

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 240.696 van 9 februari 2018  
in de zaak A. 216.946/X-16.348.**

In zake :        de NV V.H.S. EUROP  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaat Jürgen De Staercke  
                      kantoor houdend te 9550 Hillegem (Herzele)  
                      Dries 77  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

                      de STAD ANTWERPEN  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaat Bert Beelen  
                      kantoor houdend te 3000 Leuven  
                      Justus Lipsiusstraat 24  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                Het beroep, ingesteld op 14 september 2015, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de burgemeester van de stad Antwerpen van 14 juli 2015 om de nv V.H.S. Europ te bevelen “de kledingcontainers die in de openbare ruimte op het grondgebied van de stad en haar districten staan, en voor overlast zorgen, te verwijderen binnen de drie dagen na verzending van dit besluit”.

*II. Verloop van de rechtspleging*

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

Auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en verzoekster hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 november 2017.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jürgen De Staercke, die verschijnt voor verzoekster, en advocaat Sarah Brouwers, die *loco* advocaat Bert Beelen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker 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. Verzoekster zamelt textiel en schoenen in. Zij plaatst daartoe kledingcontainers, naar eigen zeggen, “in de regel” op terrein dat privaat is, maar publiek toegankelijk, en waaromtrent een overeenkomst is gesloten.

Met een brief van 22 januari 2015 nodigt de verwerende partij verzoekster uit voor een hoorzitting op 4 februari 2015 over het voornemen van de burgemeester van de stad Antwerpen om op grond van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet maatregelen te nemen naar aanleiding van de vaststelling dat de kledingcontainers die zij op het grondgebied van de stad Antwerpen en haar districten heeft geplaatst “sluikstort aantrekken”. Het ging “toen” – aldus de bestreden beslissing – om overlast door de containers aan de Jan De Voslei 13, 20, 29, 43, Kielpark 97 en Ruggeveldlaan 617.

Tijdens de hoorzitting verklaart verzoekster elke week een ophaling te organiseren, maar ervoor open te staan “om eventueel meerdere keren per week op te halen”. Aansluitend op de zitting bezorgt zij de verwerende partij een afschrift van contracten met betrekking tot de opstellingslocaties van containers.

Op 30 juni 2015 deelt de verwerende partij aan verzoekster per e-mail mee dat is vastgesteld dat de kledingcontainers aan de Vosstraat 109, Ruggeveldlaan 627 en Blancefloerlaan 177 “sluikstort aantrekken en voor overlast zorgen”. Gevraagd wordt de betrokken containers te verwijderen vóór 7 juli 2015.

Verzoekster betwist het e-mail bericht op 2 juli 2015.

Met een e-mail van 9 juli 2015, die verzoekster zegt niet ontvangen te hebben, signaleert de verwerende partij dat de kledingcontainers aan de Vosstraat 109, Ruggeveldlaan 627 en Blancefloerlaan 177 voor overlast “blijven” zorgen. Gevraagd wordt de kledingcontainers te verwijderen vóór 13 juli 2015.

Op 14 juli 2015 neemt de burgemeester van de stad Antwerpen op grond van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet de bestreden beslissing. De artikelen 1 en 2 van het beschikkend gedeelte luiden:

“Artikel 1: Aan de firma V.H.S. Europ N.V. wordt bevolen de kledingcontainers die in de openbare ruimte op het grondgebied van de stad en haar districten staan, en voor overlast zorgen, te verwijderen binnen de drie dagen na verzending van dit besluit. Het gaat in concreto over de containers op de volgende adressen:

- Vosstraat 109 te 2140 Borgerhout (naast ingang sportterreinen Baseball Squirrels) – 1 container
- Ruggeveldlaan thv huisnummer 627 te 2100 Deurne – 2 containers
- Blancefloerlaan 177 te 2050 Antwerpen – 1 container

Deze lijst is niet limitatief te interpreteren.

Artikel 2: Indien aan dit bevel geen gevolg gegeven wordt, zullen van ambtswege, de containers die zich bevinden in de openbare ruimte op het grondgebied van de stad Antwerpen en haar districten, worden verwijderd op risico en kosten van de eigenaars.”

#### *IV. Onderzoek van het enig middel*

##### *Standpunt van de partijen*

4. Verzoekster voert in een eerste middel de schending aan “van artikel 135 § 2, 1° en 7° Nieuwe Gemeentewet, van het beginsel van behoorlijk bestuur van de materiële motiveringsplicht, het redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel, de zorgvuldigheidsplicht en het rechtszekerheidsbeginsel, evenals van de formele motiveringsverplichting zoals o.m. vervat in de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’”.

Verzoekster licht in een eerste onderdeel toe dat de bestreden beslissing steunt op één foto van containers per locatie (Vosstraat 109, Ruggeveldlaan 627 en Blancefloerlaan 177). Uit twee van de drie foto's zou blijken dat er geen sprake is van sluikstorten, maar dat de containers werden opengebroken om textiel eruit te ontvreemden of uit blind vandalisme. Die foto's bewijzen niet dat de betrokken textielcontainers “sluikstort” aantrekken en voor overlast zorgen. Bovendien staan twee textielcontainers bij glascontainers. Het zijn de glascontainers die zwerfvuil aantrekken: het glas wordt verzameld in plastic zakken of kartonnen dozen die bij de glascontainer achtergelaten worden; het afgedankt textiel evenwel mag met zak en al in de textielcontainer. Ten slotte betreffen de foto's “een eenmalig incident” en “kan herstel worden geboden door maatregelen die veel minder verregaand zijn voor verzoeker”.

Volgens een vierde onderdeel wordt op niet-limitatieve wijze bevolen dat “alle kledingcontainers” van verzoekster die in de openbare ruimte op het grondgebied van de stad en haar districten staan, en voor overlast zorgen, worden verwijderd. Een dergelijke maatregel tot verwijdering van een container, per definitie en zonder dat wordt aangegeven om welke container het precies gaat, wordt bevolen zonder dat er voorafgaandelijk en in concreto een zorgvuldige feitenvinding van de relevante feiten en omstandigheden heeft plaatsgehad, en zonder dat verzoeker de mogelijkheid had om na te gaan of de

voorgenomen maatregel de redelijkheidstoets kan doorstaan, mede in het licht van de beslissingspraktijk van de verwerende partij in gelijke gevallen.

5. De verwerende partij antwoordt in de memorie van antwoord, met betrekking tot het eerste onderdeel, dat zij “veel meer dan drie vaststellingen” heeft gedaan van sluikstort: het gaat, wat de containers vermeld in artikel 1 van de bestreden beslissing betreft, om negen gevallen. Ook wanneer verzoeksters container wordt opengebroken en de inhoud op de grond gegooid, is er sprake van sluikstorten. Het feit dat de overlast veroorzaakt wordt door derden is niet relevant; de bevolen maatregel is overigens geen sanctie, maar een bestuurlijke maatregel waarbij geen uitspraak wordt gedaan “over enige schuld in hoofde van verzoekende partij”.

In tegenstelling tot wat verzoekster beweert, aldus de verwerende partij, tonen de foto's aan dat het wel degelijk de containers van verzoekster waren die het sluitstorten aantrekken en niet de glascontainers ernaast. Ook op plaatsten waar geen glascontainers staan, werden herhaaldelijk vaststellingen van sluikstorten gedaan rond verzoeksters containers; eveneens bestaat het soort afval “in vele gevallen uit zakken met kleding en textiel”.

Ten slotte gebeurden er verschillende vaststellingen op verschillende plaatsten, zodat er geen sprake is van “een éénmalige momentopname”.

Met betrekking tot het vierde onderdeel betoogt de verwerende partij dat artikel 1 van de bestreden beslissing zo geïnterpreteerd moet worden dat het enkel de containers op de vermelde adressen zijn die verwijderd moeten worden. Waar wordt vermeld dat alle kledingcontainers dienen verwijderd te worden die door verzoekster in de openbare ruimte werden geplaatst en die voor overlast zorgen, bedoelde de burgemeester enkel “dat indien er in de toekomst nog containers van verzoekende partij voor overlast zouden zorgen ook deze zullen verwijderd dienen te worden”. In dat geval “zal er evenwel per container

een nieuw onderzoek plaatsvinden, dat dan eventueel gevolgd wordt door een nieuw besluit van de burgemeester”.

Ondergeschikt vraagt de verwerende partij dat de nietigverklaring enkel zou gelden “in de mate dat de bestreden beslissing maatregelen zou bevelen opzichts containers van verzoekende partij die niet expliciet vermeld worden in artikel 1 van de bestreden beslissing”.

6. In de laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat zelfs in zoverre het sluikstorten geen schade zou veroorzaken, dan nog niet redelijk kan worden betwist dat het ongeoorloofd achterlaten van afval rondom containers op een voor het publiek toegankelijke plaats uit zijn aard, en los van enige klacht, hinder en overlast veroorzaakt voor de omgeving. Tevens meent de verwerende partij niet al te voortvarend te zijn geweest door niet te hebben volstaan “met een minder ingrijpende maatregel, zoals bijvoorbeeld de verplichting o[m] de containers dagelijks te legen”. Volgens haar blijkt uit de bijgebrachte stukken “dat de vaststellingen zich op zeer korte termijn na elkaar voordoen, zodat het verhogen van de frequentie waarmee de containers geledigd moeten worden op zichzelf niet volstaat”.

### *Beoordeling*

7. In de aangevochten beslissing zet de burgemeester in de eerste plaats uiteen dat er door verschillende stadsdiensten en -medewerkers is vastgesteld dat de kledingcontainers van verzoekster voor overlast zorgen doordat ze sluikstort aantrekken; dit heeft een negatief effect op het straatbeeld en zorgt voor overlast voor de buurtbewoners.

Na vervolgens de verschillende “procedure”-stappen te hebben gememoreerd, motiveert de verwerende partij dat de gemeentelijke overheid alle openbare overlast moet doen ophouden en herhaalt zij:

“De kledingcontainers van de firma V.H.S. Europ die geplaatst werden in de openbare ruimte op het grondgebied van de stad Antwerpen en haar

districten, trekken sluikstort aan. Deze situatie heeft een negatief effect op het straatbeeld en zorgt voor overlast voor de buurtbewoners.”

De burgemeester besluit:

“Artikel 1: Aan de firma V.H.S. Europ N.V. wordt bevolen de kledingcontainers die in de openbare ruimte op het grondgebied van de stad en haar districten staan, en voor overlast zorgen, te verwijderen binnen de drie dagen na verzending van dit besluit. Het gaat in concreto over de containers op de volgende adressen:

- Vosstraat 109 te 2140 Borgerhout (naast ingang sportterreinen Baseball Squirrels) – 1 container
- Ruggeveldlaan thv huisnummer 627 te 2100 Deurne – 2 containers
- Blancefloerlaan 177 te 2050 Antwerpen – 1 container

Deze lijst is niet limitatief te interpreteren.

Artikel 2: Indien aan dit bevel geen gevolg gegeven wordt, zullen van ambtswege, de containers die zich bevinden in de openbare ruimte op het grondgebied van de stad Antwerpen en haar districten, worden verwijderd op risico en kosten van de eigenaars.”

8. Zoals de Raad van State dit beschikkend gedeelte begrijpt, zowel wanneer hij het afzonderlijk leest als wanneer hij het leest in het licht van het geheel van de bestreden beslissing, viseert het alle kledingcontainers van verzoekster in de openbare ruimte op het grondgebied van de stad.

Meer bepaald volgt de Raad van State niet dat wat de andere kledingcontainers van verzoekster betreft dan die aan de Vosstraat 109, Ruggeveldlaan 627 en Blancefloerlaan 177, de bestreden beslissing slechts een aankondiging zou inhouden dat ook zij verwijderd zullen worden in geval van overlast, in voorkomend geval evenwel alleen na een nieuw onderzoek en een nieuw besluit per container.

Die zienswijze laat zich niet verenigen met het feit dat de verwerende partij het in de bestreden beslissing – zowel in het luik “In feite” als in het luik “Motivatie” – in het algemeen heeft over “de” kledingcontainers van verzoekster, noch met de expliciete vermelding, *in fine* van artikel 1 van het dispositief, dat de lijst van de containers op de opgegeven adressen “niet als limitatief te interpreteren” is.

9. Dat de in artikel 1 van de aangevochten beslissing expliciet vermelde containers effectief niet limitatief bedoeld zijn, vindt volgens de Raad van State extra bevestiging in het luik “Procedure” van de bestreden beslissing.

Immers blijkt hieruit dat de verwerende partij kennelijk meent verzoekster voldoende in de gelegenheid te hebben gesteld voorafgaandelijk haar zienswijze naar voor te brengen over het opgelegde verwijderingsbevel en de overlast die eraan ten grondslag ligt, door haar op 4 februari 2015 te hebben gehoord. Dit staat dat de overlast die de verwerende partij met de aangevochten beslissing beoogt te beteugelen, de overlast is ten gevolge van “de” kledingcontainers van verzoekster op het grondgebied van de stad, welke overlast “toen”, begin 2015, werd afgeleid uit de toedracht rond de containers aan de Jan De Voslei 13, 20, 29, 43, Kielpark 97 en Ruggeveldlaan 617, en ten tijde van de bestreden beslissing door de voorbeelden in het artikel 1 ervan.

10. Alleszins wat de andere kledingcontainers aangaat dan die aan de Vosstraat 109, Ruggeveldlaan 627 en Blancefloerlaan 177, blijkt niet dat er aan de bestreden beslissing een zorgvuldige feitenvinding is voorafgegaan die de verwerende partij de vereiste draagkrachtige motieven heeft verschaft voor een zo drastische maatregel als het bestreden bevel aan verzoekster om de containers binnen drie dagen te verwijderen, op straffe van een ambtshalve verwijdering op haar risico en kosten.

Het tegendeel wordt door de verwerende partij in haar procedurestukken zelfs niet beweerd. Op de toestand rond de kledingcontainers waarvan sprake in de brief van de verwerende partij van 22 januari 2015, is zij na de hoorzitting van 4 februari 2015 in het geheel niet meer teruggekomen.

11. Maar ook wat de kledingcontainers aan de Vosstraat 109, Ruggeveldlaan 627 en Blancefloerlaan 177 betreft, wordt met verzoekster aangenomen dat er sprake is van een “gebrek aan zorgvuldigheid waarop verwerende partij haar bewijsvoering in onderhavig dossier steunt”.

12. Zo, bijvoorbeeld, verwijst de verwerende partij in de memorie van antwoord, in repliek op verzoeksters eerste middelonderdeel, voor de grondslag van haar beslissing met betrekking tot de Blancefloerlaan 177 naar haar stukken 14, 15 en 16.

Stuk 14 betreft de vaststelling op 26 juni 2015, niet van het storten van zwerfvuil, maar van het feit dat een container van verzoekster zonder toestemming van de stad op het openbaar voetpad is geplaatst. Anders dan de inventaris van het administratief dossier vermeldt, is er geen “bijhorende foto”.

Stuk 15 zijn twee foto’s die beide een kledingcontainer laten zien die onderaan is geforceerd en waarrond kleding ligt. Op één foto komt de datum “19/11/2014” voor.

Stuk 16 relateert dat op 23 juli 2015 werd vastgesteld dat de kledingcontainer ter hoogte van de Blancefloerlaan 177 niet verwijderd werd.

De stukken leveren maar weinig beduidende informatie op.

13. Dat is niet méér het geval voor de stukken 18, 19 en 21 met betrekking tot de Ruggeveldlaan 627 (lees 624?). De aangevoerde vaststellingen zijn beperkt en wijzen niet eenduidig op zwerfvuil ten gevolge van of naar aanleiding van de opstelling van de betrokken kledingcontainers.

Stuk 18 vermeldt de vaststelling op 24 juni 2015 “dat er twee kledingcontainers staan” ter hoogte van de Ruggeveldlaan 624; “naast de containers staat sluikstort”. Evenwel blijkt er op de bijgaande foto, vreemd genoeg, maar één container te staan.

In stuk 19 wordt vastgesteld dat er ter hoogte van de Ruggeveldlaan 624 twee kledingcontainers staan, met sluikstort ernaast. De bijhorende foto toont twee kledingcontainers met ernaast een glascontainer;

tussen de kledingcontainers en de glascontainer bevindt zich sluikstort dat niet nader definieerbaar is, noch nader gedefinieerd wordt.

Stuk 21 en de bijhorende foto laten dezelfde twee kledingcontainers en glascontainer zien. De vastgestelde sluikstort is nu een rechthoekig stuk dunne plaat die, tussen de kledingcontainers en de glascontainer in, schuin tegen de glascontainer staat.

14. Door op grond van dergelijke luttele gegevens aan verzoekster te bevelen, op basis van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet, om de containers wegens overlast weg te nemen, zonder dat een minder verregaande maatregel zelfs maar blijkt te zijn overwogen, is de verwerende partij ook met betrekking tot de containers die zij uitdrukkelijk in het beschikkend gedeelte van de aangevochten beslissing vermeldt, tekortgekomen aan inzonderheid de verplichting tot zorgvuldige feitengaring en afweging van de betrokken belangen.

15. Samengevat, wijzen de besproken middelonderdelen uit dat de bestreden beslissing in haar geheel gevitieerd is en dat ze dan ook in haar geheel moet worden vernietigd.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de burgemeester van de stad Antwerpen van 14 juli 2015 om de nv V.H.S. Europ te bevelen “de kledingcontainers die in de openbare ruimte op het grondgebied van de stad en haar districten staan, en voor overlast zorgen, te verwijderen binnen de drie dagen na verzending van dit besluit”.**

**2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het geding, begroot op het rolrecht van 200 euro en een aan verzoekster verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen februari 2018, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Johan Lust,       | kamervoorzitter, |
| Jan Clement,      | staatsraad,      |
| Stephan De Taeye, | staatsraad,      |
| bijgestaan door   |                  |
| Frank Bontinck,   | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Frank Bontinck**

**Johan Lust**