

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 141.138 van 24 februari 2005
in de zaak A. 69.640/VII-14.300.**

In zake : de n.v. FLORIZOONE,
die woonplaats kiest bij
Advocaat P. FLAMEY,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Aarlenstraat 25

tegen :

de burgemeester van de gemeente DE PANNE,
die woonplaats kiest bij
Advocaat P. LUYPERS,
kantoor houdende te HEVERLEE-LEUVEN,
Ijzerenmolenstraat 105.

tussenkommende partij :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat B. BRONDERS,
kantoor houdende te OOSTENDE,
E. Beernaertstraat 106.

DE R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. FLORIZOONE op 2 juli 1996 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de burgemeester van de gemeente De Panne waarbij de stopzetting wordt bevolen van iedere verdere exploitatie en ontginning, en van om het even welke andere vorm van werken, op de terreinen langs de Vijverstraat te Adinkerke, kadastraal bekend gemeente De Panne, afdeling 3, sectie E, nr. 1048;

Gelet op het arrest nr. 66.311 van 20 mei 1997 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting ingediend door de verzoekende partij;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 24 juli 1997;

Gelet op de beschikking van 24 juli 1997 die de tussenkomst van het Vlaamse Gewest toelaat;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur G. DE BLEECKERE;

Gelet op de beschikking van 5 april 2004 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 28 december 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 3 februari 2005;

Gehoord het verslag van Staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat J. BOSQUET die, loco Advocaat P. FLAMEY verschijnt voor de verzoekende partij, van Advocaat H.-K. CARÊME die, loco Advocaat P. LUYPERS verschijnt voor de verwerende partij, en van Advocaat P. LOUAGE die, loco Advocaat B. BRONDERS verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur G. DE BLEECKERE;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. De feiten

1. Overwegende dat de feitelijke gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. De verzoekende partij baat aan de Moeresteenweg te De Panne een zandgroeve uit. Bij besluit van 30 april 1987 werd haar daarvoor door de Gemeenschapsminister van Economie en Werkgelegenheid een exploitatievergunning verleend voor de duur van vijftien jaar op de kadastrale percelen De Panne, afdeling 3, sectie E, nrs. 1047/G/10, 1068, 1068/2, 1069 en 1072.

1.2. Op 31 augustus 1987 verleent het college van burgemeester en schepenen van De Panne een bouwvergunning voor "zandwinning in ontginningsgebied + uitbreiden bestaande vijver".

1.3. Op 2 mei 1996 wordt door de Milieu-inspectie West-Vlaanderen een proces-verbaal van overtreding opgesteld lastens Roger FLORIZOONE, bestuurder van de n.v. FLORIZOONE en verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van de vennootschap, wegens zandontginning zonder milieuvergunning op het kadastraal perceel nr. 1048. In dat proces-verbaal wordt onder meer geacteerd :

"Langs de Vijverstraat (oostelijke zijde) te Adinkerke op het kadastraal perceel 1048 wordt een zandontginning uitgebaat zonder milieuvergunning. De zandgroeve is ca 250m lang en de breedte varieert tussen 40m langs de zijde van de Vijverstraat en 60m langs de overstaande zijde. Het terrein beslaat dus een oppervlakte van meer dan 1ha. Het zand is plaatselijk tot ongeveer 5m diep uitgegraven. Rond de groeve is een berm aangelegd van meer dan 1m hoog (zie foto's)".

1.4. Een afschrift van dit proces-verbaal wordt op 3 mei 1996 aan de n.v. FLORIZOONE gestuurd.

1.5. Op 3 mei 1996 verzoekt de afdeling Milieu-inspectie de burgemeester van De Panne "gebruik te maken van de bevoegdheden verleend krachtens artikel 31, § 1, van het Decreet van 28 juni 1985 betreffende de Milieuvergunning en artikel 65, § 1, van Vlarem 1".

1.6. Op dezelfde dag neemt de burgemeester van De Panne het bestreden besluit.

Dit besluit is als volgt gemotiveerd :

"Gelet op het faxbericht dd. 03.05.1996 van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Milieu-inspectie; Op 2 mei 1996 werd door de Afdeling Milieu-inspectie proces-verbaal opgesteld lastens Roger FLORIZOONE wegens het exploiteren van een zandontginning zonder milieuvergunning langs de Vijverstraat te Adinkerke-De Panne, kadastraal bekend De Panne, Afdeling 3, sectie E, nr. 1048;

Gelet op het artikel 31, § 1, van het Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en artikel 65, § 1, van het Vlarem;

Gelet op het verzoek van de Afdeling Milieu-inspectie vervat in het schrijven dd. 03.05.1996 van ir. Lieven WINDELS, ingenieur - leidinggevend ambtenaar";

2. Beoordeling

2.1.1. Overwegende dat de verzoekende partij als eerste middel opwerpt :

"Eerste middel, genomen uit de schending van de artikelen 4 en 31, § 1, van het Decreet van de Vlaamse Raad van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en de artikelen 5 en 65, § 1, van het Besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning (Vlarem I) en bijlage I bij Vlarem I, o.a. rubriek 18, uit de afwezigheid van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag alsmede uit de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel,

doordat, de burgemeester in het bestreden besluit overweegt : 'Op 2 mei 1996 werd door de Afdeling Milieu-inspectie proces-verbaal opgesteld lastens Roger FLORIZOONE wegens het exploiteren van een zandontginning zonder milieuvergunning langs de Vijverstraat te Adinkerke-De Panne, kadastraal bekend De Panne, Afdeling 3, sectie E, nr. 1048', en daarbij de stopzetting beveelt van iedere verdere exploitatie en ontginning op het perceel gekend onder nr. 1048, hoewel op het perceel 1048 enkel een zanddepot wordt aangelegd, en geenszins aan ontginning wordt gedaan,

terwijl, overeenkomstig artikel 31, § 1, van het Milieuvergunningsdecreet en artikel 65, § 1, Vlarem I, de burgemeester de stopzetting van de activiteiten enkel kan bevelen wanneer hij vaststelt dat een vergunningsplichtige inrichting zonder vergunning wordt geëxploiteerd,

en terwijl, voor het aanleggen van een zanddepot voor de tijdelijke opslag van zand, geen milieuvergunning is vereist, nu deze activiteit niet voorkomt op de lijst van de vergunningsplichtige inrichtingen, als bijlage I gevoegd bij Vlarem I,

zodat, de bestreden beslissing, door op grond van artikel 31, § 1, van het Milieuvergunningsdecreet en artikel 65, § 1, Vlarem I de stopzetting te bevelen van activiteiten die niet vergunningsplichtig zijn, geen juridische noch feitelijke grondslag heeft en de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen schendt";

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij repliceert dat op het perceel gekend onder nr. 1048 aan ontginning van zand werd gedaan en niet aan het louter aanleggen van een zanddepot, dat het betrokken perceel een oppervlakte heeft die groter is dan 1 ha, dat het uitbaten van een zandgroeve, groter dan 1 ha, vergunningsplichtig is, dat de verzoekende partij niet over enige vergunning beschikt ten aanzien van perceel nr. 1048 en dat op regelmatige wijze de overtreding van artikel 4 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning werd vastgesteld door de verbaliserende ambtenaren; dat zij besluit "dat verzoekende partij nog steeds de bovengenoemde vaststellingen van de milieu-inspectie niet ontkracht en dat derhalve de bestreden beslissing, die ondermeer is genomen gelet op het proces-verbaal van 2 mei 1996 door de Afdeling Milieu-inspectie lastens FLORIZOONE wegens het exploiteren van een zandontginning zonder milieuvergunning langs de Vijverstraat te Adinkerke-De Panne, Afdeling 3, sectie E, nr. 1048, de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen niet schendt, en daarentegen de rechte vereiste juridische en feitelijke grondslag bezit";

2.1.3. Overwegende dat de tussenkomende partij stelt :

"1.2. Uit het door de Burgemeester van De Panne neergelegde administratief dossier en uit de door tussenkomende partij bijgevoegde stukken, blijkt ontegensprekelijk dat op het betrokken perceel aan zandontginning werd gedaan.

Overigens heeft verzoekende partij vanaf 28 maart 1996 en vooral in de eerste week van april 1996 circa 4000m³ zand geleverd voor de aanleg van de A18, afkomstig van haar wingebied 'Garzebekeveld', waarin het perceel nr. 1048 is gelegen en wat meteen de afgravingen tot op een diepte van 5 meter op het betrokken perceel verklaart.

In het schorsingsarrest van 20 mei 1997 heeft de Raad van State dan ook terecht overwogen dat de stelling van verzoekende partij niet van aard is de vaststellingen van het Bestuur Milieu-Inspectie (opgenomen in het P.V.) te ontkrachten, zodat kan worden aangenomen dat de verzoekende partij op het ogenblik van het nemen van het bestreden besluit zonder de vereiste milieuvergunning een zandgroeve van meer dan 1 ha uitbaatte .

1.3. Uit voorgaande blijkt dat het middel kennelijk elke feitelijke grondslag mist. Verzoekende partij exploiteerde een zandwinning zonder enige exploitatie- of milieuvergunning en zonder bouwvergunning";

2.1.4. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord nog het volgende laat gelden :

"3. De verwerende partij noch de tussenkomende partij tonen aan dat op het perceel nr. 1048 aan zandontginning werd gedaan en niet louter een zanddepot voor het opgespoten zand werd aangelegd.

Uit het P.V. van 2 mei 1996 van de ambtenaren van het bestuur Milieu-Inspectie kan alleszins niet afgeleid worden dat het zou gaan om 'zandontginning'.

Immers, uit de vaststellingen van de verbaliserende ambtenaren kan niet afgeleid worden dat er effectief zand ontgonnen werd. Zij stelden enkel :

«Langs de Vijverstraat (oostelijke zijde) te Adinkerke op het kadastraal perceel 1048 wordt een zandontginning uitgebaat zonder milieuvergunning. De zandgroeve is ca 250 m lang en de breedte varieert tussen 40 m langs de zijde van de Vijverstraat en 60 m langs de overstaande zijde. Het terrein beslaat dus een oppervlakte van meer dan 1 ha. Het zand is plaatselijk tot 5 m diep uitgegraven. Rond de groeve is een berm aangelegd van meer dan 1 m hoog (zie foto's)'.

De verbaliserende ambtenaren geven derhalve geenszins een louter materiële beschrijving van de werkzaamheden ter plaatse, doch kwalificeren de aangetroffen put onmiddellijk als zijnde een zandgroeve in de zin van rubriek 18 van de bijlage bij Vlarem I. De ontginning van zand, d.w.z. het afvoeren van zand van het perceel 1048, stellen zij er niet vast en kunnen zij ook niet vaststellen, nu alle zand ter plaatse is gebleven.

Trouwens, de verbaliserende ambtenaren stelden zelf vast, en dit om 14 u.:

«Op het ogenblik van de inspectie waren er geen activiteiten aan de gang en was er niemand aanwezig. Het rollend materieel (kraan en vrachtwagens) stond opgesteld op een perceel aan de overzijde van de Vijverstraat'.

4. De bewijswaarde van een proces-verbaal tot bewijs van het tegendeel beperkt zich tot de materiële vaststellingen. Aan de juridische gevolgtrekkingen is geen bijzondere bewijswaarde verbonden (zie VERSTRAETEN, R., Handboek Strafvordering, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1993, 404-405, nr. 1251).

Welnu, uit de materiële vaststellingen in het P.V. van 2 mei 1996 kan geen zandontginning afgeleid worden.

Verzoekende partij heeft in de toelichting bij het eerste middel van haar annulatieberoep duidelijk uiteengezet waaruit de aanleg van een zanddepot voor het ontgonnen zand bestaat (cfr. p. 11 annulatieberoep). De vaststellingen van de verbalisanten bevestigen dit.

5. Volledig ten onrechte verwijst verwerende partij naar de verklaring van verzoekende partij in het verzoekschrift onder § 1, I, 1, waar verzoekende partij gesteld heeft een zandgroeve uit te baten onder meer op het perceel nr. 1048.

Deze verklaring is geenszins een erkenning van verzoekende partij alsof zij op het perceel nr. 1048 aan zandontginning zou doen. Uit de verdere uiteenzetting van de feiten in het annulatieberoep is duidelijk op te maken dat op het betrokken perceel geen zand ontgonnen werd, doch dat het perceel dienst zal doen als zanddepot. Het gebruik van de benaming 'zandgroeve' in het annulatieberoep met betrekking tot het perceel nr. 1048 dient dan ook in die zin begrepen te worden.

Dit zanddepot maakt uiteraard deel uit van de activiteiten, nl. de ontginning van zand, op de overige percelen.

6. De verwerende partij meent verder haar standpunt te kunnen staven met het schrijven dd. 17 juni 1996 van ir. Hubert DECRAMER.

Welnu, uit dit schrijven kan geenszins afgeleid worden dat het aangevoerde zand afkomstig zou zijn van perceel nr. 1048.

De verklaring werd bovendien pas na het stopzettingsbevel opgesteld, zodat het eerder 'pour la besoin de la cause' blijkt opgesteld te zijn.

7. De verwerende partij verwijst ten slotte ten onrechte naar het arrest van het Hof van Beroep te Gent dd. 10 september 1996 en naar de beschikking van de Voorzitter van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Veurne dd. 26 juni 1996.

Zowel het Hof van Beroep te Gent als de voorzitter van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Veurne hebben zich onbevoegd verklaard wegens de vermeende afwezigheid van een subjectief recht in hoofde van verzoekende partij.

Hierbij gaven zij een interpretatie aan de bewoordingen van het P.V. van 2 mei 1996, die geen steun vindt in de toestand ter plaatse.

Verzoekende partij heeft supra randnummer 3 uiteengezet dat uit de vaststellingen van de verbaliserende ambtenaren niet afgeleid kan worden dat ter plaatse zand zou ontgonnen zijn.

In het arrest van het Hof van Beroep te Gent valt trouwens te lezen :

«Wanneer, zoals zij voorhoudt, de inrichting als ‘depot voor opspuiting’ zulke ingrijpende werkzaamheden (uitgraven over een oppervlakte van meer dan 1 ha op een diepte variërend van 1 m tot 5 m) vereist, komt het onbegrijpelijk voor dat zij bij het vragen van een exploitatievergunning voor zandwinning en bij de aanvraag van de bouwvergunning dit kadastraal perceel niet uitdrukkelijk in die aanvragen heeft begrepen’.

Het Hof van Beroep te Gent bestempelt de activiteiten van verzoekende partij op perceel nr. 1048 niet als zandontginning, en duidt trouwens niet aan op grond van welke bepaling voor het aanleggen van een tijdelijk zanddepot een milieuvergunning vereist zou zijn.

Bovendien was de inrichting van het zanddepot wel degelijk aangeduid op de bouwplannen en vergund”;

2.1.5. Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie verwijst naar haar verzoekschrift en naar de memorie van wederantwoord;

2.1.6. Overwegende dat de verwerende partij uit het proces-verbaal van 2 mei 1996 waarvan hoger sprake en waarvan de regelmatigheid niet wordt betwist, in redelijkheid kon afleiden dat de verzoekende partij op het ogenblik van het nemen van het bestreden besluit zonder de vereiste milieuvergunning een zandgroeve van meer dan 1 ha uitbaatte; dat in het betrokken proces-verbaal wordt vermeld dat op het perceel nr. 1048, dat meer dan 1 ha groot is, uitgravingen zijn gebeurd, die plaatselijk tot 5 meter diep zijn; dat dit door de verzoekende partij als dusdanig niet wordt betwist; dat de verzoekende partij geen elementen aanbrengt waaruit kan worden besloten dat de verwerende partij haar activiteiten ten onrechte heeft beschouwd als een milieuvergunningsplichtige zandontginning; dat het middel niet gegrond is;

2.2.1. Overwegende dat het tweede middel in essentie als volgt is geformuleerd :

"Tweede middel, genomen uit de schending van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, de schending van de artikelen 31, § 1 e en 33, § 1 van het Decreet van de Vlaamse Raad van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en artikel 65, § 1, van het Vlarem I, uit de afwezigheid van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag en uit schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder de motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel,

doordat, het bestreden besluit zich ertoe beperkt te verwijzen naar een niet nader gekende telefax d.d. 3 mei 1996 van de milieu-inspectie, naar het P.V. van 2 mei 1996 en naar een niet gekend schrijven d.d. 3 mei 1996 van de leidinggevende ambtenaar met een niet nader gekend verzoek,

terwijl, elke administratieve beslissing afdoende en uitdrukkelijk moet zijn gemotiveerd en zodoende een eigen redengeving moet bevatten opdat de betrokkene met kennis van zaken kan nagaan welke de motieven zijn van het stopzettingsbevel, en artikel 33 van het Milieuvergunningsdecreet een specifieke motiveringsplicht oplegt voor de dwangmaatregelen van de bevoegde ambtenaren of de burgemeester,

en terwijl, de burgemeester ambtshalve of op voorstel van de krachtens artikel 29, § 1, van het Milieuvergunningsdecreet aangewezen ambtenaren, de stopzetting 'kan' bevelen wanneer hij vaststelt dat 'een vergunningsplichtige inrichting zonder vergunning wordt geëxploiteerd', zodat de motivering van een stopzettingsbevel minstens dient aan te geven dat het bedrijf vergunningsplichtig is en op grond van welke indelingsrubriek, dat de vergunning ontbreekt en waarom de maatregel zich opdringt,

zodat, het bestreden besluit, door de stopzetting te bevelen van iedere verdere exploitatie en ontginning op het perceel nr. 1048, zonder motivering, de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen schendt";

dat het zeer breedvoerig wordt toegelicht;

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij repliceert :

"2.2.2.1. Het P.V. van 2 mei 1996

Het staat buiten kijf dat het proces-verbaal van 2 mei 1996 op 03 mei 1996 aan verzoekende partij per aangetekend schrijven werd verzonden, zodat de facto en de iure verzoekende partij op de hoogte was en is van de concrete juridische en feitelijke gegevens die zowel aan het proces-verbaal als aan de bestreden beslissing, via dit proces-verbaal, ten grondslag liggen, ondermeer op volgende vlakken :

- de aard van de inrichting : zandontginning;
- de vergunningstoestand : geen milieuvergunning;
- de vaststellingen : zie § 1.8. supra evenals A.D., stuk Nr. 5, pagina 2 e.v.;
- de nadelen voor het milieu : erg kwetsbaar gebied, beïnvloeding van het grondwaterpeil en verzilting van de watervoerende laag;
- rubrieken van VLAREM, bijlage 1 aan Vlarem 1 : rubriek 18;
- de vastgestelde overtreding : in overtreding met art. 4 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning.

De burgemeester, die vanzelfsprekend kennis heeft van de door het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning voorgeschreven procedure in artikel 30, § 2 (kennisgeving van het proces-verbaal binnen vijf werkdagen na vaststelling van de overtreding), voldoet aan de vereisten van de wet uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen door uitdrukkelijk te verwijzen naar dit proces-verbaal en aldus de erin opgenomen vaststellingen tot de zijne te maken in het raam van de bestreden beslissing.

Het doel van de motiveringsplicht, voorgeschreven door de wet van 29 juli 1991 bestaat erin dat de rechtzoekende weet waarom een voor hem ongunstige beslissing is genomen. In het arrest DE WAELE nr. 40.030 van 15 juli 1992 overweegt uw Raad dat wanneer verzoeker niet betwist dat hij in kennis werd gesteld van het advies waarnaar de beslissing verwijst, hij moet geacht worden de inhoud van dat advies te kennen en mocht de tegenpartij er zich toe beperken in de bestreden beslissing te verwijzen naar de in het advies aangevoerde motieven.

De burgemeester stelt terzake vast dat het middel genomen uit de eis van formele motivering doet blijken dat verzoekende partij de motivering van de door hem bestreden beslissing kent, en derhalve niet valt in te zien hoe hij zich nuttig op de ontstentenis van formele motivering kan inroepen (sic) (Arrest STIENLET, Nr. 41.477 van 22 december 1992).

In casu betwist verzoekende partij niet dat hij de inhoud van het proces-verbaal van 2 mei 1996 kent, proces-verbaal dat hem door de verbalisanten aangetekend werd toegezonden, zodat de bestreden beslissing door de verwijzing ernaar, afdoende gemotiveerd is voor alle aspecten die in dit proces-verbaal zijn vermeld.

Ondermeer is het verzoekende partij aldus perfect mogelijk op grond van de door hem gekende motivering, in het bijzonder op het vlak van de aard van de inrichting (zandontginning), van de vastgestelde vergunningsplicht, van de verrichte feitelijke en materiële vaststellingen en van de vastgestelde overtreding, uit te maken of zij met kennis van zaken in rechte zal optreden tegen de bestreden beslissing of niet, zodat ook (aan) deze finaliteit van de uitdrukkelijke motiveringsplicht is voldaan (Arrest NV Syndicaat MACHIENSTEEN, Nr. 43.154 van 3 juni 1993).

De burgemeester van de gemeente DE PANNE besluit dan ook dat de bestreden beslissing de feitelijke en juridische gronden doet kennen waarop ze is gesteund en die haar kunnen verantwoorden, zodat dan ook aan de motiveringsplicht (is) voldaan.

2.2.2.2. De brief en fax van 03 mei 1996

Gelet op de antwoorden geformuleerd in § 2.1.2. en § 2.2.2.1. is de kritiek van verzoekende partij ten aanzien van dit stuk Nr. 7 (A.D) niet langer dienend noch terzake.

In ieder geval is een bevel of zelfs een verzoek (zoals in casu) van een toezichthoudende ambtenaar geen noodzakelijke vereiste en kan de burgemeester ambtshalve de betrokken dwangmaatregel treffen.

In de hypothese van de exploitatie van een inrichting zonder vergunning, zoals in casu, kan de burgemeester autonoom, op eigen gezag, de maatregel tot stopzetting van de bedrijfsactiviteiten, verzegeling en onmiddellijke sluiting nemen (zie R.v.St., FUNTASTIC, nr. 42.524, 1 april 1993, T.M.R., 1993, 235).

De beoordeling en de beslissing van de burgemeester om in de gegeven omstandigheden al dan niet tot het treffen van de stopzettingsmaatregel over te gaan, behoort tot de discretionaire bevoegdheid en vrije appreciatie van de burgemeester.

In de gegeven omstandigheden in concreto heeft verzoekende partij geenszins aangetoond dat het gegeven stopzettingsbevel manifest onredelijk of onevenredig zou zijn, quod non. De omvang van de vastgestelde overtreding spreekt terzake voor zich (zie ondermeer A.D., stukken Nr. 6 en 9).

2.2.2.3. De burgemeester van de gemeente DE PANNE heeft in deze zijn verantwoordelijkheid opgenomen en als vertegenwoordiger van het hoogste gezag op lokaal vlak aldus borg gestaan voor de naleving van de wetten en de besluiten, ook deze die betrekking hebben op de bescherming van een gezond leefmilieu en de beveiliging van de leefomgeving";

dat zij tenslotte verwijst naar de motivering van het arrest nr. 66.311 van 20 mei 1997 dat de vordering tot schorsing heeft verworpen;

2.2.3. Overwegende dat de tussenkomenende partij stelt :

"2.2. Het is duidelijk dat de Heer Burgemeester van De Panne door in het bestreden besluit uitdrukkelijk te verwijzen naar het proces-verbaal van 2 mei 1996 van de Heer Marc De Vos, ambtenaar bij de Afdeling Milieu-Inspectie, Buitendienst West-Vlaanderen, dat met een ter post aangetekende brief op 3 mei 1996 aan verzoekende partij werd betekend, de hierin geacteerde vaststellingen tot de zijne heeft gemaakt en dat verzoekende partij kennis had van de motieven op grond waarvan de bestreden beslissing werd genomen, zodat verzoekende partij met kennis van zaken kon oordelen al dan niet in rechte tegen de bestreden beslissing op te treden.

2.3. De vaststelling dat een vergunningsplichtige inrichting zonder vergunning wordt geëxploiteerd is een voldoende motief opdat de Burgemeester de dwangmaatregelen in de zin zoals bedoeld in artikel 31, § 1, van het Milieuvergunningsdecreet zou kunnen bevelen. Terecht oordeelde de Raad van State in het arrest van 20 mei 1997 dat de feitelijke vaststelling (het exploiteren van de zandgroeve zonder de vereiste milieuvergunning) op zich een voldoende motivering is en dat de motieven van dit motief niet hoe(ven) te worden vermeld.

Wanneer, zoals in casu, geen enkele vergunning voor handen is en er geen andere activiteiten op het terrein worden uitgevoerd dan vergunningsplichtige, waarvan de stopzetting zich opdrong, is het stopzettingsbevel als de minst ingrijpende dwangmaatregel als de meest evidente te beschouwen.

Met een stopzettingsbevel wordt overigens alleen de eigenlijke niet-vergunde vergunningsplichtige activiteit getroffen, en niet de inrichting in zijn geheel of de toestellen die voor deze activiteit worden aangewend en elders of voor andere doeleinden inzetbaar kunnen zijn.

In die zin was geen bijzondere motivering voor de keuze van deze dwangmaatregelen geboden.

Uw Raad beaamde reeds dat de keuze van de opgelegde dwangmaatregelen niet afzonderlijk dient te worden gemotiveerd, temeer nu de gekozen stopzettingsmaatregel in vergelijking met de twee andere dwangmaatregelen voorzien in artikel 31, § 1 van het milieuvergunningsdecreet, de minst ingrijpende is";

2.2.4. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord het volgende stelt :

"4. De kennis in hoofde van verzoekende partij van het P.V. van 2 mei 1996 doet geen afbreuk aan de verplichting van de overheid om de motieven in de bestreden akte zelf op te nemen.

Indien zou aangenomen worden dat van schending van de wet van 29 juli 1991 geen sprake zou zijn wanneer de bestuurde kennis heeft van de motieven van de beslissing, wordt een uitzondering op de wet van 29 juli 1991 toegevoegd.

Dergelijke visie gaat in tegen de bedoeling van de wetgever. Volgens VAN MENSEL heeft de wet op de formele motiveringsverplichting van het veruitwendigen van de motieven in de akte zelf van de beslissing een substantiële vormvereiste van openbare orde gemaakt (VAN MENSEL,

A., 'De uitdrukkelijke motiveringsplicht', in Publiekrecht. De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht. Postuniversitaire cyclus Willy Delva, 1996/1997, Gent, Mys & Breesch, 1997, 252).

De loutere verwijzing naar het P.V. van 2 mei 1996 volstaat bijgevolg niet als feitelijke en juridische grondslag van de bestreden beslissing.

Trouwens, uit (de) overwegingen van de bestreden beslissing blijkt geenszins, in tegenstelling tot wat hij voorhoudt, dat hij de vaststellingen opgenomen in het PV tot de zijne gemaakt zou hebben.

Bovendien ontving verzoekende partij het P.V. van 2 mei 1996 pas op 6 mei 1996, terwijl de bestreden beslissing haar reeds overhandigd werd op 3 mei 1996.

5. In de bestreden beslissing zelf dienen volgende motieven vermeld te worden :

- de concrete feiten die aan de grondslag liggen van de genomen beslissing;
- de toepasselijke rechtsregels waarop de beslissing steunt;
- de aanduiding hoe en waarom deze juridische regels uitgaande van de vermelde tot dergelijke beslissing leiden (VAN MENSEL, A., o.c., 246).

Welnu, dergelijke motieven zijn in de bestreden akte niet terug te vinden. De enige concrete vermelding in de bestreden akte luidt immers : 'wegens het exploiteren van een zandontginning zonder milieuvergunning langs de Vijverstraat'.

Hieruit blijkt geenszins dat de verwerende partij een correcte uiteenzetting en analyse van de feiten eigen aan de zaak heeft gedaan, hoewel dit vereist is voor een afdoende motivering (ROEF, A., 'Het Milieuvergunningsdecreet, Vlare I en de procedurele beginselen van behoorlijk bestuur: variaties op een zelfde thema ?', R.W., 1994-95, 282-283).

De verwerende partij haalt in het bestreden besluit nergens de redenen aan waarom uit de materiële vaststellingen zou volgen dat verzoekende partij op perceel nr. 1048 zonder vergunning aan de ontginning van zand zou doen. Onder het eerste middel werd reeds aangetoond dat uit de materiële vaststellingen niet kan worden afgeleid dat er zand zou ontgonnen zijn.

6. Ook het waarom van de dwangmaatregel dient gemotiveerd te worden, nu artikel 33, § 1 van het milieuvergunningsdecreet uitdrukkelijk stelt dat de krachtens artikel 31 genomen maatregelen dienen gemotiveerd te worden. De omstandigheid dat de beslissing om al dan niet over te gaan tot het nemen van dwangmaatregelen, behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de burgemeester, doet geen afbreuk aan de formele motiveringsverplichting.

Trouwens, de verwerende partij stelt ten onrechte dat de omvang van de vastgestelde overtreding voor zich spreekt (cfr. supra uiteenzetting over eerste middel). De omvang van de motivering is daarentegen afhankelijk van het belang, de aard en het voorwerp van de beslissing (MARTENS, B., 'Milieuvergunning. Artikelsgewijze commentaar', in Commentaar Milieurecht, LINDEMANS, D., die Keure, artikel 33).

De stopzetting van 'iedere verdere exploitatie en ontginning, en om het even welke andere vorm van werken, op de terreinen langs de Vijverstraat te Adinkerke, kadastraal bekend onder De Panne, Afdeling 3, sectie E, nr. 1048' is van groot belang voor de exploitatie van de zandontginning op de percelen langs de overzijde van de Vijverstraat, nu perceel nr. 1048 als depot dienst zou doen voor het via diepteontginning gewonnen zand op deze percelen.

Bovendien ontslaat de omstandigheid dat de genomen dwangmaatregel de minst ingrijpende zou zijn, de verwerende partij er niet van om de dwangmaatregel te motiveren";

2.2.5. Overwegende dat de verzoekende partij haar reeds uiteengezette standpunten herhaalt in de laatste memorie;

2.2.6. Overwegende dat uit de aanhef van het bestreden besluit duidelijk blijkt waarom de stopzetting van de exploitatie door de verwerende partij werd bevolen, nl. "wegens het exploiteren van een zandontginning zonder milieuvergunning" op het perceel in kwestie; dat dergelijke vaststelling geen nadere motivering behoeft; dat de formele motiveringsplicht niet vereist dat de akte de motieven van die motieven vermeldt, zeker niet wanneer het gaat om een puur feitelijke vaststelling; dat niet wordt aangetoond op grond waarvan het bestreden besluit diende te vermelden onder welke indelingsrubriek de betrokken activiteit valt; dat de verzoekende partij immers zowel uit de aanhef van het bestreden besluit als uit het voorafgaand proces-verbaal van de milieu-inspectie wist dat hetgeen haar verweten werd de uitbating zonder vergunning van een vergunningsplichtige zandontginning was; dat zij voorts geen rechtsregel aanvoert waaruit volgt dat de verwerende partij afzonderlijk diende te motiveren waarom "er terzake een vergunningplicht zou bestaan"; dat het zonder belang is dat het vermelde faxbericht en de brief van 3 mei 1996 niet aan de verzoekende partij bekend waren, nu dit bericht noch die brief haar rechtstreeks aanbelangden en bovendien de gegevens die erin worden vermeld eveneens voorkomen in het haar wel bekende, eveneens in de aanhef van het bestreden besluit vermelde, proces-verbaal van 2 mei 1996; dat zij evenmin aantoont dat de ingeroepen rechtsregelen en -beginselen vereisen dat de verwerende partij naast het waarom van het opleggen van een dwangmaatregel, in casu ook nog eens afzonderlijk de keuze van de maatregel formeel had dienen te motiveren; dat dit des te meer klemmt nu de ter zake opgelegde dwangmaatregel haar niet zwaarder lijkt te treffen dan het geval zou zijn met één van de twee andere die artikel 31, § 1, van het milieuvergunningsdecreet vermeldt; dat, wat de aangevoerde schending van het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel betreft, niet valt in te zien hoe een beslissing die gebaseerd is op een vastgestelde overtreding van de milieureglementering en die ook ingegeven is om het leefmilieu te beschermen (inzonderheid ter bescherming van het grondwaterpeil en de watervoerende lagen, zoals wordt aangegeven in het P.V.), en waarbij geopteerd werd voor de minst zware dwangmaatregel, kennelijk onredelijk zou zijn; dat het middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 74,37 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vierentwintig februari tweeduizend en vijf, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr;	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.