.

De argumentatie van de verzoekende partij dat zij twee afzonderlijke beroepen heeft ingediend en er over het tweede beroep geen beslissing werd genomen, maakt op het eerste gezicht niet duidelijk hoe dit de wettigheid van de bestreden beslissing aantast. Op de zitting verklaart de verzoekende partij dat dit onderdeel niet bedoeld is als kritiek op de bestreden beslissing.

4.

De conclusie van het voorgaande is dat de verzoekende partij op het eerste gezicht geen schending aantoot van de door haar aangevoerde bepalingen en beginselen.

Het eerste middel is niet ernstig.

Tweede middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 158, juncto de artikelen 153 en 147 Omgevingsvergunningbesluit (hierna: OVB), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel en het beginsel van de hoorplicht en het fair play beginsel.

De verzoekende partij stelt dat behalve de aangetekende brief van 16 april 2019 en de aangetekende brief van 29 april 2019 er niet op analoge wijze werd gecommuniceerd met de verzoekende partij of haar raadsman. De raadsman van de verzoekende partij heeft zelf moeten achterhalen wanneer de hoorzitting van de GOVC exact plaatsvindt. Evenmin heeft men zich de moeite getroost om de raadsman van de verzoekende partij aan het Omgevingsloket toe te voegen, ondanks diens uitdrukkelijk verzoek daartoe.

Bijgevolg heeft de verzoekende partij niet (tijdig) kennis kunnen krijgen van alle uitgebrachte adviezen en stukken uit het dossier zodat zij ook niet ten volle haar recht tot horen heeft kunnen uitputten.

Alleszins stelde de verzoekende partij ook vast dat het college van burgemeester en schepenen tijdens de hoorzitting aanwezig was, maar ook haar standpunt heeft kunnen brengen in afwezigheid van de verzoekende partij. Hoewel het college van burgemeester en schepenen om advies werd verzocht, is zij ook de verzoeker tot opheffing en aldus rechtstreeks betrokken partij.

Beoordeling door de Raad

1.

In de bestreden beslissing wordt onder de titel "HOORZITTING" onder meer gesteld dat de beroepsindiener/exploitant tijdens de GOVC van 9 juli 2019 werd gehoord en dat hij verklaart dat "*De adviezen zijn gelezen*".

De verzoekende partij overtuigt derhalve op het eerste gezicht niet dat zij door de digitale communicatie van de hoorzitting niet op nuttige wijze kennis heeft gekregen van de uitgebrachte adviezen. Het is ook niet duidelijk naar welke andere "*stukken uit het dossier*" de verzoekende partij verwijst. De verzoekende partij maakt op het eerste gezicht alleszins niet aannemelijk dat zij "*niet ten volle haar recht tot horen heeft kunnen uitputten*".

2.

De verzoekende partij argumenteert ook nog dat het college van burgemeester en schepenen om de opheffing van de vergunningsbesluiten heeft verzocht en daardoor een rechtstreeks betrokken partij is. Het is voor de Raad niet duidelijk of de verzoekende partij hekelt dat het college aanwezig was op de hoorzitting, dan wel of wordt aangevoerd dat het college ten onrechte haar standpunt heeft uitgebracht in afwezigheid van de verzoekende partij. Over dit laatste wordt in elk geval geen verdere uitleg gegeven dan op de openbare zitting waarbij de verzoekende partij verklaart dat toen zij de hoorzitting heeft verlaten het college nog aanwezig was. Het is op het eerste gezicht evenmin duidelijk welke bepaling of beginsel de verzoekende partij geschonden acht en op welke wijze die zou geschonden zijn. Voor zover de argumentatie als middelonderdeel is bedoeld, is het op het eerste gezicht niet voldoende ontwikkeld om een beoordeling toe te laten.

3.

Het tweede middel is niet ernstig.

Derde middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 92 OVD, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het proportionaliteitsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij betoogt dat uit artikel 92 OVD volgt dat de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit volledig of gedeeltelijk kan schorsen of geheel of gedeeltelijk kan opheffen als de algemene, de sectorale of de bijzondere milieuvorwaarden niet worden nageleefd.

Uit de motieven van de beslissing tot opheffing moet blijken waarom de bevoegde overheid precies heeft gekozen voor de zwaarste maatregel.

In de bestreden beslissing wordt overwogen dat de exploitant zich sedert 2003 weigert te conformeren aan de algemene, sectorale en bijzonder milieuvorwaarden met substantiële hinder als gevolg. Behalve één proces-verbaal van 24 februari 2003 wegens het in gebruik nemen van een nieuwe inrichting zonder hiertoe de toezichthouder in kennis te stellen, werd er voor 25 september 2012 geen enkel proces-verbaal opgesteld.

Bovendien verwijst verzoekende partij naar het vergunningenparcours waarbij de Vlaams minister zelf op 27 augustus 2013 nog overwoog dat er tijdens het plaatsbezoek van 25 januari 2013 geen geluids- of stofhinder kon worden waargenomen ter hoogte van de dichtstbijgelegen woningen of bedrijven.

Tijdens de hoorzitting werd ook een overzicht bijgebracht van de afgevoerde materialen voor de periode van 1 maart 2019 tot en met 3 juli 2019 voor 13.309.420 kg. In de bestreden beslissing wordt dit opgenomen als overweging, maar wordt hieromtrent geen verder standpunt ingenomen. Nochtans toont dit overzicht aan dat er net wel gevolg werd gegeven aan de vaststellingen van de afdeling Handhaving ter plaatse op 8 mei 2019. Zelfs indien er aanvoer was vastgesteld, toont het overzicht ook het afvoer van deze materialen aan.

Het spreekt voor zich dat een verdere afvoer naar de vergunde hoeveelheden net het naleven van de andere algemene, sectorale en bijzondere milieuvorwaarden mogelijk maakt.

Intussen werd er op 12 juli 2019 een nieuwe bestuurlijke maatregel genomen, waarbij werd beslist om de legale afvoer te beperken tot de onvergunde materialen en tot de vergunde hoeveelheden. De verzoekende partij werd niet verplicht tot de afvoer van alle aanwezige materialen. Bijgevolg is het bijzonder vreemd te nemen dat de Vlaams Minister in het kader van de opheffing, een zwaardere beslissing treft dan de gewestelijke toezichthouder in het kader van de milieuhandhaving.

Tijdens de hoorzitting werd geargumenteed dat een volledige opheffing van alle milieuvergunningen een brug te ver is. In de bestreden beslissing wordt verwezen naar het trapsgewijs optreden van het departement Omgeving maar zij heeft nooit de volledige sluiting bevolen onder de vorm van een bestuurlijke maatregel. Zij liet immers, zelfs met de laatste bestuurlijke maatregel genomen op 22 oktober 2018, nog altijd een legale afvoer toe teneinde de ontruiming van de inrichting mogelijk te maken. Ook de recente maatregel genomen op 12 juli 2018 was in dezelfde zin.

De verwerende partij oordeelt dat het geen steek houdt om aan te voeren dat het opheffen van de milieuvergunningen de legale afvoer onmogelijk maakt. Zij verwijst hiervoor ook naar het standpunt van OVAM. Volgens de verwerende partij kan zij de afvoer als voorwaarde opleggen, ook al is de verzoekende partij van elke milieu- of omgevingsvergunning ontdaan. Dit klopt niet volgens de verzoekende partij. Zowel onder de bijlage 1 bij VLAREM I onder vigeur van het oude milieuvergunningsdecreet, als onder de huidige rubriekenlijst bij het OVD, wordt de rubriek 2.3. omschreven als de 'opslag en verwijdering van afvalstoffen'.

Bijgevolg kan er geen legale afvoer plaatsvinden zonder een omgevingsvergunning.

Dit brengt de verzoekende partij opnieuw bij het argument dat de verwerende partij nergens de proportionaliteit van de zwaarste maatregel beoordeelt. Zij laat zich enkel leiden door de maatregel,

gevraagd door de stad, zonder rekening te houden met de door de verzoekende partij bijgebrachte stukken dewelke de eerder gedane vaststellingen tegenspreken of neutraliseren.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 92 OVD bepaalt dat de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit volledig of gedeeltelijk kan schorsen of geheel of gedeeltelijk kan opheffen als de algemene, de sectorale of de bijzondere milieuvoorwaarden niet worden nageleefd.

De bevoegde overheid beschikt op het eerste gezicht over een ruime beoordelingsruimte om in het kader van het niet-naleven van de algemene, de sectorale of de bijzondere milieuvoorwaarden, de exploitatie van een bepaalde inrichting volledig of gedeeltelijk te schorsen of op te heffen. De Raad mag zijn eigen beoordeling niet in de plaats stellen van het bestuur. De Raad kan enkel nagaan of de motieven tot een volledige of gedeeltelijke schorsing of opheffing afdoende zijn bewezen en of de beoordeling van het bestuur de grenzen van de redelijkheid en de zorgvuldigheid niet overschrijdt.

2.

De verwerende partij beslist in de bestreden beslissing tot de opheffing van de besluiten waarmee aan de verzoekende partij de vergunning werd verleend voor het exploiteren van een afvalwerkend bedrijf.

De inhoudelijke beoordeling voor het nemen van deze maatregel is in de bestreden beslissing bijzonder uitvoerig gemotiveerd, zoals blijkt uit de overwegingen in deze beslissing die zijn aangehaald in de feiten uiteenzetting.

De verwerende partij verwijst vooreerst naar acht processen-verbaal die zijn opgemaakt in de periode van 2003 tot 2019 en naar de verschillende bestuurlijke maatregelen in de periode van 2013 tot 2018, waarbij vermeld wordt dat het beroep van de verzoekende partij tegen de laatst genomen maatregel onontvankelijk werd bevonden, maar dat deze beslissing inmiddels werd geschorst door de Raad van State. De verwerende partij stelt vast dat de verzoekende partij de overtredingen die zijn vermeld in de bestuurlijke maatregel van 22 oktober 2018 niet tegenspreekt. Vervolgens wordt verwezen naar een inspectie door de afdeling Handhaving op 8 mei 2019 waaruit bleek dat er nog steeds schendingen zijn van de regelgeving door verschillende soorten onvergunde opslag, dat verschillende niet-inerte afvalstoffen worden opgeslagen op onverharde bodem (waaronder het ongesorteerd brandbaar restafval), wat een risico vormt voor bodemverontreiniging, dat een vaste of mobiele sprinklerinstallatie nog steeds niet aanwezig is om de stofhinder tot een aanvaardbaar niveau te brengen, dat nog steeds het vereiste groenscherm ontbreekt aan de zuidelijke grens van het kadastraal perceel met nummer 1587/m003 ter hoogte van Preflexibel, waar de opgeslagen afvalstoffen *quasi* tot op de perceelsgrens gestockeerd zijn, dat de bufferstrook aan de westzijde van het bedrijfsperceel (nummer B1587/w002) niet de vereiste breedte van 12 meter heeft en evenmin is beplant. Er wordt verder verwezen naar een plaatsbezoek op 14 juni 2019 door de adviesverlener van de afdeling GOP waarbij onder meer werd vastgesteld dat er geen omheining of poort is die het afvalbedrijf kan afsluiten, dat er geen verharding is ten zuiden van het terrein, dat er te grote hoeveelheden afvalopslag zijn tot aan de perceelsgrens met het kabelbedrijf (Preflexibel) en het ingesloten Chinees restaurant en dat dus een groenscherm ontbreekt, dat eigen voertuigen worden gestald op de toegangsweg tot het kabelbedrijf, dat er her en der opslag is van niet vergund afval zoals AEEA op onverharde vloer en dat er aanvoer is van afvalstoffen (2 aanhangwagens van plaatselijke aannemers). De verwerende partij besluit daaruit dat de verklaring van de verzoekende partij in haar beroepschrift van 7

november 2018 tegen de bestuurlijke maatregel van 22 oktober 2018 niet overeenkomt met de realiteit ter plaatse (geen aanvoer van niet-vergunde materialen, groenaanplant en exploitatievrije zone, beperking van de opslaghoeveelheden tot het vergunde). De verwerende partij somt vervolgens de hoeveelheden afvoer op die door de verzoekende partij worden aangegeven, maar stelt daartegenover dat uit de vaststellingen van een adviesverlener van de afdeling GOP en uit de vaststellingen van de afdeling Handhaving ook weer aanvoer blijkt (ook na de beslissing in eerste aanleg op 14 maart 2019) en dat het blijvend aanvoeren van afvalstoffen ook niet betwist wordt door de verzoekende partij tijdens de hoorzitting op 9 juli 2019. De verwerende partij stelt ook vast dat uit het voorgaande blijkt dat de stelling van de verzoekende partij in het beroepsschrift van 7 november 2018 dat het overgrote deel van de maatregelen die opgelegd zijn in het exploitatieverbod uitgesproken door het hof van beroep te Gent van 24 februari 2017, intussen werd uitgevoerd, niet klopt. Evenmin klopt volgens de verwerende partij de stelling dat het overgrote deel van de opgelegde maatregelen werd uitgevoerd en niet-vergunde materialen geweigerd zullen worden. De verwerende partij stelt integendeel vast dat er blijvend schendingen op de sectorale wetgeving en de bijzondere voorwaarden van de vergunningen plaatsvinden (en dit sinds 2003).

De verwerende partij besluit dat gezien de historiek en de daarmee gepaard gaande getrapte handhaving (na de gangbare aanmaningen, het opstellen van PV's en het opleggen van bestuurlijke maatregelen) het duidelijk is dat de verzoekende partij meer dan genoeg tijd heeft gekregen om zich in orde te stellen met de exploitatievoorwaarden, maar dat de verzoekende partij blijvend, op systematische en langdurige wijze, de milieuregelgeving en zijn vergunningen blijft overtreden. De verwerende partij overweegt dat deze toestand niet langer kan geduld worden (overtredingen sinds de aanvang van de activiteiten in 2003) en het beginsel van behoorlijk bestuur schendt alsook het gelijkheidsbeginsel ten opzichte van andere uitbaters van gelijkaardige bedrijven die zich wel de nodige inspanningen getroosten om de vigerende wetgeving na te leven.

Anders dan de verzoekende partij voorhoudt blijkt op het eerste gezicht uit de uitvoerige motieven in de bestreden beslissing op duidelijke en afdoende wijze om welke redenen is beslist tot de volledige opheffing van de vergunningsbesluiten van de exploitatie van de verzoekende partij. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij stelt, is ook standpunt ingenomen ten aanzien van de stellingen van de verzoekende partij, met inbegrip van de stelling dat er bepaalde hoeveelheden materiaal zijn afgevoerd.

De argumentatie van de verzoekende partij dat voordien nog geen dergelijke maatregel is genomen ten aanzien van de exploitatie, houdt op het eerste gezicht niet in dat de thans genomen maatregel, in het licht van de voorgaanden, onredelijk of niet proportioneel is.

3.

De argumentatie van de verzoekende partij dat bij het opheffen van de vergunningen de afvoer van afvalstoffen niet als bijzondere voorwaarde kan worden opgelegd, wordt eveneens in de bestreden beslissing ontmoet. De verwerende partij stelt dat een inrichting die niet beschikt over een vergunning voor opslag van afvalstoffen, verplicht is deze af te voeren/te laten afvoeren naar een daartoe vergunde verwerkings-/verwijderingsinrichting. Overeenkomstig artikel 12, §1 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen is het verboden om afvalstoffen achter te laten en kan in toepassing van artikel 46, §1, 2°, van dit decreet daarvoor een milieuheffing geheven worden. Verder overweegt de verwerende partij dat het correct is dat afvoer (van afvalstoffen) hinderlijk kan zijn, maar dat in het kader van het herstellen in de oorspronkelijke staat op korte termijn, zijnde 4 maanden, deze hinder beperkt zal zijn en als voorwaarde kan opgelegd worden bij de opheffing van de vergunningen en dat het zeker niet de bedoeling kan zijn dat de exploitant zomaar kan aansturen op een ambtshalve sanering.

Deze overwegingen betreft de verzoekende partij niet in haar kritiek, zodat het betoog van de verzoekende partij op dat punt op het eerste gezicht niet de onwettigheid van de bestreden beslissing aantoont.

4.

Het derde middel is niet ernstig.

B. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Aangezien de Raad in het vorige onderdeel heeft vastgesteld dat de verzoekende partij geen ernstige middelen aanvoert, is een onderzoek naar de uiterst dringende noodzakelijkheid niet aan de orde.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid.
2. De uitspraak over de kosten van het beroep wordt uitgesteld tot de beslissing over de vordering tot vernietiging.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 22 november 2019 door de tiende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tiende kamer,

Chana GIELEN

Nathalie DE CLERCQ