

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 83.203 van 28 oktober 1999

A. 74.725/XIII-333

In zake : **de naamloze vennootschap
FALKENBERG ET FILS,**

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Francis HAUMONT,
Mr. Michel SCHOLASSE en
Mr. Bernard PAQUES, advocaten,
rue du Stocquoy 1-3
1300 Waver,

tegen :

het Waals Gewest, vertegenwoordigd
door zijn Regering,

dat woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Etienne ORBAN de XIVRY,
advocaat,
route de Beausaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne.

DE RAAD VAN STATE, XIIIe KAMER,

Gezien het op 2 juli 1997 ingediende verzoekschrift, waarbij de naamloze vennootschap JEAN FALKENBERG ET FILS de nietigverklaring vordert van het ministerieel besluit van 3 juni 1997 houdende schorsing van het ministerieel besluit van 10 september 1993 waarbij haar een erkenning als vervoerder van giftige of gevaarlijke afvalstoffen verleend wordt;

Gelet op arrest nr. 67.110 van 26 juni 1997, waarbij de tenuitvoerlegging van de voormelde handeling geschorst wordt;

Gelet op de kennisgeving van het arrest aan de partijen;

Gezien het verzoek tot voortzetting van de procedure, ingediend door de verwerende partij;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer NEURAY, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 14 april 1999, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

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

Gelet op de beschikking van 20 september 1999, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 21 oktober 1999;

Gehoord het verslag van de heer LEROY, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. L. de MEEÛS, loco Mr. Fr. HAUMONT, advocaat, die voor de verzoekende partij verschijnt, en van Mr. E. ORBAN de XIVRY, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer NEURAY, auditeur;

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

Overwegende dat de feiten die dienstig zijn voor het onderzoek van het beroep uiteengezet zijn in arrest nr. 67.110 van 26 juni 1997;

Overwegende dat de verwerende partij de ontvankelijkheid van het beroep betwist; dat ze aanvoert dat artikel 50 van het decreet van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen bepaalt dat bij de Regering beroep kan worden ingesteld tegen de beslissingen van de in de artikelen 47 en 49 bedoelde overheden en dat de Regering de wijze bepaalt waarop dat beroep, dat geen schorsende werking heeft, moet worden ingesteld; dat ze betoogt dat die bepaling van kracht is en dat, hoewel er nog geen uitvoeringsbesluit uitgevaardigd is dat bepaalt op welke wijze een administratief beroep dient te worden ingesteld, artikel 50 onmiddellijke werking heeft, zodat de Raad van State niet kan worden geadieerd vóór de uitoefening van het beroep waarin dat artikel voorziet; dat ze erop laat volgen dat de verzoekende partij dat beroep op 14 juni 1997 ingesteld heeft en op 30 juni 1997 opgeroepen is om te worden gehoord; dat ze besluit dat aangezien dat beroep nog hangende is, de vordering te vroeg komt; dat ze bezwaar heeft tegen de regeling waartoe in het schorsingsarrest besloten is, op de grond dat het administratief beroep dienstig kan worden uitgeoefend, zelfs bij ontstentenis van een besluit van de Regering waarbij wordt bepaald op welke wijze dat beroep dient te worden ingesteld; dat ze aanvoert dat "geen enkele algemene procedureregels van toepassing lijkt te zijn op het onderzoek van het beroep of de vorm van de beslissing waarmee dat beroep normaal zijn beslag krijgt" en dat de tekst weliswaar "niets zegt of onduidelijk is, maar dat er niet uit het oog verloren mag worden dat het gaat om een administratief beroep en niet om een beroep bij een rechterlijke instantie"; dat ze voorts stelt dat "alleen de op beroep gewezen beslissing kan worden bestreden" en dat "op die regels alleen een uitzondering kan worden toegestaan in het geval waarin de verzoekende

partij in de onmogelijkheid verkeerdt heeft het beroep uit te oefenen of wanneer een wetsbepaling er uitdrukkelijk in voorziet";

Overwegende dat de artikelen 49 en 50 van het decreet van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen als volgt gesteld zijn :

" Art. 49. Elke krachtens dit decreet verleende vergunning of erkenning, kan opgeschort of ingetrokken worden door de overheid die ze verleend heeft, als de bepalingen van het decreet of de vergunnings- of erkenningsvoorwaarden niet in acht worden genomen. Elke registratie kan geschrapt worden door de overheid die de Regering aanwijst, als de bepalingen van het decreet of de krachtens artikel 11, § 5, bepaalde voorwaarden niet in acht worden genomen.

Als de overheid die de vergunning of de erkenning heeft verleend of de registratie heeft ontvangen niet optreedt, is de Regering bevoegd om het in haar plaats te doen.

Art. 50. Er kan een beroep bij de Regering worden ingesteld tegen de beslissingen van de overheid, waarvan sprake in de artikelen 47 en 49. De Regering bepaalt de wijze waarop het ingesteld moet worden. Het beroep is niet opschortend";

Overwegende dat die artikelen, bij ontstentenis van een overgangsbepaling, in werking getreden zijn tien dagen na de bekendmaking van het decreet in het Belgisch Staatsblad van 2 augustus 1996; dat de Regering evenwel nog altijd niet bepaald heeft op welke wijze het beroep dient te worden ingesteld, een taak die haar krachtens artikel 50 wordt opgedragen; dat hoewel de Regering de decreten niet kan schorsen, noch vrijstelling kan verlenen van de verplichting om ze uit te voeren, het verzuim waarvan ze blijkt geeft niet tot gevolg mag hebben dat de bestuursonderhorigen niet meer hun rechten kunnen doen gelden; dat bij ontstentenis van een besluit dat bepaalt hoe het krachtens artikel 50 openstaande beroep ingesteld dient te worden, dat beroep onwerkbaar dient te worden geacht, zelfs als de overheid die er kennis van zou moeten nemen door het decreet

bepaald wordt; dat immers, als de Regering niet bepaalt op welke wijze het beroep dient te worden ingesteld, de bestuursonderhorige die het erop zou wagen dat beroep in te stellen geen enkele waarborg zou hebben, noch wat betreft de geldigheid van de aldus gestarte procedure, noch wat betreft het verloop ervan, noch ten aanzien van de termijn waarin die procedure zou kunnen worden beëindigd; dat gelet op al die onzekerheden, die uitsluitend te wijten zijn aan het verzuim van de verwerende partij, die haar verordeningsbevoegdheid niet uitoefent, de laatstgenoemde dat verzuim bezwaarlijk als een argument kan gebruiken om de ontvankelijkheid van het beroep te betwisten; dat de brief die de advocaat van de verzoekende partij aan de minister toegezonden heeft niet kan worden beschouwd als het krachtens artikel 50 openstaande beroep, maar als een willige poging om, los van enig vormvoorschrift, een minnelijke schikking te bereiken; dat de omstandigheid dat de verzoekende partij verzuimd heeft een krachtens de wet openstaand beroep uit te oefenen, dat echter de facto door de schuld van de Regering niet kan worden ingesteld, niet belet om de Raad van State te adiëren; dat de exceptie niet kan worden aangenomen;

Overwegende dat volgens de auditeur-rapporteur de vraag aan de orde is of de verzoekende partij er nog altijd belang bij heeft de nietigverklaring van de bestreden handeling te vorderen, om reden dat "de omstreden erkenning op 10 september 1998 verstreken is en dat de schorsing ervan, waarvan de verzoekende partij op 12 juni 1997 in kennis gesteld is, zelf bij een arrest van 26 juni 1997 geschorst is", en dat "indien aangetoond zou worden dat de verzoekende vennootschap tussen 12 en 26 juni 1997 materieel belemmerd werd in het uitoefenen van haar activiteit of indien het risico zou blijven bestaan dat de directieleden ervan vervolgd worden wegens het uitoefenen van de bewuste activiteit zonder gedurende dezelfde periode over een erkenning te beschikken, de

verzoekende vennootschap voldoende belang zou blijven hebben om de bestreden handeling te doen nietig verklaren"; dat de verwerende partij in dit verband in de laatste memorie opmerkt dat noch de afdeling Milieupolitie, belast met de opsporing en vaststelling van overtredingen, inzonderheid van de wetgeving inzake afvalstoffen, noch enige andere behoorlijk gemachtigde overheid proces-verbaal hebben opgemaakt ten laste van de directieleden van de verzoekende partij, en dat de afdeling Milieupolitie geen veiligheidsmaatregelen heeft getroffen zoals bepaald in de artikelen 41 en volgende van het decreet van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen, noch de bewarende maatregelen die nodig zijn voor de bewijslevering, zoals omschreven in artikel 45, tweede lid, 5°, van hetzelfde decreet, zodat ze de activiteit van de verzoekende partij geenszins belemmerd heeft; dat ze een uittreksel indient uit het verslag over de dagelijkse aan- en afvoer in het voorbehandelingscentrum S.T.P.I. tussen 1 april 1997 en 30 juni 1997 waar de verzoekende partij afval afleverde of het na voorbehandeling opnieuw oplaadde, uit welk verslag blijkt dat de verzoekende partij, behalve op 12 juni 1997, de datum van de kennisgeving van de bestreden handeling, tijdens de bewuste periode geen giftige of gevaarlijke afvalstoffen van welke aard ook vervoerd heeft, maar vanaf 30 juni 1997 opnieuw vervoer verricht heeft; dat de verwerende partij hieruit besluit dat de verzoekende partij geen marktaandeel verloren heeft, zoals ze beweert, en derhalve niet meer van het vereiste belang doet blijken om de nietigverklaring van de bestreden handeling te vorderen, te meer daar het vooruitzicht om in geval van nietigverklaring van de bestreden handeling gemakkelijker een schadevergoeding van de justitiële gerechten te verkrijgen, op zich niet volstaat om het belang te wettigen;

Overwegende dat de bestreden handeling de activiteit van de verzoekende partij kan belemmeren; dat

deze er derhalve belang bij heeft de nietigverklaring ervan te vorderen;

Overwegende dat de verzoekende partij een eerste middel ontleent aan schending van artikel 49 van het decreet van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen en van de artikelen 38 tot 40 van het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 9 april 1992 betreffende de giftige en gevaarlijke afvalstoffen, doordat het ministerieel besluit van 3 juni 1997 gegrond is op een motief dat met de voormelde bepalingen niets uit te staan heeft;

Overwegende dat de verwerende partij in haar antwoord stelt dat artikel 49 van het decreet vrij algemeen is, aangezien volgens dat artikel de erkenning kan worden geschorst of ingetrokken "als de bepalingen van het decreet of de vergunnings- of erkenningsvoorwaarden niet in acht worden genomen"; dat ze betoogt dat in artikel 32 van het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 9 april 1992 betreffende de giftige en gevaarlijke afvalstoffen bij wijze van voorbeeld en op een niet-beperkende wijze de voorwaarden voor de toekenning van de erkenning bepaald worden, dat artikel 49 van het decreet van 27 juni 1996 geacht wordt bij wijze van overgangsbepaling uitvoering te geven aan artikel 10, tweede lid, van dat decreet van 27 juni 1996, volgens hetwelk de erkenning inzonderheid de deugdzzaamheid en de technische en financiële middelen van de betrokken persoon betreft, en dat de artikelen 38, tweede lid, 39 en 40 van hetzelfde besluit de gevallen bepalen waarin de erkenning kan worden geschorst, waardoor die artikelen echter slechts gedeeltelijk uitvoering geven aan artikel 10, tweede lid, van het decreet, in samenhang met artikel 49; dat ze voorts stelt dat op basis van de parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 juni 1996 niet de mogelijkheid kan worden uitgesloten dat het vierde lid van artikel 10 ervan geen bijzondere betekenis

zou hebben of "een loutere herhaling zou zijn van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen", en dat de interpretatie van de nieuwe bepalingen door de verzoekende partij tot gevolg heeft dat teruggekomen wordt op de rechtspraak van de Raad van State, welke interpretatie niet kan worden aanvaard gelet op de tekst van artikel 10 van het decreet, vergeleken bij die van artikel 20 van het decreet van 5 juli 1985 met betrekking tot de afvalstoffen, zoals dat in de rechtspraak uitgelegd wordt, een vergelijking waaruit blijkt dat de nadruk gelegd wordt op de deugdzaamheid, terwijl dat niet het geval was onder de gelding van het decreet van 5 juli 1985 met betrekking tot de afvalstoffen, naar aanleiding waarvan de Raad van State geoordeeld heeft dat de beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde overheden inzake erkenningen ruim was;

Overwegende dat artikel 10 van het decreet van 27 juni 1996 als volgt gesteld is :

" Art. 10. Natuurlijke personen of rechtspersonen die beroepshalve gevaarlijke afvalstoffen inzamelen of vervoeren, zijn aan een voorafgaande erkenning onderworpen.
De erkenning betreft met name de moraliteit, de technische en financiële middelen van de persoon.
Natuurlijke personen of rechtspersonen die beroepshalve ongevaarlijkse afvalstoffen inzamelen of vervoeren, zijn aan registratie onderworpen.
De Regering bepaalt de regels voor de toepassing van dit artikel";

dat artikel 49 van hetzelfde decreet, volgens de tekst die van toepassing was op het ogenblik dat de bestreden handeling gesteld is, het volgende bepaalt :

" Art. 49. Elke krachtens dit decreet verleende vergunning of erkenning kan opgeschort of ingetrokken worden door de overheid die ze verleend heeft, als de bepalingen van het decreet of de vergunnings- of erkenningsvoorwaarden niet in acht worden genomen. Elke registratie kan geschrapt worden door de overheid die de Regering aanwijst, als de bepalingen van het decreet of de krachtens artikel 11, § 5, bepaalde voorwaarden niet in acht worden genomen.

Als de overheid die de vergunning of de erkenning heeft verleend of de registratie heeft ontvangen niet optreedt, is de Regering bevoegd om het in haar plaats te doen";

Overwegende dat het besluit van 9 april 1992 inzonderheid het volgende bepaalt in de artikelen 32, 38, 39 en 40 :

" Art. 32. Om als ophaler of vervoerder van giftige of gevaarlijke afvalstoffen erkend te worden, dient aan de volgende voorwaarden te worden voldaan :

1° wanneer het een natuurlijke persoon betreft :

(...)

b) in het bezit zijn van zijn burgerlijke en politieke rechten;

c) niet bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing veroordeeld geweest zijn voor een ernstige inbreuk op Titel I van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming, op de wet van 22 juli 1974 op de giftige afvalstoffen, op de wet van 9 juli 1984 betreffende de invoer, de uitvoer en de doorvoer van afvalstoffen op het decreet van 5 juli 1985 betreffende de afvalstoffen, op het decreet van 25 juli 1991 betreffende de belasting op de afvalstoffen of op elke gelijkwaardige wetgeving in een lid-Staat van de Europese Gemeenschap;

(...)

3° wanneer het een publiek- of privaatrechtelijke rechtspersoon betreft, die niet opgericht is in de vorm van een handelsvennootschap :

(...)

b) de in 1°, d) en e) bepaalde voorwaarden vervullen.

(...)

" Art. 38. De Minister kan de erkenning als ophaler opschorten wanneer de in artikel 34, § 1, bedoelde inlichtingen niet binnen de opgelegde termijnen aan de "Office" worden medegedeeld of wanneer de nieuwe bankgarantie of borgstelling niet binnen de maand na de betekening aan de belanghebbende van het nieuwe bedrag van deze bankgarantie of borgstelling wordt gesteld.

De Minister kan de erkenning als ophaler opschorten wanneer de in artikel 35 bedoelde inlichtingen niet binnen de opgelegde termijnen aan de "Office" worden medegedeeld.

Art. 39. De Minister kan telkens nieuwe verplichtingen opleggen, de erkenning opschorten of intrekken wanneer de ophaal of het vervoer een gevaar betekenen voor de gezondheid van de mens of het milieu.

Art. 40. Op basis van een proces-verbaal waarbij een overtreding wordt vastgesteld van de wet van 22 juli 1974 op de giftige afvalstoffen, van het decreet, van zijn uitvoeringsbesluiten of van de erkenningsvoorwaarden, kan de erkenning opgeschort of ingetrokken worden nadat de houder ervan de mogelijkheid gegeven werd zijn verweermiddelen te doen gelden en de situatie binnen een vastgestelde termijn in orde te brengen; in bijzonder gemotiveerde spoedgevallen kan de vergunning dadelijk en zonder verhoor van de vergunninghouder opgeschort of ingetrokken worden op voorwaarde dat dit verhoor van dien aard is dat het een voor de openbare veiligheid schadelijke vertraging kan veroorzaken";

Overwegende dat artikel 49 van het decreet op beperkende wijze de gevallen bepaalt waarin een erkenning kan worden ingetrokken of geschorst; dat op grond van artikel 10, waarnaar dat artikel 49 impliciet verwijst, de erkenning niet afhankelijk kan worden gesteld van enige voorwaarde inzake deugdzaamheid die de Regering geschikt zou achten om op te leggen; dat deze bepaling in die zin dient te worden uitgelegd dat de bedoelde voorwaarden, inzonderheid inzake deugdelijkheid, door de Regering vastgesteld worden, zo niet heeft het vierde lid ervan, volgens hetwelk "De Regering (...) de regels (bepaalt) voor de toepassing van dit artikel", geen enkele betekenis of vormt die bepaling een loutere herhaling van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen; dat in de voormelde bepalingen van het besluit van 9 april 1992, waaraan het decreet van 27 juni 1996 zijn rechtsgrond ontleent, gesteld wordt dat een erkenning kan worden geweigerd in geval van veroordeling wegens een overtreding van verschillende wetgevingen betreffende de afvalstoffen, alsook wanneer bij proces-verbaal een over-

treding van bepaalde van die wetgevingen vastgesteld wordt, maar niet in geval van beschuldiging wegens een overtreding van andere wetgevingen; dat die bepalingen, doordat ze de vrijheid van handel en nijverheid beperken, restrictief dienen te worden uitgelegd; dat geen enkele bepaling de minister toestond de erkenning te schorsen op grond van de beschuldiging van Günther en Mathias FALKENBERG in het kader van een onderzoek wegens het witwassen van geld, van hun opsluiting en van de verlenging van hun hechtenis; dat het middel gegrond is;

Overwegende dat er geen aanleiding is om de overige middelen van het beroep te onderzoeken, die, gesteld dat ze gegrond zijn, geen ruimere nietigverklaring kunnen meebrengen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het ministerieel besluit van 3 juni 1997 houdende schorsing van het ministerieel besluit van 10 september 1993 waarbij aan de naamloze vennootschap FALKENBERG ET FILS een erkenning als vervoerder van giftige of gevaarlijke afvalstoffen toegekend wordt.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 14.000 frank, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de XIIIe kamer, op achtentwintig oktober 1900 negenennegentig door :

de HH. HANOTIAU, kamervoorzitter,
LEROY, staatsraad,
HANSE, staatsraad,
Mevr. MALCORPS, griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.