

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 254.070 van 23 juni 2022
in de zaak A. 235.826/VII-41.325**

In zake: 1. de NV WATERLEIDING MAATSCHAPPIJ LIMBURG
2. de NV EVIDES
3. de NV DUNEA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Verbist, Joke Derwa en Jadzia Talboom
kantoor houdend te 2560 Nijlen (Kessel)
Torenvenstraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Staelens en Bram Van den Berghe
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen:

1. de NV CIMENTERIES CBR CEMENTBEDRIJVEN
2. de NV DRAGAGES, GRAVIERS ET TRAVAUX
3. de NV CEMENTBOUW ZAND & GRIND
4. de NV BELMAGRI
samen vormend de THV REKIN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kristof Vanhove
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Kuringersteenweg 179
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 7 maart 2022, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 19 november 2021 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 16 november 2017 houdende het weigeren van de milieuvergunning

aan de tijdelijke handelsvennootschap (thv) Rekin voor de verandering door uitbreiding van een zandontginning, gelegen aan de Vilgertenweg te Kinrooi, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de gevraagde vergunning gedeeltelijk wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Met een verzoekschrift van 21 april 2022 hebben de nv Cimenteries CBR Cementbedrijven, de nv Dragages, Graviers et Travaux, de nv Cementbouw Zand & Grind en de nv Belmagri, samen vormend de thv Rekin, gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 5 mei 2022 een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 juni 2022.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jadzia Talboom, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Bram Van den Berghe, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaten Kristof Vanhove en Laura Thewis, die verschijnen voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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. Feiten

3.1. Op 22 februari 2017 dient de thv Rekin bij de deputatie van de provincieraad van Limburg een aanvraag in tot het verkrijgen van een milieuvergunning voor de uitbreiding van een inrichting voor grondontginning op een grindplas aan de Vilgertenweg te Kinrooi, ter plaatse gekend als de Boterakker en de Vissenakker. Het voorwerp van de aanvraag bestaat uit het bergen van extern aangevoerde niet-verontreinigde uitgegraven bodem en steekvaste bagger- en ruimingsspecie.

3.2. Het projectgebied is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Limburgs Maasland, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 1 september 1980, gelegen in ontginningsgebied.

Het ligt tevens binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening van de gebieden voor de winning van oppervlakedelfstoffen - Herstructurering Vissenakker en omgeving' (hierna: GRUP), deels in een gebied voor de winning van oppervlakedelfstoffen met nabestemming gebied voor watergebonden recreatie, deels in een gebied voor watergebonden recreatie met overdruk natuurverweving en deels in natuurgebied.

3.3. Bij besluit van 16 november 2017 weigert de deputatie van de provincieraad van Limburg de gevraagde uitbreiding van de betrokken inrichting.

3.4. Tegen voormelde weigeringsbeslissing stellen de tussenkomende partijen beroep in bij de Vlaamse regering.

3.5. Met een besluit van 11 maart 2018 verklaart de bevoegde Vlaamse minister het beroep gegrond en heft zij het besluit van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 16 november 2017 op. De vergunning wordt verleend voor de verandering door uitbreiding van een zandontginning, maar wordt geweigerd voor het opvullen met extern per schip aangevoerde niet-verontreinigde uitgegraven bodem en niet-verontreinigde bagger- en ruimingsspecie.

3.6. Bij arrest nr. 249.668 van 1 februari 2021 vernietigt de Raad van State het ministerieel besluit van 11 maart 2018.

3.7. In het kader van de herbeoordeling van het dossier worden adviezen verleend door het Agentschap voor Natuur en Bos (voorwaardelijk gunstig), de afdeling GOP (Milieu en Ruimte) van het departement Omgeving (deels voorwaardelijk gunstig, deels ongunstig), de afdeling GOP (Natuurlijke Rijkdommen) van het departement Omgeving (deels voorwaardelijk gunstig, deels ongunstig), de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (gunstig) en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (deels voorwaardelijk gunstig, deels ongunstig).

3.8. Met een besluit van 19 november 2021 verklaart de Vlaamse minister het bestuurlijk beroep van de tussenkomende partijen gedeeltelijk gegrond en heft zij de deputatiebeslissing van 16 november 2017 op. De vergunning wordt verleend voor de verandering door uitbreiding van de zandontginning voor het opvullen van aanvulzone fase 1, maar wordt geweigerd voor het opvullen van aanvulzone fase 2 en fase 3.

IV. Tussenkomsten

4. De nv Cimenteries CBR Cementbedrijven, de nv Dragages, Graviers et Travaux, de nv Cementbouw Zand & Grind en de nv Belmagri, samen vormend de thv Rekin, blijken voordeel te halen uit de bestreden beslissing en hebben er belang bij dat de vordering wordt afgewezen. Bijgevolg moet hun verzoek worden ingewilligd.

V. Ontvankelijkheid van de vordering

5. De tussenkomende partijen betwisten dat de verzoekende partijen belang hebben bij hun vordering.

6. Er bestaat vooralsnog geen noodzaak om over de opgeworpen exceptie uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over deze exceptie dringt zich immers slechts op indien zou blijken dat de grondvoorwaarden voor schorsing vervuld zijn, hetgeen, zoals hierna zal blijken, te dezen niet het geval is.

VI. Onderzoek van de vordering

7. Krachtens artikel 17, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

Spoedeisendheid

8. Tot staving van de spoedeisendheid van de vordering, zetten de verzoekende partijen het volgende uiteen:

“[...] De gemiddelde doorlooptijd van een gewone procedure tot nietigverklaring bij uw Raad kan al snel oplopen tot twee jaar. De bestreden beslissing verleent de vergunning voor de uitbreiding van een bestaande ontginnings- en stortingsactiviteit. De THV Rekin is een bestaand samenwerkingsverband tussen de vier hoger vermelde ondernemingen die reeds geruime tijd aan het ontginnen van gronden doen en na ontginning deze bodems of gronden op verschillende plaatsen storten. Het gaat aldus om een actieve onderneming, waarbij de activiteiten die deze onderneming uitvoert worden uitgebreid. Het voorgaande heeft tot gevolg dat de onderneming, wanneer zij dit wenst, de vergunning kan beginnen uitvoeren. Zij kan immers onmiddellijk van start gaan met de uitvoering ervan, nu blijkt dat zij een reeds bestaande en actieve onderneming is. In geval de gewone procedure tot nietigverklaring zou moeten worden doorlopen alvorens een uitspraak wordt gedaan over de wettigheid van de bestreden beslissing, zal de verleende vergunning reeds volledig uitvoering hebben gekregen.

De specifieke aard van de met de bestreden beslissing vergunde activiteiten laat toe op slechts enkele dagen de schade te kunnen veroorzaken. Het ontginnen van bepaalde gronden en vervolgens het storten van deze specie in de betreffende wateren, betreffen beide activiteiten die op enkele dagen of zelfs uren tijd kunnen worden uitgevoerd. Daarbij is het niet van belang dat het volledige vergunde aantal te storten gronden reeds wordt gedumpt

in de wateren, aangezien een kleine hoeveelheid van mogelijk verontreinigde gronden al kan volstaan om het water waarin de verzoekende partijen aan waterwinning doen, volledig te verontreinigen. Ook kleine hoeveelheden verontreinigde gronden kunnen immers schade met zich brengen, eens te meer wanneer in acht wordt genomen dat het water uit de Maas wordt gebruikt als drinkwater. De kans dat de gronden deze wateren verontreinigen en ingevolge daarvan ook het drinkwater van miljoenen consumenten wordt aangetast (met alle gevolgen van dien), is simpelweg te groot. De gewone vernietigingsprocedure kan niet worden afgewacht nu het risico moet worden vermeden dat de consumenten van de verzoekende partijen verontreinigd drinkwater zouden binnenkrijgen.

[...] Niet alleen kan de vergunning binnen zeer korte termijn volledige uitvoering krijgen, ook is het dus zo dat de specifieke gevolgen die voort zouden vloeien uit de uitvoering ervan nefast kunnen zijn voor de werking van de verzoekende partijen alsook voor het algemeen belang. Zoals hoger uiteengezet, voorzien de verzoekende partijen in de basisbehoefte van drink- en leidingwater voor miljoenen gezinnen. Het gaat onmiskenbaar om een taak van algemeen belang. Zo de vergunning zou worden uitgevoerd lopende de gewone vernietigingsprocedure bij uw Raad, bestaat het risico het Maaswater wordt gecontamineerd met schadelijke stoffen, waaronder degenen uit de PFAS-familie, en daarmee een rechtstreekse bedreiging wordt gevormd voor het drinkwater waarin de verzoekende partijen voorzien. Uit de bestreden beslissing blijkt immers niet dat een afdoende onderzoek is uitgevoerd naar de samenstelling van de gronden dewelke men zou storten in de betreffende waters en is daarenboven ook niet duidelijk welke de maatregelen zijn die moeten worden getroffen desgevallend zou blijken dat er sprake is van schadelijke stoffen in de gronden, die op hun beurt de wateroppervlakken vervuilen en daarmee een rechtstreekse bedreiging voor het drinkwater vormen.

Belangrijk bij het voorgaande is verder ook dat gevolgen van een vervuiling van het Maaswater, en daarmee in potentie ook het drinkwater, zeer moeilijk zo niet onmogelijk, onomkeerbaar en onder controle te krijgen zijn. Van zodra er sprake is van enige vervuiling van het drinkwater (bijvoorbeeld met PFAS - cf. infra), zal het voor de verzoekende partijen zeer moeilijk zijn om de gevolgen op dit punt nog terug te draaien. Mogelijk werd er - in die omstandigheden - reeds vervuild drinkwater geconsumeerd, hetgeen evident niet alleen schadelijk is voor de consumenten in kwestie, doch ook voor de belangen van de verzoekende partijen. Zij hechten immers belang aan het voorzien van schoon, kwalitatief en gezond drinkwater. Mits de bestreden beslissing tot uitvoering zou worden gebracht, wordt aan deze waarden afbreuk gedaan, en zal dit ook nefaste gevolgen hebben voor de reputatie van de verzoekende partijen die zij gedurende vele jaren hebben opgebouwd.

[...] Het voorgaande impliceert dan ook dat de schorsing van de bestreden beslissing een enige mogelijkheid is om de schadelijke gevolgen, de mogelijke vervuiling van drinkwater, nog te vermijden. Daar het drinkwater van de verzoekende partijen door miljoenen gezinnen wordt geconsumeerd, kan niet ernstig worden betwist dat de uitvoering van de bestreden beslissing - of onwettige vergunning - desastreuze gevolgen met zich kan brengen, dewelke niet herstelbaar zijn. Slechts een schorsing van

de onwettige vergunning kan deze schade vermijden en voorkomen dat miljoenen huishoudens drinkwater consumeren dat mogelijk verontreinigd is en onherroepelijke, schadelijke gevolgen kan teweegbrengen voor de gezondheid van de verbruikers van het drinkwater.

De verzoekende partijen merken nog op dat zij volledig dan wel voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van de Maas (oppervlaktewater) als bron voor drinkwater. Dit oppervlaktewater bevindt zich, zoals de naam reeds aangeeft, aan de oppervlakte van de aarde. Bodemwater daarentegen bevindt zich in de bodem en dient dus op een andere manier te worden gewonnen. Het voorgaande is echter van groot belang, nu gevaarlijke stoffen veel vaker en in grotere hoeveelheden aanwezig zijn in oppervlaktewater. Dit is logisch, nu dergelijke stoffen zich eenvoudiger kunnen verspreiden over dergelijk water, en minder makkelijk doordringen in de bodems om zo deel te gaan uitmaken van het grondwater. Zo stelt het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu uit Nederland als volgt:

‘De PFAS Poly- en perfluoralkylstoffen concentraties in oppervlaktewater zijn hoger dan in grondwater. Deze verschillen zie je terug in het drinkwater dat uit oppervlaktewater en grondwater wordt gemaakt. PFAS komen in het milieu terecht bijvoorbeeld door uitstoot uit fabrieken of door het gebruik van PFAS-houdende producten, zoals blusschuim. PFAS komen daarbij meestal als eerste in de lucht en het oppervlaktewater terecht. Van daaruit kunnen PFAS zich verder verspreiden naar de bodem en ook naar het grondwater. De waterstroom door de bodem is heel traag zodat het een tijd kan duren voordat stoffen in grondwater terecht komen. Daarom zijn er lage PFAS concentraties in grondwater.’[...]

En verder stelt het Rijksinstituut ook als volgt:

‘PFAS Poly- en perfluoralkylstoffen worden in verband gebracht met verschillende gezondheidseffecten. Ze kunnen een effect hebben op het immuunsysteem, op het cholesterol in het bloed, effecten op de lever geven en nier- en testiskanker veroorzaken. Of PFAS daadwerkelijk gezondheidseffecten geven, hangt onder andere af van hoeveel PFAS mensen binnen krijgen over de tijd. Mensen kunnen PFAS binnen krijgen door het eten van groenten die PFAS bevatten, maar bijvoorbeeld ook uit andere voedingsmiddelen, uit kraanwater of uit consumentenproducten.

Van de effecten die hier worden genoemd, worden effecten op het immuunsysteem als eerste verwacht. Deze effecten kunnen al optreden als mensen over een langere periode kleine hoeveelheden PFAS binnen krijgen. Negatieve effecten op het immuunsysteem kunnen ervoor zorgen dat het immuunsysteem minder goed werkt. Daardoor is er een grotere kans om ziek te worden. Bij de huidige blootstelling vanuit voedsel en kraanwater kunnen deze effecten niet worden uitgesloten.’[...]

Niet alleen kunnen er ernstige problemen voor de volksgezondheid worden gecreëerd bij blootstelling aan (onder meer) PFAS in het drinkwater, ook moet worden vastgesteld dat PFAS stoffen zijn die, omwille van hun ‘chemische aard’, zeer moeilijk afbreekbaar zijn. Het is daarom van cruciaal belang dat bij de bron, zijnde *in casu* de vergunningverlening, zeer voorzichtig wordt omgesprongen met deze stoffen, nu ze - wanneer ze één keer in de natuur terechtkomen - zeer moeilijk opnieuw kunnen worden weggehaald. Ook hieruit blijkt aldus, in samenlezing met wat voorafgaat, het spoedeisend karakter van de vordering. Van zodra één keer uitvoering

wordt gegeven aan de vergunning, zelfs gedeeltelijk, zijn de gevolgen quasi onomkeerbaar. Een en ander doet concluderen dat slechts mits de uitvoering van de bestreden beslissing wordt geschorst, deze gevolgen kunnen worden uitgesloten op korte termijn.

[...] De vordering is spoedeisend. De gewone vernietigingsprocedure kan niet worden afgewacht, gelet op (1) de ernst van de gevolgen die de uitvoering van de bestreden beslissing met zich zou brengen en (2) de korte termijn waarbinnen deze ernstige, schadelijke gevolgen zich zullen manifesteren gelet de mogelijkheid om de bestreden beslissing zeer snel uit te voeren”.

Beoordeling

9. Overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de feiten [bevatten] die, volgens de indiener ervan, de spoedeisendheid verantwoorden die ter ondersteuning van dit verzoekschrift wordt ingeroepen”. Hetzelfde is te lezen in artikel 8, eerste lid, 4°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’. Dit houdt in dat het aan verzoeker toekomt aan de zaak eigen, specifieke gegevens bij te brengen die *in concreto* aantonen dat de zaak spoedeisend is, gelet op de gevolgen van een voortdurende tenuitvoerlegging van het bestreden besluit.

Een zaak is spoedeisend, en dus vatbaar voor beoordeling in kort geding, zodra de vrees voor schade van enig belang, of zelfs voor ernstige nadelen, een onmiddellijke beslissing wenselijk maakt. Bijgevolg mag het kort geding worden gehanteerd wanneer het geschil niet met de gewone procedure binnen de gewenste tijdspanne opgelost kan worden.

10. In zoverre de verzoekende partijen opmerken dat de vergunning verleend werd aan reeds bestaande, actieve ondernemingen die desgewenst onmiddellijk kunnen overgaan tot de uitvoering ervan, zodat de mogelijkheid bestaat dat de bestreden vergunning reeds volledig zal zijn uitgevoerd op het ogenblik dat uitspraak wordt gedaan over het beroep tot nietigverklaring, refereren zij in wezen aan de doorlooptijd van de annulatieprocedure bij de Raad van State. Daarmee tonen zij evenwel niet de spoedeisendheid van hun vordering aan. Bovendien hebben de tussenkomende partijen ter terechtzitting uitdrukkelijk

verklaard dat zij de uitspraak over het beroep tot nietigverklaring zullen afwachten alvorens effectief over te gaan tot de opvullings- of verondiepingswerkzaamheden. Indien de tussenkommende partijen -in weerwil van deze verklaring- de werkzaamheden toch vroeger zouden aanvatten, zou dit een nieuw feitelijk gegeven opleveren dat de verzoekende partijen kunnen aangrijpen om een nieuwe vordering tot schorsing in te stellen.

Voorts blijkt uit de uiteenzetting van de verzoekende partijen dat de nadelen die een schorsingsarrest moet afwenden, specifiek verbonden zijn met het storten van “mogelijk” verontreinigde gronden, waardoor “in potentie” ook het drinkwater afkomstig uit de Maas vervuild kan raken. Zij maken evenwel niet aannemelijk dat de bestreden vergunning het storten van verontreinigde gronden toelaat, noch dat die gronden schadelijke stoffen, zoals PFAS, zouden mogen bevatten. Dit klemmt des te meer nu de bestreden vergunning op het eerste gezicht betrekking heeft op opvullingen met niet-verontreinigde uitgegraven bodem en niet-verontreinigde bagger- en ruimingsspecie en er een monitoringsprogramma inzake de waterkwaliteit moet worden ontwikkeld alvorens met de uitvoering van de aanleg van de depots en de opvulling van de waterplas kan worden gestart.

Ten slotte kunnen de verzoekende partijen niet bijgetreden worden waar zij zich beroepen op mogelijke reputatieschade om een spoedeisende behandeling van hun zaak te rechtvaardigen.

De spoedeisendheid van de vordering wordt niet aangetoond.

11. Er is niet voldaan aan één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

Deze vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

BESLISSING

1. Het verzoek van de nv Cimenteries CBR Cementbedrijven, de nv Dragages, Graviers et Travaux, de nv Cementbouw Zand & Grind en de nv Belmagri, samen vormend de thv Rekin, tot tussenkomst in het administratief kort geding wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt de vordering.

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

Peter Sourbron,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	

Elisabeth Impens,	griffier.
-------------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Peter Sourbron