

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 237.214 van 31 januari 2017
in de zaak A. 221.245/VII-39.894.**

In zake : de VZW MILIEUSTEUNPUNT HULDENBERG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Declercq
kantoor houdend te 3320 Hoegaarden
Gemeenteplein 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Bergé
kantoor houdend te 3000 Leuven
Naamsestraat 165
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de NV E. DE KOCK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Flamey
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 16 januari 2017, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 14 december 2016 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de toezichthouder bij de afdeling Milieu-inspectie van 5 oktober 2016, houdende

bestuurlijke maatregel aan de NV E. De Kock, deels gegrond wordt verklaard en de bestuurlijke maatregel wordt hervormd, en tot het opleggen van voorlopige maatregelen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 januari 2017.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Declercq, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Kristien Vanderheiden, die loco advocaat Jan Bergé verschijnt voor de verwerende partij, en advocaten Peter Flamey en Evi Mees, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Tussenkomst

3. Met een ter terechtzitting neergelegd verzoekschrift vraagt de NV E. De Kock om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dat verzoek in te willigen.

IV. Feiten

4.1. Op 5 oktober 2016 werd aan de NV E. De Kock een bestuurlijke maatregel opgelegd tot stopzetting van de activiteiten. Zij ging hiertegen in beroep bij de verwerende partij, die op 14 december 2016 de beslissing tot staking van de activiteiten bevestigde, doch de inwerkingtreding van deze maatregel uitstelde tot de definitieve uitspraak in beroep na vernietiging door de Raad van State van het ministerieel besluit van 15 oktober 2015.

4.2. Deze beslissing is als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat de beroepsindiener een onderneming is die actief is in grondwerken, wegeniswerken en afbraakwerken; dat de maatschappelijke zetel is gevestigd te 3090 Overijse, Brusselsesteenweg 328; dat het bedrijf ook een stortplaats en een sorteercentrum in uitbating heeft en containers verhuurt; dat het bedrijf in Huldenberg, Overijse en Waver circa 90 personen te werk stelt;

Overwegende dat de beroepsindiener in de Ganzemanstraat zn te 3040 Huldenberg eveneens een zandgroeve (genaamd ‘Kerkeveld’) exploiteert waar zand wordt gewonnen (dat wordt gezeefd en gemengd met cernent tot gestabiliseerd zand); dat de vrijgekomen ruimte wordt opgevuld met niet verontreinigde gronden;

Overwegende dat de basisvergunning voor de exploitatie van de zandgroeve met opvulling met niet-verontreinigde gronden werd afgeleverd door de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant op 19 november 2009 (vergunde duur tot 19 november 2029) met ref. D/PMVC/09F25/13443;

Overwegende dat verschillende keren beroep werd aangetekend tegen deze basisvergunning; dat tot driemaal toe in beroep bij ministerieel besluit (MB d.d. 31 maart 2011 met ref. AMV/000071490/1022, MB d.d. 6 juni 2013 met ref. AMV/71490/1029; MB d.d. 7 mei 2014 met ref. AMV/71490/1037) vergunning werd verleend; dat deze ministeriële besluiten door de Raad van State vernietigd of geschorst werden (nr. 221.463 van 20 november 2012; nr. 225.484 van 14 november 2013; nr. 228.882 van 23 oktober 2014);

Overwegende dat op 15 oktober 2015 de recentste milieuvergunning voor de exploitatie van de zandgroeve in beroep werd afgeleverd bij ministerieel besluit; dat op 22 december 2015 opnieuw een annulatie- en schorsingsvordering werd ingesteld; dat bij arrest van de Raad van State nr. 234.863 van 26 mei 2016 de milieuvergunning van beroepsindiener werd geschorst;

Overwegende dat op 15 juni 2016 verwerende partij in kennis werd gesteld van het arrest van 26 mei 2016; dat op 22 juni 2016 de gewestelijke toezichthouders van verwerende partij vaststelden dat beroepsindiener de

zandgroeve aan de Ganzemanstraat zn te 3040 Huldenberg verder exploiteerde; dat eveneens op 22 juni 2016 verwerende partij er bij beroepsindiener op wees dat hij ten gevolge het schorsingsarrest van 26 mei 2016 niet meer beschikte over een uitvoerbare milieuvergunning tot exploitatie van de zandgroeve; dat op 23 juni 2016 verwerende partij een aanmaning opstelde waarbij aan verwerende partij werd gevraagd mee te delen binnen welke termijn beroepsindiener de exploitatie van de zandgroeve zou stopzetten;

Overwegende dat op 25 juni 2016 de zaakvoerster van bvba MADEKO (KBOnr 0862.333.265) die optreedt als één van de gedelegeerde bestuurders van beroepsindiener, verklaarde dat de exploitatie van de zandgroeve zou worden verdergezet;

Overwegende dat verwerende partij op 28 juni 2016 ter plaatse vaststelde dat de activiteiten van zandontginning werden verdergezet door beroepsindiener; dat de toezichthouders van verwerende partij op basis van deze vaststellingen het proces-verbaal van 28 juni 2016 met ref. L E64. H 1.0078-16 opstelden; dat op 28 juni 2016 een kopie van dit proces-verbaal aangetekend werd verstuurd aan beroepsindiener; dat op 5 juli 2016 verwerende partij beroepsindiener uitnodigde voor een hoorzitting op 4 augustus 2016 en verzocht zijn verweermiddelen kenbaar te maken;

Overwegende dat op 4 augustus 2016 een hoorzitting plaats vond waarbij beroepsindiener samen met zijn raadsman schriftelijk en mondeling verweer aanvoerde tegen het voornemen van verwerende partij om op te treden met een bestuurlijke maatregel;

Overwegende dat op 4 oktober 2016 toezichthouders van verwerende partij vaststelden dat beroepsindiener de zandgroeve verder exploiteerde zonder daartoe over de vereiste uitvoerbare milieuvergunning te beschikken;

Overwegende dat op 5 oktober 2016 verwerende partij de bestreden beslissing nam en als volgt de noodzaak tot optreden en de weerlegging van het standpunt van beroepsindiener motiveerde:

‘Overwegende dat de afdeling Milieu-inspectie na kennisname van de elementen van hogervermeld verweerschrift van oordeel is dat DE KOCK E. NV voor haar exploitatie ‘Zandgroeve Kerkeveld’ aan de Ganzemanstraat z/n te 3040 Huldenberg niet langer beschikt over een uitvoerbare milieuvergunning daar de huidige stelling van de Raad van State er in bestaat dat de nietigverklaring/schorsing van een in beroep genomen beslissing niet tot gevolg heeft dat de beslissing in eerste aanleg terug rechtskracht verkrijgt en dat bijgevolg op grond van deze stelling er geen herleving is van de beslissing in eerste administratieve aanleg van de deputatie van 19 november 2009;

Overwegende dat de afdeling Milieu-Inspectie van oordeel is dat het argument van DE KOCK E. N.V dat men beschikt over een subjectief recht op exploitatie op grond van de beperking in de tijd van de schorsende werking van het administratief beroep en de tijdige hernieuwing niet kan aanvaard worden omdat in de desbetreffende bepaling (artikel 39 §3 van het VLAREM titel I) met definitieve beslissing klaarblijkelijk de in laatste administratieve aanleg genomen beslissing wordt bedoeld. De afdeling Milieu-inspectie stelt dat, gelet op het tussenkomen van het ministerieel besluit van 2 november 2010 (‘beslissing in laatste administratieve aanleg’) op grond van artikel 39 §3 van VLAREM titel I en de rechtspraak van de Raad van State daarover, niet verder

kan geëxploiteerd worden voor wat het gedeelte van de hernieuwing betreft. Gelet op het feit dat in casu reeds sprake is van twee annulatiearresten waarbij de verkregen vergunning van De Kock nv werd vernietigd kan niet langer aangenomen worden dat zij nog een subjectief recht bezat om langer te kunnen exploiteren,

Overwegende dat ingevolge het arrest Raad van State nummer 234.863 van 26 mei 2016 DE KOCK E N,V. niet langer beschikt over een uitvoerbare milieuvergunning en derhalve niet beschikt over een voorafgaande overheidsmachtiging die strekt tot het exploiteren van een ‘zandgroeve Kerkeveld’ aan de Ganzemanstraat z/n te 3040 Huldenberg;

Overwegende dat het door de exploitant ingeroepen ‘stilzitten van de overheid’ niet terzake dienend is omdat enerzijds de exploitant zich nooit op diens eigen fout kan beroepen (in casu exploitatie zonder vergunning), en anderzijds de toezichthoudende overheid het ‘lazarus-principe’ (in casu herleving vergunning 1ste aanleg na schorsing/vernietiging’ in 2de aanleg afgeleverde vergunning) niet langer kan toepassen rekening houdend met de thans gangbare jurisprudentie van het hoogste administratieve rechtscollege;

Overwegende dat het wettelijke voordeel zoals volgt uit het milieuvergunningsdecreet - namelijk de temporele beperking van de schorsende werking van een schorsend beroep zoals volgt uit de draagwijdte van artikel 24§3 van het milieuvergunningendecreet - waarop de exploitant zich beroept, niet terzake dienend is daar deze bepalingen betrekking hebben op de administratieve vergunningsprocedure en niet op de schorsingsprocedure van de Raad van State;’

Overwegende dat om een bestuurlijke maatregel op te leggen er steeds een milieumisdrijf moet vastgesteld zijn conform artikel 16.4.5 DABM; dat ditzelfde artikel bovendien bepaalt dat bestuurlijke maatregelen alleen kunnen worden opgelegd ten aanzien van degene die een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf heeft gepleegd alsook diegene die opdracht heeft gegeven om handelingen te stellen die een milieu-inbreuk of milieumisdrijf uitmaken:

Overwegende dat conform artikel 4, §1, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna: ‘Milieuvergunningsdecreet’) en artikel 5, §1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna: ‘VLAREM I’) niemand zonder voorafgaande en schriftelijke vergunning van de bevoegde overheid een als hinderlijk ingedeelde inrichting die behoort tot de eerste of de tweede klasse, mag exploiteren of veranderen;

Overwegende dat vermoedelijke overtreder voor de verdere exploitatie van de zandgroeve minstens over een milieuvergunning klasse 1 moest beschikken voor:

- gebruik van een transformator met een individueel nominaal vermogen van 400 kVA (rubriek 12.2.1);
- 5 stalplaatsen in open lucht (in casu voor het stallen van 1 bumper, 2 hydraulische graafmachines, 1 wiellader en 1 kettingbulldozer) (rubriek 15.1.1);
- opslagplaats voor de opslag van 100.000 kg cement (rubriek 17.3.3.3);

- opslagplaats voor de opslag van 5.000 I diesel in een dubbelwandige bovengrondse houder (rubriek 17.3.6.1.b);
- opslagplaats voor de opslag van 832 I smeerolie (rubriek 17.3.7.1);
- brandstofverdeelininstallatie met 1 verdeelslang (rubriek 17.3.9.1);
- zandontginning met een oppervlakte van 18ha 26a 20ca (rubriek 18.1.2.);
- zeefinstallatie met een vermogen van 60 kW (rubriek 301.2);
- zandmenginstallatie met een vermogen van 100 kW (rubriek 30.3.b);
- zeefinstallatie met een vermogen van 60 kW (rubriek 31.1.2.b);
- zandmenginstallatie met een vermogen van 100 kW (rubriek 31.1.2.b);
- opvulling van de zandontginningsputten (2.576.000m) met niet-verontreinigde grond (rubriek 60.2);

Overwegende dat bij arrest 236.696 van 8 december 2016 van de Raad van State de milieuvergunning verleend door het ministerieel besluit van 15 oktober 2015 vernietigd werd;

Overwegende dat uit de recentste rechtspraak van de Raad van State volgt dat de in eerste aanleg genomen beslissing definitief uit het rechtsverkeer wordt genomen van zodra de beroepsinstantie een nieuwe beslissing genomen heeft, die dan volledig en definitief in de plaats komt van de beslissing waartegen het beroep is ingesteld; dat de milieuvergunning van 19 november 2009 volgens de Raad van State definitief uit het rechtsverkeer is verdwenen door de devolutive werking van het administratief beroep;

Overwegende dat toezichthouders van verwerende partij oordeelden dat vermoedelijke overtreder gelet op de schorsing van het ministerieel besluit van 15 oktober 2015 sinds 26 mei 2016 exploiteert zonder uitvoerbare milieuvergunning dat verwerende partij vaststelde dat vermoedelijke overtreder desondanks voortging met zijn exploitatie; dat er derhalve op het moment van de bestreden beslissing sprake zou kunnen zijn van een milieumisdrijf zodat er een rechtsgrond is voor het opleggen van bestuurlijke maatregelen; dat daartoe een proces-verbaal werd opgesteld door toezichthouders van verwerende partij; [...]

Overwegende dat de toezichthouder bij het opleggen van een bestuurlijke maatregel ook de beginselen van behoorlijk bestuur moet respecteren en dat bij de keuze van de bestuurlijke maatregel en de aard daarvan dus ook een gemotiveerde belangenafweging moet gemaakt worden; dat de bestreden beslissing niet expliciet motiveert welke mate van hinder op datum van de bestreden beslissing precies aanwezig was waarop de keuze van de maatregel moet worden gebaseerd; dat de exploitatie reeds geruime tijd bestaat en in het verleden de vergunbaarheid steeds bevestigd werd; dat op dit ogenblik ook nog geen definitieve uitspraak ten gronde over de wettigheid van de lopende vergunning werd geveld; dat in casu het verlies van de activiteiten van zandwinning, die door de vergunde exploitatie sinds jaren en tot op heden tot een belangrijke economische bedrijfsbranche werden ontplooid en die als cruciaal kunnen worden beschouwd voor de volledige bedrijfsvoering van beroepsindieners, substantieel te noemen is in het kader van de continuïteit van zijn onderneming; dat ook de impact op de tewerkstelling als aanzienlijk moet worden beoordeeld;

Overwegende dat de recente interpretatie door de Raad van State ingaat tegen het rechtzekerheidsprincipe dat wordt gehanteerd in het Vlaamse Gewest;

Overwegende dat al deze zeer specifieke factoren in casu omstandigheden vormen die in afweging moeten genomen worden en die de stopzetting met onmiddellijke ingang tot een zeer drastische maatregel maken; dat in casu een onmiddellijke stopzetting te ver gaat en het redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel lijkt te schenden; dat om die redenen een stopzetting met uitgestelde werking meer gepast is, met name tot er definitieve duidelijkheid bestaat over de wettigheid van de vergunning; dat om deze reden een uitstel aan het exploitatieverbod moet worden gekoppeld tot aan een nieuwe uitspraak in beroep na de vernietiging van het ministerieel besluit van 15 oktober 2015 door de Raad van State;

Overwegende dat rekening houdende met het voorgaande, het voorliggende beroep, mede in toepassing van het redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel, deels gegrond kan worden beschouwd en de bestuurlijke maatregel moet worden hervormd”.

V. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de tussenkomende partij

5. De tussenkomende partij werpt op dat het niet tot de rechtsmacht/bevoegdheid van de Raad van State behoort om uitspraak te doen over het lot van de exploitatie van de zandgroeve na tussenkomst van vernietigingsarrest nr. 236.696 van de Raad van State van 8 december 2016 waarbij de milieuvergunning van 15 oktober 2015, verleend door de minister in graad van beroep, werd vernietigd.

Die discussie behoort immers uitsluitend tot de rechtsmacht/bevoegdheid van de hoven en rechtbanken.

Beoordeling

6. De vordering tot schorsing en het verzoek tot voorlopige maatregelen, accessoria van het beroep tot nietigverklaring, zijn gericht tegen een uitvoerbare administratieve overheidshandeling, die er het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van is. Zij behoren overeenkomstig artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (hierna: RvS-wet) tot de rechtsmacht van de Raad van State. Daaraan wordt geen afbreuk gedaan door de omstandigheid

dat de nietigverklaring (of, ten voorlopige titel, het kort geding) het subjectief recht van de betrokkene beperkt.

De exceptie wordt verworpen.

VI. Belang van de verzoekende partij

7. In de voorgaande beroepen die tegen de milieuvergunning van de zandgroeve in kwestie werden ingeleid voor de Raad van State, werd het belang van de huidige verzoekende partij, indien die optrad, aangenomen. Ter terechtzitting doen de verwerende en de tussenkomende partij afstand van de exceptie die zij putten uit een beweerde schending van de VZW-wet.

VII. Voorwaarden van het administratief kort geding

8. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de RvS-wet kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement prima facie kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

A. Ernst van het middel

9. In een enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van het gezag van gewijsde van de eerdere arresten die door de Raad van State werden gewezen, alsmede de schending van artikel 40 van de Grondwet, artikel 4, § 1, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet), artikel 5, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, van de wet van 29 juli 1991 betreffende de

uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het beginsel van de scheiding der machten en het respect voor de rechtsstaat, alsmede van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het rechtszekerheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, doordat enerzijds een bestuurlijke maatregel tot stopzetting moet worden opgelegd, doch anderzijds de inwerkingtreding van deze maatregel wordt opgeschort tot aan de uitspraak van de verwerende partij over de milieuvergunningsaanvraag, waardoor de exploitatie in essentie wordt toegelaten terwijl deze onrechtmatig is bij gebrek aan geldige milieuvergunning. De bestreden beslissing spreekt zichzelf in deze motivering flagrant tegen. Bovendien wordt het bevel tot stopzetting onwerkzaam gemaakt op basis van economische motieven, die voordien door de Raad van State werden verworpen en die nergens worden bewezen. In casu is dan ook geen sprake van een zorgvuldige afweging.

10. De verwerende partij antwoordt in essentie wat volgt:

“Uit het gezag van gewijsde van een vernietigingsarrest volgt dat de vernietigde beslissing in de regel geacht wordt nooit te hebben bestaan, zodat de partijen door de vernietiging van de beslissing terug in de toestand worden geplaatst van voor de vernietigde beslissing. (Cass. 6 februari 2009, AR.C.08.0296N).

Het gezag van gewijsde dat aan een vernietigingsarrest verbonden is, wordt bepaald door het dictum van het arrest en de daarmee onlosmakelijk verbonden motieven. Die motieven bepalen de beoordelingsruimte waarover het bestuur nog beschikt na de vernietiging. (R.v.St. 06 oktober 2014, nr.228.658).

Het beperkte onderdeel van het vernietigingsarrest 236.696 dat de verzoekende partij aanhaalt onder randnummer 43 van haar verzoekschrift is niet opgenomen in het dictum van het arrest en is er evenmin een hoofdmotief van.

Op heden heeft de verwerende partij na het vernietigingsarrest van 8 december 2016 nog geen nieuwe beslissing over de milieuvergunningsaanvraag genomen.

Verwerende partij respecteert de voorgaande arresten van uw Raad. Ze verwijst er meermaals expliciet naar (onder anderen p. 6 en 7 van de bestreden beslissing).

De verwerende partij deed uitspraak op grond van artikel 16.4.7. DABM, dat stelt:

‘wanneer de minister het beroep tegen de bestuurlijke maatregel met inbegrip van de bestuurlijke dwangsom deels gegrond verklaart, vermeldt de

beslissing binnen welke termijn de bestuurlijke maatregel moet worden uitgevoerd’.

Het verbinden aan een uitvoeringstermijn aan de bestuurlijke maatregel is aldus expliciet voorzien.

De verwerende partij heeft een discretionaire bevoegdheid bij het opleggen van bestuurlijke maatregelen. Dit blijkt onder andere uit het woord ‘kunnen’ in artikel 16.4.5. DABM. Ook wat de vorm van de bestuurlijke maatregel betreft, beschikt de overheid over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid (cfr. overzicht in artikel 16.4.7. §§1 en 2 DABM) hetgeen bevestigd wordt door het voorschrift dat er geen kennelijke wanverhouding mag bestaan tussen de feiten en de bestuurlijke maatregel (art.16.4.4. DABM).

[...]

Uit de bestreden beslissing blijkt dat er in dit besluit van 5 oktober 2016 geen gemotiveerde belangenafweging heeft plaatsgevonden terwijl dit wel essentieel is.

De verzoekende partij meent dat het beginsel van scheiding der machten, het beginsel van respect voor de rechtsstaat zoals verwoordt in artikel 40 van de Grondwet geschonden is omdat zij zou ‘weigeren rechtgevolgen te verbinden aan het vernietigingsarrest’.

De verwerende partij miskent de scheiding der machten en/of artikel 40 Grondwet niet. Het is onduidelijk in welke zin de verzoekende partij meent dat de verwerende partij zich in de plaats van de rechterlijke macht zou gesteld hebben. De verwerende partij erkent de arresten van uw Raad. De bestreden beslissing is bovendien in overeenstemming met de inhoud van de arresten gezien de verwerende partij aanvaardt dat uw Raad van mening is dat er op heden geen milieuvergunning voorligt. Op zich impliceert dit echter niet dat er per definitie een bestuurlijke maatregel moet opgelegd worden of dat deze bestuurlijk maatregel niet tijdelijk kan geschorst worden in afwachting van een cruciale beslissing in de nakende toekomst.

De scheiding der machten, het beginsel van de rechtsstaat en artikel 40 Grondwet worden niet geschonden.

[...]

De motieven zijn redelijk. Als men een onderneming gebiedt zijn hoofdactiviteit onmiddellijk stop te zetten, is het realistisch te stellen dat dit een impact zal hebben op de inkomsten van deze onderneming en op de tewerkstelling van de 90 werknemers bij deze onderneming. Een onmiddellijk stopzetting is minder proportioneel dan een stopzetting op termijn wanneer er beslist wordt over de aflevering van de milieuvergunning.

Er bestaat geen kennelijke wanverhouding tussen de motieven, die gebaseerd zijn op rechtens relevante gegevens, en de beslissing welke op grond ervan genomen is.

[...]

De bestreden beslissing verwijst naar het proces-verbaal inzake de niet naleving van artikel 4, §1 milieuvergunningsdecreet en artikel 5, §1 van VLAREM. Waarom de verzoekende partij meent dat deze artikelen geschonden zijn, is onduidelijk. Niet elk milieumisdrijf moet ipso facto leiden tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel. De verzoekende partij toont niet aan

dat de verwerende partij haar beleidsvrijheid op kennelijk onredelijke wijze heeft overschreden.

De formele motiveringsplicht werd evenmin geschonden. De verzoekende partij geeft duidelijk aan dat de motieven waarop de beslissing gesteund is te kennen gezien ze er inhoudelijk kritiek op levert. Ze meent weliswaar dat de motieven klakkeloos overgenomen werden van de exploitant van de inrichting doch een overeenstemming tussen de bestreden beslissing en het standpunt van de exploitant van de inrichting impliceert nog niet dat de motieven de beslissing niet kunnen dragen. Zoals hierboven reeds toegelicht, dient de overheid een proportionaliteitstoets te maken bij het opleggen van bestuurlijke maatregelen.

Het besstuur is, in acht genomen de gegevens van het dossier, op deugdelijke gronden tot het bestreden besluit kunnen komen en heeft bij de uitoefening van zijn discetionaire beoordelingsbevoegheid geen kennelijk onredelijke beslissing genomen. Het bestreden besluit geeft aan waarom het beroep tegen de beslissing om onmiddellijk een bestuurlijke maatregel op te leggen gedeeltelijk gegrond werd verklaard. Deze beoordeling komt niet als kennelijk onjuist of kennelijk onredelijk voor in het licht van de gekende gegevens. De materiële motiveringsplicht werd bijgevolg niet geschonden.

Het bestreden besluit is afdoende gemotiveerd en op zorgvuldige wijze tot stand gekomen”.

11. De tussenkommende partij betwist uitvoerig de ernst en de gegrondheid van het enig middel. Zij stelt onder meer:

“In het enig middel wordt de schending van elf artikelen en beginselen ingeroepen.

Dergelijk middel komt niet overeen met wat verstaan wordt onder een ernstig middel, en al zeker niet wanneer al deze artikelen en beginselen niet dan wel zeer oppervlakkig worden toegelicht en in elk geval niet wordt uitgelegd, laat staan aangetoond, op welke wijze de bestreden beslissing deze artikelen en beginselen effectief zou schenden. Uw Raad gaat er in die omstandigheden vanuit dat de verzoekende partij klaarblijkelijk zelf niet onmiddellijk overtuigd is van het kennelijk karakter van de onwettigheid van de bestreden beslissing, zodat prima facie niet voldaan is aan de UDN-schorsingvoorwaarden (zie bijv. RvS 15 juli 2003, nr. 121.690, van Herck; RvS 21 november 2006, nr. 164.973, NV Fire Technics).

Verzoekende partij gaat volledig voorbij aan de essentie van de draagwijdte van de bestreden beslissing. Daarin wordt overwogen dat de tenuitvoerlegging van de bestuurlijke maatregel wordt uitgesteld tot aan de beoordeling in heroverweging die zal volgen op het arrest van 8 december 2016 met nr. 236.696.

Anders dan verzoekende partij dat ziet, beschikt de overheid, die uitspraak doet in graad van beroep naar aanleiding van een verzoek tot bestuurlijke maatregel, wel degelijk over een beoordelingsmarge.

Die overheid is dus geenszins verplicht om een bestuurlijke maatregel op te leggen dan wel te bevestigen wat de visie was van milieu-inspectie in de

beslissing genomen in eerste aanleg en waartegen tussenkomende partij administratief beroep heeft aangetekend, en vermag die overheid te oordelen in welke mate de gevorderde bestuurlijke maatregel opportuun is in het licht van de gegevens van het dossier.

Die overheid heeft overwogen dat het redelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel in rekening moeten gebracht worden bij de beoordeling omtrent de opportuniteit van de gevraagde bestuurlijke maatregel.

Hieruit volgt dat de overheid de belangen tegen elkaar heeft afgewogen om tot de conclusie te komen dat de uitvoering van de bestuurlijke maatregel dient uitgesteld te worden tot aan de herbeoordeling en heeft daarbij uitdrukkelijk toepassing gemaakt van het redelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel.

In het voorliggend verzoekschrift gaat de verzoekende partij in het geheel niet in op de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de overheid. Die bevoegdheid wordt dus niet volledig uit het oog verloren, wordt niet betrokken in het middel en nog minder wordt de schending aangevoerd van het proportionaliteitsbeginsel zonder meer en van het redelijkheidsbeginsel gerelateerd aan die marge van beoordeling.

Het middel bekritiseert enkel dat de overweging dat de activiteiten van de zandwinning cruciaal zijn in de bedrijfsvoering van tussenkomende partij niet zou gesteund zijn op correcte feitengaring”.

Beoordeling

12.1. Het middel is duidelijk genoeg om in het kader van een procedure tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid te worden beoordeeld.

12.2. Uit de geschiedenis die aan de bestreden beslissing voorafgaat en die reeds enkele jaren gekend is door de Raad van State, dient te worden afgeleid dat meermaals in de gewezen arresten werd besloten tot schorsing en nietigverklaring, waarbij tevens werd benadrukt dat de verleende vergunning in eerste aanleg niet herleefde naar aanleiding van de vernietiging van de in beroep verleende milieuvergunning. In het laatst gewezen arrest, dat tevens het voorwerp uitmaakt van een voorziening bij het Hof van Cassatie, ingesteld door de tussenkomende partij, werd vastgesteld dat de verwerende partij dit ook zo had begrepen en dat werd overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel tot stopzetting van de activiteiten. De huidige bestreden beslissing is de beslissing die werd genomen naar aanleiding van het beroep dat door de exploitant tegen de

initiële beslissing tot stopzetting van de activiteiten werd ingediend. Deze beslissing overweegt terecht dat er redenen zijn om de opgelegde bestuurlijke maatregel van de stopzetting te bevestigen, doch verbindt hieraan een voorwaarde. Deze voorwaarde, namelijk de opschorting van de bestuurlijke maatregel totdat een nieuwe beslissing werd genomen over het beroep, komt in essentie neer op de toelating tot het uitvoeren van vergunningsplichtige activiteiten zonder over de nodige milieuvergunning te beschikken.

De verwerende partij roept in haar beslissing hiervoor allerhande algemene beginselen van behoorlijk bestuur in, zonder dat zij in de beslissing zelf aangeeft waarom zij deze geschonden acht in het geval zij de bestuurlijke maatregel onmiddellijk zou toepassen. De bestreden beslissing is dus niet afdoende gemotiveerd.

Voorts geldt in het Vlaamse Gewest de regel dat niemand zonder voorafgaande en schriftelijke vergunning een als hinderlijk ingedeelde inrichting mag exploiteren of veranderen (art. 4, §1, eerste lid van het milieuvergunningsdecreet). Die regel is duidelijk en biedt voldoende rechtszekerheid.

Het feit dat de overheid hier over een discretionaire bevoegdheid zou beschikken stelt haar niet vrij van het verbod om onwettig te handelen.

Bovendien lijkt de bestreden beslissing ook in te gaan tegen de inhoud van de arresten die in het verleden in deze zaak werden gewezen door de Raad van State. Het is alleszins totaal onduidelijk waarin de verwerende partij de schending van het rechtszekerheidsprincipe in het Vlaamse Gewest meent te moeten ontwaren, nu de eerder vernietigde beslissingen alle betrekking hadden op een beroep ingesteld tegen de beslissing tot vergunningverlening van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant uit 2009. Tijdens deze gehele periode moet de exploitatie worden beschouwd als onvergund te zijn, gelet op de gevolgen van een vernietigingsarrest.

Voorts merkt de Raad van State op dat het ongebruikelijk is dat een orgaan van het actief bestuur in een beslissing kritiek levert op de zienswijze van het hoogste administratief rechtscollege. Het moet opnieuw worden herhaald dat door de principiële devolutieve werking van het georganiseerd bestuurlijk beroep de beroepsbeslissing in beginsel in de plaats is gekomen van de beslissing in eerste aanleg, die uit het rechtsverkeer is verdwenen.

Het aangevoerde middel is dan ook ernstig.

B. Spoedeisendheid

Standpunt van de partijen

13. Met betrekking tot de spoedeisendheid die de schorsing van de bestreden beslissing zou verantwoorden, verwijst de verzoekende partij in wezen naar de vroegere procedures en de daar aanvaarde redenen van spoedeisendheid. Er dient echter te worden opgemerkt dat in de arresten van de Raad van State nrs. 228.882 en 213.763 van respectievelijk 23 oktober 2014 en 9 juni 2011 de verzoekende partij niet werd gevolgd op dit punt, waarop haar verzoek tot schorsing werd verworpen.

14. De verwerende partij stelt in wezen het volgende:

“De verzoekende partij laat na de spoedeisendheid te bewijzen. Ze gaat er vanuit dat de redenering van uw Raad in het arrest nr. 236.697 van 8 december 2016 over het belang van de verzoekende partij, ook kan aangewend worden om het spoedeisend karakter van de vordering te bewijzen. Niets is minder waar. In dit arrest werd het element inzake het voortbestaan en het in het gedrang brengen van het realiseren van het statutair doel van de verzoekende partij gesitueerd in de context van de morele schade. Dit gegeven werd niet aangehaald om het belang of de spoedeisendheid van de vordering te staven. In het arrest nr. 236.697 van 8 december werd over deze aspecten in relatie tot de spoedeisendheid dan ook geen oordeel geveld. Inzake het belang wordt er enkel verwezen naar het arrest nr. 221.463 van 22 november 2012”.

15. De tussenkomende partij brengt volgende argumentatie aan:

“De zandgroeve is opnieuw open sinds 22 december 2016, d.i. onmiddellijk nadat de thans bestreden beslissing met toepassing van artikel 62 Handhavingsbesluit ter kennis werd gebracht van de beroeper.

Verzoekende partij, die zo beweert dat de exploitatie zogenaamd storend is, is niet geloofwaardig door te gaan beweren dat zij slechts op de hoogte is geraakt van de bestreden beslissing sedert 10 januari 2017: de poort stond open de wiellader, de zeefinstallatie en de betoncentrale waren in werking, de vrachtwagens reden rond (zie de bijgevoegde weegbonnen dd. 22 december 2016, waaruit blijkt dat de vrachtwagens van en naar de zandgroeve hebben gereden, zodat onmogelijk kan beweerd worden dat niet kon geweten zijn dat de zandgroeve heropend was, [...]).

Verzoekende partij weet zeer goed dat zij veel te lang heeft getalmd alvorens een verzoekschrift neer te leggen. Het verzoekschrift werd neergelegd op 16 januari 2017, d.i. bijna een maand nadat de groeve heropend was.

[...]

Verzoekende partij doet geen enkele moeite om de vermeende spoedeisendheid aan te tonen en beperkt zich tot een louter theoretisch betoog in de randnummers 47 t.e.m. 55 van het verzoekschrift, behoudens verwijzing naar filmfragmenten op de website www.n253.be, niet gestoord door de rechten van de verdediging”.

Beoordeling

16. De spoedeisendheid, die door de verzoekende partij wordt aangevoerd, kan worden aangenomen.

De dag waarop de activiteit volgens de tussenkomende partij opnieuw zou zijn aangevat, 22 december 2016, was de voorlaatste dag voor het ingaan van het winters bouwverlof.

Anderzijds stelt de verzoekende partij terecht dat in het arrest van de Raad van State nr. 236.697 van 8 december 2016 wel werd overwogen dat zij belang had bij de vordering van een schadevergoeding tot herstel en dat deze symbolisch werd toegekend omdat door de onwettige toekenning van de milieuvergunning het voortbestaan en het realiseren van het statutair doel van de verzoekende partij op fundamentele wijze in het gedrang wordt gebracht. Het de

facto toelaten om te exploiteren zonder de vereiste milieuvergunning moet dan ook worden geacht de statutaire werking van de verzoekende partij eveneens fundamenteel in het gedrang te brengen, zodat de spoedeisendheid bij de huidige vordering kan worden aanvaard.

De evolutie van de zaak, en meer bepaald het niet-optreden tegen een verdere onwettige exploitatie, hebben tot gevolg dat de inspanningen van de verzoekende partij om het leefmilieu in de omgeving te vrijwaren vruchteloos worden en dat het vertrouwen van de leden en sympathisanten in de efficiëntie van haar optreden wordt beschaamd.

C. Uiterst dringende noodzakelijkheid

17. Uit de feitenuiteenzetting blijkt dat de verzoekende partij voldoende diligent is opgetreden bij het indienen van haar verzoekschrift. Bovendien blijkt uit de statutaire doelstellingen van de verzoekende partij dat zij ondermeer tot doel heeft de verkeersveiligheid binnen haar werkingsgebied te bevorderen. De hoofdrede van de voorgaande vernietigingen en schorsingen van de verleende milieuvergunningen, waarnaar in het verzoekschrift expliciet wordt verwezen, was gelegen in de verkeersonveilige toestand van de omgeving waarin de activiteiten plaatsvinden. De verwerende (noch tussenkomende) partij tonen aan dat deze situatie ondertussen reeds is verbeterd. Er kan worden van uitgegaan dat elke activiteit van de NV E. De Kock een negatieve invloed heeft op de mobiliteit in de onmiddellijke omgeving, en als zodanig onomkeerbaar van aard is, zodat zij de uiterst dringende noodzakelijkheid van de schorsing kan verantwoorden.

VIII. Voorlopige maatregelen

18. Met betrekking tot de vraag tot het opleggen van voorlopige maatregelen kan inderdaad niet worden ontkend dat uit de bestreden beslissing de onwil van de verwerende partij kan worden afgeleid om effectieve maatregelen op

te leggen tegen het exploiteren zonder over de nodige vergunning te beschikken. Dit blijkt des te meer nu in de bestreden beslissing zelf wordt aangegeven dat de verwerende partij nog steeds, na jaren van geschorste en vernietigde beslissingen, van mening is dat het rechtszekerheidsbeginsel in het Vlaamse Gewest met de voeten wordt getreden indien wordt overgegaan tot een onmiddellijke maatregel van stopzetting. De vraag tot het opleggen van voorlopige maatregelen lijkt aldus gerechtvaardigd te zijn.

De gevraagde onmiddellijke stopzetting van de exploitatie en het gebruik van de aanwezige gebouwen en installaties kan worden bijgetreden.

Na meerdere procedures in het voordeel van de verzoekende partij, lijkt de dwangsom een aangewezen prikkel voor de verwerende partij om niet langer te blijven ingaan tegen de rechtszekerheid in de betrokken omgeving.

BESLISSING

1. Het verzoek van de NV E. De Kock tot tussenkomst wordt ingewilligd.

2. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 14 december 2016 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de toezichthouder bij de afdeling Milieu-inspectie van 5 oktober 2016, houdende bestuurlijke maatregel aan de NV E. De Kock, deels gegrond wordt verklaard en de bestuurlijke maatregel wordt hervormd.

De Raad van State beveelt de verwerende partij om binnen 24 uren na de kennisgeving van dit arrest en tot aan de datum waarop de beslissing van de verwerende partij aangaande de milieuvergunningsaanvraag aan alle partijen ter kennis wordt gebracht :

- alle werkzaamheden, handelingen en activiteiten in de zandgroeve gelegen te 3040 Neerijse, Ganzemanstraat z/n onmiddellijk stop te zetten;

- geen gebruik meer te maken van alle gebouwen, installaties, machines, toestellen, transportmiddelen, containers, terreinen en alles wat zich daarin of daarop bevindt, aanwezig in de zandgroeve gelegen te 3040 Overijse, Ganzemanstraat z/n;

onder verbeurte van een dwangsom ten bedrage van 15.000 euro per dag wanneer door een gerechtsdeurwaarder wordt vastgesteld dat de verwerende partij nalaat om deze maatregelen op te leggen, of nalaat op te treden tegen de inbreuken op deze maatregelen.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het bij uiterst dringende noodzakelijkheid geschorste besluit.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenendertig januari tweeduizend zeventien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys