RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 250.543 van 10 mei 2021
in de zaak A. 229.903/VII-40.735

In zake : de NV REMO MILIEUBEHEER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Flamey
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de VZW LIMBURGSE MILIEUKOEPEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Filip De Preter en Bert Van Herreweghe
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 26 december 2019, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-UDN-1920-0300 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 2 december 2019 in de zaak 1920-RvVb-0158-UDN.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 248.281 van 17 september 2020 heropent de Raad van State het debat en wordt het cassatieberoep voortgezet overeenkomstig de artikelen 14 tot 18 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 april 2021.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Evi Mees, die *loco* advocaat Peter Flamey verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Laure Proost, die *loco* advocaten Filip De Preter en Bert Van Herreweghe verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock 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. Met een besluit van 5 september 2019 verleent de deputatie van de provincieraad van Limburg (hierna: deputatie) een stedenbouwkundige vergunning aan de nv Remo Milieubeheer voor het ontbossen en wijzigen van het reliëf van de bodem, zandwinning en inrichten voor de opslag van afval als aanloop naar het project, Closing the Circle□.

3.2. Het bestreden arrest schorst op vordering van de vzw Limburgse Milieukoepel (hierna LMK) bij uiterst dringende noodzakelijkheid de vergunningsbeslissing van de deputatie.

IV. Onderzoek van de drie middelen

Standpunt van de nv Remo Milieubeheer

4. De nv Remo Milieubeheer voert in de drie middelen de schending aan van artikel 40, § 2, eerste lid, 1° van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het Burgerlijk Wetboek.

Zij zet in het eerste middel uiteen dat de RvVb "een manifest foutieve beoordeling heeft gemaakt van de schorsingsvoorwaarde inzake het uiterst dringend noodzakelijk karakter van de vordering tot schorsing" door te oordelen dat:

– "van een verzoekende partij bij de indiening van een verzoekschrift tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid enige terughoudendheid is vereist temeer dergelijke procedure op ieder ogenblik kan worden ingeleid naargelang de gebeurtenissen op het terrein";

– "een verzoekende partij niet kan verweten worden dat zij de schorsingsprocedure bij UDN heeft opgestart op een ogenblik dat de werken klaarblijkelijk reeds sinds enige tijd zijn aangevat";

– "een verzoekende partij de intenties van de vergunningshouder inzake de aanvang van de werken niet in alle omstandigheden moet kunnen inschatten";

– "een verzoekende partij mag verwachten dat een vergunningshouder enige terughoudendheid aan de dag zal leggen inzake de aanvang van de werken".

Zij stelt dat de interpretatie door de RvVb van deze schorsingsvoorwaarde "geen steun vindt in" de geschonden geachte decretale

bepaling met schorsingsvoorwaarden die “dienen gespiegeld te worden op de interpretatie daarvan in het contentieux voor de Raad van State”. Het oordeel van de RvVb dat “enige terughoudendheid” is vereist van een verzoekende partij die een vordering bij uiterst dringende noodzakelijkheid indient is “manifest in strijd met de diligentieplicht in hoofde van de verzoekende partij” en “de negatie […] van de diligentieplicht”. De RvVb oordeelt “dan ook volkomen ten onrechte dat een verzoekende partij […] niet kan verweten worden dat zij de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid heeft opgestart op een ogenblik dat de werken reeds sinds enige tijd waren aangevat”, meer bepaald “weken na de aanvang van de vanop een publiekelijk toegankelijke plaats zichtbare weken”. Ook de overweging dat een verzoekende partij bij een dergelijke vordering “niet in alle omstandigheden moet kunnen inschatten en zelfs mag verwachten dat de vergunningshouder enige terughoudendheid aan de dag zou leggen bij de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, en daarom bijgevolg zelf terughoudend mag optreden” is “in strijd met de diligentieplicht” van de verzoekende partij. De RvVb miskent bovendien de bewijskracht van het verzoekschrift tot tussenkomst waarin zij heeft aangetoond dat LMK wist dat zij gebruik zou maken van de bestreden vergunning.

In een tweede middel stelt zij dat het bestreden arrest “met miskenning van de bewijskracht, geoordeeld [heeft] dat voldaan werd aan de voorwaarde” van de uiterst dringende noodzakelijkheid, aangezien zij in haar verzoekschrift tot tussenkomst heeft opgeworpen dat tegenpartij “pertinent wist dat [zij] de stedenbouwkundige vergunning zou uitvoeren”:
– “nu uit geen enkel stuk blijkt dat [zij] had verklaard dat zij de stedenbouwkundige vergunning niet zou uitvoeren”.

Zij betoogt in een derde middel dat:

– zij in haar verzoekschrift tot tussenkomst had aangetoond dat de tegenpartij “haar vermeende schade bij de schorsingsvordering enkel en alleen had gekoppeld aan de ontbossing, die op het ogenblik van het indienen van het verzoekschrift tot

schorsing bij UDN volledig was uitgevoerd voor wat de eerste fase betreft, zodat LMK veel te laat […] had opgetreden en de schorsingsvordering bijgevolg geen nut meer had";

– het bestreden arrest "een lezing [geeft] aan het verzoekschrift tot tussenkomst die onverenigbaar is met de inhoud daarvan, nu [zij] precies het omgekeerde had ingeroepen en aangetoond", meer bepaald dat "zowel de […] ontbossing als de daaraan verbonden ontginning wel degelijk reeds een einde hadden genomen" en dat "de voorziene verdere ontginning van zone XI slechts het voorwerp zou uitmaken van uitvoering na verloop van 15 à 16 maanden na april 2020 […] zonder dat zulks gepaard gaat met bijkomende aantasting van de natuurwaarden door ontzanding".

Beoordeling

5. De middelen gaan terug op het oordeel van de RvVb dat "voldaan [is] aan de voorwaarde (in artikel 40, § 2, lid 1, 1° DBRC-decreet) dat een bestreden vergunningsbeslissing alleen geschorst kan worden bij uiterst dringende noodzakelijkheid wanneer er een uiterst dringende noodzakelijkheid wordt aangetoond" op grond van volgende overwegingen:

– de verzoekende partij die zich beroept op uiterst dringende noodzakelijkheid moet in het verzoekschrift, aan de hand overtuigingsstukken, de redenen uiteenzetten waarom de schorsing uiterst dringend noodzakelijk is; zij moet met voldoende concrete, precieze en aannemelijke gegevens aantonen dat de behandeling van de gewone schorsingsprocedure te laat zal komen om de verwezenlijking van de aangevoerde persoonlijke nadelige gevolgen die voortvloeien uit de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te voorkomen; zij moet ook een oorzakelijk verband tussen die nadelige gevolgen en de bestreden beslissing aantonen; van de verzoekende partij wordt verwacht dat zij met gepaste spoed en diligentie is opgetreden en de uiterst dringende noodzakelijkheid niet zelf in de hand heeft gewerkt of nadelig heeft beïnvloed;

– “Verzoekende partij toont in het licht van de concrete omstandigheden afdoende aan dat de zaak uiterst dringend noodzakelijk is. De bestreden beslissing vergunt onder meer de ontbossing en de ontzanding in functie van de opslag van afval van een bebost terrein, dat is aangeduid als speciale beschermingszone overeenkomstig zowel de Habitatrichtlijn als de Vogelrichtlijn. Verzoekende partij maakt als procesbekwame vereniging voldoende aannemelijk dat de tenuitvoerlegging van deze beslissing nefast is voor het natuurbehoud dat zij overeenkomstig haar statutaire doelstellingen nastreeft, hetgeen door verwerende en tussenkomende partij overigens niet ernstig wordt betwist. Zij maakt tevens voldoende aannemelijk dat de afhandeling van de gewone schorsingsprocedure die zij eerder instelde te laat zal komen om de natuurwaarden aldaar te vrijwaren, gezien de ontbossings- en ontzandingsactiviteiten op dat ogenblik wellicht reeds zullen uitgevoerd zijn. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door de vaststelling dat de ontbossing in het kader van de eerste fase van het project van 4 ha inmiddels werd gerealiseerd, en er vooralsnog op korte termijn geen verdere rooiwerken zullen plaatsvinden. Verzoekende partij wijst immers niet alleen op de nadelige gevolgen voor de natuurwaarden door de verwijdering van de vegetatie, maar stelt dat ook de ontzanding nefast is voor het herstel van deze natuurwaarden, terwijl door tussenkomende partij niet wordt betwist dat de ontginningsactiviteiten vooralsnog niet zijn voltooid. Dit wordt overigens bevestigd door de verklaring in een mail van een aangestelde van tussenkomende partij dat het terrein *“ergens in april of mei van volgend jaar”* in gebruik zal kunnen worden genomen voor de opslag van afvalstoffen. Een schorsing van de verdere tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing heeft derhalve nog steeds nut om de bijkomende aantasting van de natuurwaarden door de ontzanding te vermijden”.

– “Verzoekende partij toont in het licht van de concrete omstandigheden ook afdoende aan dat zij diligent heeft gehandeld en voorliggende procedure met de gepaste spoed opstartte. Zij heeft eerst samen met haar verzoek tot vernietiging ook een gewone vordering tot schorsing ingesteld. Zij diende op dat ogenblik dan wel op het ogenblik waarop zij kennis kreeg van de aanplakking redelijkerwijze niet onmiddellijk een schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid op te

starten. Dit betreft immers een uitzonderingsprocedure, die het normale procedureverloop en de normale werking van de Raad verstoort, zodat daarbij enige terughoudendheid is vereist, temeer dergelijke procedure op ieder ogenblik kan worden ingeleid naargelang de gebeurtenissen op het terrein. In die optiek is de verwijzing door tussenkomende partij op het gebrek aan een wachttermijn waarbinnen geen werken mogen worden uitgevoerd niet relevant, ongeacht haar juistheid. Verzoekende partij kan niet worden verweten dat zij voorliggende procedure heeft opgestart op een ogenblik dat de werken klaarblijkelijk reeds sinds enige tijd zijn aangevat. Vooreerst kan zij redelijkerwijze niet worden geacht de intenties van tussenkomende partij als vergunninghouder inzake de aanvang van de werken in alle omstandigheden te kunnen inschatten. Zij mocht in het licht van de verschillende jurisdictionele procedures inzake het project zelfs eerder verwachten dat tussenkomende partij enige terughoudendheid aan de dag zou leggen bij de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing. Zoals gesteld werd het GRUP waarbinnen de aanvraag indertijd kaderde vernietigd, evenals de initiële vergunningsbeslissing, terwijl verzoekende partij ondertussen ook tegen de bestreden (herstel)beslissing zowel een verzoek tot vernietiging als een verzoek tot schorsing instelde. Ook het bestaan van de aan de vergunning gerelateerde milieuvergunning is onzeker, aangezien er ook hiertegen een verzoek tot vernietiging is ingesteld bij de Raad van State, waarbij de auditeur reeds de vernietiging adviseerde. Tenslotte verklaarde tussenkomende partij in het kader van de schorsingsprocedure tegen de initiële vergunningsbeslissing van verwerende partij van 26 januari 2017 ter zitting van de Raad van 8 mei 2018 nog dat zij de vergunde werken niet zou uitvoeren vooraleer de zaak ten gronde is behandeld. Bovendien diende verzoekende partij de start van de rooi- en ontzandingswerken niet noodzakelijk te hebben opgemerkt. Uit het dossier blijkt dat deze werken plaatsvinden op enige afstand van publiek toegankelijke plaatsen op een grote stortsite, terwijl het proces-verbaal van de gerechtsdeurwaarder het tegendeel niet aantoont, en daaruit met name niet blijkt dat de werken duidelijk zichtbaar zijn vanop de mijnterril van Heusden-Zolder. Hoewel tussenkomende partij aan verzoekende partij verwijt dat zij "*het exacte moment van aanvang van de werken niet kent*" door "*een gebrek aan zorg en inspanning*", geeft zij evenmin

duidelijkheid over de concrete datum waarop de werken zijn aangevat, terwijl mag worden aangenomen dat zij dit tijdstip zeer goed kent, gelet op de concrete omstandigheden en met name de cascade aan administratieve en jurisdictionele procedures. In die optiek wordt de bewering van verzoekende partij dat zij pas op 22 november 2019 kennis kreeg van de aanvang van de werken via een mail van een aangestelde van tussenkomende partij aan een gemeenteraadslid niet weerlegd, terwijl niet wordt betwist dat zij voorliggende procedure vervolgens met de vereiste spoed opstartte. Overigens werden de rechten van verdediging van tussenkomende partij hierdoor niet geschonden. Gelet op de voorgaande procedures met betrekking tot het project en in het bijzonder de hangende schorsings- en vernietigingsprocedure bij de Raad wist zij reeds eerder welke wettigheidsbezwaren er door verzoekende partij worden aangevoerd. Bovendien kreeg zij de gelegenheid om de vordering zowel schriftelijk als tijdens de zitting te betwisten, wat zij ook deed".

6. De nv Remo Milieubeheer betwist niet de overweging in het bestreden arrest dat omtrent de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid "van verzoekende partij [wordt] verwacht dat zij met gepaste spoed en diligentie is opgetreden en de uiterst dringende noodzakelijkheid niet zelf in de hand heeft gewerkt of nadelig beïnvloed".

Het eerste middel dat aanvoert dat het bestreden arrest bij het onderzoek naar het vervuld zijn van de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid, de diligentie van de verzoekende partij negeert, mist feitelijke grondslag.

7. De ingeroepen artikelen 1319, 1320 en 1322 van het Burgerlijk Wetboek betreffen de bewijskracht van akten.

De bewijskracht van een akte wordt miskend door de rechter die aan die akte een uitlegging geeft die met de bewoordingen ervan onverenigbaar is. De schending van de bewijskracht van een akte betreft niet de juridische en

feitelijke gevolgtrekking die de rechter uit de akte maakt zonder miskenning van de draagwijdte ervan.

Het bestreden arrest geeft met de aangehaalde overwegingen geen uitlegging van de argumentatie van het verzoekschrift tot tussenkomst van de nv Remo Milieubeheer, maar beoordeelt enkel de bewijswaarde ervan. Het arrest doet deze akte niet liegen en kan aldus de bewijskracht ervan niet miskennen.

Het middel dat de schending aanvoert van de bewijskracht van deze akte mist feitelijke grondslag.

8. Artikel 40, § 2, eerste lid, van het DBRC-decreet bepaalt:

> "§ 2. Met behoud van de toepassing van paragraaf 1, kan de Raad voor Vergunningsbetwistingen op elk ogenblik de schorsing bevelen wegens uiterst dringende noodzakelijkheid op voorwaarde dat wordt aangetoond dat:
> 1° de zaak uiterst dringend noodzakelijk is zodat de behandeling ervan onverenigbaar is met de behandelingstermijn van een vordering tot schorsing als vermeld in paragraaf 1;
> 2° en minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de vernietiging van de bestreden beslissing op het eerste gezicht verantwoordt.
> x. De beoordeling van de uiterst dringende noodzakelijkheid in de zin van artikel 40, § 2, eerste lid, 1°, van het DBRC-decreet is een feitenkwestie.
> x. Als cassatierechter mag de Raad van State niet in tweede instantie de feitelijke beoordeling van de RvVb overdoen maar mag hij enkel nagaan of het bestreden arrest overeenkomstig de wet is genomen.
>
> Luidens artikel 14, § 2, van de RvS-wet, treedt de Raad van State immers "niet in de beoordeling van de zaken zelf".

De middelen nopen de Raad van State als cassatierechter ertoe om in tweede instantie deze feitelijke beoordeling door de RvVb over te doen. Zij zijn bijgevolg onontvankelijk.

9. De middelen worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien mei tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Eric Brewaeys**