

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 78.796 van 18 februari 1999
in de zaak A. 51.174/VII-11.883.**

In zake : de OPENBARE AFVALSTOFFENMAATSCHAPPIJ VOOR HET
VLAAMSE GEWEST (OVAM),
die woonplaats kiest bij
Advocaten A. HUYBRECHTS, P. ENGELS,
M.-Ch. CRAEN en venn.,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Amerikalei 73

tegen :

1. de stad GISTEL,
2. de bestendige deputatie van de
provincieraad van WEST-VLAANDEREN.

tussenkomen partij :

de n.v. BOUWBEDRIJF VERHELST en Cie,
die woonplaats kiest bij
Advocaat I. LARMUSEAU,
kantoor houdende te GENT,
Visserij 157 A.

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 Openbare
Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (OVAM)
op 16 april 1993 heeft ingediend om de nietigverklaring
te vorderen van :

- 1) het besluit van 23 november 1992 van het college van
burgemeester en schepenen van de gemeente Gistel
houdende wijziging van de milieuvergunningsvoorwaar-
den opgenomen in het besluit van 13 februari 1992
van de bestendige deputatie van de provincieraad van
West-Vlaanderen waarbij aan de n.v. Bouwbedrijf
VERHELST & CIE de vergunning wordt verleend voor het
uitbreiden van een klasse III-stortplaats, gelegen
aan de Steenovenstraat te Snaaskerke;

- 2) het besluit van 4 februari 1993 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen waarbij het beroep van de verzoekende partij tegen voormeld besluit van 23 november 1992 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Gistel onontvankelijk wordt verklaard;

Gelet op het arrest nr. 43.466 van 24 juni 1993 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 8 juli 1993;

Gelet op de beschikking van 12 juli 1993 die de tussenkomst van de n.v. Bouwbedrijf VERHELST & Cie toelaat;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de beschikking van 2 april 1998 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 24 augustus 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 15 oktober 1998;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat N. DE LATTE die, loco Advocaat P. ENGELS verschijnt voor de verzoekende partij, van Adjunct-adviseur K. DEWULF, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, en van Advocaat B. ROELANDTS die, loco Advocaat I. LARMUSEAU verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord het andersluidend 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. Feiten

Overwegende dat de volgende feitelijke gegevens van belang zijn :

1.1. Op 19 december 1985 verkrijgt de tussenkomende partij van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen een vergunning voor een termijn van tien jaar voor het exploiteren van een stortplaats klasse III gelegen te Gistel.

1.2. Op 13 februari 1992 verleent de bestendige deputatie aan de tussenkomende partij een vergunning tot het uitbreiden van voormelde stortplaats, en zulks voor een termijn van tien jaar.

Artikel 7, § 1, van de vergunningsvoorwaarden bepaalt dat het verboden is te storten in water (deze voorwaarde was niet opgelegd in de vergunning van 19 december 1985).

1.3. Met een schrijven van 28 juli 1992, gericht aan de burgemeester van de gemeente Gistel, vraagt het bestuur milieuvergunningen (Brugge) dat het college van burgemeester en schepenen in toepassing van artikel 45

van Vlarem I de vergunningsvoorwaarden van de op 13 februari 1992 door de bestendige deputatie verleende vergunning zou wijzigen.

In concreto wordt gevraagd het verbod om te storten in water te schrappen, omdat die voorwaarde technisch gezien niet na te leven zou zijn en ingevolge een redactionele fout in de vergunningsvoorwaarden was terechtgekomen.

1.4. Op 23 november 1992 beslist het college van burgemeester en schepenen de vergunningsvoorwaarden te wijzigen in de door het bestuur milieuvergunningen voorgestelde zin : het verbod om te storten in water wordt geschrapt.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

1.5. Met een schrijven van 9 december 1992 stelt OVAM bij de bestendige deputatie beroep in tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 23 november 1992.

OVAM wijst er op dat niet de gemeente maar wel de bestendige deputatie de vergunningsvoorwaarden diende te wijzigen, en dat de betrokken waterplas niet langer als stortplaats kan aanvaard worden.

1.6. Op 15 december 1992 wordt namens de bestendige deputatie aan OVAM meegedeeld dat het beroep ontvankelijk is.

1.7. Op 23 december 1992 brengt het bestuur milieuvergunningen West-Vlaanderen advies uit in het kader van de beroepsprocedure.

Geadviseerd wordt het besluit van het college van burgemeester en schepenen van 23 november 1992 te bevestigen.

1.8. Op 4 februari 1993 neemt de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen de

tweede thans bestreden beslissing : het beroep van OVAM wordt onontvankelijk verklaard en de meergenoemde beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 23 november 1992 wordt bevestigd.

Die beslissing steunt in essentie op de volgende overweging :

"Overwegende dat O.V.A.M. geen adviesverlenende overheidsorgaan is overeenkomstig art. 20 van het Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunningen en evenmin kan aanzien worden als een rechtspersoon die zich de bescherming tot doel heeft gesteld van het leefmilieu dat door deze hinder kan worden getroffen;

Overwegende dat O.V.A.M. derhalve niet kan beschouwd worden als een persoon of bestuur die overeenkomstig art. 54 § 1 en 49 § 1 van het Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunningen beroep kan instellen tegen de beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen houdende wijziging of aanvulling van de vergunningsvoorwaarden";

2. Ontvankelijkheid van het beroep

2.1. Overwegende dat de tweede verwerende partij in haar memorie van antwoord bij wege van exceptie terecht aanvoert dat het beroep onontvankelijk is in zoverre het gericht is tegen het eerste bestreden besluit; dat inderdaad tegen dat besluit een georganiseerd administratief beroep open stond, beroep dat overigens werd uitgeput, zodat het tweede bestreden besluit in de plaats van het eerste is gekomen;

2.2.1. Overwegende dat dezelfde partij in haar memorie van antwoord tevens aanvoert dat ook het beroep tegen het tweede bestreden besluit onontvankelijk is, omdat dit niet bijdraagt tot de verwezenlijking van de statutaire doelstellingen van de verzoekende partij, niettegenstaande het specialiteitsbeginsel dit vereist;

2.2.2. Overwegende dat de verzoekster het rechtens vereiste belang heeft bij de vernietiging van het

besluit dat een door haar ingesteld administratief beroep tegen het besluit dat aan de tussenkomende partij toelaat een waterplas als stortplaats te gebruiken, als onontvankelijk afwijst; dat de verzoekster aanvoert dat de door haar bestreden wijziging van de vergunningsvoorwaarden in strijd is met het afvalstoffenplan; dat deze actie kan ingepast worden in artikel 2, § 4, van de statuten van de verzoekster, dat bepaalt :

"De afvalstoffenmaatschappij is belast met het tot stand brengen van een gecoördineerd afvalstoffenbeleid voor het Vlaamse gewest. Haar functie is zowel planifiërend, controlerend als exploiterend. Daartoe kan zij alle middelen aanwenden en alle initiatieven nemen zoals verder uiteengezet in deze statuten en in het decreet",

en in de taken die haar door artikel 13 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen zijn toevertrouwd, zoals daar zijn :

- het ontwerpen van het afvalstoffenplan bedoeld in artikel 14 van het (toenmalige) afvalstoffendecreet, het verlenen van haar medewerking met het oog op de vaststelling van het afvalstoffenplan en het organiseren van het toezicht en de controle op de uitvoering van het afvalstoffenplan;
 - het verwijderen van afvalprodukten en het saneren van verontreinigde bodems en buiten gebruik gestelde industriële installaties;
 - het opsporen van oorzaken van verontreiniging door afval;
 - het nemen en uitvoeren van dringende afvalstoffenverwijderingsmaatregelen;
- dat de exceptie wordt verworpen;

3. Gegrondheid van het beroep

3.1. Eerste middel

3.1.1. Standpunten van de partijen

Overwegende dat deze als volgt kunnen worden samengevat.

3.1.1.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en uit de schending van het motiveeringsbeginsel.

De verzoekster voert in dit verband aan dat :

- de motivering van het bestreden besluit haar niet toelaat om te oordelen om welke precieze redenen het beroep werd onontvankelijk verklaard;
- zij geen kennis heeft gekregen van het negatief advies dd. 23 december 1992 van het bestuur milieuvergunningen;
- de bestendige deputatie nergens motiveert waarom zij niet aanzien kan worden als een rechtspersoon die zich de bescherming tot doel heeft gesteld van het leefmilieu;
- de deputatie stelt dat zij geen adviesorgaan is overeenkomstig artikel 20 van Vlarem I, zonder dat dit verder wordt gemotiveerd.

3.1.1.2. De tweede verwerende partij repliceert hierop in haar memorie van antwoord dat :

- de inhoud van het advies van het bestuur milieuvergunningen summier is weergegeven;
- het bestreden besluit expliciet vermeldt op basis van welke bepalingen het beroep van de verzoekster onontvankelijk diende verklaard te worden en dat een loutere toepassing van de desbetreffende wetsbepaling in casu kon volstaan;
- uit het feit dat de motivering door de verzoekster tevens inhoudelijk betwist wordt, blijkt dat het bestreden besluit formeel gemotiveerd is.

3.1.1.3. De verzoekster betoogt in haar memorie van wederantwoord dat de inhoud van de adviezen zelfs niet summier is weergegeven in de bestreden beslissing en dat het niet evident is dat zij niet onder het begrip "rechtspersoon opgericht ter bescherming van het leefmilieu" valt.

3.1.1.4. De tussenkommende partij gaat in haar antwoord op het eerste middel enkel in op de inhoudelijke juistheid van de gehanteerde motieven;

3.1.2. Bespreking

Overwegende dat het middel niet gegrond is om de volgende redenen.

3.1.2.1. Het belangrijkste oogmerk van de door de wet van 29 juli 1991 opgelegde motiveringsplicht bestaat hierin dat de betrokken bestuurde in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, onder meer opdat hij met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Om aan die bestaansreden tegemoet te komen is het evenwel niet vereist dat de inhoud van de tijdens de voorbereidende procedure ingewonnen adviezen in de beslissing wordt overgenomen.

3.1.2.2. De onder punt 1.8. hierboven weergegeven motivering van het bestreden besluit maakt aan de verzoekster voldoende duidelijk waarom haar beroep als onontvankelijk wordt afgewezen.

Het feit dat het hierboven vermeld normdoel van de formele motiveringswet bereikt werd blijkt tevens uit het vierde middel dat de verzoekster heeft ontwikkeld en dat hieronder besproken wordt;

3.2. Vierde middel

3.2.1. Standpunten van de partijen

Overwegende dat deze als volgt kunnen worden samengevat.

3.2.1.1. Het vierde middel is afgeleid uit de schending van artikel 49, § 1, 4°, van Vlarem I, de artikelen 2 en 12 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, en artikel 2, § 4, van het koninklijk besluit van 30 juli 1981 houdende vaststelling van de statuten van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest,

"doordat de Bestendige Deputatie verzoekster niet beschouwt als 'rechtspersoon die zich de bescherming tot doel heeft gesteld van het leefmilieu dat door deze hinder kan worden getroffen',

terwijl uit de in het middel aangehaalde beginselen volgt dat verzoekster een publieke rechtspersoon is die belast is met het tot stand brengen van een gecoördineerd afvalstoffenbeleid in het Vlaamse Gewest en die aldus zich tot doel heeft gesteld dat er geen stortplaatsen worden uitgebraat die hinderlijk zijn voor het leefmilieu".

De verzoekster licht dienaangaande nog toe dat het precies voor het vermijden van het soort hinder veroorzaakt door de tussenkomende partij is, dat zij werd opgericht.

3.2.1.2. De tweede verwerende partij voert in haar memorie van antwoord aan dat :

- uit de statuten van OVAM en het afvalstoffendecreet duidelijk de specifieke doelstellingen van OVAM blijken
- het alom bekend is dat de taak van OVAM zich beperkt tot het domein van de uitwerking van het

afvalstoffenbeleid en niet de bescherming van het leefmilieu in het algemeen, en

- uit de artikelen 20, § 1, en 49, § 1, van Vlarem I blijkt dat OVAM geen adviesorgaan is.

3.2.1.3. In haar memorie van wederantwoord betwist de verzoekster nog dat een rechtspersoon moet zijn opgericht voor de bescherming van alle aspecten van het leefmilieu en niet van een deelaspect ervan opdat hij het bedoelde administratief beroep zou kunnen instellen.

3.2.1.4. De tussenkomende partij betoogt dat uit de tekstgeschiedenis van artikel 24, § 1, 5°, van het milieuvergunningsdecreet blijkt dat :

- alleen bestaande lokale verenigingen worden beoogd, en niet koepelorganisaties
- er een rechtstreeks verband moet bestaan tussen de persoonlijke leefsituatie en de mogelijke hinder
- alleen worden geïsoleerd : de milieuverenigingen die in hun maatschappelijke doelstelling rechtstreeks worden getroffen en die onder hun leden natuurlijke personen hebben die door de hinder kunnen worden getroffen;

3.2.2. Bespreking

Overwegende dat het middel niet gegrond is om de volgende redenen.

3.2.2.1. Artikel 54, § 1, eerste lid, van Vlarem I, luidt als volgt :

"Tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, waarbij de vergunningsvoorwaarden overeenkomstig de bepalingen van artikel 45 werden gewijzigd of aangevuld, kan beroep worden aangetekend bij de Bestendige Deputatie van de provincieraad, door de personen en instanties vermeld in artikel 49, §1".

Artikel 49, § 1, bepaalt :

"Tegen elke beslissing van het college van burgemeester en schepenen over een vergunningsaanvraag als bedoeld in artikel 6, § 1, 3 kan beroep worden ingediend bij de Bestendige Deputatie van de provincieraad, door :

1. De aanvrager van de vergunning of de exploitant.
2. De gouverneur van de provincie waar de percelen van de inrichting gelegen zijn.
3. De adviesverlenende overheidsorganen die overeenkomstig artikel 20, § 1 advies hebben uitgebracht over de in § 1 bedoelde beslissing.
4. Elke natuurlijke en rechtspersoon die ten gevolge van de vestiging en de exploitatie van de inrichting rechtstreeks hinder kan ondervinden, alsook elke rechtspersoon die zich de bescherming tot doel heeft gesteld van het leefmilieu dat door deze hinder kan worden getroffen".

3.2.2.2. Het middel houdt in dat de tweede verwerende partij ten onrechte de verzoekster niet beschouwt als een "rechtspersoon die zich de bescherming tot doel heeft gesteld van het leefmilieu dat door deze hinder kan worden getroffen".

3.2.2.3. De desbetreffende bepaling is een woordelijke herhaling van artikel 24, § 1, 5°, van het milieuvergunningsdecreet.

Voor een goed begrip ervan is volgende passage uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de milieuvergunning van belang :

"Het artikel duidt de personen of overheidsorganen aan die beroep kunnen indienen tegen een beslissing over een aanvraag tot vergunning.

De Vlaamse Executieve zal de procedure in beroep regelen.

Het beroep is niet schorsend wanneer het uitgaat van de aanvrager/exploitant of van een belanghebbende; het is schorsend wanneer het door de gouverneur of de adviesverlenende overheidsorganen wordt ingeroepen omdat zij eerder dan de particuliere beroepers, worden geacht op te treden ter behartiging van het algemeen welzijn en de naleving van de voorgeschreven wettelijke regels na te streven".
(Vlaamse Raad, stuk 291, nr. 1, p. 13)

In dezelfde zin wordt in het commissiever-slag gesteld :

"De Gemeenschapsminister wijst erop dat er vijf instanties zijn, die beroep kunnen aantekenen, maar dat alleen de instanties die het openbaar belang vertegenwoordigen een schorsend beroep kunnen aan-tekenen, en niet als een persoon uit particulier belang beroep indient".
(Vlaamse Raad, stuk 291, nr. 14, p. 43)

Hieruit blijkt dat de decreetgever duidelijk de bedoeling had naast de beslissende en de adviesver-lenende overheidsorganen, alleen particuliere natuur-lijke personen of particuliere rechtspersonen toe te laten tot het instellen van het administratief beroep.

Ook de volgende passus uit het commissiever-slag wijst in die richting :

"De Gemeenschapsminister stelt wel dat het over bestaande lokale verenigingen moet gaan, en niet over koepelorganisaties.
De hinder moet daarbij rechtstreekse hinder zijn, wat betekent dat er een rechtstreeks verband moet bestaan tussen de persoonlijke leefsituatie en de mogelijke hinder".
(Vlaamse Raad, stuk 291, nr. 14, p. 42)

Het begrip "persoonlijke leefsituatie" kan immers niet op een overheidsinstelling worden betrokken, maar wel op lokale particuliere verenigingen die opkomen voor de bescherming van het leefmilieu van de ter plaatse wonenden.

Vermits de verzoekster, blijkens haar statutaire doelstellingen en het afvalstoffendecreet (zie hoger, punt 2.2.2.), bestaat ter behartiging van het openbaar belang, is zij door de decreetgever niet beoogd als een rechtspersoon "die zich de bescherming tot doel heeft gesteld van het leefmilieu dat door deze hinder kan worden getroffen".

3.2.2.4. Als argument ten overvloede kan nog worden gewezen op het feit dat de toenmalige regelgeving in artikel 20, § 3, van Vlarem I, uitdrukkelijk bepaalde

dat het bestuur milieuvergunningen, als adviesverlenend orgaan, het advies kon inwinnen van de verzoekster. Aldus werd er toendertijd klaarblijkelijk voor geopteerd, weze het facultatief, OVAM bij de beroepen ingesteld door die organen, te betrekken.

Sindsdien, bij besluit van de Vlaamse regering van 28 oktober 1992, in werking getreden op 1 maart 1993 -d.i. na het nemen van het bestreden besluit- is de verzoekster een volwaardig adviesverlenend orgaan geworden;

4. Overwegende dat de andere middelen in het auditorsverslag niet werden onderzocht; dat de verwerping van de bovenbesproken middelen derhalve een aanvullend onderzoek noodzaakt,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

Artikel 2.

Het door de Auditeur-generaal aangewezen lid van het Auditoraat wordt belast met het aanvullend onderzoek.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare
terechtzing, op achttien februari
1900 negenennegentig, 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.