

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.714 van 20 januari 2022
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
advocaten Jan Bergé en Kristien Vanderheiden
kantoor houdend te 3000 Leuven
Diestsevest 47/001
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende 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 het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 januari 2017, strekt tot de nietigverklaring 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.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 237.214 van 31 januari 2017 zijn het verzoek tot tussenkomst van de NV E. De Kock en de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing ingewilligd en wordt de verwerende partij onder verbeurte van een dwangsom bevolen om de activiteiten in de betrokken zandgroeve stop te zetten

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 31 maart 2021 een verslag opgesteld.

De tussenkomende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 januari 2022.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Declercq, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Kristien Vanderheiden, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Evy Mees, die *loco* advocaat Peter Flamey verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

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

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.(hierna : RvS-wet)

III. Feiten

3. 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. Deze bevestigt op 14 december 2016 de beslissing tot staking van de activiteiten, doch stelde de inwerkingtreding van deze maatregel uit tot de definitieve uitspraak in beroep na vernietiging door de Raad van State van het ministerieel besluit van 15 oktober 2015.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunten van de tussenkomende en de verzoekende partij

4. 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.

5. Het Hof van Cassatie beoordeelde het cassatieberoep dat naar aanleiding van het in deze zaak gewezen schorsingsarrest werd ingediend, als volgt:

“Het arrest stelt vast dat de vordering uitgaande van de verweester strekt tot 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 van de eiseres, ingesteld tegen de beslissing van de toezichthouder bij de afdeling Milieu-inspectie van 5 oktober 2016 houdende oplegging van een bestuurlijke

maatregel aan de eiseres, deels gegrond wordt verklaard en de bestuurlijke maatregel wordt hervormd, en tot het opleggen van voorlopige maatregelen. Het arrest oordeelt dat:

- de vordering tot schorsing en het verzoek tot voorlopige maatregelen, accessoria van het beroep tot nietigverklaring, gericht zijn tegen een uitvoerbare administratieve overheidshandeling, die er het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van is;
- zij overeenkomstig artikel 14, § 1, Wet Raad van State tot de rechtsmacht van de Raad van State behoren en dat daaraan geen afbreuk wordt gedaan door de omstandigheid dat de nietigverklaring, of, ten voorlopige titel, het kort geding, het subjectief recht van de eiseres beperkt.

Het beveelt als voorlopige maatregel aan de verweerder om binnen de 24 uren na de kennisgeving van het arrest en tot op de datum waarop de beslissing van de verweerder 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 te doen stopzetten;
- geen gebruik meer te laten 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 verweerder nalaat om deze maatregelen op te leggen, of nalaat op te treden tegen de inbreuken op deze maatregelen.

Het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering tot schorsing strekte aldus tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 14 december 2016 en niet tot de nietigverklaring of de schorsing van een administratieve rechtshandeling waarbij een administratieve overheid weigert om een verplichting uit te voeren die overeenstemt met een subjectief recht van de verzoeker.

De omstandigheid dat de uitspraak over de schorsing en over het verzoek tot voorlopige maatregelen vereist dat de Raad van State ook uitspraak doet over het bestaan en de omvang van het recht van de eiseres om zich te beroepen op een door de bestendige deputatie verleende vergunning, doet geen afbreuk aan de rechtsmacht van de Raad van State.

Het middel kan niet worden aangenomen”.

De tussenkomende partij maakt niet aannemelijk dat bij de beoordeling van het annulatieberoep een ander standpunt zou moeten worden ingenomen.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunten van de verzoekende en de tussenkomende partij

6. In haar enige middel voert de verzoekende partij de schending aan van het gezag van gewijsde van de eerdere arresten die door de Raad van State in verband met de betrokken zandgroeve werden gewezen, en de schending van artikel 40 van de Grondwet, artikel 4, § 1, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, 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), 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, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het rechtszekerheids-, het motiverings-, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel, doordat enerzijds een bestuurlijke maatregel tot stopzetting moet worden opgelegd, maar 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 volgens de verzoekende partij 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. Te dezen is dan ook geen sprake van een zorgvuldige afweging.

7. In haar toelichtende memorie stelt de tussenkomende partij vooreerst dat het aangevoerde enige middel, doordat het de schending aanvoert van elf artikelen en beginselen, niet overeenkomt 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.

Voorts stelt zij vast dat de verzoekende partij volledig voorbijgaat 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 de 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 de afdeling Milieu-inspectie in de beslissing in eerste aanleg en waartegen tussenkomende partij administratief beroep heeft aangetekend, en vermag 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 redelijkheids- en het proportionaliteitsbeginsel in rekening moeten worden gebracht 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 daarbij uitdrukkelijk toepassing heeft gemaakt van het redelijkheids- en het proportionaliteitsbeginsel. Tevens gaat de verzoekende partij in het voorliggend verzoekschrift 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 de tussenkomende partij niet zou gesteund zijn op correcte feitengaring.

8. In haar memorie voert de tussenkomende partij eveneens nog het volgende aan:

“46. Tussenkomende partij ziet niet in wat er onwettig zou zijn aan de bestreden beslissing. De overheid die in beroep moet oordelen over een bestuurlijke maatregel is niet verplicht om deze op te leggen, maar dient wel rekening te houden met de beginselen van behoorlijk bestuur.

Het is exact dat wat de bestreden beslissing heeft gedaan, door met name de beslissing over de bestuurlijke maatregel uit te stellen tot aan de nieuwe beslissing in heroverweging over de vergunningsaanvraag, daarbij uitdrukkelijk recht doen op de door tussenkomende partij ingeroepen argumentatie, onder meer op grond van het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel van de continuïteit en het proportionaliteitsbeginsel, wanneer tussenkomende partij erop gewezen heeft dat de overheid gedurende dertig jaar continu hetzelfde standpunt heeft gevolgd dat er geen sprake was van enige onwettige exploitatie van een hinderlijke inrichting, wanneer de milieuvergunning in beroep wordt vernietigd en de aanvrager vanaf de vernietiging wordt teruggeplaatst tot de toestand die ontstaan is na tussenkomst van de in eerste aanleg genomen beslissing, waarvan het georganiseerd administratief beroep zonder schorsende werking louter en alleen heropend wordt.

Dat, en niets anders, werd gedurende dertig jaar door elke overheidsdienst in Vlaanderen in elk dossier gevolgd.

Wanneer thans uit sommige rechtspraak van Uw Raad zou worden afgeleid dat de Raad voormelde zienswijze niet meer of niet meer onverkort zou bijvallen (wat tussenkomende partij overigens op zichzelf betwist, aangezien dat niet de strekking is van die rechtspraak, maar die aanname berust op een verkeerde lezing van die rechtspraak, die er immers enkel op gericht was te bevestigen dat de Raad niet bevoegd is om zich uit te spreken over een beroep dat (tevens) gericht is tegen een in eerste aanleg genomen beslissing over een vergunningsaanvraag), dan heeft tussenkomende partij terecht gewezen op de rechtszekerheid en de continuïteit in het beleid en heeft vervolgens de redelijkheid ingeroepen, om onmiddellijk over te gaan tot sluiting van de exploitatie in het kader van de gevraagde bestuurlijke maatregel.

In de bestreden beslissing wordt nauwkeurig uitgelegd waarom de overheid in beroep heeft geoordeeld die beginselen van behoorlijk bestuur te willen betrekken in de beoordeling. Die motivering is duidelijk genoeg en plaatst helemaal geen vraagtekens bij het afdoend karakter van de motivering.

47. De schoonste illustratie van de vaststelling dat Uw Raad zich begeeft op het terrein van de burgerlijke rechter staat te lezen op blz. 13/18 van het schorsingsarrest, alwaar staat te lezen dat de overheid in beroep had moeten weten dat ‘tijdens deze gehele periode de exploitatie moet worden beschouwd als onvergund te zijn, gelet op de gevolgen van een vernietigingsarrest’ (bedoeld wordt: na vernietiging van een beroepsbeslissing tegen een vergunningverlening in eerste aanleg).

Door aldus te oordelen wordt uitspraak gedaan over een burgerlijk geschil (zie voormelde exceptie). Deze redengeving van Uw Raad kan bijgevolg niet van aard zijn om enige wettigheidskritiek te geven aan het adres van de overheid in beroep.

Hetzelfde geldt voor de overweging van Uw Raad op blz. 14/18, waarin wordt bevestigd 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’.

Hiermee wordt andermaal uitspraak gedaan over een burgerlijk geschil, daarbij veronachtzamd dat een vernietigingsarrest precies meebrengt dat partijen worden geplaatst in de toestand na de beslissing genomen in eerste

aanleg, waarvan het niet schorsend administratief beroep wordt heropend, met als gevolg dat er van enige onvergunde exploitatie helemaal geen sprake is.

Ten overvloede dient erop gewezen te worden dat in de bestreden beslissing die kwestie onbesproken wordt gelaten, wat ook logisch is omdat de beroepsbeslissing louter en alleen toepassing heeft gemaakt van de marge van beoordeling bij de overweging van een bestuurlijke maatregel op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur.

Het is dus voor tussenkomende partij een raadsel hoe überhaupt in de bestreden beslissing kan gelezen worden dat aldaar zou ingegaan worden tegen de inhoud van de arresten die in het verleden in deze zaak werden gewezen door de Raad. Dat laatste is eenvoudigweg zelfs niet mogelijk, aangezien die arresten enkel maar betrekking hadden op de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in het kader van de milieuvergunningaanvraag en inzonderheid de mobiliteit. Die door de Raad gewezen arresten hebben dus helemaal geen betrekking op de vraag waarover de overheid in beroep zich heeft gebogen, nl. of het in de gegeven omstandigheden wel tot de redelijkheid behoort om de exploitatie onmiddellijk stil te leggen.

Tussenkomende partij stelt vast dat de verzoekende partij dat allemaal onbesproken heeft gelaten in diens verzoekschrift.

Tussenkomende partij maakt uitdrukkelijk voorbehoud om nog nader te repliceren op de memorie van wederantwoord van de verzoekende partij. Het middel is bijgevolg ongegrond”.

9. In haar laatste memorie werpt de tussenkomende partij een exceptie van gebrek aan belang en van gebrek aan voorwerp op. Zij betoogt in essentie:

“Het is een compleet raadsel welk belang de verzoekende partij nu nog zou hebben bij de nietigverklaring van de in casu bestreden beslissing, die geen uitwerking/rechtsgevolgen meer kan hebben, minstens geen voor verzoekende partij nadelige uitwerking/rechtsgevolgen, precies gelet op de beperkte en inmiddels verlopen geldigheidsduur van de in het bestreden besluit opgenomen opschorting van de uitwerking van de bestuurlijke maatregel. Daarenboven is het bestreden besluit op zich ook zonder voorwerp geworden, ingevolge de aflevering van de milieuvergunning dd 8 mei 2017, de schorsing daarvan bij arrest van 17 oktober 2017 en de daaruit voortvloeiende onmiddellijke (en tot op heden voortdurende) stillegging van de exploitatie”.

Zij vervolgt dat het beroep tot nietigverklaring geen enkele betekenis meer heeft en aan de verzoekende partij geen voordeel meer kan opleveren, vermits er hoe dan ook een einde is gekomen aan de tijdelijke opschorting van de in het bestreden besluit opgelegde bestuurlijke maatregel.

Beoordeling

10. De vereiste om een middel voldoende duidelijk en nauwkeurig in het inleidend verzoekschrift te formuleren, strekt ertoe het tegensprekelijke karakter van de schriftelijke procedure en de rechten van verdediging van de overige partijen te waarborgen. In het huidige geval blijkt uit het verweer van de tussenkomende partij dat zij uit de uiteenzetting van het middel in het inleidend verzoekschrift heeft kunnen afleiden wat de grieven waren ten aanzien van de bestreden beslissing. Dit kan evenzeer worden afgeleid uit het schorsingsarrest. In voormelde omstandigheden laat de uiteenzetting van het middel in het inleidend verzoekschrift toe te begrijpen dat de verzoekende partij de schending aanvoert van de verplichting tot het motiveren van de bestreden individuele bestuurshandeling. Daarnaast wordt eveneens op onmiskenbare wijze de schending van het gewijsde van een arrest van de Raad van State aangevoerd.

De door de tussenkomende partij opgeworpen exceptie is niet gegrond.

11. De exceptie die de tussenkomende partij opwerpt en die geput is uit het gebrek aan belang en het teloorgaan van het voorwerp van het beroep overtuigt niet en wordt alleen al tegengesproken door de eigen bekendmaking van de tussenkomende partij “aan het betrokken publiek” van haar “voornemen om de zandwinning ‘Kerkeveld’ te Neerijse (Huldenberg) opnieuw uit te baten”, waarvoor alweer volgens de eigen bewoordingen van de tussenkomende partij “de eerste stap in de vergunningsprocedure werd gezet, en dit via de aanmelding van het project-MER”.

12. Artikel 40 van de Grondwet luidt:

“De rechterlijke macht wordt uitgeoefend door de hoven en rechtbanken.
De arresten en vonnissen worden in naam des Konings ten uitvoer gelegd.”

Artikel 4, §1 van het milieuvergunningsdecreet luidt:

“Niemand mag zonder voorafgaande en schriftelijke vergunning van de bevoegde overheid een als hinderlijk ingedeelde inrichting die behoort tot de eerste of de tweede klasse exploiteren of veranderen”.

Artikel 5, § 1, van Vlarem I luidde:

“Niemand mag zonder voorafgaande schriftelijke vergunning van de bevoegde overheid een als hinderlijk ingedeelde inrichting die behoort tot de eerste of de tweede klasse, exploiteren”.

13. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel, kunnen niet met goed gevolg worden ingeroepen *contra legem*. Beginselen van behoorlijk bestuur prevaleren immers niet op duidelijke wetsbepalingen.

Het loutere feit dat een administratie bij haar beoordeling van een situatie geconfronteerd wordt met feiten die eventueel strafrechtelijk kunnen worden vervolgd, en hiermee in haar besluitvorming rekening houdt, betekent niet dat zij een beslissing neemt met inbreuk op de scheiding der machten, zolang zij de prerogatieven van de andere machten onverlet laat.

14. In het schorsingsarrest werd het aangevoerde middel als volgt beoordeeld:

“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”.

15. In de bestreden beslissing wordt overwogen, nadat werd vastgesteld dat er terecht een milieumisdrijf werd aangetoond en het aangewezen wordt bevonden een bestuurlijke maatregel op te leggen:

“[...]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 beroepsindiener, 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”.

Vervolgens wordt besloten dat de exploitatie van de zandgroeve “Kerkeveld” moet worden gestaakt (artikel 1, § 1), om onmiddellijk erna de inwerkingtreding van het stakingsbevel uit te stellen tot de definitieve uitspraak in beroep na de vernietiging door de Raad van State van het ministerieel besluit van 15 oktober 2015 (artikel 1, § 2).

16. Het stakingsbevel wordt aldus “geschorst” totdat er een nieuwe uitspraak is over het beroep tegen de milieuvergunning. Dit komt in de feiten neer op een totale vrijgeleide voor de exploitatie van een vergunningsplichtige inrichting, zonder dat deze over de noodzakelijke vergunning(en) beschikt. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt bovendien dat hiertoe wordt besloten in het bijzonder op basis van bedrijfseconomische overwegingen. Hierdoor worden te dezen duidelijke rechtsnormen, *contra legem* buitenspel gezet. In het licht van de toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur beschikt de verwerende partij weliswaar over een discretionaire bevoegdheid wat het opleggen van gepaste bestuurlijke maatregelen betreft, zij beschikt evenwel niet over de bevoegdheid om in dit kader bestuurlijke maatregelen zinledig te maken en dwingende rechtsnormen, te dezen de geldende vergunningsplicht, te omzeilen. Dit komt neer op een onwettig overheidshandelen.

Bovendien wordt gesteld dat sprake is van een jarenlange vergunde exploitatie. De Raad van State stelt vast dat reeds jarenlang sprake is van vernietigde milieuvergunningen, zodat het te dezen onduidelijk is over welke jarenlange vergunde toestand het gaat, gelet op de gevolgen van een vernietiging van een milieuvergunning door de Raad. De enige rechtszekerheid en continuïteit blijkt het gebrek aan de noodzakelijke milieuvergunning gedurende jaren te zijn. Bij de gemaakte overwegingen in de bestreden beslissing is bijgevolg ook uitgegaan van verkeerde feitelijke gegevens.

Het enige middel is gegrond.

VI. Substitutie

Standpunt van de verzoekende partij

17. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat de tussenkomende partij in een schrijven van 15 maart 2021 “ter kennis aan het betrokken publiek” brengt dat zij op 10 maart 2021 een nieuw project-MER heeft aangemeld bij het departement Omgeving, en dat dit nieuwe project “aanzienlijk verschilt van” en “een grondige gedaantewisseling betekent” ten opzichte van het project uit 2009, dit is de milieuvergunningsaanvraag die het voorwerp uitmaakt van de voorliggende procedure.

Hieruit blijkt volgens de verzoekende partij dat de tussenkomende partij ervoor gekozen heeft om het project dat het voorwerp uitmaakt van de voorliggende procedure, op te geven en achter zich te laten.

Zij verzoekt de Raad “gelet op deze omstandigheden” op basis van artikel 36, § 2, tweede lid, van de RvS-wet over te gaan tot ambtshalve weigering van de milieuvergunningsaanvraag van het project uit 2009 en het tussen te komen vernietigingsarrest in de plaats te stellen van de uitspraak van de verwerende partij over de bestuurlijke beroepen tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 19 november 2009.

Beoordeling

18. Artikel 36, § 1, tweede lid, van de RvS-wet luidt als volgt:

“Wanneer de nieuw te nemen beslissing het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, treedt het arrest in de plaats van die beslissing”.

Uit deze wetsbepaling blijkt dat, voor de toepassing ervan, sprake dient te zijn van een gebonden bevoegdheid. Te dezen is de struikelsteen voor de bestreden beslissing de actuele verkeerssituatie op de ontsluitingswegen van de betrokken inrichting. Hoewel niet kan worden ontkend dat de marges van de discretionaire beoordelingsbevoegdheid waarover de verwerende partij beschikt, zijn verkleind, wil de Raad van State niet uitsluiten dat intussen toch reeds wijzigingen in deze toestand van de ontsluitingswegen optreden of opgetreden zijn. Er is te dezen dan ook geen sprake van een gebonden bevoegdheid in de zin van artikel 36, § 1, van de RvS-wet, zodat geen beroep kan worden gedaan op deze bepaling.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt 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.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

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

Eric Brewaeyts,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeyts