RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 235.511 van 15 juli 2016
in de zaak A. 210.942/IX-8272

In zake : de BOCONTI HONG KONG Ltd.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Luc Keyzer
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
De Burburestraat 6-8
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de staatssecretaris voor Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Eric Van Hooydonk
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Emiel Banningstraat 21-23
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 december 2013, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing in het inspectierapport van de Belgische Staat (FOD Mobiliteit en Vervoer) van 4 oktober 2013 m.b.t. het schip Interlink Verity, waarbij de verplichting werd opgelegd om ladingresiduen aan een haven-ontvangstvoorziening in de Antwerpse haven af te geven, daaronder begrepen dat de scheepsruimen moesten worden gewassen en dat het waswater aan een havenontvangstvoorziening moest worden afgegeven”.

.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 mei 2016.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristof Hectors, die *loco* advocaat Luc Keyzer verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Joris Van Raemdonck, die *loco* advocaat Eric Van Hooydonk verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest andersluidend 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 stelt uitbater (“disponent owner”) te zijn van een zeeschip met de naam “Interlink Verity”.

3.2. Op 2 oktober 2013 vaart het schip, geladen met partijen zink- en loodconcentraten en komende van Panama, de haven van Antwerpen binnen. De lading zou in Antwerpen worden gelost, waarna het schip zou doorvaren naar Moermansk.

3.3. Op 3 oktober 2013 doet het schip aanmelding van de zich aan boord bevindende afvalstoffen.

Er is sprake van olieafval (“bilge water” en “sludge”) dat men aan boord wil houden en van gewoon vuilnis (voedselresten, plastics en zo meer) dat men deels in Antwerpen wil achterlaten en afgeven. In de aanmelding wordt geen melding gemaakt van ladingresiduen.

3.4. Op 4 oktober 2013 controleert een milieu-inspecteur van de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer (hierna: FOD Mobiliteit en Vervoer) het schip.

Er wordt een inspectierapport overeenkomstig de Europese richtlijn 2000/59/EC opgesteld, waarin wordt vastgesteld dat er zich aan boord wel degelijk ladingresiduen bevinden en waarbij als opmerking wordt gegeven dat de scheepsruimen moeten worden gewassen en dat het waswater aan een havenontvangstvoorziening moet worden overgemaakt (“compulsory to wash holes and give wash water to company off shore”).

Dat is de bestreden beslissing.

3.5. Op 4 oktober 2013 vraagt de scheepsagent van de verzoekende partij via e-mail aan de verwerende partij om per e-mail of per fax te bevestigen dat zij, als bevoegde MARPOL-autoriteit, het schip verplichtte om de ruimen te wassen en het waswater aan land af te geven aan een erkend verwerkend bedrijf vooraleer het schip kan vertrekken uit Antwerpen.

3.6. De verzoekende partij bevestigt in haar verzoekschrift dat de opgelegde reinigingswerken werden uitgevoerd en dat het schip op 6 oktober 2013 de haven van Antwerpen verliet met als bestemming Moermansk.

3.7. In een e-mail van 21 oktober 2013 aan de scheepsagent waarin ook wordt verwezen naar een vergadering van 17 oktober 2013, deelt de verwerende partij mee dat:

- tijdens de inspectie aan boord van het zeeschip de kapitein geen documenten (*Material Safety Data Sheets or Bulk Cargo Declaration* – vrij vertaald: Veiligheidsinformatiebladen of Bulkladingsverklaring) kon voorleggen waaruit zou blijken of de lading al dan niet schadelijk was in de zin van MARPOL-bijlage V;
- volgens de ervaring van de verwerende partij de betrokken lading (zink- en loodconcentraat) steeds (voor loodconcentraat) en soms (voor zinkconcentraat) wordt aangemerkt als schadelijk voor het milieu;
- op basis van die twee elementen destijds werd besloten dat de ruimen moesten worden gereinigd en de ladingresiduen moesten worden afgegeven in overeenstemming met artikel 11, lid twee, c, van richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2000 ‘betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen’.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie wegens het niet uitputten van het georganiseerd administratief beroep

4. Volgens de verwerende partij is het beroep niet ontvankelijk omdat de verzoekende partij vooraf het georganiseerd administratief beroep bedoeld in artikel 26 van de wet van 6 april 1995 ‘betreffende de voorkoming van verontreiniging door schepen’ had moeten uitputten, alvorens zij haar beroep tot

nietigverklaring tegen de bestreden beslissing bij de Raad van State kon instellen.

Zij licht haar exceptie toe als volgt:

> "12. Volgens vaste rechtspraak van Uw Raad moet een verzoekende partij het haar ter beschikking staande georganiseerd administratief beroep doorlopen vooraleer zij op ontvankelijke wijze een beroep bij de Raad van State kan instellen […].
>
> 13. Zoals hierboven uiteengezet […], werd de bestreden beslissing neergelegd in het inspectierapport van 4 oktober 2013 genomen op grond van artikel 7, § 2, c) van het Koninklijk Besluit van 1 september 2004 betreffende de afgifte van scheepsafval en ladingresiduen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1973 houdende zeevaartinspectiereglement.
>
> Voormeld Koninklijk Besluit van 1 september 2004 is een uitvoeringsbesluit van de Wet van 6 april 1995 betreffende de voorkoming van verontreiniging door schepen […]. Artikel 26 van deze Wet voorziet in een georganiseerd administratief beroep bij de Minister. […]
>
> Verzoekende partij heeft dit georganiseerd administratief beroep niet ingesteld."

Beoordeling

5. De artikelen 25 en 26 van de wet van 6 april 1995 'betreffende de voorkoming van verontreiniging door schepen' luiden:

> "Art. 25. Indien het in artikel 7 bedoelde certificaat wordt geweigerd of indien een schip met toepassing van artikel 19 of 20 wordt opgehouden, wordt door de met de scheepvaartcontrole belaste dienst of met de politie te water belaste federale politie een proces-verbaal opgemaakt. Een afschrift van dit proces-verbaal wordt binnen 24 uren na de beslissing toegezonden aan de kapitein of de eigenaar, bevrachter, beheerder of exploitant van het schip.
>
> Van de inbreuken op het artikel 5 en van het verzetten tegen een onderzoek of het zich onttrekken aan de vasthouding, als bedoeld in artikel 17bis wordt proces-verbaal opgemaakt dat bewijswaarde heeft tot het tegendeel is bewezen. Binnen de vijftien dagen na de vaststelling van de inbreuk wordt er aan de kapitein, de schipper of de eigenaar van het schip een afschrift van betekend of, indien het buitenlanders betreft, aan hun vertegenwoordigers in België of aan de diplomatieke vertegenwoordiging van de Staat waarvan zij onderdaan zijn.
>
> Art. 26. Binnen veertien dagen na de datum van verzending van het in artikel 25, eerste lid, bedoelde afschrift, kan beroep worden ingesteld tegen de beslissing van de met de scheepvaartcontrole belaste dienst of met de politie te water belaste federale politie.
>
> Het beroep kan door de personen bedoeld in artikel 25, eerste lid, bij de Minister worden ingesteld door het indienen van een gemotiveerd bezwaarschrift.
>
> Het beroep schorst de tenuitvoerlegging niet."

In tegenstelling tot wat de verwerende partij betoogt, is de thans bestreden beslissing geen beslissing waarbij het in artikel 7 van de voornoemde wet van 6 april 1995 bedoelde certificaat wordt geweigerd of een beslissing waarbij het schip van de verzoekende partij met toepassing van artikel 19 of 20 van dezelfde wet wordt opgehouden. De bestreden beslissing is genomen met toepassing van artikel 7, § 2, c), van het koninklijk besluit van 1 september 2004 'betreffende de afgifte van scheepsafval en ladingresiduen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1973 houdende zeevaartinspectiereglement'. Luidens artikel 7, § 2, c), van voornoemd koninklijk besluit van 20 juli 1973 moeten de met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaren die daartoe aangesteld zijn en die het resultaat van de inspectie niet bevredigend achten, ervoor zorgen dat het schip de haven niet verlaat voordat het zijn scheepsafval en ladingresiduen bij een havenontvangstvoorziening heeft afgegeven overeenkomstig de artikelen 4 en 6 van hetzelfde besluit. Tegen dergelijke maatregel is evenwel in geen georganiseerde administratieve beroepsmogelijkheid voorzien.

6. De exceptie is ongegrond.

Exceptie wegens volledige uitwerking van de bestreden beslissing

7.1. Volgens de verwerende partij hebben de bestreden beslissing en de daarin opgelegde maatregelen, namelijk het wassen van de scheepsruimen en de afgifte van het waswater bij een havenontvangstvoorziening, reeds volledig uitwerking gekregen waardoor de verzoekende partij niet langer een rechtstreeks belang heeft en waardoor het beroep tot nietigverklaring onontvankelijk is. Zij licht haar exceptie toe als volgt:

> "15. Opdat een vordering tot nietigverklaring ontvankelijk zou zijn, dient de verzoekende partij aan te tonen dat zij door de administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel lijdt. Tevens dient verzoekende partij aan te tonen dat de eventuele nietigverklaring een rechtstreeks en persoonlijk voordeel kan verschaffen […].

In wat volgt zal worden aangetoond dat verzoekende partij niet over het rechtens vereiste belang beschikt om de nietigverklaring te vorderen. De door verzoekende partij nagestreefde nietigverklaring kan haar immers onmogelijk enig persoonlijk en rechtstreeks voordeel opleveren.

16. Het aangevochten inspectierapport en de daarin opgelegde maatregelen, met name het wassen van de scheepsruimen en de afgifte van het waswater bij een havenontvangstvoorziening, hebben reeds volledig uitwerking gekregen.

Uit de rechtspraak van Uw Raad blijkt weliswaar dat het belang in hoofde van een verzoeker in beginsel niet teloor gaat door het enkele feit dat de bestreden beslissing reeds volledig is uitgevoerd, maar Uw Raad maakt ter zake een uitzondering voor zogenaamde 'aflopende', eenmalig uitvoerbare beslissingen. Dergelijke aflopende beslissingen zijn slechts éénmaal uitvoerbaar en kunnen na uitvoering niet meer op ontvankelijke wijze worden bestreden […].

Aldus werd door Uw Raad reeds meermaals geoordeeld dat een vreemdeling geen belang meer heeft bij de nietigverklaring van een bevel om het grondgebied te verlaten indien het is uitgevoerd; een dergelijk bevel is immers slechts éénmaal uitvoerbaar […].

In het onderhavige geval is verzoekende partij, en zonder hierbij enig voorbehoud te formuleren, de in het bestreden inspectierapport opgelegde maatregelen integraal nagekomen, waarna het schip op 6 oktober 2013 de haven van Antwerpen heeft kunnen verlaten.

De eventuele nietigverklaring van het bestreden inspectierapport levert verzoekende partij dan ook allerminst enig rechtstreeks voordeel op.

Het loutere feit dat een eventuele nietigverklaring de rechtspositie van verzoekende partij in een eventueel volgende burgerlijke procedure zou versterken, vormt in hoofde van verzoekende partij geen rechtstreeks belang."

7.2. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij hieraan nog toe:

"In het onderhavige geval werden de in het bestreden inspectierapport opgelegde maatregelen integraal nagekomen, waarna het schip op 6 oktober 2013 de haven van Antwerpen heeft verlaten. Nadien heeft de bestreden beslissing geen enkel gevolg meer gehad, en zij zal ook in de toekomst geen gevolgen meer sorteren […].

De eventuele nietigverklaring van het bestreden inspectierapport zou verzoekende partij dan ook geen concreet rechtstreeks voordeel kunnen opleveren. Verzoekende partij heeft trouwens op geen enkel ogenblik een dergelijk voordeel aangevoerd, en beperkt zich ertoe te verduidelijken dat zij de beslissing louter vanuit een pragmatisch oogpunt is nagekomen. Het beroep is derhalve wel degelijk onontvankelijk bij gebrek aan belang […].

Het loutere feit dat een eventuele nietigverklaring de rechtspositie van verzoekende partij in een eventueel volgende burgerlijke procedure zou kunnen versterken, vormt in hoofde van verzoekende partij geen rechtstreeks belang."

Beoordeling

8. Het rechtens vereiste belang verdwijnt niet door het feit dat de verzoekende partij de bedoelde maatregel die een uitvoerbare rechtshandeling is, heeft nageleefd. Hierdoor is de maatregel zelf niet uit het rechtsverkeer verdwenen. De verzoekende partij heeft er de voor haar nadelige gevolgen van moeten ondergaan. Dit bijzonder belang voldoet aan de vereiste van artikel 19, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

9. De exceptie wegens gebrek aan belang moet worden verworpen.

V. Onderzoek van het derde middel in zoverre het betrekking heeft op de schending van de hoorplicht

Standpunt van de partijen

10.1. In het derde middel voert de verzoekende partij onder meer de schending aan van de hoorplicht. Volgens de verzoekende partij mocht de verwerende partij niet zonder haar te horen de verplichting opleggen om de ladingresiduen en het waswater aan een havenontvangstvoorziening in de Antwerpse haven af te geven.

10.2. In haar memorie van antwoord betoogt de verwerende partij dat de verzoekende partij zich ten onrechte op de hoorplicht beroept. Zij stelt:

> "De hoorplicht vindt slechts toepassing wanneer het bestuur ten aanzien van een rechtsonderhorige een maatregel treft gebaseerd op gegevens die de bestuurde als een tekortkoming worden aangerekend.
> De maatregel moet derhalve gebaseerd zijn op het persoonlijk gedrag van de bestuurde dat hem wordt verweten […].
> In casu werd de verplichting de scheepsruimen te wassen en het waswater bij een havenontvangstvoorziening af te geven opgelegd bij politiemaatregel ter behartiging van het algemeen belang, nl. de bescherming van het mariene milieu. De maatregel is derhalve niet gesteund op een persoonlijk gedrag dat verzoekende partij wordt verweten.
> De hoorplicht is dan ook niet toepasselijk.

[…] Zelfs indien – per impossibile zou worden aangenomen dat de hoorplicht in beginsel wel toepasselijk zou zijn, dient erop te worden gewezen dat uit de rechtspraak van Uw Raad blijkt dat van de hoorplicht kan worden afgeweken indien de te nemen beslissing een dringend karakter heeft […].

De bestreden beslissing vertoont manifest een dergelijk dringend karakter. Het horen van de bestuurde alvorens de beslissing te nemen zou ertoe hebben geleid dat op het ogenblik dat de beslissing wordt genomen, het betrokken schip reeds lang de haven had verlaten en de maatregel derhalve niet langer ten uitvoer had kunnen worden gebracht. Zelfs indien de hoorplicht toepasselijk zou zijn geweest, quod non, had [deze] gelet op de hoogdringendheid in het onderhavige geval niet moeten worden toegepast."

Beoordeling

11.1. Ingevolge de bestreden beslissing is de verzoekende partij verplicht geworden om de ladingresiduen aan een havenontvangstvoorziening in de Antwerpse haven af te geven, daaronder begrepen dat de scheepsruimen moesten worden gewassen en dat het waswater aan een haven-ontvangstvoorziening moest worden afgegeven. Uit de stukken van het dossier van de verzoekende partij (Farde I, stuk 5) blijkt dat hiervoor een totaal bedrag van 44.838,50 euro werd gefactureerd. De bestreden beslissing moet aldus geacht worden op een meer dan geringe wijze de verzoekende partij nadelig in haar belangen te raken. Dat volstaat opdat krachtens een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur de verzoekende partij in principe in de gelegenheid moest zijn gesteld om haar zienswijze aangaande de voorgenomen maatregel naar voor te brengen. De verwerende partij werpt bijgevolg ten onrechte op dat de hoorplicht niet van toepassing is.

11.2.1. De verwerende partij spreekt voorts niet tegen dat de verzoekende partij conform dit algemeen beginsel van behoorlijk bestuur niet de mogelijkheid werd geboden nuttig op te komen voor haar standpunt. Zij voert enkel aan dat van de hoorplicht kon worden afgeweken omdat de bestreden beslissing een manifest dringend karakter had. Het horen van de verzoekende partij vooraf, zou ertoe hebben geleid dat op het ogenblik dat de beslissing zou worden genomen, het betrokken schip reeds lang de haven had verlaten en de maatregel derhalve niet langer ten uitvoer had kunnen worden gebracht.

11.2.2. Dat verweer kan niet overtuigen. Zoals in *sub* 5 immers reeds is vastgesteld, is de bestreden beslissing genomen met toepassing van artikel 7, § 2, c), van het koninklijk besluit van 1 september 2004 'betreffende de afgifte van scheepsafval en ladingresiduen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1973 houdende zeevaartinspectiereglement'. Krachtens die bepaling moeten de met de scheepvaartcontrole belaste ambtenaren die daartoe aangesteld zijn en die het resultaat van de inspectie niet bevredigend achten, ervoor zorgen dat het schip de haven niet verlaat voordat het zijn ladingresiduen bij een havenontvangstvoorziening heeft afgegeven overeenkomstig artikel 6 van hetzelfde besluit. De verwerende partij toont niet aan dat het voor de betrokken milieu-inspecteur van de FOD Mobiliteit en Vervoer niet mogelijk was ter uitvoering van artikel 7, § 2, c), de nodige bewarende maatregelen te nemen om te verhinderen dat het schip de haven zou verlaten.

12. Uit wat voorafgaat volgt dat het derde middel in zoverre het de schending van de hoorplicht aanvoert, gegrond is.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing in het inspectierapport van de Belgische Staat (FOD Mobiliteit en Vervoer) van 4 oktober 2013 met betrekking tot het schip Interlink Verity, waarbij de verplichting werd opgelegd om ladingresiduen aan een havenontvangstvoorziening in de Antwerpse haven af te geven, daaronder begrepen dat de scheepsruimen moesten worden gewassen en dat het waswater aan een havenontvangstvoorziening moest worden afgegeven.

2. 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 15 juli 2016, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Vera Wauters,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Vera Wauters	**Geert Van Haegendoren**