

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 234.905 van 2 juni 2016
in de zaken I. A. 211.302/VII-39.012
II. A. 211.303/VII-39.013.

In zake : de NV STELLAE SCALDIS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Marco Schoups en Kristof Hectors
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 De Burburestraat 6-8
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

I.
het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Vincke
kantoor houdend te 8580 Avelgem
Kasteelstraat 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

II.
de OPENBARE VLAAMSE
AFVALSTOFFENMAATSCHAPPIJ (OVAM)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de beroepen

1.1. Het beroep in de zaak sub I, ingesteld op 10 januari 2014, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het diensthoofd van de juridische dienst van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie van 20 december 2013 waarbij het beroep van de NV Stellae Scaldis tegen de beslissing van de Openbare

Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) van 14 november 2013 wordt afgewezen als niet ontvankelijk.

1.2. Het beroep in de zaak sub II, ingesteld op 10 januari 2014, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van OVAM van 14 november 2013 “waarin aan NV Stellae Scaldis enerzijds een vrijstelling van de verplichting tot uitvoering van een beschrijvend bodemonderzoek en saneringsplicht wordt toegekend voor een perceel te 2070 Zwijndrecht (Burcht), Koningin Astridlaan zn, Afdeling 2, Sectie A, nr. 500 H3, maar anderzijds wordt gewezen op een verplichting tot verwijdering van afvalstoffen op dit perceel”.

II. Verloop van de rechtsplegingen

2. De verwerende partijen hebben in beide zaken een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft telkens een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Rita Van Den Eeckhout heeft in beide zaken een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft in beide zaken een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben telkens een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 mei 2016.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Barbara Bastiaensen, die loco advocaat Marco Schoups verschijnt voor de verzoekende partij in beide zaken, advocaat Filip Vincke, die verschijnt voor de verwerende partij in de zaak sub I, en advocaat

Fatema Hosseini, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij in de zaak sub II, zijn gehoord.

Auditeur Rita Van Den Eeckhout 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. De verzoekende partij is sedert eind 2011 met het oog op de realisatie van een verkavelingsproject opstalhouder van een perceel, kadastraal gekend onder afdeling 2, sectie A, nr. 500H3, gelegen aan de Koningin Astridlaan te Zwijndrecht (Burcht), dat voorheen deel uitmaakte van de vroegere “Sidal-site” waar een aluminiumfabriek werd geëxploiteerd tot 1994.

Het terrein is sedert 1992 het voorwerp geweest van verschillende bodemonderzoeken en -projecten.

3.2. De verzoekende partij vraagt op 11 september 2013 aan OVAM overeenkomstig de artikelen 12, 23 en volgende van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (hierna: bodemdecreet) een vrijstelling van de saneringsplicht voor de op het voormelde perceel aangetroffen bodemverontreiniging op basis van een “rapport verkennend bodemonderzoek” door erkend bodemsaneringsdeskundige Technosan.

3.3. Met de in de zaak sub II bestreden beslissing van 14 november 2013 stelt OVAM de verzoekende partij als gebruiker op basis van de artikelen 11, 12, 22 en 23 van het bodemdecreet vrij van de verplichting om een beschrijvend

bodemonderzoek en eventuele bodemsanering te laten uitvoeren voor de volgende op het perceel aangetroffen bodemverontreinigingen:

- de ernstige nieuwe verontreiniging met niet-hechtgebonden asbest in het vaste deel van de aarde;
- de ernstige historische verontreiniging met hechtgebonden asbest en met zware metalen in het vaste deel van de aarde;
- de ernstige historische verontreiniging met minerale olie in het vaste deel van de aarde en in het grondwater.

OVAM wijst in deze vrijstellingsbeslissing ten titel van “bijkomende inlichting” op de verplichting om de afvalstoffen op het terrein te verwijderen overeenkomstig de bepalingen van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materialenkringlopen en afvalstoffen (hierna: materialendecreet).

Het betreft de in de zaak sub II bestreden beslissing.

3.4. De verzoekende partij stelt op 11 december 2013 bestuurlijk beroep in tegen de voormelde beslissing van OVAM in zoverre deze betrekking heeft op de “bijkomende inlichtingen” in verband met de verwijdering van afvalstoffen.

3.5. Met de in de zaak sub I bestreden beslissing van 20 december 2013 besluit het diensthoofd van de juridische dienst van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie dat het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij onontvankelijk is omdat de bijkomende inlichting van OVAM met betrekking tot de verwijdering van afvalstoffen geen beslissing is die genomen werd in het kader van het bodemdecreet en er derhalve ook geen bestuurlijk beroep is voorzien in het bodemdecreet tegen dergelijke beslissing.

IV. Samenhang

4. De goede rechtsbedeling is gediend met een samenvoeging van de twee zaken die niet alleen, zoals blijkt uit de feitenuiteenzetting, in feite nauw met elkaar verbonden zijn, maar ook dezelfde rechtsvragen oproepen.

V. Onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep in de zaak sub II

Exceptie

5. De verzoekende partij stelt dat zij akkoord gaat met de vrijstelling van de saneringsplicht maar dat de bestreden beslissing griefhoudend is in zoverre het overweegt wat volgt:

“Bijkomende inlichtingen

Op het terrein werd de aanwezigheid van diverse afvalstoffen vastgesteld. De OVAM wijst NV Stellae Scaldis erop dat de afvalstoffen verwijderd moeten worden overeenkomstig de bepalingen van het Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materialenkringlopen en afvalstoffen”.

6. De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep van de verzoekende partij. De in de bestreden beslissing vermelde “bijkomende inlichting” is geen aanmaning of bevel, brengt geen rechtsgevolgen tot stand en verhindert evenmin “dat er rechtsgevolgen tot stand zouden komen”. De verplichting tot verwijdering van “afvalstoffen die in strijd met dat [materialen]decreet werden achtergelaten” volgt uit dat decreet en de uitvoeringsbesluiten zelf. Aan die decretale verplichting wordt helemaal niets toegevoegd door deze vermelding in de bestreden beslissing.

7. De verzoekende partij repliceert dat zij akte neemt van het standpunt van de verwerende partij. Dit doet volgens haar echter niets af aan het feit dat de mededeling “mogelijk griefhoudend” is voor haar. Dit leidt zij af uit de wijze van formulering van die “bijkomende inlichting” die een bijzonder dwingend karakter vertoont waardoor het niet duidelijk is of er toch geen rechtsgevolgen aan

verbonden zouden zijn. Voorts blijft volgens haar de vaststelling dat de “inlichtingen” uitgaan van “de overheid die rechtsonderhorigen in die materie kan binden”. De verzoekende partij meent dat er machtsoverschrijding is en acht het bijzonder onzorgvuldig die “inlichtingen” op te nemen in een beslissing binnen het strikte kader van het bodemdecreet en het besluit van de Vlaamse regering van 14 december 2007 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (hierna: Vlarebo). De verwerende partij schept enkel meer onduidelijkheid over het al dan niet creëren van rechtsgevolgen. De verzoekende partij heeft er belang bij om rechtszekerheid na te streven. Het is niet correct dat uit het materialendecreet een verplichting zou kunnen worden afgeleid voor de verzoekende partij om de afvalstoffen op het terrein te verwijderen.

8. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij te kunnen aannemen dat de “bijkomende inlichtingen” geen rechtsgevolgen creëren ten aanzien van haar maar dat zij “nog steeds een belang [heeft] om elke discussiemogelijkheid hierover weggenomen te zien en deze vaststelling bevestigd te zien in een arrest” van de Raad van State.

Beoordeling

9. De “bijkomende inlichting” in de bestreden beslissing over de verplichting op grond van het materialendecreet tot het verwijderen van de op het terrein aanwezige afvalstoffen, berokkent de verzoekende partij geen onmiddellijk en rechtstreeks nadeel vermits deze loutere vermelding niet van die aard is dat ze de rechtstoestand van de verzoekende partij wijzigt of beoogt te wijzigen. Het al dan niet vermelden van de betrokken passus wijzigt niets aan haar rechtspositie ter zake die rechtstreeks volgt uit het materialendecreet.

De exceptie is gegrond. Het beroep is niet ontvankelijk.

VI. Onderzoek van het enig middel in de zaak sub I

Uiteenzetting van de verzoekende partij

10. De verzoekende partij voert benevens machtsoverschrijding, de schending aan van de bevoegdheidsverdelende regels, artikel 33 van de Grondwet, de artikelen 12, 23 en 153 tot 155 van het bodemdecreet, de artikelen 211 en 212 van Vlarebo, het zorgvuldigheids-, vertrouwens- en motiveringsbeginsel.

De verzoekende partij betoogt dat “het departement LNE van het Vlaams Gewest als beroepsinstantie op correcte wijze [...] werd gevat om zich uit te spreken over het administratieve beroep dat [...] werd ingediend tegen de beslissing van de OVAM”. Voor het niet ontvankelijk verklaren van dit beroep bestond geen juridische grondslag. De beroepsinstantie mag zich aan de haar uitdrukkelijk in het bodemdecreet toegewezen beroepsbevoegdheid niet onttrekken door te stellen dat het beroep tegen de beslissing - welke wél een bodemgerelateerde beslissing is - niet ontvankelijk is. OVAM overschrijdt haar bevoegdheid door de bewuste paragraaf “bijkomende inlichtingen” in de bestreden beslissing die enkel betrekking mocht hebben op het onderzoek naar de voorwaarden voor de vrijstelling van de saneringsplicht, op te nemen. OVAM kon immers geen beoordeling maken of zelfs maar enige inlichting meegeven omtrent de verplichtingen voor de verzoekende partij desgevallend volgend uit het materialendecreet. Deze bevoegdheidsoverschrijding kan de verzoekende partij “niet ten nadele worden geduid” want dan wordt OVAM “beloond” voor haar eigen machtsoverschrijding doordat een benadeelde partij ten gevolge van die machtsoverschrijding niet langer gebruik zou kunnen maken van een administratieve beroepsmogelijkheid tegen een beslissing van OVAM, zoals die in het bodemdecreet en in Vlarebo werd voorzien. De machtsoverschrijding van OVAM heeft niet tot gevolg dat de bodemgerelateerde beslissing van 14 november 2013 plotseling “denatureert” naar een niet bodemgerelateerde beslissing. Tegen een dergelijke beslissing staat een beroepsmogelijkheid open op grond van artikel

153 van het bodemdecreet. Het beroep kan echter enkel onontvankelijk worden verklaard in de uitdrukkelijk voorziene gevallen.

11. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat zij belang heeft bij het middel omdat de beslissing van OVAM, die een vrijstelling van de saneringsplicht inhoudt, in globo weliswaar voordelig is maar “de stelling c.q. mededeling van OVAM” in verband met het verwijderen van de afvalstoffen conform het materialendecreet, nadelig is. Daarom had een administratief beroep instellen wel degelijk zin. De verzoekende partij neemt akte van de stelling van de verwerende partij dat het om een “inlichting” zonder rechtsgevolgen zou gaan, die los staat van het bodemdecreet, maar zij wenste zekerheid te verkrijgen over de in de mededeling gehanteerde “verplichting”. De verzoekende partij “dient - a fortiori in een klaarblijkelijk geval van machtsoverschrijding door OVAM - te beschikken over de procedurele waarborgen die het bodemdecreet en het VLAREBO deze bieden, indien OVAM zelf minstens verwarring schept over de al dan niet verplichting om afvalstoffen te verwijderen”. De verzoekende partij heeft ook belang om de Raad van State “hierover te adiëren”. In geval van een ontvankelijk administratief beroep moet de Vlaamse regering zich ten gronde uitspreken “over de juridische waarde van deze ‘inlichting’ c.q. ‘mededeling’ in de beslissing van OVAM en kan de betreffende passage in de nieuwe beslissing” worden weggelaten. Dit zou de rechtspositie en rechtszekerheid voor de verzoekende partij ten goede komen. De stelling dat OVAM geen andere verplichtingen waaraan de verzoekende partij reeds voldoet op basis van het materialendecreet zou opleggen, gaat voorbij aan de principes van het Vlaams milieubeleid en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

12. De verzoekende partij stelt in haar laatste memorie dat zij “zich wel [kan] vinden” in het oordeel “dat deze ‘bijkomende inlichtingen’ [...] geen rechtsgevolgen creëren” voor haar en handhaaft voor het overige haar standpunt.

Beoordeling

13. Het middel is gericht tegen de onontvankelijkverklaring in de bestreden beslissing van het administratief beroep van de verzoekende partij omdat de bijkomende inlichting van OVAM met betrekking tot de verwijdering van afvalstoffen geen beslissing is die genomen werd in het kader van het bodemdecreet en er daartegen niet in een bestuurlijk beroep is voorzien in dit decreet. Dit aspect van de in de zaak sub II bestreden handeling is geen beslissing in de zin van artikel 12, § 4, en/of artikel 23, § 4, van het bodemdecreet. Bij de onontvankelijkverklaring van het beroep in de zaak sub II werd immers vastgesteld dat die bijkomende inlichting niets wijzigt aan de rechtspositie van de verzoekende partij in verband met de verplichting tot verwijdering van de op het terrein aanwezige afvalstoffen aangezien die rechtstreeks volgt uit het materialendecreet.

Het enige middel is hoe dan ook niet gegrond.

VII. Kosten

14. De verzoekende partij is in beide zaken de in het ongelijk gestelde partij zodat de kosten die verband houden met het verzoekschrift tot nietigverklaring overeenkomstig artikel 68 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, te haren laste moeten worden gelegd. Het feit dat de verzoekende partij zich gedwongen voelde om deze beroepen in te dienen vermag daaraan niet te verhelpen.

BESLISSING

1. De zaken A. 211.302/VII-39.012 en A. 211.303/VII-39.013 worden gevoegd.

2. De Raad van State verwerpt de beroepen.

3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de beroepen tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys