

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 232.653 van 22 oktober 2015
in de zaak A. 208.224/VII-38.769.**

In zake : de BV STOLK MEDICINAL PLANTS,
vennootschap naar Nederlands recht
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Mertens
kantoor houdend te 3580 Beringen
Paalsesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Steve Ronse en Meindert Gees
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 maart 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 16 januari 2013 waarbij het administratief beroep ingesteld tegen de bestuurlijke maatregel van de gewestelijke toezichthouder van de afdeling Milieu-inspectie van 10 oktober 2012, ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 229.913 van 22 januari 2015 zijn de debatten heropend en is het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat

gelast met een aanvullend onderzoek van de zaak.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verwerende 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 24 september 2015.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Raf Deneef, die loco advocaat Wim Mertens verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Thomas Quintens, die loco advocaten Steve Ronse en Meindert Gees verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost 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. De feiten zijn reeds uiteengezet in tussenarrest nr. 229.913 van 22 januari 2015.

IV. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

4. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van de vrijheid van handel en nijverheid zoals gewaarborgd in artikel 7 van het decreet van 2-17 maart 1791 tot afschaffing van het gildenwezen (hierna: decreet d'Allarde), van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet).

De verzoekende partij stelt dat de bestreden bestuurlijke maatregel haar vrijheid van handel en nijverheid op een wijze beperkt die disproportioneel is en verder reikt dan noodzakelijk is voor het bereiken van het normdoel.

Zij wijst erop dat het bestreden besluit steunt op de politieverordeningen van de gemeenten van de provincie Limburg en de stad Diest, terwijl deze geen bevoegdheid hebben om de ophaling van taxussnoeisel te reguleren aangezien taxussnoeisel geen afvalstof is.

In geval de Raad van State zou aannemen dat taxussnoeisel toch een afvalstof is, verwijst zij naar arrest C.10.0148.N/1 van 17 december 2010 van het Hof van Cassatie. Volgens rechtsleer die zij citeert, zou sinds dat arrest het vermeende monopolie van de gemeente en de aangestelde van de gemeente inzake de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen, juridisch onbestaande zijn. Bijgevolg meent zij dat het feit dat Limburg.net de opdracht om taxussnoeisel op recyclageparken op te halen aan een andere onderneming heeft gegund, haar niet kan beletten om zich tot particulieren te richten. Hierbij beklemtoont de verzoekende partij dat de zinsnede “in zoverre de gemeente het ophalen van huishoudelijke afvalstoffen niet heeft gereguleerd” uit het aangehaalde arrest, niet mag worden opgevat als het algemeen regelen van het ophalen van

huishoudelijke afvalstoffen. Ook meent zij dat uit dit arrest blijkt dat geen toestemming moet worden voorgelegd aan de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) indien geen specifieke toestemming wordt vereist.

Indien de gemeentelijke politieverordeningen zo worden geïnterpreteerd dat ze het ophalen van afvalstoffen in algemene termen verbieden, vormen zij een disproportionele maatregel ten aanzien van de nagestreefde doelstelling van algemeen belang. Volgens de verzoekende partij toont de verwerende partij niet aan waarom de ophaling van taxussnoeisels enkel en alleen kan gebeuren door één partij en waarom de door haar beoogde ophaling strijdig zou zijn met het algemeen belang.

5. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij vooreerst dat taxussnoeisels wel degelijk een afvalstof is.

Voorts meent zij dat de verzoekende partij het aangehaalde arrest van het Hof van Cassatie slechts partieel leest en verkeerd interpreteert. Zij wijst erop dat het Hof van Cassatie woordelijk de mogelijkheid heeft gelaten aan de gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden om het ophalen van huishoudelijke afvalstoffen te reglementeren. Het is enkel in het geval dat een gemeente heeft nagelaten om een gemeentelijk reglement uit te vaardigen met betrekking tot het moeten beschikken over een toestemming om huishoudelijke afvalstoffen op te halen, dat het Hof van Cassatie van oordeel is dat het decreet d'Allarde wordt miskend. Het Hof was namelijk van oordeel dat de indertijd toepasselijke artikelen van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (afvalstoffendecreet) niet uitsluiten dat, in zoverre de gemeente het ophalen van huishoudelijke afvalstoffen niet heeft gereguleerd, andere personen/firma's ook huishoudelijke afvalstoffen mogen ophalen met inachtneming van de bepalingen van dit decreet.

Vervolgens betoogt de verwerende partij dat - in tegenstelling tot de stelling van de verzoekende partij - het ophalen van huishoudelijke afvalstoffen in de toepasselijke politiereglementen niet in algemene termen is geregeld. Zij wijst erop dat in de bestreden beslissing dienaangaande terecht wordt overwogen dat gemeenten die aangesloten zijn bij Limburg.net een politieverordening hebben opgesteld met betrekking tot het beheer van huishoudelijke afvalstoffen en vergelijkbare bedrijfsafvalstoffen, dat die gemeenten het beheer van deze afvalstoffen hebben overgedragen aan Limburg.net waarbij wordt bepaald dat voor alle ingezamelde afvalstoffen uitsluitend de overbrengers gerechtigd zijn die door Limburg.net zijn aangewezen, dat wanneer Limburg.net geen inzameling van een bepaalde fractie huishoudelijke afvalstoffen organiseert de gemeente de overbrengers moet aanwijzen, dat de verzoekende partij noch door Limburg.net noch door een aangesloten gemeente werd aangewezen als afvalophaler, en dat zij derhalve niet bevoegd is om huishoudelijke afvalstoffen op te halen in de aangesloten gemeenten.

Aldus blijkt dat de bestreden beslissing louter toepassing heeft gemaakt van de geldende politieverordeningen en zulks volledig in lijn ligt met wat het Hof van Cassatie in zijn arrest van 17 december 2010 heeft vooropgesteld en dat het bovendien een loutere toepassing betreft van artikel 26 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (hierna: materialendecreet) waarin wordt bepaald dat de gemeente zorg moet dragen voor het voorkomen, gebruiken, ophalen, inzamelen en verwerken van de huishoudelijke afvalstoffen.

Tot slot benadrukt de verwerende partij dat de verzoekende partij bezwaarlijk kan voorhouden dat de bestreden beslissing nalaat te motiveren waarom zij geen taxussnoeisels mag ophalen en dat in die beslissing niet moet worden uiteengezet waarom de beoogde ophaling van het huishoudelijk afval strijdig is met het algemeen belang.

6. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat de desbetreffende politieverordeningen strijdig zijn met de vrijheid van handel en nijverheid wanneer ze het ophalen van afvalstoffen verbieden. Gelet op het belang van de vrijheid van handel en nijverheid, moeten de maatregelen genomen bij politieverordening, evenredig zijn met de nagestreefde doelstelling. Een algemeen verbod tot het ophalen van afval bij particulieren is zeer algemeen en dermate intrusief dat het de vrijheid van handel uitschakelt. Dergelijk algemeen verbod zou een feitelijk monopolie instellen, terwijl de controle op het ophalen van huishoudelijk afval ook op een veel minder ingrijpende wijze kan worden georganiseerd, bijvoorbeeld door een meldingsplicht.

7. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij vooreerst dat de vrijheid van handel en nijverheid niet zover gaat dat er geen enkele beperking kan worden opgelegd, dat niet kan worden ontkend dat de reglementering inzake de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen noodzakelijk is, dat het materialendecreet inzake de huishoudelijke afvalstoffen een grote verantwoordelijkheid toewijst aan de gemeenten, dat in dit verband aan de gemeenten dan ook wordt opgelegd om de ophaling en de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen bij gemeentelijk reglement te regelen en dat met de uiteenzetting van de verzoekende partij niet wordt aangetoond dat een en ander niet evenredig zou zijn.

Voorts stelt zij dat de bestreden beslissing voldoende duidelijk aangeeft welke reglementaire bepalingen in het geding zijn en dat de formelemotiveringsplicht niet vereist dat uitdrukkelijk wordt verwezen naar de toepasselijke politieverordeningen.

Tot slot merkt de verwerende partij op dat artikel 16.1.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: milieubeleidsdecreet) titel XIV onder meer van toepassing verklaart op de uitvoeringsbesluiten en de verplichtingen opgelegd krachtens de aangehaalde wetten en uitvoeringsbesluiten. Naar luid van artikel 16.6.3 van het

milieubeleidsdecreet is het strafbaar om in strijd met de wettelijke voorschriften afvalstoffen over te brengen. De politieverordeningen waarvan sprake geven uitvoering aan artikel 26 van het materialendecreet. Deze politiereglementen moeten dan ook worden beschouwd als de in artikel 16.6.3 van het milieubeleidsdecreet bedoelde wettelijke voorschriften. Uit de bestreden beslissing kan worden afgeleid op welke basis de bestuurlijke maatregel werd bevestigd, te weten het feit dat, in weerwil van de voormelde politieverordeningen, de verzoekende partij “noch door Limburg.net, noch door een aangesloten gemeente aangewezen werd als afvalophaler”.

8. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij niet aangeeft in het licht van welke doelstelling de gemeenten de reglementering inzake de inzameling van afvalstoffen moeten aannemen en/of daarbij een “algemeen verbod” noodzakelijk is, dat het niet duidelijk is of de bedoelde politiereglementen elke inzameling van specifieke huishoudelijke afvalstoffen inderdaad hebben willen onderwerpen aan een voorafgaande toestemming, dat de bestreden beslissing louter lijkt te wijzen op de bepalingen van het samenwerkingsverband en dat de verwerende partij geen enkele bepaling aanduidt die een strafrechtelijk gesanctioneerd wettelijk voorschrift uitmaakt.

Beoordeling

9. De formelemotiveringsplicht, vervat in de motiveringswet, vereist dat individuele bestuurshandelingen de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat de motivering afdoende is, wat betekent dat de motivering pertinent en draagkrachtig moet zijn.

Het eerste houdt in dat de redengeving duidelijk in verband moet staan met de bestreden beslissing, het tweede dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

Deze plicht houdt ook in dat de bestuurde de gronden waarop de kwestieuze beslissing is gesteund erin kan terugvinden, zodat hij kan bepalen welke rechtsmiddelen hij, in voorkomend geval, tegen de bestreden beslissing kan aanwenden.

10. Artikel 26 van het materialendecreet bepaalt dat de ophaling en inzameling van huishoudelijke afvalstoffen bij gemeentelijk reglement worden geregeld.

In de bestreden beslissing wordt overwogen dat alle bij Limburg.net aangesloten gemeenten “een politieverordening hebben opgemaakt betreffende het beheer van huishoudelijke afvalstoffen en vergelijkbare bedrijfsafvalstoffen”, dat deze gemeenten “het beheer van deze afvalstoffen hebben overgedragen aan Limburg.net waarbij bepaald wordt dat voor alle afvalstoffen die door Limburg.net ingezameld worden, uitsluitend die overbrengers gerechtigd zijn die door Limburg.net aangewezen zijn om de afvalstoffen in te zamelen”, dat “wanneer Limburg.net geen inzameling van een bepaalde fractie huishoudelijke afvalstoffen organiseert, de gemeente daartoe de overbrengers dient aan te wijzen”, dat “beroepsindieners noch door Limburg.net, noch door een aangesloten gemeente aangewezen werd als afvalophaler” en dat “beroepsindieners derhalve niet bevoegd is om huishoudelijke afvalstoffen op te halen in de gemeenten die aangesloten zijn bij Limburg.net, zijnde alle gemeenten van de provincie Limburg en de stad Diest”.

11. Uit voormelde motieven blijkt niet uit welke reglementaire bepalingen, van het intergemeentelijk samenwerkingsverband dan wel van de aangesloten gemeenten, precies volgt dat elke inzameling van specifieke huishoudelijke afvalstoffen bij particulieren onderworpen is aan een voorafgaande toestemming. Deze redengeving is niet afdoende, temeer omdat de verzoekende partij in haar beroepschrift heeft gewezen op de mogelijkheid om huishoudelijke afvalstoffen op te halen “voor zover de gemeenten, of Limburg.net, het ophalen van het afval niet gereguleerd heeft”. Er kan dan ook niet worden beoordeeld

of deze bepalingen desgevallend onverenigbaar zijn met de vrijheid van handel en nijverheid.

Het middel is gegrond.

V. Kosten

12. De verzoekende partij vraagt in haar laatste memorie dat de verwerende partij zou worden veroordeeld tot de betaling van een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

13. Op die vraag kan niet worden ingegaan. Het koninklijk besluit van 28 maart 2014 “betreffende de rechtsplegingvergoedingen bedoeld in artikel 30/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973” is, krachtens zijn artikel 9, slechts van toepassing op de annulatieberoepen ingediend vanaf 2 april 2014.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 16 januari 2013 waarbij het administratief beroep ingesteld tegen de bestuurlijke maatregel van de gewestelijke toezichthouder van de afdeling Milieu-inspectie van 10 oktober 2012, ongegrond wordt verklaard.

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 het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys