

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 124.055 van 9 oktober 2003
in de zaak A. 136.875/VII-29.884.**

In zake : Jean-Pierre DE KEZEL,
die woonplaats kiest bij
Advocaat M. VAN PASSEL,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Frankrijklei 146

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering.

Tussenkomen partij :

de n.v. KUWAIT PETROLEUM BELGIUM,
die woonplaats kiest bij
Advocaat M. VAN PASSEL,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Frankrijklei 146.

DE VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat Jean-Pierre DE KEZEL op 19 mei 2003 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 19 maart 2003 van de afdeling milieuvergunningen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap "waarbij aan de heer Jean-Pierre DE KEZEL instemming wordt verleend om de functie van milieucoördinator uit te oefenen bij meerdere inrichtingen";

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur P. PROVOOST, op grond van artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 17 juli 2003, houdende bevel tot neerlegging van het verslag en oproeping van de partijen om te verschijnen op 4 september 2003;

Gelet op de mededeling van het verslag aan partijen;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter M.-R. BRACKE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat I. CUYPERS die, loco advocaat M. VAN PASSEL verschijnt voor de verzoeker en voor de tussenkomen-
partij;

Gehoord het advies van Auditeur P. PROVOOST;

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

1. Overwegende dat met een verzoekschrift van 12 augustus 2003 de n.v. KUWAIT PETROLEUM BELGIUM vraagt om in het geding te mogen tussenkomen; dat als belanghebbende bij de onderhavige vordering op haar verzoek kan worden ingegaan;

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

Verzoeker is werknemer van de n.v. KUWAIT PETROLEUM BELGIUM. De vennootschap wenst hem aan te stellen als milieucoördinator (artikel 3.2.1, §1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid; artikel 4.1.9.1.1, §1, van Vlarem II). Opdat verzoeker deze functie zou kunnen uitoefenen voor meerdere inrichtingen, is de instemming nodig van de afdeling milieuvergunningen van AMINAL (artikel 3.2.1, §4, tweede lid van het decreet van 5 april 1995; artikel 4.1.9.1.1, §4, eerste lid, van Vlarem II).

Op 27 juni 2000 laat de afdeling milieuvergunningen weten in te stemmen met de aanstelling voor meerdere inrichtingen, voor een termijn van een jaar, en onder de voorwaarde dat verzoeker bijkomende informatie zou verschaffen over de wijze waarop hij de functie vervult. Op 26 december 2000 en 25 februari 2002 worden daartoe rapporten ingediend; op 2 mei 2002 wordt een actuele lijst bezorgd van de inrichtingen waarvoor verzoeker als milieucoördinator optreedt.

De afdeling milieuvergunningen voert bij enkele van de inrichtingen (tankstations) een onderzoek naar het functioneren van de milieucoördinator. Ze formuleert een aantal opmerkingen :

"(...) dat de afdeling Milieuvergunningen hierbij tot de bevinding is gekomen dat de milieucoördinator op de stations onbekend was, er geen procedure aanwezig was om de milieucoördinator rechtstreeks te bereiken en dat op geen enkel station het jaarverslag van de milieucoördinator kon worden geraadpleegd (...)"

Er volgt terzake briefwisseling, en er wordt een hoorzitting gehouden.

Met de bestreden beslissing van 19 maart 2003 verleent de afdeling milieuvergunningen haar instemming met de aanstelling van verzoeker als milieucoördinator voor 87 inrichtingen die worden geëxploiteerd door verzoekers werkgever (een smeeroliefabriek in Antwerpen, een brandstoffendepot in Gent en 85 tankstations verspreid over het Vlaamse Gewest), voor een termijn tot 31 december 2007, waarbij een aantal voorwaarden worden opgelegd :

"1. De milieucoördinator oefent in het kader van de uitvoering van zijn taken en ondermeer inzonderheid met betrekking tot zijn rol in het waken over de naleving van de milieuwetgeving, minstens éénmaal per trimester van een kalenderjaar, controle uit op de zetel van exploitatie van de inrichting.

Van deze controlebezoeken wordt in het jaarverslag van de milieucoördinator opgave gedaan van de datum en tijdstip waarop zij hebben plaatsgevonden, van de vastgestelde tekortkomingen, van de voorstellen om de tekortkomingen te verhelpen en van het gevolg dat daaraan werd gegeven.

2. De exploitant zorgt ervoor dat de naam van de milieucoördinator en de wijze waarop met hem in contact kan worden getreden, op de plaats van de exploitatie beschikbaar is (voor) de plaatselijke uitbater alsmede voor de overheid en elkeen die betrokken is bij de exploitatie. Ingeval van onbemande brandstoffenstations worden de coördinaten van de milieucoördinator op bestendige wijze kenbaar gemaakt via affichering.

3. Van het jaarverslag van de milieucoördinator is een exemplaar gedurende ten minste vijf jaar ter inzage op de zetel van de exploitatie van de inrichting. Ingeval van onbemande brandstoffenstations wordt een exemplaar van het jaarverslag jaarlijks toegezonden aan de afdeling Milieu-inspectie en aan de afdeling Milieuvergunningen. Het jaarverslag van de milieucoördinator omvat onder meer uitdrukkelijk alle adviezen met inbegrip van deze omtrent de milieu-investeringen die door de milieucoördinator zelf werden verstrekt, alsmede van de gevolgen die door de exploitant aan deze adviezen werden voorbehouden.

4. Bij het niet naleven van de decretale, reglementaire en bijzondere voorwaarden van dit besluit kan de afdeling Milieuvergunningen overgaan tot de opheffing van de instemming die hierbij aan de milieucoördinator wordt verleend".

De afsluitende overweging van de motivering van de bestreden beslissing luidt als volgt :

"Overwegende dat uit de voorgaande beschouwing blijkt dat de milieucoördinator voor de afgelopen periode niet afdoende kan aantonen dat hij

zijn taken heeft uitgeoefend conform wat wettelijk is voorgehouden; dat dit op zich aanleiding zou kunnen geven om geen verdere instemming meer te verlenen om de functie bij meerdere bedrijven uit te oefenen; dat rekening houdende met de gegevens dat door de petroleummaatschappij effectief een systeem van bedrijfsinterne milieuzorg werd op touw gezet, de functie van milieucoördinator geïntegreerd deel uitmaakt van het beheerssysteem en er geen reden bestaat om aan de persoonlijke competenties van de milieucoördinator te twijfelen, de afdeling Milieuvergunning onder stipte naleving van bijkomende voorwaarden ter vrijwaring van een goede taakvervulling een nieuwe instemming (...) kan toestaan (...)"

In het annulatieberoep worden uitsluitend een aantal van de opgelegde voorwaarden bekritiseerd;

3.1. Overwegende dat in zijn verslag de auditeur met toepassing van artikel 93 van het Algemeen procedurereglement geadviseerd heeft tot de kennelijke onontvankelijkheid van het annulatieberoep omdat verzoeker niet over de vereiste hoedanigheid zou beschikken om de bestreden beslissing aan te vechten daar de verplichting om een milieucoördinator aan te stellen op de exploitant rust (artikel 3.2.4. van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid) en daar het ook de exploitant is die de instemming van het bestuur moet krijgen om één milieucoördinator voor meerdere inrichtingen aan te stellen (artikel 3.2.5. van het voormelde decreet van 5 april 1995); dat de auditeur verwijst naar de rechtspraak van de Raad van State waarbij wordt gewezen dat enkel de exploitant de nodige hoedanigheid heeft om de weigering van een milieuvergunning met een annulatieberoep te bestrijden;

3.2. Overwegende dat de raadsman van verzoeker en van de tussenkomende partij tegen dat standpunt volgend verweer aanbrengt :

"2.1. Wat de hoedanigheid van verzoekende partij betreft
(...)

Volgens de Auditeur zou onderhavige zaak volledig in de lijn liggen van vaststaande rechtspraak van de Raad van State inzake milieuvergunningen. Hij citeert daarbij een aantal arresten bij wijze van voorbeeld.

Het is inderdaad vaststaande rechtspraak van de Raad van State dat enkel de exploitant de nodige hoedanigheid heeft om de weigering van een vergunning met een annulatieberoep te bestrijden, en niet bijvoorbeeld een zaakvoerder van de exploiterende vennootschap of een werknemer.

Het bestreden besluit is evenwel in de verste verte geen vergunning in de zin van voormelde vaststaande rechtspraak (en de geciteerde arresten).

(...)

De verleende instemming werd wel aan zeer verregaande bijzondere voorwaarden gekoppeld. Het annulatieberoep van verzoekende partij is dan ook inzonderheid gericht tegen deze bijzondere voorwaarden.

De problematiek met betrekking tot de vervulling van deze bijzondere voorwaarden raakt zowel verzoekende partij als verzoekster tot tussenkomst. Zoals verder nog zal toegelicht worden, beschikken zij wel degelijk beiden over een onderscheiden belang bij de vernietiging van het bestreden besluit ('en' - 'en', en niet 'of' - 'of').

(...)

Het betreft hier in casu geenszins een problematiek van weigering van een vergunning, doch wel een problematiek van (onwettige) verregaande invulling van een decretaal en reglementair geregelde functie, met name deze van milieucoördinator.

Ofschoon ook de exploitant deels normadressaat is van de betreffende regelgeving, is ook, en vooral, de milieucoördinator zelf normadressaat van deze regelgeving.

De betrokken regelgeving is bijgevolg compleet verschillend van deze in verband met vergunningen.

De onwettigheid die in deze zaak bestreden wordt, situeert zich niet op het vlak van de 'instemming' an sich (waarbij men nog zou kunnen oordelen dat de verplichting om instemming te vragen aan de Afdeling Milieuvergunningen voor de aanstelling van een milieucoördinator voor meerdere inrichtingen zich voornamelijk tot de exploitant richt), maar wel op het vlak van de aan de instemming verbonden bijzondere voorwaarden die de invulling van de functie/taak van de milieucoördinator betreffen.

Zoals reeds vermeld, richten de regelgevende bepalingen in verband met de uitoefening van de taak van milieucoördinator zich voornamelijk tot de milieucoördinator zelf (ongeacht of hij intern of extern milieucoördinator is), doch tevens in de marge tot de exploitant. Algemeen gesteld wordt er aan deze laatste met betrekking tot de uitoefening van de taak van de milieucoördinator enkel opgelegd dat de exploitant het nodige dient te doen opdat de milieucoördinator zijn taak naar behoren kan vervullen (vb. de nodige middelen ter beschikking stellen, ...).

De specifieke bepalingen in verband met de invulling van de taak van de milieucoördinator zijn duidelijk te onderscheiden van het ruimere pakket verplichtingen dat de exploitant dient na te komen ingevolge de algemene door het decreet bedrijfsinterne milieuzorg opgelegde te realiseren doelstellingen.

De wijze waarop de milieucoördinator zelf zijn decretaal en reglementair vastgestelde taak binnen dit grotere geheel vervult om mede de door de exploitant te realiseren doelstellingen van het decreet bedrijfsinterne milieuzorg te bereiken vormt a.h.w. een 'reglementair eilandje' op zich, dat zich duidelijk onderscheidt van de andere bepalingen die zich eerder tot de exploitant richten.

Wat de bepalingen m.b.t. de invulling van de taak van milieucoördinator betreffen (waar de bestreden voorwaarden een onwettige verregaande en rechtstreekse impact op hebben) is het duidelijk dat de milieucoördinator in de eerste en belangrijkste plaats dé normadressaat van de betrokken regelgeving is, en niet de exploitant (die in dat onderdeel slechts marginaal normadressaat is).

(...)

Zoals tevens uitgebreid gemotiveerd in het tweede onderdeel van het eerste middel dienen er m.b.t. deze regelgeving duidelijk verschillende beslissingsniveaus onderscheiden te worden.

Aangezien decretaal noch reglementair detailinvulling is gegeven aan de wijze waarop de milieucoördinator zijn taken dient te vervullen, is het de verantwoordelijkheid van deze laatste (en slechts aanvullend en ondersteunend van de bedrijfsleiding) om die taak zodanig te organiseren dat de taak effectief vervuld wordt, de opgelegde verplichtingen worden nageleefd, en de doelstellingen van het decreet bedrijfsinterne milieuzorg aldus mede gerealiseerd worden.

De milieucoördinator heeft bij de invulling en uitoefening van zijn reglementaire taken trouwens een eigen verregaande burgerrechtelijke en strafrechtelijke verantwoordelijkheid, onafhankelijk van de wijze waarop hij detailinvulling geeft aan zijn taken.

Hierbij dient tevens gewezen te worden op het feit dat de belangen van de milieucoördinator soms ver kunnen afwijken van deze van de bedrijfsleiding, die net door de milieucoördinator gecontroleerd wordt. Verzoekende partij is zeker geen 'gewone' werknemer.

De milieucoördinator is m.a.w. een van de exploitant te onderscheiden normadressaat van eenzelfde regelgeving zowel wat de gescheiden belangen, als de gescheiden verantwoordelijkheid betreft.

Onderhavige zaak kan dan ook geenszins vergeleken worden met zaken in verband met milieuvergunningen (waarbij enkel de exploitant normadressaat van de betrokken regelgeving is). Men kan nog steeds geen appels met peren vergelijken!!!

Verzoekende partij beschikte wel degelijk over de vereiste hoedanigheid om het annulatieberoep in te stellen.

(...)

Ofschoon reeds afdoende werd aangetoond dat verzoekende partij wel degelijk de vereiste hoedanigheid bezit, kan daarenboven nog verwezen worden naar de procedure die aan het bestreden besluit vooraf ging, en naar de redactie van het bestreden besluit zelf.

Dit laatste wordt trouwens door de Auditeur zelf op p. 5 in zijn verslag vermeld : 'Dat de redactie van de bestreden beslissing een andere indruk kan wekken, doet daar niets van af (...).'

Het bestreden besluit werd wel degelijk betekend aan de heer DE KEZEL, verzoekende partij, in persoon. Dat hierbij het adres van de exploitant gebruikt werd, betekent niet dat het bestreden besluit niet tot de heer DE KEZEL persoonlijk werd gericht.

Gelet op hetgeen hiervoor werd uiteengezet in verband met de hoedanigheid van de heer DE KEZEL, is het trouwens geenszins verwonderlijk dat de betekening gebeurd is op het adres van de plaats waar hij zijn functie als milieucoördinator uitoefent. De bestreden beslissing betreft namelijk deze functie.

Daarnaast dient gewezen te worden op een aantal passages uit het bestreden besluit zelf :

- p. 1 :

'Gelet op de brief van 27 juni 2000 waarbij aan de heer Jean-Pierre DE KEZEL, wonende te Gent, Goedlevenstraat 167 (zijn thuisadres), de voorwaardelijke instemming werd verleend om bij meerdere inrichtingen de functie van milieucoördinator uit te oefenen'.

'Gelet op de brief van 2 mei 2002 waarbij door de heer Jean-Pierre DE KEZEL een actuele lijst wordt voorgelegd van de inrichtingen waarvoor hij thans als milieucoördinator optreedt'.

- p. 2 :

'Overwegende dat in zijn rapport van 26 december 2000 de milieucoördinator zijn aanspraken op het verder uitoefenen van de functie van milieucoördinator onderbouwt met de volgende relevante argumentatie'.

- p. 5 :

'Overwegende dat door de milieucoördinator op 15 februari 2002 als eindrapport wordt voorgelegd het zogenoemde 'activiteitenrapport interne milieucoördinator-2001', dat dit rapport onder meer volgende gegevens bevat :

...'

- p. 7-8 :

'dat bij brief van 3 juni 2002 de bevindingen van deze controles aan de milieucoördinator kenbaar werden gemaakt, en dat hem tegelijkertijd werd gevraagd zijn opmerkingen daaromtrent te geven; dat bij brief van 14 juni 2002, met bijlagen, de milieucoördinator, zijn opmerkingen ten aanzien van de vaststellingen door de Afdeling Milieuvergunningen heeft kenbaar gemaakt;'

- p. 9 :

'Overwegende dat op 15 oktober 2002 de milieucoördinator werd gehoord; dat tijdens het horen door de milieucoördinator de reeds hoger vermelde argumentatie werd uiteengezet;'

- p. 13 (het uiteindelijk besluit zelf) :

'Artikel 1 : Aan de heer Jean-Pierre DE KEZEL, wonende te Gent, Goedlevenstraat 167 (thuisadres), wordt instemming verleend om voor de inrichtingen, voorkomende op de lijst gehecht aan dit besluit, de functie van milieucoördinator verder uit te oefenen.

Artikel 2 : ...

Artikel 3 : De uitoefening van de functie dient te geschieden onder strikte naleving van alle decretale en reglementaire bepalingen die erop van toepassing zijn alsmede onder de naleving van de volgende bijzondere voorwaarden :

1. ...

2. ...

3. ...

4. Bij het niet naleven van de decretale, reglementaire en bijzondere voorwaarden van dit besluit kan de Afdeling Milieuvergunningen overgaan tot de opheffing van de instemming die hierbij aan de milieucoördinator wordt verleend'.

Het weze dan ook duidelijk dat het bestreden besluit (terecht) rechtstreeks tot de milieucoördinator, verzoekende partij, gericht was. Dit laatste ligt uiteraard gewoon in de lijn van hetgeen hiervoor (en in het annulatieberoep) reeds uitvoerig werd uiteengezet in verband met de hoedanigheid van verzoekende partij.

Indien men er, zoals de Auditeur, vanuit gaat dat het bestreden besluit toch rechtstreeks tot de exploitant gericht was, dan dient men zich niet alleen ernstige vragen te stellen bij de correcte toepassing van de betrokken regelgeving wat de normadressaat betreft, doch tevens bij de toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (de redactie van het bestreden besluit zou in dat geval geenszins de toets kunnen doorstaan ...). Dit laatste trouwens los van het feit dat het bestreden besluit sowieso al aangetast is door manifeste onwettigheden en schendingen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Indien verzoekster tot tussenkomst de geadresseerde zou zijn in verband met de instemming tot uitoefening van de functie, zou dit trouwens doen veronderstellen dat het aan verzoekster tot tussenkomst toegelaten zou zijn een andere persoon aan te duiden, quod non.

(...)

Om al deze redenen is verzoekende partij het uitdrukkelijk oneens met de bevindingen van de Auditeur die zijn conclusie tot kennelijke onontvankelijkheid veel te summier en niet correct motiveerde.

Een verzoekschrift is slechts kennelijk onontvankelijk indien een eenvoudige lezing van het verzoekschrift volstaat om tot deze conclusie te komen. De onontvankelijkheid moet met zekerheid en met evidentie worden ontdekt bij de lectuur van het verzoekschrift.

Het weze duidelijk dat deze voorwaarden om tot de kennelijke onontvankelijkheid in casu te besluiten geenszins vervuld zijn.

Het annulatieberoep van verzoekende partij dient dan ook ontvankelijk verklaard te worden";

3.3. Overwegende dat het verweer van verzoeker en van de tussenkomende partij een nader onderzoek vergt, dat het voorwerp dient uit te maken van een tegensprekelijk debat; dat de vordering niet als kennelijk onontvankelijk kan worden beschouwd,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het verzoek tot tussenkomst van de n.v. KUWAIT PETROLEUM BELGIUM wordt ingewilligd.

Artikel 2.

Het beroep is niet kennelijk onontvankelijk.

Artikel 3.

De debatten worden heropend.

Artikel 4.

De vordering wordt volgens de gewone procedure verder afgehandeld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negen oktober tweeduizend en drie, door :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
	A. WIJNANTS.	griffier

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.