

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 180.189 van 28 februari 2008
in de zaak A. 123.483/VII-27.170.**

In zake : de n.v. STEVAN,
die woonplaats kiest bij
advocaat A. LUST,
kantoor houdende te SINT-ANDRIES-BRUGGE,
Burggraaf de Nieulantlaan 14

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat B. BRONDERS,
kantoor houdende te OOSTENDE,
E. Beernaertstraat 106.

tussenkomenende partijen :

1. de gemeente LENDELEDE,
die woonplaats kiest bij
advocaat B. VAN DORPE,
kantoor houdende te KORTRIJK,
Loofstraat 39,
2. de v.z.w. BOND BETER LEEFMILIEU VLAANDEREN,
gevestigd te BRUSSEL,
Twekerkenstraat 47,
3. Luc PRIEM,
wonende te LENDELEDE,
Kuurnsestraat 52.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. STEVAN op 5 juli 2002 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw van 26 april 2002 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 25 oktober 2001, houdende het verlenen aan de verzoekende partij van de vergunning, voor een termijn verstrijkend op 25 oktober 2009, om een stortplaats categorie 2 voor niet-gevaarlijke huishoudelijke en daarmee vergelijkbare afvalstoffen, gelegen aan de Heulestraat 87 te Lendelede, verder te exploiteren, gedeeltelijk gegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd;

Gezien de verzoekschriften tot tussenkomst van respectievelijk 10 en 17 oktober 2002;

Gelet op de beschikking van 3 december 2002 die de tussenkomsten van de gemeente LENDELEDE, de v.z.w. BOND BETER LEEFMILIEU VLAANDEREN en Luc PRIEM toelaat;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de beschikking van 30 oktober 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien het verzoekschrift tot voortzetting van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 27 december 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 24 januari 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat A. LUST, die verschijnt voor de verzoekende partij, van advocaat N. DE WINT die, loco advocaat B. BRONDERS verschijnt voor de verwerende partij, en van advocaat B. VAN DORPE, die verschijnt voor de eerste tussenkomende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur P. PROVOOST;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De feiten

1.1. De verzoekende partij exploiteert een kleigroeve/stortplaats in Lendeledede.

1.2. Volgens het bij koninklijk besluit van 4 november 1977 vastgestelde gewestplan Kortrijk ligt de inrichting in ontginningsgebied, met als nabestemming bosgebied, en deels ook in een bufferzone.

1.3. De bij de ontginning ontstane putten worden gevuld door het storten van afval, waarna het afval verder in de hoogte wordt gestapeld.

1.4. Er geldt geen goedgekeurd gemeentelijk plan van aanleg. Er is wel een ontwerp-bijzonder plan van aanleg. De inrichting ligt vlakbij een woonkern.

1.5. De verzoekende partij is eigenaar van ongeveer 17 hectare gronden, binnen een ontginningsgebied van in totaal 26 hectare. Haar eigendom is ingedeeld in vijf vakken. De vakken A en B zijn volledig ontgonnen. Vak B fungeert nog als stortplaats. Vak D wordt nog (voor een deel) ontgonnen, en fungeert voor het overige als stortplaats. Voor vak E is een vergunning verleend, die is vervallen door de weigering van de bijbehorende bouwvergunning.

1.6. Op 26 maart 1992 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen aan de verzoekende partij een vergunning voor kleiwinning in vak C, voor een termijn van twintig jaar.

1.7. Op 20 mei 1996 wordt deze vergunning in beroep opgeheven, omdat voor de aanvraag geen milieueffectenrapport was opgemaakt. Intussen is evenwel reeds een deel van de ontginning gebeurd. Het ontgonnen gedeelte wordt reeds gebruikt als stortplaats.

1.8. Op 22 april 1993 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen een vergunning voor de exploitatie van een stortplaats op de vakken C en D, voor een termijn van tien jaar.

1.9. Op 29 juni 2001 vraagt de verzoekende partij de hernieuwing van de vergunning voor de exploitatie van een stortplaats op de vakken B, C en D, voor een termijn van twintig jaar. Dezelfde dag vraagt ze afzonderlijk een milieuvergunning voor de ontginning van de resterende delen van vak C, met name C-noord (1.500 m²) en C-oost (3.000 m²).

1.10. Op 25 oktober 2001 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen de vergunning voor de exploitatie van de stortplaats, voor een termijn van acht jaar, en onder een aantal voorwaarden, onder meer de verplichting om prioritair te storten in vak C-oost, dit tot uiterlijk eind 2003. Dezelfde dag weigert de bestendige deputatie de vergunning voor de ontginning van vak C-noord, en verleent ze de vergunning voor de ontginning van vak C-oost, voor een termijn van één jaar.

1.11. De vergunning voor de stortplaats is zo geformuleerd dat zowel (per stortvak) een totale capaciteit wordt opgegeven als een restcapaciteit. De totale capaciteit is de som van wat vroeger reeds werd gestort en wat nog kan worden gestort; de resterende capaciteit is enkel hetgeen nog kan worden gestort.

1.12. Zowel de verzoekende partij als een aantal omwonenden tekenen administratief beroep aan tegen beide beslissingen van 25 oktober 2001.

1.13. Na het inwinnen van de nodige adviezen wordt op 26 april 2002 de thans bestreden beslissing genomen. Hierbij wordt beslist dat :

- de termijn van de vergunning beperkt wordt tot 31 december 2006;
- er tegen 1 september 2002 een rapport moet worden opgemaakt over de mogelijkheden om het voorziene eindreliëf te verlagen en aan de hand daarvan zal de nog te benutten capaciteit worden bepaald;
- er gerapporteerd moet worden over de maatregelen die worden genomen om, door versnelde aanvoer, de stortactiviteiten te kunnen beëindigen op 31 december 2006 op een niveau waarop de nabestemming kan worden gerealiseerd; en,
- het storten van huishoudelijk afval en vergelijkbaar bedrijfsafval verboden wordt met ingang van 1 januari 2004.

1.14. Op 29 april 2002 wordt de gevraagde vergunning voor de verdere ontginning van vak C geweigerd. Deze weigering wordt ook door de verzoekende

partij aangevochten bij de Raad van State. Bij arrest nr. 174.285 van 6 september 2007 wordt de afstand van geding vastgesteld.

2. De ontvankelijkheid

2.1. De verzoekende partij voert aan dat de tweede tussenkomende partij, de v.z.w. BOND BETER LEEFMILIEU VLAANDEREN, geen belang heeft bij de procedure omdat zij niet aantoont dat er een "geografische band" bestaat tussen de vereniging en haar leden, enerzijds, en de bestreden beslissing, anderzijds.

2.2. De concrete hinder die kan worden veroorzaakt door de inrichting zelf heeft geen impact die zich uitstrekt over een belangrijk gedeelte van het werkingsgebied van de tweede tussenkomende partij, zijnde het gehele Vlaamse Gewest. Uit de uiteenzetting van deze vereniging blijkt dat het beroep is gericht tegen het storten van afval in het algemeen, en dat het haar niet gaat om een rechtstreeks belang bij de beslissing over de vergunningsaanvraag in kwestie, maar om de precedentwaarde van die beslissing. Dit is wel in overeenstemming met het maatschappelijk doel van de vereniging, maar verschaft haar niet het rechtens vereiste rechtsreeks belang om voor de Raad van State tussen te komen. De tussenkomst van de v.z.w. BOND BETER LEEFMILIEU VLAANDEREN is niet ontvankelijk.

3. Ten gronde

3.1.1. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van:

- artikel 17, artikel 18, §3, en artikel 23, §2, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet);
- artikel 5, §2, 10/, 13/, 14/ (tweede streepje), en 15/, artikel 39, §1, en artikel 52, 3/, b, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I);
- het rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat de vergunningsaanvraag voor elk stortvak de totale capaciteit en de restcapaciteit had aangegeven, en dat de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen ook op die manier de vergunning had verleend. De bestreden beslissing vervangt deze bepaling

evenwel door "een totale capaciteit van 1.120.000 m³ en een resterende capaciteit die zal bepaald worden op basis van het rapport, opgelegd in de bijzondere voorwaarden, en dat ter goedkeuring zal voorgelegd worden aan de Vlaamse minister van Leefmilieu". Zij vervolgt dat door aldus te beslissen het besluit de in het middel aangehaalde wetsbepalingen, alsmede het rechtszekerheidsbeginsel, heeft geschonden. De beslissing over de restcapaciteit, substantieel bestanddeel van de aanvraag, wordt tot later uitgesteld waardoor de uitspraak over de aanvraag en het hoger beroep niet alleen wordt opgesplitst, wat de verzoekende partij er zou kunnen toe noodzaken zich een tweede keer met betrekking tot eenzelfde vergunningsaanvraag tot de Raad van State te wenden en buiten de wettelijk voorziene termijn gebracht, maar waardoor bovendien de verzoekende partij ook "in de allergrootste rechtsonzekerheid wordt gedompeld omtrent wat en hoe nu precies op haar hoger beroep zal worden beslist en wanneer". Bovendien is het, steeds volgens de verzoekende partij, tegenstrijdig alvast over de vergunningstermijn te beslissen, ofschoon nog geen beslissing is gevallen over de te storten restcapaciteit, alhoewel de "haalbaarheid" van de meteen reeds vastgestelde termijn wordt geacht afhankelijk te zijn van de restcapaciteit waarover later nog moet worden beslist. De verzoekende partij besluit dat over het hoger beroep niet binnen de wettelijke termijn is beslist. Daaruit volgt dat op grond van artikel 25, § 2, van het milieuvergunningsdecreet juncto artikel 52, 5/, a, tweede streepje, van Vlarem I de in eerste aanleg verleende vergunning moet worden geacht definitief te zijn, doch het is niettemin aangewezen dat, met het oog op het creëren van een rechtszekere situatie, het bestreden besluit uit het rechtsverkeer wordt genomen.

3.1.2. In haar memorie van wederantwoord komt de verzoekende partij niet meer terug op dit laatste element. Wel herhaalt zij dat niet kon worden beslist over de vergunningstermijn zonder tegelijk ook te beslissen over de nog te gebruiken stortcapaciteit. Zij stelt eveneens dat het opleggen van een vóór 1 september 2002 ter goedkeuring aan de minister voor te leggen gemotiveerd rapport "inzake de mogelijkheid tot verlaging van het eindreliëf, met bij elk mogelijk scenario de corresponderende capaciteit", en zulks "omdat (het) op basis van de gegevens in het voorliggend dossier onmogelijk is een exacte restcapaciteit te bepalen op basis van een gereduceerd eindreliëf" niets te maken heeft met de bijzondere voorwaarden, bedoeld door het milieuvergunningsdecreet en Vlarem I. Het heeft wel alles te maken met het uitstellen van de beslissing omtrent een substantieel deel van de vergunningsaanvraag en zulks ofschoon een beslissing met daadwerkelijke kennis van zaken omtrent wat wél is beslist, namelijk een verkorting van de eindtermijn,

niet reëel mogelijk was zonder ook over de supplementair gewenste informatie te beschikken.

3.1.3. Hoewel de verzoekende partij de voortzetting van de procedure heeft gevraagd na het auditorsverslag waarin de verwerping van het beroep werd geadviseerd, dient zij geen laatste memorie in. Zij oefent geen kritiek uit op de zienswijze van de auditeur die het middel zo interpreteert dat de verwerende partij niet op een later ogenblik kon beslissen over de restcapaciteit die "een substantieel bestanddeel van de aanvraag" wordt genoemd.

3.1.4. De beslissing over het door de verzoekende partij ingediende administratief beroep werd wel degelijk genomen binnen de decretaal voorgeschreven termijn, zodat artikel 25, § 2, van het milieuvergunningsdecreet noch artikel 52, 5/, a, van Vlarem I te dezen kan worden toegepast. Het begrip "totalitair karakter" van milieuvergunningen dat in rechtspraak van de Raad van State is terug te vinden, is er gekomen naar aanleiding van annulatieberoepen waarmee niet een gehele vergunningsbeslissing, maar slechts bepaalde onderdelen ervan werden aangevochten. In een aantal gevallen zou een gedeeltelijke vernietiging tot gevolg hebben dat het evenwicht uit een beslissing wordt gehaald, op een wijze die tot gevolg zou hebben dat de Raad van State zich in de plaats zou stellen van het bestuur. Dit beginsel handelt over de bevoegdheid van de Raad van State en kan niet worden toegepast op de wijze die in het eerste middel van huidig beroep wordt aangebracht.

De verwerende partij moest oordelen over de vraag of de door de gevraagde vergunning veroorzaakte hinder binnen aanvaardbare perken kon blijven. Ze was van oordeel dat dit niet zo was, en dat de stortplaats daarom moest worden gesloten. Een stortplaats moet echter worden afgewerkt op de wijze zoals voorgeschreven door subafdeling 5.2.4.5 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II). De bestreden beslissing heeft het over "de technisch haalbare scenario's tot verlaging van het eindreliëf (rekening houdend met eisen inzake afwatering, stabiliteit, stortgasonttrekking, ...)". Dit gegeven kon niet zomaar binnen de beslissingstermijn worden beoordeeld. Een deugdelijke beslissing daarover vereist redelijkerwijze een studie van de diverse gegevens. Gelet op de door subafdeling 5.2.4.5 van Vlarem II opgelegde milieuvoorschriften, gaat het niet op te stellen dat de verwerende partij, bij de gegeven onduidelijkheid over de concrete

wijze waarop de exploitatie vroegtijdig kon worden stopgezet, de vergunning dan maar helemaal had moeten weigeren.

Van een tegenstrijdigheid is evenmin sprake. De verzoekende partij ziet die tegenstrijdigheid in het enerzijds stellen "dat het op basis van de gegevens in het voorliggende dossier onmogelijk is een exacte restcapaciteit te bepalen", en het anderzijds toch reeds vastleggen van een kortere vergunningstermijn. Dit zou enkel tegenstrijdig kunnen zijn wanneer er een rechtlijnig verband zou zijn tussen het nog te storten volume en de vergunningstermijn, maar dat verband is er niet. De verzoekende partij stelt dat uit het onderzoek zou kunnen blijken dat de verleende termijn niet volstaat om tot een haalbaar eindreliëf te komen. Die bewering wordt echter niet bewezen. Indien dit het geval zou zijn, zou de bestreden beslissing een verkeerde inschatting gemaakt hebben. Een mogelijk verkeerde inschatting van de feiten is echter iets anders dan een intern tegenstrijdige beslissing.

Het eerste middel is niet gegrond.

3.2.1. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van:

- de artikelen 35 en 36, §§ 6 en 7, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (hierna : afvalstoffendecreet);
- het besluit van de Vlaamse regering van 19 december 1997 tot vaststelling van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997 - 2001.

Het bestreden besluit is volgens de verzoekende partij geheel hierdoor ingegeven "dat het Vlaams Parlement in haar motie over het stortbeleid en de gezondheidseffecten van stortplaatsen voor omwonenden, aangenomen in plenaire vergadering op 24 oktober 2001, trouwens heeft gevraagd om alles in het werk te stellen om de stortplaatsen in de onmiddellijke omgeving van woonzones of woningen, zoals hier het geval is, prioritair te sluiten volgens een strikt schema; dat deze vraag kan worden bijgetreden gelet op de onmiskenbare hinder die van een dergelijke activiteit uitgaat (visuele hinder, geur, geluid) en uit voorzorg voor de gezondheid van de omwonenden". Er wordt immers "om die reden" beslist tot een versnelde afwerking van de stortplaats, wat gerealiseerd wordt door alvast de vergunningstermijn drastisch in te korten en de gevraagde restcapaciteit te verminderen, al zal daarover slechts later een beslissing genomen worden.

Deze motie mist volgens de verzoekende partij elke normatieve rechtskracht, en is bovendien strijdig met de bindende bepalingen van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen. Dit plan voorziet een optimale benutting van de bestaande stortplaatsen, en zelfs een mogelijke uitbreiding van onder meer, de stortplaats van de verzoekende partij.

3.2.2. In de memorie van wederantwoord wordt gesteld dat de enkele beschouwing van de minister waarin wordt gesteld dat van stortplaatsen een onmiskenbare hinder uitgaat, te dezen niet kan worden beschouwd als een eigen, zelfstandige motivering van de getroffen beslissing, maar enkel als het motief van de minister om zich aan te sluiten bij de motie van het Vlaams Parlement. Trouwens zulke louter niet geconcretiseerde algemene stijlformule kan volgens de verzoekende partij niet volstaan nu de minister niet hardmaakt dat de gevraagde inrichting, ofschoon zij uiteraard hinder veroorzaakt (anders ware ze niet vergunningsplichtig), daadwerkelijk overdreven en buitensporige hinder zal veroorzaken en waarom, te meer daar die vaststelling in het verleden nooit is gemaakt en er alleszins nooit reden is geweest de vergunning te weigeren of in te trekken.

3.2.3. Sectorale uitvoeringsplannen van hoofdstuk VI van het afvalstoffendecreet kunnen niet opleggen dat een bepaalde milieuvergunning hoe dan ook moet worden verleend. Het loutere feit dat een vergunning wordt geweigerd kan dan ook geen schending inhouden van een dergelijk plan.

In de motivering van het bestreden besluit staat niet dat de stortplaats op kortere termijn wordt gesloten enkel omdat er een motie van het Vlaams Parlement bestaat die dat vraagt. Wat er staat is dat het storten, in het algemeen, zo snel mogelijk moet worden stopgezet, dat een motie van het Vlaams Parlement vraagt om de stortplaatsen in de onmiddellijke omgeving van woonzones of woningen prioritair te sluiten en dat de verwerende partij het met die vraag eens is, om redenen die zij zelf aanbrengt. De bestreden beslissing gaat er dus niet van uit dat de motie normatieve rechtskracht heeft, zoals de verzoekende partij het stelt. De bestreden beslissing motiveert dus de voortijdige sluiting van de stortplaats "gelet op de onmiskenbare hinder die van een dergelijke activiteit uitgaat (visuele hinder, geur, geluid) en uit voorzorg voor de gezondheid van de omwonenden". Die hinder wordt gedetailleerd omschreven in het in de bestreden beslissing overgenomen advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie.

Het tweede middel is niet gegrond.

3.3.1. In een derde middel wordt de schending aangevoerd van:

- het beginsel van de onpartijdigheid;
- het kiesheidsbeginsel;
- het objectiviteitsbeginsel;
- het beginsel dat besloten ligt in het adagium "Justice should not only been done, but should also be seen to be done".

De verzoekende partij stelt het volgende:

"Ingevolge een tot de minister gerichte interpellatie op 11 oktober 2001 heeft het Vlaams parlement een motie aangenomen waarin het aan de Vlaamse regering vraagt: 'Alles in het werk te stellen om de stortplaatsen in de onmiddellijke omgeving van woonzones of woningen prioritair te sluiten volgens een strikt schema' (VI. Parl., stuk 850 - zittijd 2001/2002 - nr. 1, blz. 2).

Blijkens het verslag van de commissievergadering van 25 oktober 2001 (VI. Parl. - commissievergadering - nr. 35 - 25 oktober 2001, blz. 17) heeft de bevoegde minister beloofd dat ze 'de resolutie van het Vlaams parlement als leidraad (zal) hanteren'.

Daaruit volgt derhalve dat de minister, ruim vooraleer zij over het hoger beroep van de verzoekende partij moest beslissen, reeds publiekelijk heeft medegedeeld in welke zin zij zou beslissen. De bestreden beslissing liegt er trouwens ook niet om. Ze zegt letterlijk:

'dat het Vlaams Parlement in haar motie over het stortbeleid en de gezondheidseffecten van stortplaatsen voor omwonenden, aangenomen in plenaire vergadering op 24 oktober 2001, trouwens heeft gevraagd om alles in het werk te stellen om de stortplaatsen in de onmiddellijke omgeving van woonzones of woningen, zoals hier het geval is, prioritair te sluiten volgens een strikt schema;

dat deze vraag kan worden bijgetreden gelet op de onmiskenbare hinder die van een dergelijke activiteit uitgaat (visuele hinder, geur, geluid) en uit voorzorg voor de gezondheid van de omwonenden'.

Gelet op de uitspraak van de minister in de commissie, had de verzoekende partij ook geen andere beslissing meer verwacht.

Met het goed functioneren van een rechtsstaat - dit is een staat waarin de overheid evengoed als de burger aan de wet is onderworpen en zich evengoed als de justitiële rechter onpartijdig en onbevooroordeeld opstelt - heeft dit niets meer te maken".

3.3.2. De verzoekende partij toont met haar bewering niet aan dat de minister de indruk heeft gewekt het beroep te zullen beoordelen niet op de verdiensten van de vergunningsaanvraag en het administratief beroep zelf, maar op grond van een vooringenomen mening. Het loutere gegeven dat een minister zijn beleidsopties openbaar maakt, kan op zich niet tot onwettigheid leiden bij bestuurshandelingen waar die minister een beleidsbevoegdheid heeft.

Uit de verklaringen, afgelegd in het Parlement, waarnaar de verzoekende partij verwijst, kan niet worden afgeleid dat de minister reeds duidelijk maakt in welke zin hij over een mogelijk administratief beroep zal beslissen. De minister zei immers "dat de vergunningsaanvraag met een kritische ingesteldheid zal worden behandeld".

Het derde middel is niet gegrond,

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het verzoek tot tussenkomst van de v.z.w. BOND BETER LEEFMILIEU VLAANDEREN wordt niet ingewilligd.

Artikel 2.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

De kosten van de tussenkomsten, bepaald op 375 euro, komen ten laste van de tussenkomende partijen, elk voor een derde.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op achtentwintig februari tweeduizend en acht, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

E. IMPENS.

L. HELLIN.