

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 74.658 van 25 juni 1998
in de zaak A. 49.256/VII-11.625.**

In zake : de n.v. DANCKAERT STORTBEHEER,
die woonplaats kiest bij
Advocaat M. DENYS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Grote Hertstraat 12

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse Executieve, thans de Vlaamse rege-
ring,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat J. NIJS,
kantoor houdende te DENDERMONDE,
Noordlaan 81

tussenkomen de partij :

de v.z.w. 't UILEKOT,
die woonplaats kiest bij
Advocaat J. CALLEBAUT,
kantoor houdende te AALST,
Binnenstraat 39.

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. DANCKAERT STORTBEHEER op 26 november 1992 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vice-voorzitter van de Vlaamse Executieve en Gemeenschapsminister van Leefmilieu en Huisvesting houdende gedeeltelijke wijziging van de besluiten van 11 april 1991 en 30 mei 1991 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen, waarbij aan de verzoekende partij de vergunning wordt verleend "voor het uitbaten (uitbreiden) van een klasse-II stortplaats gelegen te Herzele (Borsbeke), kad. sie. nr. 39B (deel), zogenaamde put 3";

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 21 februari 1997;

Gelet op de beschikking van 3 maart 1997 die de tussenkomst van de v.z.w. 't UILEKOT toelaat;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Adjunct-auditeur C. ADAMS;

Gelet op de beschikking van 20 november 1997 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 18 maart 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 28 mei 1998;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter M.-R. BRACKE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat T. DE WAELE die, loco Advocaat M. DENYS, verschijnt voor de verzoekende partij, van Advocaat J. NYS, die verschijnt voor de verwerende partij, en van Advocaat T. HERMANS die, loco Advocaat J. CALLEBAUT, verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Adjunct-auditeur C. ADAMS, daartoe gemachtigd bij beslissing van de Auditeur-generaal van 19 maart 1998;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. De oorspronkelijke aanvraag van de verzoevende partij van 19 december 1990 strekt ertoe een exploitatievergunning te verkrijgen voor een klasse II-stortplaats in een reeds vergunde kleigroeve te Herzele, gekadastreerd aldaar sie. B, nr. 39b (deel). Het betreft meer bepaald "put 3" in de groeve. Deze is gelegen in een ontginningsgebied met landbouw als nabestemming.

Op het ogenblik van de aanvraag waren put 1 en put 2 al ontgonnen en volgestort of in gebruik als stortplaats. Put 3 zou in het verlengde van put 1 komen te liggen.

Voor put 3 was er op het ogenblik van de aanvraag een ontginningsvergunning gegeven voor graverij van baksteenaarde alsmede een bouwvergunning tot wijziging nl. ontginning, opvulling en afwerking van het bodemreliëf.

Het weze genoteerd dat inmiddels de verzoevende partij een ontginningsvergunning voor put 4 heeft aangevraagd, die evenwel werd geweigerd. Tegen die weigering heeft de verzoekende partij eveneens een annulatieberoep ingesteld.

1.2. In het aanvraagdossier bevindt zich een brief van OVAM, waarin sprake is van een voorstel van de verzoekende partij op een voorafgaande vergadering om het gehele stortgebied, dus niet alleen put 3, af te sluiten met een bentonietscherm tot op de niet-doorlatende Paniseliaan-kleilaag.

1.3. Bij besluit van 11 april 1991 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen

wordt aan de verzoekende partij een vergunning verleend voor de exploitatie als klasse II-stortplaats van de bewuste put 3, dit voor een termijn van één jaar en onder bepaalde exploitatievoorwaarden. Als exploitatievoorwaarde wordt onder meer opgelegd dat "de wanden van de stortplaats dienen te worden voorzien van een verticale ondoorlatende laag (bv. bentoniet) van voldoende dikte tot in de Paniseliaanklei opdat grondwaterverontreiniging uitgesloten wordt".

1.4. Nadat op 26 april 1991 nog een advies van het bestuur Milieuvergunningen werd verleend, neemt de bestendige deputatie op 30 mei 1991 een nieuw besluit, waarbij de termijn op 5 jaar wordt gebracht en waarbij de exploitatievoorwaarden worden gewijzigd in die zin dat geen bentonietscherm meer wordt vereist;

1.5. Tegen dat deputatiebesluit wordt beroep aangetekend door de v.z.w. BOND BETER LEEFMILIEU - VLAANDEREN en door de v.z.w. 't UILEKOT; tegen het eerste deputatiebesluit van 11 april 1991 wordt eveneens beroep aangetekend door de echtgenoten LANGBEEN-HAEGEMAN.

1.6. Door het bestuur Milieuvergunningen van de AMINAL wordt op 27 augustus 1992 volgend advies gegeven:

"De vergunningsaanvraag betreft een beperkte uitbreiding van een vroegere klasse II-stortplaats (oppervlakte ca 10 ha). Die oude stortplaats (zgn. put 1) werd geëxploiteerd vanaf 1978 en werd vergund in het kader van het Afvalstoffendecreet bij BD van 28-10-1983 voor een periode van 5 jaar. Het betreft een stortplaats zonder voorafgaande inrichting (drainage, zijdelingse afscherming). De opgelegde afwerkingsvoorwaarden komen overeen met de voorwaarden van het stortplaatsenbesluit van 21-4-82. De uitbreiding waarvoor de vergunning werd aangevraagd (zgn. put 3) sluit onmiddellijk aan bij de oude stortplaats. Het betreft een driehoekig terreingedeelte met een oppervlakte van 4.600 m² dat door omstandigheden niet gelijktijdig met het aanpalend gebied werd ontgonnen. De stortcapaciteit (na ont-

ginning tot op de Paniseliaan P1c-kleilaag) werd berekend op 50.000 m³. De ontginning en opvulling werd inmiddels (in de tweede helft van 1991) uitgevoerd.

Vanuit milieustandpunt is de mogelijke impact van de uitbreiding volledig ondergeschikt aan en te verwaarlozen met die van de aanpalende oude stortplaats.

(...)

Uit het hydrogeologisch onderzoek blijkt dat een permanente neerwaartse stroming doorheen de P1c-kleilaag aanwezig is. In het Deputatiebesluit van 30-01-92 naar aanleiding van de vergunningsaanvraag voor een nieuwe klasse II-stortplaats in hetzelfde ontginningsgebied werd als bijkomende bescherming bovenop de P1c-kleilaag een kunstmatige afdichting bestaande uit folie materialen opgelegd.

Het freatisch grondwater stroomt vnl. in oostelijke richting. Op basis van grondwateranalyses kan gesteld worden dat de stortactiviteiten in put 1 een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van het freatisch grondwater. Maatregelen om verdere verontreiniging en verspreiding van verontreinigd water te voorkomen dringen zich op.

In het kader van voormelde aanvraag voor een nieuwe klasse II-stortplaats (zgn. put 4) in hetzelfde ontginningsgebied, wordt door de aanvrager voorgesteld om rond het volledige gebied een bentoniet-scherm aan te brengen (aansluitend bij het reeds bestaande scherm rond put 2) tot op de P1c-kleilaag. Daardoor zou het verontreinigd gebied van de omgeving worden geïsoleerd.

Voor die aanvraag werd door het Bestuur Milieuvergunningen een ongunstig advies uitgebracht.

Het is vanzelfsprekend dat, ook indien put 4 niet wordt vergund, het noodzakelijk is om op korte termijn de sanering van put 1 te realiseren.

Gezien de aanvraag een beperkte uitbreiding betreft, Gezien de ontginning en opvulling inmiddels werden uitgevoerd,

Gezien de mogelijke milieu-impact van de uitbreiding ondergeschikt is aan die van de oude aanpalende stortplaats;

Overwegende dat de sanering van die oude stortplaats met inbegrip van de uitbreiding in ieder geval op korte termijn gerealiseerd dient te worden;

wordt een gunstig advies uitgebracht voor de aangevraagde uitbreiding en wordt voorgesteld om de Deputatiebesluiten van 11-04-91 en 30-05-91 te bevestigen, met uitzondering van de opgelegde uitbatingvoorwaarden, die dienen aangevuld als volgt :
artikel 6 §3 bis

Met betrekking tot de zijdelingse afscherming dient rond put 1 en 3 een bentoniet-scherm, eventueel aansluitend bij het reeds bestaande scherm rond 2, te worden aangebracht.

Het bentonietscherm wordt aangebracht tot op de P1c-kleilaag. De uitvoeringsmodaliteiten worden opgenomen in een saneringsplan dat de goedkeuring van de toezichthoudende overheid dient te dragen. Het bentonietscherm dient gerealiseerd uiterlijk 1 jaar na de betekening van onderhavig Ministerieel Besluit. artikel 14 §5

Na het aanbrengen van de eindafdek wordt een slootdrainage-net aangelegd. Het slootdrainage-net wordt zodanig aangelegd dat het overtollig neerslagwater binnen het door het bentonietscherm omgeven gebied maximaal wordt opgevangen en zo snel mogelijk wordt afgevoerd tot buiten het gebied. Dat om de infiltratie van neerslagwater en de vorming van percolaat tot een strikt minimum te beperken".

1.7. Bij besluit van 23 september 1992 van de Gemeenschapsminister voor Leefmilieu en Huisvesting worden de beroepen gedeeltelijk gegrond verklaard, in die zin dat de twee in eerste aanleg genomen besluiten worden bevestigd, met dien verstande dat overeenkomstig het hierboven geciteerde advies van het Hoofdbestuur voor Milieuvergunningen twee bijkomende verplichtingen worden opgelegd, zoals hiervoren geciteerd (art. 6, §3bis en art. 14, §5);

2.1. Overwegende dat de verzoekende partij als eerste middel onder meer de schending aanvoert van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen alsook machtsoverschrijding doordat zij "bijkomende exploitatievoorwaarden oplegt bestaande in het aanleggen van een bentonietscherm rond de putten 1 en 3 en de aanleg van een slootdrainage-net voor het volledige stortgebied" terwijl met name in het advies van het Hoofdbestuur Milieuvergunningen letterlijk werd gesteld dat "vanuit milieustandpunt de mogelijke impact van de uitbreiding volledig ondergeschikt aan en te verwaarlozen is in vergelijking met die van de aanpalende oude stortplaats (...)

En terwijl de vergunningsaanvraag enkel put 3 betrof, waar de bijkomende opgelegde voorwaarden zich ook uitstrekken tot put 1 (bentonietscherm) en zelfs het

volledige stortgebied (afwateringssysteem), en er also volstrekt geen rekening wordt gehouden met het feit dat enkel put 3 het voorwerp van de aanvraag uitmaakt, en enerzijds put 1 reeds vele jaren niet meer uitgebaat wordt en de waarborgsom zelfs reeds volledig werd teruggestort, en anderzijds ook put 3 conform de door de Bestendige Deputatie verleende vergunning en opgelegde voorwaarden intussen volledig is opgevuld (de ingestelde beroepen hadden voor de vergunning geen opschortend effect)";

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord op dat onderdeel van het middel antwoordt dat het de overheid wettelijk toegelaten is om algemene en bijzondere exploitatievoorwaarden te koppelen aan het verlenen van een vergunning tot uitbating van een stortplaats, dat uit de grondwateranalyses is gebleken dat de stortactiviteiten in de zone nr. 1 (put 1) een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van het freatisch grondwater, dat als gevolg hiervan en met het oogmerk verdere verontreiniging te voorkomen, het bestuur het recht heeft om bijkomende exploitatievoorwaarden op te leggen met als doel mens en milieu te beschermen, dat het aanbrengen van een bentonietscherm "rondom de derde stortplaats (put 1)" om aldus deze stortplaats te saneren blijkens de brief van 11 december 1990 en het advies van het bestuur milieuvergunningen van 26 april 1991 een voorstel was van de verzoekende partij, dat, aangezien het terrein waarvoor de vergunning werd aangevraagd onmiddellijk aansluit bij een vroegere stortplaats, deze eveneens dient te worden afgeschermd teneinde een efficiënte isolatie te realiseren, dat de slootdrainage slaat op het binnen het bentonietscherm omgeven gebied en dan ook aansluit op deze exploitatievoorwaarden.

2.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord onder meer repliceert als volgt :

"Tegenpartij beperkt zich in haar verweer tot de melding dat de overheid in het kader van een exploitatievergunningsprocedure het recht heeft voorwaarden aan de uitbating op te leggen.

Beroepster dient echter te beklemtonen dat deze bevoegdheid wel degelijk aan grenzen gebonden is.

In casu had beroepster op 19 december 1990 een uitbatingsaanvraag gedaan voor een klasse 2 - stortplaats in put nr. 3, gelegen op het perceel kadastraal gekend onder sectie B nr. 39 b.

Deze vergunning werd verkregen van de Bestendige Deputatie van Oost-Vlaanderen bij beslissing dd. 11 april 1991, en qua geldingsduur uitgebreid bij beslissing dd. 30 mei 1991 van dezelfde bestendige deputatie.

Aldus kon beroepster met de uitbating starten, ook al dienden omwonenden en een milieuvereniging beroep in bij de minister.

Deze beroepen hebben immers geen schorsende werking. Op het ogenblik dat de beslissing in beroep van de minister beroepster bereikte, was de opvulling van put nr. 3 reeds volledig gebeurd.

De bestreden beslissing bevestigt de vergunningsbeslissing van het provinciebestuur, doch legt bijkomende exploitatievoorwaarden op, bestaande in de aanleg van een bentonietscherm rond de put nr. 3 én rond put nr. 1, en het aanleggen van een slootdrainagenet voor het integrale stortgebied.

De bestreden beslissing van de minister is vooreerst zeer bevreemdend, nu beroepster enkel een vergunningsaanvraag had ingediend voor put nr. 3, en de voorwaarden mede betrekking hebben op put nr. 1 (bentonietscherm) en zelfs het volledige gebied (drainagenet).

Net zoals niet méér vergund kan worden dan aangevraagd is, kunnen ook geen voorwaarden opgelegd worden die slaan op een inrichting die niet eens deel uitmaakt van de vergunningsaanvraag.

Dat tegenpartij in haar memorie gewag maakt van "saneringsmaatregelen" (p. 5) wijst erop dat zij haar bevoegdheid te buiten is gegaan.

Voor het treffen van saneringsmaatregelen inzake afval bestaan immers geëigende wegen buiten de vergunningsprocedure (zie hierover bv. BOCKEN, H., "Milieuwetgeving en onroerende goederen. Aanprakelijkheid voor de kosten van bodemsanering", T.P.R. 1992, 7-83).

(...)

In het advies dd. 27 augustus 1992 van het Bestuur Milieuvergunningen, waarnaar tegenpartij zo graag refereert, wordt uitdrukkelijk gesteld dat van milieuhinder veroorzaakt door de uitbating van put nr. 3 hoegenaamd geen sprake kan zijn.

Immers:

'Vanuit milieustandpunt is de mogelijke impact van de uitbreiding volledig ondergeschikt aan en te verwaar-

lozen in vergelijking met die van de aanpalende oude stortplaats'. Ook hier blijkt duidelijk dat het bestuur via de omweg van de vergunningsprocedure voor put nr. 3 eigenlijk beoogt voor de volledige site saneringsmaatregelen te treffen die door beroepster als vergunninghouder zouden dienen ten uitvoer gebracht worden.
(...)"

2.4. Overwegende dat de tussenkomende partij in haar verzoekschrift tot tussenkomst betoogt dat put 1 werd opgevuld zonder dat door de uitbater ernstige milieu-maatregelen werden genomen, dat de minister dan ook gerechtigd was in zijn beslissing voor de exploitatie van put 3 voorwaarden op te leggen die ook de oorspronkelijke put 1 betreffen en die de kwaliteit van het leefmilieu in het algemeen voorstaan, dat overigens de aanwezigheid van een nog open put 3 het gemakkelijker maakt om put 1 te saneren; dat zij opmerkt dat door put 3 onmiddellijk en "razendsnel" vol te storten, de verzoekende partij ervoor heeft gezorgd dat de sanering van put 1 in de toekomst nog moeilijker en duurder zal zijn, alhoewel zij zeer goed wist dat de uitbatingsvoorwaarden door de beroepsbeslissing konden worden verstrengd;

2.5.1. Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie doet gelden dat aangezien de beroepen geen schorsende werking hadden, zij de in eerste aanleg verleende vergunning vermocht uit te voeren; dat zij daaraan toevoegt dat de minister in graad van beroep zelf ongeveer 17 maanden heeft getalmd om zich over de ingediende beroepen uit te spreken, in plaats van te beslissen binnen de door het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming vastgestelde termijn van 3 maand;

2.5.2. Overwegende dat uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat put 1, gelegen naast de merkelijk kleinere put 3, sedert 1978 werd geëxploiteerd, evenwel niet door de verzoekende partij; dat in

het kader van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen op 28 oktober 1983 vergunning tot exploitatie van put 1 voor een periode van 5 jaar werd verleend en dat op het ogenblik van de in het geding zijnde vergunningsaanvraag tot exploitatie van put 3 de vergunning voor put 1 was beëindigd en de put was volgestort;

2.5.3. Overwegende dat, zoals uit het sub. 1.6. geciteerd advies van het bestuur Milieuvergunningen van de AMINAL van 27 augustus 1992 en integraal overgenomen in de bestreden beslissing blijkt, het plaatsen van een bentonietscherm rondom put 1 als exploitatievoorwaarde bij de vergunning voor put 3 in wezen de sanering vormt van put 1, een oud stortterrein; dat daarin onder meer wordt overwogen :

"Het is vanzelfsprekend dat, ook indien put 4 niet wordt vergund, het noodzakelijk is om op korte termijn de sanering van put 1 te realiseren.
(...)
Gezien de mogelijke milieu-impact van de uitbreiding ondergeschikt is aan die van de oude stortplaats;
Overwegende dat de sanering van die oude stortplaats in ieder geval op korte termijn dient gerealiseerd te worden",

dat in de bestreden beslissing daarbij nog wordt overwogen dat op basis van de resultaten van verder grondwateronderzoek steeds "bijkomende saneringsmaatregelen" kunnen worden opgelegd; dat, evenwel, de overheid in het kader van een vergunningsprocedure voor de uitbating van een terrein niet vermag een sanering op te leggen voor een vroeger vergund en reeds uitgebaat terrein; dat de verwerende partij terecht doet gelden dat voor het treffen van saneringsmaatregelen inzake afval een andere daartoe geëigende procedure moet worden gevolgd; dat overeenkomstig artikel 21, §2, c van het ten tijde van de bestreden beslissing toepasselijk decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, zoals gewijzigd bij het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid, sanering een bevoegdheid

vormt van de OVAM, en niet van de vergunningverlenende overheid en dat blijkens artikel 26, §4, van hetzelfde decreet de exploitatievoorwaarden die kunnen worden opgelegd betrekking hebben op de inrichting zelf die het voorwerp is van de vergunningsaanvraag en dus niet op een andere, vroeger uitgebate inrichting; dat dienvolgens de verwerende partij de sanering van put 1 ten onrechte heeft opgelegd als exploitatievoorwaarde voor put 3;

2.5.4. Overwegende dat met de verzoekende partij wordt vastgesteld dat voor wat betreft put 3 in het advies van het hoofdbestuur milieuvergunningen van 27 augustus 1992 - advies als motivering opgenomen in het bestreden besluit - is gesteld dat "vanuit milieustandpunt (...) de mogelijke impact van de uitbreiding volledig ondergeschikt (is) aan en te verwaarlozen (is) in vergelijking met die van de aanpalende stortplaats"; dat nergens in het bestreden besluit enig motief is terug te vinden voor het opleggen van het bentonietscherm en het slootdrainagenet voor put 3; dat de motivering voor het opleggen van die maatregelen enkel de oude stortplaats betreft;

2.5.5. Overwegende dat uit het vorenstaande volgt dat het eerste middel in de aangegeven mate gegrond is;

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de vice-voorzitter van de Vlaamse Executieve en Gemeenschapsminister van Leefmilieu en Huisvesting houdende gedeeltelijke wijziging van de besluiten van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 11 april 1991 en van 30 mei 1991, waarbij aan de n.v. DANCKAERT STORTBEHEER de vergunning wordt verleend "voor het uitbaten (uitbreiden) van een klasse-II stortplaats

gelegen te Herzele (Borsbeke), kad. sie. nr. 39B (deel),
zogenaamde put 3";

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op
dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op
vierduizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Ge-
west.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op
drieduizend frank, komen ten laste van de tussenkomende
partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare
terechtzing, op vijftwintig juni 1900 achtenne-
tig, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	D. VERBIEST,	staatsraad,
	R. STEVENS,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De Voorzitter,

V. WAUTERS.

M.-R. BRACKE.