

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.963 van 30 juni 2020
in de zaak A. 230.090/VII-40.750**

In zake: de NV UNIGOM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Frank Burssens en Méhdi Zagheden
kantoor houdend te 9052 Gent
Bollebergen 2A, bus 20
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

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

Tussenkomende partijen:

1. de VZW RECYTYRE
2. de VZW TRAXIO
3. de VZW FEDERATIE VAN DE ALGEMEEN
VERTEGENWOORDIGERS VAN MATERIEEL VOOR
OPENBARE EN PRIVATE WERKEN, VOOR DE BOUW EN
VOOR GOEDERENBEHANDELING (SIGMA)
4. de VZW FEDERATIE VOOR DE ONDERDELEN-,
TOEBEHOREN- EN GARAGEUITRUSTINGSINDUSTRIE
EN -DISTRIBUTIE EN VAN DE GESPECIALISEERDE
BEROEPEN VAN DE AUTOMOBIELBRANCHE VAN
BELGIË (FEDERATIE AUTOMATERIAAL)
5. de VZW BELGISCHE FEDERATIE VAN DE
TOELEVERANCIERS VAN MACHINES, GEBOUWEN EN
UITRUSTINGEN VOOR DE LANDBOUW EN DE
GROENVOORZIENINGEN (FEDAGRIM)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Verbeke en Kris Wauters
kantoor houdend te 1170 Brussel
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 januari 2020, strekt tot de nietigverklaring en de schorsing van de tenuitvoerlegging van het "Aanvaardingsplichtconvenant afvalbanden" dat op 19 november 2019 werd gesloten tussen de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) enerzijds en de vzw Traxio, de vzw Federatie Automateriaal, de vzw Sigma, de vzw Fedagrim, de vzw Febiac en de vzw Recytyre (hierna: de organisaties) anderzijds.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en het administratief dossier ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een verslag opgesteld over het beroep tot nietigverklaring met toepassing van artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 'tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State' (hierna: algemeen procedurereglement), en over de vordering tot schorsing met toepassing van artikel 12 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 'tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State'.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 juni 2020.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frank Burssens en afgevaardigd gedelegeerd bestuurder Patrick Meyfroit, die verschijnen voor de verzoekende partij, advocaat Sander Kaïret, die *loco* advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende

partij en advocaat Tess Van Gaal, die *loco* advocaten Stijn Verbeke en Kris Wauters 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. Tussenkomst

3. Met een op 24 februari 2020 ter post aangetekend verzoekschrift vragen de vzw Recytyre, de vzw Traxio, de vzw Sigma, de vzw Federatie Automateriaal en de vzw Fedagrim om in het geding te mogen tussenkomen. Er is grond om dat verzoek in te willigen.

IV. Toepassing van de kortedebatprocedure - ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partij schrijft onder de hoofding 'Belang en ontvankelijkheid' in haar verzoekschrift:

"1. Verzoekende partij fungeert als ophaler en (voor)verwerker van afvalbanden. In het kader hiervan rust op [haar] een zogenaamde aanvaardingsplicht zoals bedoeld in artikel 3.2.1.1, §1 VLAREMA, naar luid waarvan: [...]

2. Artikel 3.2.1.2, §1 VLAREMA bepaalt dat op volgende wijze kan voldaan worden aan de hiervoor bedoelde aanvaardingsplicht: [...]

Wat de sector van de verwerking van de afvalbanden betreft, is geopteerd voor een zogenaamd aanvaardingsplichtconvenant.

3. Uit het voorgaande volgt aldus dat verzoekende partij, voor het vervullen van de op haar rustende aanvaardingsplicht, zich dient te gedragen naar de beginselen opgenomen in de bestreden beslissing/akte en de daaruit

voortvloeiende modelovereenkomst. Dit blijkt overigens zeer uitdrukkelijk uit artikel 1, §2 van de bestreden beslissing/akte, naar luid waarvan: [...]

Dit alleen verschaft aan verzoekende partij het rechtens vereist belang om huidig vernietigingsberoep bij Uw Raad in te stellen.

4. Gelet op het gegeven dat een convenant de kenmerken vertoont van een klassieke overeenkomst en de medegaande wilsautonomie, welke de rechtsfiguur van de overeenkomst kenmerkt, voorziet artikel 3.2.2.1/1, §4 VLAREMA, in [een] consultatieronde [die] als volgt wordt omschreven in voornoemde bepaling: [...]

In het verslag van de Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw [...] bij het wijzigingsbesluit op het VLAREMA van 22 maart 2019, wordt verduidelijkt dat onder 'belanghebbende partijen' minstens de actoren verstaan worden die een rol spelen bij de inzameling en de verwerking van afvalstoffen. Het hoeft weinig betoog dat verzoekende partij dan ook een 'belanghebbende' is in de zin van de hierboven aangehaalde bepaling.

Verzoekende partij diende aldus de gelegenheid te hebben om deel te nemen aan de hierboven bedoelde consultatieronde. Evenwel blijkt uit het enige middel dat verzoekende partij deze gelegenheid niet geboden is [...] Hierdoor is zij sedert 19 november 2019 onderhevig aan een regulering van de aanvaardingsplicht in harer hoofde, zoals uitgewerkt in de bestreden beslissing/akte; waarbij zij krachtens artikel 3.2.2.1/1, §4 VLAREMA een inspraakmogelijkheid had, [die] haar is ontnomen.

Ook om deze redenen beschikt verzoekende partij over het rechtens vereist belang om onderhavige vernietigingsberoep in te stellen bij Uw Raad.

5. Huidig vernietigingsberoep is ontvankelijk. Verzoekende partij heeft het rechtens vereist belang en [de] hoedanigheid om onderhavig vernietigingsberoep bij Uw Raad in te stellen".

5. De verwerende partij werpt op dat de aangevochten aanvaardingsplichtconvenant geen eenzijdige administratieve rechtshandeling is zoals bedoeld in artikel 14, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, maar wel een overeenkomst totstandgekomen door wilsovereenstemming tussen de ondertekenende partijen. Het aanvaardingsconvenant kan niet door de Raad van State worden vernietigd. Het annulatieberoep en het daarmee samenhangende verzoek tot schorsing van de tenuitvoerlegging ervan, is onontvankelijk.

Ze werpt ook op dat de verzoekende partij ophaler en (voor-)verwerker is van afvalbanden en op haar geen aanvaardingsplicht rust. Zij is geen producent of invoerder van banden en maakt ook geen deel uit van de verkoopketen van handelaars in nieuwe banden die de aangeboden afvalbanden

gratis in ontvangst moeten nemen en mogen doorgeven aan de producenten/invoerders. De verzoekende partij vervult slechts op contractuele basis diensten in het kader van het ophalen/(voor-)verwerken van afvalbanden, waartoe zij een overeenkomst heeft gesloten met de vzw Recytyre.

6. Ook de tussenkomende partijen betwisten de ontvankelijkheid:

"[...] Volgens tussenkomende partijen handelt het om een beleidsovereenkomst. Een beleidsovereenkomst is 'een door de overheid (met een andere overheid, veelal echter, met een particulier) gesloten overeenkomst tot formulering en/ of tenuitvoerlegging van haar beleid, inhoudelijk dan wel institutioneel, in het algemeen of, meestal, in een bepaalde sector'. Het betreft met andere woorden een handeling waarbij meerdere (ten minste twee) partijen betrokken zijn. Er wordt immers met iemand iets afgesproken.

In casu maakt artikel 3.2.2.1./1, § 1 VLAREMA duidelijk dat de convenant 'gesloten' wordt tussen partijen. Zij heeft dus een contractueel karakter en vereist een akkoord tussen de ondertekenende partijen over het voorwerp ervan. Voorafgaand aan het sluiten van de convenant vinden er onderhandelingen tussen partijen plaats over de wijze waarop zij de aanvaardingsplicht willen concretiseren in de convenant en in de realiteit uitvoeren. Verlenging en wijziging van de convenant kan volgens artikel 3.2.2.1./1, §§ 6 en 7 Vlarema enkel in gezamenlijk overleg.

[...] Verzoekster viseert [...] de meerzijdige rechtshandeling/overeenkomst gesloten tussen de OVAM, i.e. een administratieve overheid, en verschillende private rechtspersonen.

Er is geen sprake van een eenzijdige administratieve rechtshandeling nu het 'eenzijdig' karakter van de rechtshandeling ontbreekt. Immers zijn beide partijen iets overeengekomen en zijn er op die manier subjectieve rechten tussen deze partijen tot stand gekomen, als gevolg van de wederzijdse wilsuiking van de partijen. De aanvaardingsplichtconvenant is bijgevolg een meerzijdige rechtshandeling".

Zij betwisten voorts het belang van de verzoekende partij omdat zij niet onderworpen is aan de aanvaardingsplicht in artikel 3.2.1.1, § 1, VLAREMA. Om onder het toepassingsgebied van de aanvaardingsplichtconvenant te vallen moet men één van de ondertekenende partijen zijn, een producent, tussenhandelaar of een eindverkoper zijn. Wat betreft deze laatste drie gevallen dient men eveneens lid te zijn van de organisaties die de aanvaardingsplichtconvenant hebben ondertekend en een mandaat te hebben

verleend aan deze organisaties. De verzoekende partij is geen producent/invoerder van banden en ook geen lid van één van de organisaties die onderworpen is aan de aanvaardingsplichtconvenant. Zij is als contractant van Recytyre actief als gehomologeerde ophaler van afvalbanden en staat in voor de ophaling bij geregistreerde inzamelpunten, sortering, voorverwerking en verwerking van afvalbanden. De convenant is als beleidsovereenkomst een overeenkomst en derhalve geldt de relatieve werking van de interne gevolgen van de overeenkomsten krachtens artikel 1165 van het Burgerlijk Wetboek. Derden kunnen als zodanig niet de uitvoering vorderen van de contractuele verplichtingen waaraan zij vreemd zijn gebleven, tenzij in hun voordeel werd bedongen of indien aan hen een rechtstreekse vordering is toegekend. Benadeelde derden kunnen bijgevolg niet de nietigheid van de beleidsovereenkomst vorderen aangezien deze voor hen een *res inter alios acta* is. Zij hebben niet de hoedanigheid om de vernietiging te vorderen, aldus de tussenkommende partijen.

Beoordeling

7. Artikel 21, §§ 1 en 2, van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (hierna: materialendecreet) bepalen:

"§1. Om preventie, hergebruik, recyclage en andere nuttige toepassingen van afvalstoffen te stimuleren kan de Vlaamse Regering maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die beroepsmatig producten ontwikkelt, vervaardigt, behandelt, verwerkt, verkoopt of invoert (producent van het product), een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid draagt.

De maatregelen, vermeld in het eerste lid, kunnen bestaan uit het opleggen van regels en verplichtingen aan de natuurlijke personen en rechtspersonen, vermeld in het eerste lid, en hebben betrekking op:

1° het volledig of gedeeltelijk verantwoordelijk stellen voor de organisatie van de inzameling van de afvalstoffen die voortkomen uit producten die ze op de markt gebracht hebben;

2° het verplicht doen aanvaarden van die afvalstoffen;

3° het volledig of gedeeltelijk verantwoordelijk stellen voor het daaropvolgende beheer van die afvalstoffen;

4° het toewijzen van de financiële verantwoordelijkheid voor de inzameling en verwerking van die afvalstoffen overeenkomstig artikel 10;

5° het verstrekken van openbaar beschikbare informatie over milieuverantwoord productgebruik en over de mate waarin en de manier waarop het product herbruikbaar en recycleerbaar is.

De maatregelen, vermeld in het eerste lid, kunnen ook maatregelen zijn die stimuleren om producten in die mate te ontwerpen dat de milieueffecten en de afvalproductie zowel bij de vervaardiging als bij het latere gebruik van de producten worden verminderd, en om ervoor te zorgen dat de producten die afval zijn geworden, nuttig worden toegepast en verwijderd als vermeld in artikel 4. Dergelijke maatregelen kunnen onder meer aanmoedigen tot het ontwikkelen, vervaardigen en in de handel brengen van producten die geschikt zijn voor meervoudig gebruik, die technisch duurzaam zijn en die, zodra ze afval zijn geworden, geschikt zijn voor een passende en veilige recyclage, voor andere nuttige toepassing en voor milieuverantwoorde verwijdering.

§2. De Vlaamse Regering wijst de producten of afvalstoffen aan waarvoor een vorm van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt. Ze houdt daarbij rekening met de technische uitvoerbaarheid, de economische haalbaarheid en de effecten in hun totaliteit op het milieu, de volksgezondheid en de maatschappij, met inachtneming van de noodzaak een goede werking van de markt te garanderen".

Artikel 3.1.1 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (hierna: VLAREMA) wijst onder meer afvalbanden aan als afvalstof waarvoor een vorm van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geldt. Deze wordt, aldus artikel 3.4.3.1 VLAREMA, ingevuld door middel van de aanvaardingsplicht, vermeld in afdeling 2.3.

Artikel 3.2.1.1, §1, VLAREMA bepaalt:

"§1. De aanvaardingsplicht voor de eindverkoper houdt in dat hij, als een consument een product aanschaft, verplicht is het overeenstemmende product waarvan de consument zich ontdoet, gratis in ontvangst te nemen. De tussenhandelaars zijn verplicht de door de eindverkopers in ontvangst genomen afvalstoffen gratis te aanvaarden, in verhouding tot de door hen aan de eindverkopers gedane leveringen van producten. De producenten zijn verplicht de door de eindverkopers of door de tussenhandelaars in ontvangst genomen afvalstoffen gratis te aanvaarden en te zorgen voor de nuttige

toepassing of de verwijdering ervan, in verhouding tot de door hen aan de eindverkopers of tussenhandelaars gedane leveringen van producten".

Artikel 3.2.1.2, §§ 1 en 1/1, VLAREMA bepalen:

"§1. De wijze waarop aan de aanvaardingsplicht wordt voldaan, wordt vastgelegd in een van de volgende documenten:

1° een individueel aanvaardingsplichtplan als vermeld in paragraaf 2 en onderafdeling 3.2.3;

2° een aanvaardingsplichtconvenant als vermeld in paragraaf 2 en artikel 3.2.2.1/1.

§1/1. De producent waarvoor de aanvaardingsplicht geldt, kan aan de aanvaardingsplicht voldoen door:

1° te beschikken over een door de OVAM goedgekeurd individueel aanvaardingsplichtplan;

2° rechtstreeks of onrechtstreeks, via hun organisatie, door een toetredingsovereenkomst, aangesloten te zijn bij een beheersorganisme als vermeld in artikel 3.2.2.1, op voorwaarde dat het beheersorganisme voldoet aan de verplichtingen die het worden opgelegd in deze afdeling en in de aanvaardingsplichtconvenant".

Artikel 3.2.2/1, §§ 1, 3 en 4, VLAREMA bepalen:

"§1. Een aanvaardingsplichtconvenant wordt gesloten tussen de OVAM en een of meer organisaties van ondernemingen die producenten vertegenwoordigen waarop de aanvaardingsplicht van toepassing is. Op verzoek van de partijen kunnen andere actoren toetreden tot de aanvaardingsplichtconvenant.

De organisaties van ondernemingen, vermeld in het eerste lid, moeten rechtspersoonlijkheid bezitten en door hun leden of een groep ervan gemandateerd zijn om een aanvaardingsplichtconvenant te sluiten en de betrokken leden daardoor te verbinden.

[...]

§3. Een aanvaardingsplichtconvenant is verbindend voor de partijen. Naargelang van wat bepaald is in de aanvaardingsplichtconvenant, is ze ook verbindend voor al de leden van de organisaties van ondernemingen die conform paragraaf 1, tweede lid, een mandaat hebben gegeven, tenzij een producent via een individueel aanvaardingsplichtplan of een andere aanvaardingsplichtconvenant aan zijn aanvaardingsplicht voldoet.

§4. Voor de ondertekening van de aanvaardingsplichtconvenant wordt een consultatie georganiseerd waarbij de belanghebbende partijen actief betrokken worden en de mogelijkheid krijgen om hun standpunt over de aanvaardingsplichtconvenant kenbaar te maken bij de partijen die de aanvaardingsplichtconvenant gaan ondertekenen".

8. Luidens artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling bestuursrechtspraak uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden.

Krachtens deze wetsbepaling moet een beroep tot nietigverklaring een eenzijdige, uitvoerbare administratieve rechtshandeling als voorwerp hebben.

Te dezen moet met de verwerende en de tussenkomende partijen worden vastgesteld dat de verzoekende partij de aanvaardingsplichtconvenant dat tussen eerstgenoemden werd gesloten, als zodanig tot voorwerp van haar beroep maakt.

9. De verzoekende partij betoogt zelf in haar verzoekschrift dat "een convenant de kernmerken vertoont van een klassieke overeenkomst en de medegaande wilsautonomie, welke de rechtsfiguur van de overeenkomst kenmerkt". Ze laat tegelijk na uiteen te zetten waarom de aangevochten convenant toch een eenzijdige administratieve rechtshandeling zou zijn die voor de Raad van State kan worden bestreden. Ze stelt zichzelf voor als "ophaler en (voor)verwerker van afvalbanden", in welke hoedanigheid ze zou zijn onderworpen aan de aanvaardingsplicht. Ze verwijst daarvoor naar artikel 3.2.1.1, §1, VLAREMA, maar daarin is er enkel sprake van eindverkopers, tussenhandelaars en producenten. Bovendien is de aangevochten convenant ook voor hen enkel verbindend wanneer zij "lid zijn van de organisaties en hiertoe een mandaat hebben verleend aan de organisaties". De ondertekening door de OVAM van de aanvaardingsplichtconvenant heeft geen rechtsgevolgen voor wie deze convenant zelf niet heeft ondertekend of daartoe geen mandaat heeft verleend aan een

organisatie waarvan hij lid is. Er is dan ook geen sprake van een door de OVAM gestelde eenzijdige rechtshandeling. Het mag dan aannemelijk worden gemaakt dat de bestreden aanvaardingsplichtconvenant in de praktijk gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering van de verzoekende partij, dat doet niets af aan de vaststelling dat het niet om een voor de Raad van State aanvechtbare administratieve rechtshandeling gaat. Of de door artikel 3.2.2/1, §4, VLAREMA voorgeschreven consultatie naar behoren zou zijn gehouden is evenmin relevant voor die kwalificatie.

10. De niet-ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring heeft tot gevolg dat de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, als accessorium van het beroep tot nietigverklaring, eveneens moet worden verworpen.

11. Het auditoraat heeft terecht geoordeeld dat het geschil kan worden afgedaan met een kort debat in de zin van artikel 93, eerste lid, van het algemeen procedurereglement.

BESLISSING

1. Het verzoek van de vzw Recytyre, de vzw Traxio, de vzw Sigma, de vzw Federatie Automateriaal en de vzw Fedagrim tot tussenkomst wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verworpt het beroep.

3. De Raad van State verworpt de vordering tot schorsing.

4. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 750 euro, elk voor een vijfde.

1

Dit arrest is uitgesproken op dertig juni tweeduizend twintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Pierre Lefranc	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Pierre Lefranc