

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 77.048 van 19 november 1998
in de zaak A. 48.060/VII-11.305.**

In zake : de n.v. BOOY CLEAN BELGIUM,
gevestigd te ANTWERPEN,
Industrieel park Luithagen,
Schouwkensstraat 10

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse Executieve, thans de Vlaamse regering

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. BOOY CLEAN BELGIUM op 27 augustus 1992 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van de beslissing van de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting van 30 juni 1992 houdende de verlenging tot 31 december 1995 van haar erkenning als verwerver van giftig afval;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de beschikking van 3 februari 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 memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 15 september 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 22 oktober 1998;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat J. BLANCKE die, loco Advocaat M. VAN PASSEL verschijnt voor de verzoekende partij, en van Advocaat H. VAN ROOY die, loco Advocaat H. LANGE verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur E. LANCKSWEERDT;

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

1. De gegevens van de zaak.

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

1.1. De verzoekende partij is een industrieel reinigingsbedrijf dat onder meer werkzaamheden uitoefent bij verschillende industrieën zoals de petrochemie, de petroleumnijverheid, de cementbedrijven, enz.

1.2. Bij ministerieel besluit van 23 september 1988 wordt aan de verzoekende partij een vergunning verleend voor het verwerven van giftig afval.

1.3. Met een besluit van 24 juli 1991 van de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en

Landinrichting wordt voornoemd besluit van 23 september 1988 verlengd tot 2 juli 1992.

1.4. Op 7 juli 1989 verleent de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting op grond van de wet van 22 juli 1974 op de giftige afval en het koninklijk besluit van 9 februari 1976 houdende algemeen reglement op de giftige afval aan de verzoekende partij een erkenning als centrum voor vernietiging, neutralisering of wegwerking van giftig afval tot 2 juli 1992. Bij ministerieel besluit van 30 juni 1992 wordt die erkenning verlengd tot 31 december 1995. Het weze opgemerkt dat uit een verslag van OVAM van 18 mei 1992 blijkt dat het centrum op datum van het verslag nog niet in bedrijf was gesteld.

1.5. Op 20 maart 1992 dient de verzoekende partij een aanvraag in voor de verlenging van haar erkenning als verwerper van giftig afval.

1.6. Op 18 mei 1992 brengt OVAM een verslag uit over deze aanvraag.

Onder de hoofding "herkomst, aard en hoeveelheid van de te verwerven giftige afvalstoffen" staat in dit verslag onder meer te lezen wat volgt :

"De hoeveelheid giftige afval, verworven door BOOY CLEAN BELGIUM bedroeg de afgelopen jaren ongeveer 500 ton op jaarbasis. In de oorspronkelijke aanvraag werd een jaarlijkse hoeveelheid van 7.000 ton voorzien. Na de inwerkingstelling van het centrum voor vernietiging, neutralisering of wegwerking van giftige afval, voorziet BOOY CLEAN nog steeds ongeveer 7.000 ton giftig afval per jaar te verwerven."

1.7. Tijdens haar zitting van 11 juni 1992 brengt de erkenningscommissie voor giftig afval volgend advies uit :

"Aanvraag van de N.V. BOOY CLEAN BELGIUM te Antwerpen voor het bekomen van een verlenging van de

erkenning als centrum voor tijdelijke opslag en voorbehandeling van giftige afvalstoffen en van de vergunning voor het verwerven van giftig afval.

De huidige vergunning voor het verwerven van giftig afval en de erkenning als centrum voor vernietiging, neutralisering of wegwerking van giftige afval eindigen op 02.07.1992. Het centrum voor de tijdelijke opslag en voorbehandeling van afvalstoffen is nog niet operationeel.

Het bedrijf bezit reeds een vergunning voor de exploitatie van een inrichting voor opslag en behandeling van giftige afval. De vergunning was oorspronkelijk slechts geldig tot 02.07.1992. Omdat de vergunde inrichting niet binnen de twee jaar in exploitatie was genomen, verviel de vergunning op 11 mei 1991. De erkenningscommissie voor giftig afval adviseerde op 28 oktober 1991 de vergunning te verlengen tot 02.07.1992. De Bestendige Deputatie van de Provincieraad van Antwerpen verleende evenwel op 09.01.1992 een vergunning voor een periode tot 16.05.2001.

De erkenningscommissie stelt dat het vermengen van giftig afval met zagemeeel niet kan aanvaard worden als een verantwoorde wijze van afvalverwerking.

Overwegende dat uit het onderzoek naar aanleiding van de aanvraag geen bezwarende elementen aan het licht zijn gekomen met betrekking tot de activiteiten van de aanvrager in het kader van de wetgeving op de giftige afval, van zulkdanige aard dat de verlenging dient te worden geweigerd;

Overwegende dat de activiteiten tegemoetkomen aan een bestaande nood;

Overwegende dat voor de uitbating van het centrum een vergunning werd verleend door de Bestendige Deputatie van de provincie Antwerpen;

besluit de commissie met eenparigheid van stemmen de gevraagde verlenging van de vergunning en van de erkenning gunstig te adviseren.

De erkenningscommissie wenst de werking van het centrum binnen een periode van drie jaar na de geplande inbedrijfstelling opnieuw te evalueren. De erkenningstermijn wordt daarom beperkt tot 31.12.1995. De vergunning voor het verwerven van giftig afval wordt tot dezelfde periode beperkt."

1.8. Op 30 juni 1992 wordt de thans bestreden beslissing genomen. De vergunning wordt verleend tot 31 december 1995. De bestreden beslissing wordt als volgt gemotiveerd :

"Gelet op het gunstig advies van de erkenningscommissie voor giftige afval van 11 juni 1992;

Overwegende dat uit het onderzoek naar aanleiding van de aanvraag geen bezwarende elementen aan het licht zijn gekomen met betrekking tot de activiteiten van de aanvrager, van zulkdanige aard dat de verlenging dient te worden geweigerd;

Overwegende dat de activiteiten tegemoetkomen aan een bestaande nood;"

2. De gegrondheid van het beroep.

2.1. Overwegende dat in het verzoekschrift als enig middel wordt aangevoerd :

"MACHTOVERSCHRIJDING : Gebrek aan een wettige beweegreden.

Het M.B. houdt op van kracht te zijn op 31 december 1995 :

De verlenging van de erkenning als verwerver van giftig afval is onderhevig aan een strenge beperking in tijd : het Ministerieel Besluit geldt slechts tot 31 december 1995.

Verzoekster meent dat de motieven hiertoe volstrekt onvoldoende zijn.

Verzoekster werd reeds een eerste maal erkend als verwerver van giftig afval op 23 september 1988.

Een eerste verlenging van de erkenning volgde op 1 september 1991.

De duurtijd van de erkenning werd toen gelijk geschakeld met de exploitatievergunning in het kader van het ARAB en deze in het kader van het afvalstoffendecreet, dit is 2 juli 1992.

De bedoeling van deze korte termijn, zowel voor de exploitatievergunningen als voor de erkenningen was duidelijk: in deze korte termijn kon de overheid een evaluatie maken van de werkzaamheden van verzoekster.

De exploitatievergunningen werden na 2 juli 1992 door de Bestendige Deputatie van Antwerpen verlengd tot 2001.

Hieruit blijkt duidelijk het vertrouwen dat de Provincie schenkt aan verzoekster.

Evenwel wordt door de Gemeenschapsminister de duurtijd van de erkenning enorm beperkt, doch motiveert hij geenszins waarom dit zo bepaald wordt: er is inderdaad geen enkel woord uitleg over de reden voor de korte duurtijd van de erkenning.

Na reeds twee maal een zeer korte erkenningsperiode ontvangen te hebben (samen 4 jaar waarin het toch wel mogelijk moet zijn geweest voor de overheid om de werking van verzoekster te evalueren), wordt verzoekster alweer in onzekerheid geplaatst omtrent haar toekomst.

Verzoekster meent dan ook dat dit op willekeur duidt.

Zij voegt hieraan toe dat geen enkele wettelijke bepaling oplegt dat een erkenning als verwerper beperkt moet zijn tot zulke korte termijn.

Verzoekster steunt op een ruime ervaring in binnen- en buitenland en meent dan ook dat het Ministerieel Besluit ook hierdoor aangetast is door machtsoverschrijding en vernietigd dient verklaard te worden.

Overwegende dat het Ministerieel Besluit van 30 juni 1992 overweegt dat uit het onderzoek naar aanleiding van de aanvraag geen bezwarende elementen aan het licht zijn gekomen met betrekking tot de activiteiten van verzoekster in het kader van de wetgeving op het giftig afval, van zodanige aard dat de verlenging dient te worden geweigerd;

Overwegende dat de Gemeenschapsminister verder stelt dat de activiteiten tegemoet komen aan de bestaande nood;

Overwegende dat de erkenningscommissie een gunstig advies verstrekke;

Dat de activiteiten van verzoekster enorme investeringen vereisen en zij na een eerste - overigens positieve - evaluatieperiode van vier jaar (tussen 1988 en 1992) enkel grote investeringen kan maken wanneer zij over bestaanszekerheid beschikt";

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord volgend verweer aanbrengt :

"De Erkenningscommissie heeft geoordeeld dat zij de werking van het centrum voor vernietiging, neutralisering of wegwerking van giftig afval wenste te evalueren binnen een periode van drie jaar na de voorziene inbedrijfstelling, om de eenvoudige reden dat, op het ogenblik van de aanvraag het centrum nog niet operationeel was.

De Erkenningscommissie was dan van advies dat de verlenging van de erkenning als verwerper van giftig afval aan deze zelfde termijn moest gebonden zijn, en de Minister heeft dit advies gevolgd, omdat, zoals blijkt uit het verslag opgesteld naar aanleiding van de bewuste aanvragen, ook de activiteit als verwerper duidelijk nog slechts in een aanloopfase verkeert, wellicht omdat inderdaad de activiteit als verwerper van giftig afval, in de praktijk nauw vermengd is met deze van het centrum voor vernietiging, neutralisering of wegwerking van giftig afval.

Inderdaad schrijft de e.a. inspecteur in het voormelde verslag van de OVAM :

'De hoeveelheid afval, verworven door BOOY CLEAN BELGIUM bedroeg de afgelopen jaren ongeveer 500 ton op jaarbasis. In de oorspronkelijke aanvraag werd een jaarlijkse hoeveelheid van 7.000 ton voorzien. Na de inwerkingstelling van het centrum voor vernietiging, neutralisering of wegwerking van giftig afval,

voorziet BOOY CLEAN BELGIUM nog steeds ongeveer 7.000 ton giftig afval per jaar te verwerven.'

Waar het centrum nog niet in werking was op 30 juni 1992, en waar de activiteit als verwerper, na deze inwerkingstelling, een vermeerdering van de activiteit beoogt van 500 ton per jaar naar 7.000 ton, ligt het in de lijn van een behoorlijk bestuur, om deze fel uitgebreide activiteit te evalueren, na enige tijd, in casu na drie jaar, eerder dan een in de tijd veel langere, of zelfs onbeperkte vergunning te verlenen.

Het argument van aanleggende partij, dat de Commissie en de Minister reeds gedurende een eerste periode van drie jaar de gelegenheid hebben gehad de werking van het centrum te evalueren, is geheel onjuist : inderdaad, het centrum is slechts operationeel sedert september 1992, dit is dus na het onderzoek door de Commissie, en na het ministerieel besluit van 30 juni 1992.

Dit is een onbetwistbaar feitelijk element, dat op onbegrijpelijke wijze door aanleggende partij in het verzoekschrift anders voorgesteld wordt. Nochtans was de oorspronkelijke vergunning voor de exploitatie van de inrichting, verleend door de bestendige deputatie van de provincie Antwerpen, op 11 mei 1989, zelfs op 11 mei 1991 vervallen, omdat de vergunde inrichting niet binnen de twee jaar in exploitatie was genomen, zodat BOOY CLEAN BELGIUM een nieuwe exploitatievergunning diende aan te vragen, wat dan aanleiding gegeven heeft tot het besluit van de bestendige deputatie van 9 januari 1992.

Er is dus wat de beperkte geldigheidsduur van de vergunning betreft geen machtsoverschrijding of willekeur, het is volkomen normaal dat voor een activiteit die op het moment van de aanvraag tot verlenging van de vergunning, nog slechts op een fractie van haar beoogde capaciteit werkt, voorzien wordt dat na verloop van enige jaren, een evaluatie zou geschieden";

2.3. Overwegende dat de verzoekende partij daarop repliceert als volgt :

- "a) De erkenning als verwerper hangt niet samen met deze van centrum voor vernietiging, neutralisering of wegwerking van giftig afval; Wie afval verwerft en zelf geen centrum voor vernietiging van de afval exploiteert, moet over een speciale vergunning voor verwerving beschikken;
Deze verwerper kan het giftig afval vervolgens afstaan aan een centrum voor vernietiging van giftig afval of deze eventueel naar het buitenland uitvoeren;

Verzoekster werd voor de derde maal erkend als verwerver (een eerste maal op 23/09/1988, een tweede maal op 01/09/1991 en een derde keer op 30/06/1992);

Het argument als zou de inwerkingstelling van het centrum en de vooropgestelde vermeerdering van de activiteit de reden zijn voor de korte erkenningstermijn als verwerver, is niet geldig: beide erkenningen kunnen onafhankelijk van elkaar worden bekomen en indien verzoekster niet haar eigen centrum had, zou zij het giftig afval als verwerver overmaken aan een ander eindverwerker;

Verzoekster heeft dit overigens al lange tijd gedaan en zal dit blijven doen indien haar eigen centrum het giftig afval niet kan verwerken;

Men kan aannemen dat ook verwervers moeten kunnen gecontroleerd worden : evenwel is concludante thans voor de derde maal erkend als verwerver en bezit zij reeds jarenlange ervaring als ophaler van talrijke afvalstoffen, afvalolie, niet giftig afval, giftig afval, enz.

- b) Verzoekster is in het bezit van de nodige exploitatievergunningen als inrichting voor het behandelen van giftig en niet giftig afval;

De laatste exploitatievergunning dateert van 9 januari 1992 en betreft het verder exploiteren en uitbreiden van een inrichting voor het opslaan en zuiveren van afvalolie en van industriële niet giftige en giftige afval; deze exploitatievergunning werd toegekend tot 16 mei 2001;

De Bestendige Deputatie die de exploitatievergunning toekende (die uiteindelijk toch ook betrekking heeft op het uitbaten van een centrum voor vernietiging, neutralisering en wegwerking van giftig afval), meende voldoende vertrouwen te hebben in de kwaliteiten van concludante om deze een vergunningstermijn van bijna tien jaar toe te staan;

De ongelijke benadering van het probleem dat bestaat tussen de exploitatievergunning toe en de erkenning als verwerver duidt op willekeur";

2.4.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het enig middel zowel de schending van de formele motiveringsplicht als van de materiële motiveringsplicht ("gebrek aan wettige beweegredenen") aanvoert; dat na inzage van het administratief dossier en na lezing van de memorie van wederantwoord zij niet verder ingaat op

de schending van de formele motiveringsplicht, maar zich richt tegen het advies van de erkenningscommissie, dat door de verwerende partij in haar memorie van antwoord als motief wordt opgegeven om de vergunningsduur te beperken; dat aangezien de verzoekende partij de inhoud van dat advies slechts kende door inzage van het administratief dossier, zij op ontvankelijke wijze dat advies kan betrekken in de verdere uitwerking van het enig middel;

2.4.2. Overwegende dat ingevolge artikel 3 van het bestreden besluit de termijn van de erkenning wordt beperkt tot 31 december 1995; dat in de bestreden beslissing niet wordt aangegeven waarom die termijn wordt beperkt tot 31 december 1995, maar dat zonder de inhoud van het advies van de erkenningscommissie van 11 juni 1992 weer te geven, in de aanhef van die beslissing wordt verwezen naar dat advies; dat in het administratief dossier geen ander stuk te vinden is waaruit nog een motief voor de beperking van de vergunningsduur blijkt; dat de Raad van State dus enkel rekening kan houden met het in het advies opgegeven motief, te weten :

"De erkenningscommissie wenst de werking van het centrum binnen een periode van drie jaar na de geplande inbedrijfstelling opnieuw te evalueren. De erkenningstermijn wordt daarom beperkt tot 31.12.1995. De vergunning voor het verwerven van giftig afval wordt tot dezelfde periode beperkt";

dat het centrum waarvan sprake het centrum voor vernietiging, neutralisering en wegwerking van giftig afval is; dat aangezien dat centrum op dat ogenblik nog niet in bedrijf was gesteld, de erkenning van de verzoekende partij voor dat centrum slechts voor een beperkte termijn werd verleend; dat blijkbaar om dezelfde reden ook de termijn van de vergunning van de verzoekende partij als verwerfer van giftig afval tot dezelfde datum werd beperkt;

2.4.3. Overwegende dat het motief ter beperking van de duurtijd van de vergunning voor het centrum voor de vernietiging, neutralisering en wegwerking van giftig afval niet zonder meer kan worden doorgetrokken naar de vergunning als ophaler van giftig afval; dat immers uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat de verzoekende partij op het ogenblik van de bestreden beslissing daadwerkelijk reeds activiteiten als verwerver van giftig afval had ontplooid, zodat een evaluatie van haar activiteiten op dat stuk wel mogelijk was; dat zo de verwerende partij de mening was toegedaan dat de activiteiten van de verzoekende partij inzake het verwerven van giftig afval niet volstonden om een deugdelijke evaluatie mogelijk te maken, zij dat als motief had moeten opgeven, veeleer dan zonder nadere uitleg de termijn van de vergunning voor het verwerven van giftig afval te koppelen aan de termijn van de erkenning als centrum voor vernietiging, neutralisering of wegwerking van giftig afval; dat daarenboven de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord ook nog terecht doet gelden dat de erkenning als verwerver van giftig afval niet samenhangt met de erkenning als centrum voor vernietiging, neutralisering of wegwerking van giftig afval; dat, immers, om als verwerver van giftig afval actief te kunnen zijn, het niet noodzakelijk is dat deze over een erkend centrum beschikt : hij kan het door hem afgehaalde afval steeds laten verwerken in het centrum van een andere exploitant; dat het middel in de aangegeven mate gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting van 30 juni 1992 houdende de verlenging

tot 31 december 1995 van de erkenning van de n.v. BOOY
CLEAN BELGIUM als verwerver van giftig afval.

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
Gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare
terechtzing, op negentien november 1900
achtennegentig, door de VIIe kamer, die was samengesteld
uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.