

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 242.442 van 27 september 2018
in de zaak A. 220.887/VII-39.852.**

In zake :
1. de VZW COBEREC GO4CIRCLE
2. de NV OUD PAPIER JOZEF MICHEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bob Martens
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 106
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Willem Slosse en Astrid Gelikens
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 64, bus 201
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen de partijen :

1. de VZW VERENIGING VAN VLAAMSE STEDEN EN GEMEENTEN (VVSG)
2. de opdrachthoudende vereniging LIMBURG.NET
3. de opdrachthoudende vereniging INTERGEMEENTELIJKE MAATSCHAPPIJ VOOR OPENBARE GEZONDHEID ZUID-WEST-VLAANDEREN (IMOG)
4. de opdrachthoudende vereniging MILIEUZORG ROESELARE EN MENEN ROESELARE (MIROM)
5. de opdrachthoudende vereniging INTERGEMEENTELIJKE opdrachthoudende vereniging VOOR HUISVUILVERWERKING MEETJESLAND (IVM)
6. de opdrachthoudende vereniging INTERCOMMUNALE VOOR AFVALBEHEER INTERZA
7. de opdrachthoudende vereniging INTERCOMMUNALE VERENIGING VOOR VUILVERWIJDERING VOOR VILVOORDE EN OMLIGGENDE (INCOVO)
8. de opdrachthoudende vereniging INTERGEMEENTELIJK SAMENWERKINGSVERBAND VOOR VUILVERWIJDERING EN -VERWERKING IN BRUGGE EN OMMELAND (IVBO)

9. de opdrachthoudende vereniging INTERCOMMUNALE
ONTWIKKELINGSMAATSCHAPPIJ VOOR DE KEMPEN
AFVALBEHEER (IOK)
10. de CVBA INTERCOMMUNALE VOOR
HUISVUILVERWERKING EN MILIEUZORG
DURME - MOERVAART (IDM)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Koen Geelen en Wouter Moonen
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Gouverneur Roppesingel 131
bij wie woonplaats wordt gekozen
-

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 december 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 16 september 2016 houdende goedkeuring “van het Uitvoeringsplan huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval [...] alsook het verslag van de advies- en inspraakreacties bij dit plan, overeenkomstig artikel 18, §9 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, ‘voor zover de inleidende bepaling van hoofdstuk 3.5 en de bepaling 3.5.1.3 ‘Inzameling door scholen en verenigingen’ van het Uitvoeringsplan goedgekeurt”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkommende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 27 februari 2017. De tussenkommende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 september 2018.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Bob Martens en Lieven Annaert, die verschijnen voor de verzoekende partijen, advocaat Astrid Gelijkens, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Wouter Moonen, die verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd 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

3.1. Op 7 oktober 2016 wordt in het Belgisch Staatsblad de goedkeuring gepubliceerd van het besluit van de Vlaamse regering van 16 september 2016 waarbij het uitvoeringsplan huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval wordt goedgekeurd.

3.2. De tweede verzoekende partij vraagt de nietigverklaring van dit besluit “voor zover dit de inleidende bepaling van hoofdstuk 3.5 en de bepaling 3.5.1.3 ‘Inzameling door scholen en verenigingen’ van het Uitvoeringsplan goedkeurt”.

‡CHJSJABEL-BDEIFHV‡

Deze bepalingen luiden als volgt:

“3.5 Taakverdeling publieke en private actoren

[...]

Lokale besturen staan vanuit de gemeentelijke zorgplicht in voor de eerstelijnsopvang van huishoudelijke afvalstromen en de afvalstromen die door ontwijkgedrag ontstaan. De burger heeft het recht (en de plicht) om op een eenvoudige, correcte manier van zijn afvalstoffen af te geraken. De lokale besturen staan in voor een georganiseerd netwerk van huis-aan-huisinzamelingen, inzamelpunten en recyclageparken. De gemeenten werken aan de sensibilisering van hun bevolking, waken erover dat elkeen zijn afval correct selectief laat inzamelen, hebben de mogelijkheid om zelf in te staan voor de inzameling en verwerking, komen tussenbeide als de inzameling of dienstverlening niet correct gebeurt en zorgen voor netheid van het gemeentelijke grondgebied.

Wat de regierol betreft hanteert de Vlaamse overheid volgende visie: voor die huishoudelijke afvalstromen waar de lokale besturen via de zorgplicht en via de bepalingen in dit uitvoeringsplan verplicht worden een inzamelsysteem op te zetten (ofwel via een brengmethode ofwel via een haalmethode) zijn in principe geen parallelle circuits mogelijk tenzij dergelijk circuit wordt toegelaten door de bepalingen van dit plan, of door het lokaal bestuur of wanneer toelating door de OVAM is voorzien in dit plan of in andere regelgeving.

Voor afvalstoffen die onder een aanvaardingsplicht vallen, ligt de regierol bij de producenten. Zij mogen zelf inzamelsystemen opzetten. Voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen zijn zij evenwel verplicht om samen te werken met de gemeenten, tenzij het anders bepaald is in het VLAREMA. Naast de inzameling met de gemeenten mogen zij ook nog andere inzamelsystemen opzetten.

[...]

3.5.1.3 Inzameling door scholen en verenigingen

In het kader van een sensibiliserend project over de circulaire economie en het sluiten van materiaalkringlopen, kunnen scholen en verenigingen, mits voorafgaande goedkeuring door het lokale bestuur, via een brengsysteem huishoudelijke afvalstromen selectief inzamelen. Voor de kleinere stromen zal de OVAM een voorstel tot automatische goedkeuring opmaken, dat kan opgenomen worden in het politiereglement van het lokale bestuur.

De ingezamelde hoeveelheid per stroom moet minstens jaarlijks aan het lokale bestuur worden bezorgd. Vanuit de gemeentelijke zorgplicht houden de lokale besturen toezicht op deze vormen van inzameling. Bij misbruik of verontreiniging van de inzamelplaats, kan het lokale bestuur handhavend optreden.

Volgende eisen worden opgelegd aan deze inzamelsystemen:

- inzameling gaat - per stroom die ingezameld wordt - gepaard met een uitgebreide sensibilisering m.b.t. preventie, hergebruik en selectieve inzameling van die stroom;

- de inzameling is beperkt tot maximum twee verschillende stromen per jaar;
- kleine volumes kunnen permanent ingezameld worden, inzameling via containers wordt beperkt tot maximaal twee weken per jaar;
- de inzameling en opslag moet gebeuren op een aangepaste locatie, in aangepaste verpakkingen en/of afvalcontainers, en dit zodanig dat de hinder voor het milieu, de omgeving en omwonenden tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt.

Uiteraard moeten de initiatiefnemers te allen tijde met een geregistreerde inzamelaar, afvalstoffenhandelaar of -makelaar samenwerken. De afvalstoffen moeten regelmatig uit de inrichting worden afgevoerd voor verwerking waarbij de verwerkingshiërarchie wordt gerespecteerd”.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Afstand in hoofde van de eerste verzoekende partij

4. Met een brief van 22 augustus 2018 doet de eerste verzoekende partij afstand van haar beroep.

5. Aangezien niets zich hiertegen verzet, kan de afstand in hoofde van de eerste verzoekende partij worden vastgesteld.

V. Regelmatigheid van de procedure - vertrouwelijk stuk

Standpunt van de tweede verzoekende partij

6. Bij de memorie van wederantwoord voegt de tweede verzoekende partij onder meer een nieuw stuk toe “overzicht tonnage ingezameld naar aanleiding van papierslagen georganiseerd door scholen en verenigingen”.

Zij betoogt dat dit stuk bedrijfsgevoelige informatie bevat waarvan de openbaarmaking de eerlijke mededinging zou kunnen schaden.

Beoordeling

7. Een stuk moet niet zonder meer als vertrouwelijk worden behandeld louter omdat een partij daarom verzoekt.

Artikel 87, § 2, van het algemeen procedurereglement bepaalt:

“§ 2. [...]

Wanneer een partij of een verzoeker in tussenkomst om vertrouwelijke behandeling verzoekt van een stuk gevoegd bij het dossier ingediend door een andere partij of een andere verzoeker in tussenkomst, bezorgt diegene die om vertrouwelijke behandeling verzoekt aan de griffie een specifiek verzoek in die zin waarin duidelijk het stuk wordt vermeld waarvoor vertrouwelijke behandeling wordt gevraagd en de motieven van dat verzoek worden uiteengezet.

[...]

Wanneer niet voldaan wordt aan de voorwaarden van deze paragraaf, wordt het stuk niet vertrouwelijk behandeld”.

Zonder dat de verzoekende partij enige nadere toelichting daaromtrent verschaft valt niet in te zien hoe de openbaarmaking van de summier gegevens uit het betrokken stuk “de eerlijke mededinging zou kunnen schaden”.

De Raad van State ziet geen reden om het stuk als vertrouwelijk te behandelen.

VI. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunten van de partijen

8. De tweede verzoekende partij stelt in het verzoekschrift dat “een aanzienlijk deel” van haar inkomsten afkomstig is van door scholen en verenigingen georganiseerde zogenaamde papierslagen. Zij zet daarover het volgende uiteen:

“Ook tweede verzoekende partij beschikt over het rechtens vereiste belang aangezien een aanzienlijk deel van diens inkomsten behaald wordt door papierslagen georganiseerd door scholen en verenigingen en zij dus rechtstreeks wordt geconfronteerd met een beperking van haar inkomen. Bovendien wordt tweede verzoekende partij door het bestreden besluit verhinderd in het verder uitbouwen van haar economische activiteiten en wordt de inzameling van papier en karton en de inkomsten die daaruit voortvloeien verder voorbehouden aan lokale besturen (en in voorkomend geval: intergemeentelijke samenwerkingsverbanden).

De statuten van tweede verzoekende partij [...] bepalen het volgende:

‘De vennootschap heeft tot doel: het ophalen, verzamelen, bewerken, verwerken, kopen en verkopen, in- en uitvoeren van oude papier, oud ijzer en schroot, en alle andere recuperatie- of recyclagematerialen, uitgezonderd deze aan een voorafgaande toelating onderworpen.’

Het kan dus niet worden betwijfeld dat ook tweede verzoekende partij door het bestreden besluit een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel lijdt, en aldus belang heeft om een annulatieberoep bij Uw Raad in te dienen”.

9. De tussenkomen partijen werpen onder meer als exceptie op dat het belang van de tweede verzoekende partij onzeker is, en onrechtstreeks. Zij leiden dit af uit het feit dat het financieel economisch nadeel dat de tweede verzoekende partij, die de ophaling door scholen en verenigingen mee organiseert en het afval daarna kan verwerken, louter hypothetisch is, en dat het niet is omdat scholen en verenigingen minder papier en karton zouden kunnen ophalen, dat de afvalverwerkers minder papier en karton te verwerken krijgen. Zij merken op dat het bestreden besluit namelijk onmogelijk tot gevolg kan hebben dat er minder papier en karton zou bestaan, zodat de afvalverwerkers, waaronder de tweede verzoekende partij, derhalve nog steeds afval te verwerken zullen hebben.

10. Ook de verwerende partij werpt op dat de tweede verzoekende partij haar betoog als zou zij een “onmisbaar deel” van haar inkomsten genereren door de organisatie van “papierslagen” door scholen en verenigingen, niet met concrete cijfers staft.

11. In haar memorie van wederantwoord betoogt de tweede verzoekende partij dat de belangenvereiste niet zover reikt dat met concreet cijfermateriaal of middels andere stukken moet worden aangetoond “welk

omzetpercentage de aangesloten leden van eerste verzoekende partij door dergelijke inzamelacties (genereren)”. Volgens haar impliceert het uitvoeringsplan dat lucratieve afvalstromen niet meer door derden gerecupereerd kunnen worden “hetgeen uiteraard een rechtstreeks nadeel in hoofde van eerste verzoekende partij en de aangesloten leden impliceert”. Zij verwijst naar een stuk dat zij als vertrouwelijk wou laten bestempelen.

Zij betoogt eveneens dat de omzet van 200.000 euro uit de aankoop van middels papierslagen ingezameld papier en karton, afgezet tegen de omzet, uitgesplitst per geografische markt en dus de relevante markt voor België, 5 procent van haar totale omzet voor België uitmaakt. Dit aandeel onbeduidend noemen is volgens de tweede verzoekende partij “een brug te ver” en kan volgens haar niet betekenen dat de impact van de betreden beslissing op haar omzet als zodanig te laag zou zijn om binnen de draagwijdte van het belangenvereiste te vallen. Voorts betoogt zij dat het rechtstreeks causaal verband er te dezen in bestaat dat er met het bestreden besluit goedkeuring wordt verleend aan het uitvoeringsplan waardoor scholen en verenigingen maximaal twee ophaalstromen per jaar kunnen organiseren en er dus een voorafgaande toelating van het lokaal bestuur nodig is, wat volgens haar wel degelijk een rechtstreekse weerslag heeft op haar bedrijfsvoering. Uit artikel 26, derde lid van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen kan volgens de tweede verzoekende partij niet worden afgeleid dat de lokale besturen op basis van deze grondslag de mogelijkheid zouden hebben om huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen of het beslissingsrecht zouden hebben om te bepalen of private partijen al dan niet kunnen deelnemen aan dergelijke inzamelactiviteiten, of bij dergelijke inzamelactiviteiten of aan scholen en verenigingen dezelfde eisen kunnen opleggen als deze van het bestreden besluit.

Beoordeling

12. De tweede verzoekende partij verbindt haar belang aan de inkomsten die zij behaalt uit papierslagen in scholen en verenigingen. Het stuk

waarnaar de tweede verzoekende partij verwijst bevat het gewicht aan papier en karton dat in 2016 door haar werd gekocht uit door scholen en verenigingen georganiseerde papierslagen en de omzet die daardoor werd gegenereerd. Uit dit stuk en ook uit de door de tweede verzoekende partij in haar laatste memorie verstrekte cijfergegevens, waaruit blijkt dat de omzet voor de bedrijfscategorie “verkoop karton, plastic, papier” voor 2016 ongeveer 5 procent van haar totale omzet uitmaakt, kan in redelijkheid worden afgeleid dat die specifieke omzet niet een “aanzienlijk deel” voor de tweede verzoekende partij kan worden genoemd.

De tweede verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de door haar opgegeven omzet gegenereerd uit de aankoop van middelen papierslagen ingezameld papier en karton als een “aanzienlijk deel” van de totale omzet kan worden beschouwd, noch dat de bestreden bepalingen een rechtstreekse weerslag kunnen hebben op de voormelde 5% van haar totale omzet als er papierslagen die zouden worden georganiseerd toch niet zullen plaatsvinden, en bovendien in de hypothese dat zij het bij die gelegenheid ingezamelde papier en karton zou hebben kunnen aankopen, noch dat het wegvallen van die hypothetische papierslagen zou impliceren dat zij als koper van het hoe dan ook in te zamelen papier en karton uit de markt zou worden geweerd, noch dat de bestreden bepalingen haar kunnen benadelen in haar concurrentiepositie op de markt voor aankoop van dat op andere wijze ingezamelde papier en karton. Hieruit volgt dat zij geen rechtstreeks, zeker en voldoende belang heeft bij de nietigverklaring van de bestreden bepalingen van het uitvoeringsplan.

Het beroep is onontvankelijk in hoofde van de tweede verzoekende partij.

BESLISSING

1. De Raad van State stelt de afstand in hoofde van de eerste verzoekende partij vast.

2. De Raad van State verwerpt het beroep.

3. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 1.500 euro, elk voor een tiende.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig september tweeduizend achttien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys