

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 160.775 van 29 juni 2006
in de zaak A. 78.617/VII-16.711.**

In zake : de n.v. REMO MILIEUBEHEER,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. FLAMEY,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Jan Van Rijswijcklaan 16

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat M. VANDEPUT,
kantoor houdende te HASSELT,
Kolonel Dusartplein 34/1.

tussenkomen partij :

de gemeente HEUSDEN-ZOLDER,
die woonplaats kiest bij
advocaat D. BAJKOWSKI,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Tervurenlaan 268.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. REMO MILIEUBEHEER op 15 mei 1998 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling van 18 maart 1998, waarbij haar beroep tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg van 23 oktober 1997 houdende weigering van de milieuvergunning voor het exploiteren van een installatie voor verbranding van afvalstoffen, gelegen te Heusden-Zolder, Westlaan 262, ongegrond wordt verklaard;

Gelet op het arrest nr. 80.010 van 29 april 1999 waarbij de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt bevolen;

Gelet op het arrest nr. 103.333 van 7 februari 2002 waarbij de debatten worden heropend en het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het Auditoraat wordt belast met het aanvullend onderzoek van de zaak;

Gezien het aanvullend verslag opgemaakt door auditeur P. SOURBRON;

Gelet op de beschikking van 16 maart 2004 die de neerlegging ter griffie van dit verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van dit verslag aan de partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 9 mei 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 8 juni 2006;

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

Gehoord de opmerkingen van advocaat G. VERHELST die, loco advocaat P. FLAMEY verschijnt voor de verzoekende partij, van advocaat P. VANDEPUT die, loco advocaat M. VANDEPUT verschijnt voor de verwerende partij, en van advocaat D. BAJKOWSKI die verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur P. SOURBRON;

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

1. De feiten

Overwegende dat de relevante gegevens van de zaak werden weergegeven in het tussenarrest nr. 103.333 van 7 februari 2002;

2. De gegrondheid van het beroep

2.1.1. Overwegende dat de verzoekende partij als eerste middel aanvoert wat volgt :

"Schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, o.m. het rechtsstaatsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, en genomen uit de afwezigheid van de rechtens vereiste juridische grondslag, en met toepassing van artikel 190 van de Gecoördineerde Grondwet,

Doordat, het bestreden besluit de vergunning weigert wegens het ontbreken van een voorafgaande studie naar lokatie-alternatieven, die opgelegd zou zijn door het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001,

Terwijl, geen wet, decreet, besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur verbindend is dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald (art. 190 Gecoördineerde Grondwet);

dat overeenkomstig artikel 36 § 5 van het Afvalstoffendecreet de sectorale uitvoeringsplannen, zoals het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, bij uittreksel dienen bekendgemaakt te worden in het Belgisch Staatsblad;

dat in het Belgisch Staatsblad van 20 februari 1998 enkel vermeld werd dat bij besluit van de Vlaamse regering van 1 juli 1997 en van 19 december 1997 het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 werd vastgesteld;

dat de niet-bekendmaking, in de vorm bij de wet bepaald, van het definitieve Uitvoeringsplan meebrengt dat de rechtsregel niet verbindend is;

dat het rechtsstaatsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel het actieve bestuur verbieden regels toe te passen die niet volgens de regels van het recht bekendgemaakt zijn, en dat die regels dan ook niet verbindend zijn;

Zodat, de minister, door de bestreden beslissing te steunen op een voorwaarde opgelegd in het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, daar waar dit Uitvoeringsplan volgens de in het middel aangehaalde beginselen niet aan verzoekende partij kon worden tegengeworpen, de in het middel aangehaalde beginselen schendt.

Toelichting

De 'vermelding' is de laagste vorm van bekendmaking.

De begrippen 'uittreksel' en 'vermelding' hebben geen specifieke betekenis, zodat hun spraakgebruikelijke betekenis geldt.

Een 'uittreksel', is volgens van Daele, 'hetgeen uitgesproken is; een kort begrip, excerpt; gedeeltelijk afschrift'.

Dat een uittreksel bestaat uit letterlijke delen van een akte, blijkt uit de uitdrukking 'uittreksel uit' en niet 'van' (zie BUYSE, P. en PENNINGCKX, W., Verzorgd taalgebruik, Heule, UGA, 1984, 199, nr. 471).

Vermelden is gewag maken van, berichten. De 'vermelding' is dan 'het vermelden'.

Het onderscheid tussen deze vormen van bekendmaking is dat een 'uittreksel', excerpten, delen van het besluit bevat, terwijl een 'vermelding' enkel gewag maakt van het juridisch feit dat er een besluit genomen is.

Indien het Uitvoeringsplan wel degelijk bij uittreksel zou bekendgemaakt zijn, dan zouden minstens de bijzondere voorschriften van het plan daarin moeten opgenomen zijn";

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij als volgt antwoordt :

"Art. 36 § 5 van het Afvalstoffendecreet stipuleert dat de sectorale uitvoeringsplannen bij uittreksel worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en ter inzage liggen bij de OVAM, de provincies en de gemeenten.

In het Besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 dd. 19.12.1997 werd uitdrukkelijk het bijgevoegde Uitvoeringsplan vastgesteld.

Dit uittreksel werd als bijlage gepubliceerd onder voormeld besluit, waarbij bekendgemaakt werd dat het Uitvoeringsplan vanaf de tiende dag na de publikatie ter inzage ligt bij de OVAM, de provincies en de gemeenten.

Het Uitvoeringsplan werd aldus op afdoende wijze bekendgemaakt aan de bevolking.

De aangehaalde argumentatie is niet van dien aard om het Uitvoeringsplan niet verbindend te verklaren.

De doelstellingen die door de bekendmaking van de sectorale uitvoeringsplannen worden nagestreefd, zijn immers bereikt door de wijze van publikatie zoals ze in casu gebeurd is.

Cfr. POPELIER, P., Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving, Intersentia, Antwerpen, 1997, 200 :

'FULLER geeft drie doelstellingen op die worden nagestreefd met de bekendmaking van de regelgeving: de mogelijkheid dat het rechtssubject kennis neemt van de wet, de mogelijkheid dat de regelgeving het voorwerp uitmaakt van kritiek en de mogelijkheid tot uitvoering en handhaving van de regelgeving.

De wijze waarop de bekendmaking dient te gebeuren, is afhankelijk van de mogelijkheden om alle rechtssubjecten te instrueren en de behoefte die bestaat aan een rechtstreekse kennisneming van de tekst van de wet.

Niet elk rechtssubject kan individueel worden onderricht over elke rechtsregel. Niet elk rechtssubject dient op de hoogte te zijn van elke rechtsregel; bijzondere regelgeving kan relevant zijn voor slechts een gespecialiseerde kring van rechtssubjecten die in de situatie verkeren waarop die regelgeving van toepassing is.

Rechtssubjecten kunnen ook op onrechtstreekse wijze kennis nemen van het recht, via andere informatiebronnen, dan wel onbewust, door het volgen van het patroon van anderen, van wie zij weten dat deze beter zijn geïnformeerd. (...)

De bekendmaking van regelgeving is er niet op gericht om elk rechtssubject te laten kennisnemen van elke rechtsregel.

Wel moet, opdat de drie vermelde doelstellingen kunnen worden bereikt, alle regelgeving op elk moment toegankelijk zijn voor al wie er alsnog van zou willen kennisnemen.'

De bekendmaking in het Staatsblad van 20 februari 1998 bevatte voldoende informatie opdat de regelgeving op elk moment toegankelijk zou zijn voor al wie er kennis van zou willen nemen.

Ondergeschikt dient opgemerkt dat verzoekende partij stelt dat het Uitvoeringsplan niet aan haar kan worden tegengeworpen, terwijl zij er rekening mee houdt in haar motieven bij het beroep tegen de beslissing van de Bestendige Deputatie.

Zij heeft er dan ook kennis van genomen en het is bijgevolg tegenwerpelijk";

2.1.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord het volgende repliceert :

"Het uitvoeringsplan is niet bij uittreksel maar bij wijze van vermelding bekendgemaakt. Verwerende partij antwoordt naast de kwestie. Verwerende partij geeft de onvolledigheid van de bekendmaking zelfs impliciet toe door meteen erop te wijzen dat de doelstelling nl. kennisgeving is bereikt. Nochtans doen de doelstellingen van de publicatie weinig terzake. Art. 190 van de Grondwet is formeel : 'Geen wet, geen besluit of verordening van algemeen provinciaal of gemeentelijk bestuur is verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald.'

In casu moet vastgesteld worden dat het uitvoeringsplan niet op de bij het decreet bepaalde wijze is gepubliceerd, nl. verplicht bij uittreksel (art. 36 § 5 Afvalstoffendecreet).

Wat de doelstellingen betreft, moet opgemerkt worden dat het uitvoeringsplan opgesteld is in de vorm van een brochure. Deze vorm doet geenszins

vermoeden dat het hier gaat om algemeen verbindende rechtsnormen. De loutere vermelding dat een uitvoeringsplan in brochurevorm ter inzage ligt bij bepaalde besturen, voldoet niet aan de doelstelling van afdoende kennisgeving. Zij laat niet blijken dat het hier om een juridisch bindend instrument zou gaan, waaraan een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen onderworpen is";

2.1.4. Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie stelt te volharden in haar middel;

2.1.5. Overwegende dat het middel er op neerkomt dat volgens de verzoekende partij het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, in het bijzonder wat betreft de daarin aan de intercommunales opgelegde voorafgaande studie naar lokatiealternatieven "niet aan verzoekende partij kon worden tegengeworpen", daar dit plan niet correct zou zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad; dat uit de motivering van het bestreden besluit blijkt dat aan de verzoekende partij de gevraagde milieuvergunning werd geweigerd wegens het vooralsnog ontbreken van een door de betrokken intercommunales op te stellen zogenaamd beleids-MER; dat dienaangaande het bestreden besluit verwijst naar een "actie" vermeld op pagina 181 van het uitvoeringsplan; dat in het tussenarrest nr. 103.333 van 7 februari 2002 reeds werd geoordeeld dat kwestieuze actie niet bindend is ten opzichte van de verzoekende partij en meer in het algemeen dat "de acties waarvan sprake in het uitvoeringsplan niet meer zijn dan concrete initiatieven die wenselijk blijken te zijn in het kader van de realisatie van het afvalstoffenbeleid en waarbij eventueel derden worden ingeschakeld" en "zij derhalve niet als algemeen geldende rechtsregels te beschouwen zijn", maar dat dit evenwel niet wegneemt dat de verwerende partij in casu op grond van haar planmatig beleid gerechtigd was om te wachten met het verlenen van een milieuvergunning voor de kwestieuze afvalverbrandingsoven tot wanneer de studie naar de lokatiealternatieven voltooid was, teneinde haar beleidsopties naar de toekomst toe te vrijwaren; dat aan de verzoekende partij dan ook geen verordenende bepalingen werden tegengeworpen; dat het middel uitgaat van een onjuiste premisse en dan ook niet gegrond is;

2.2.1. Overwegende dat de verzoekende partij als tweede middel aanvoert wat volgt :

"Schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, o.m. het rechtstaatsbeginsel, genomen uit de afwezigheid van de rechtens vereiste juridische grondslag, en met toepassing van artikel 159 van de Gecoördineerde Grondwet,

Doordat, eerste onderdeel, het bestreden besluit de vergunning weigert wegens het ontbreken van een voorafgaande studie naar lokatie-alternatieven,

die opgelegd zou zijn door het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001,

Terwijl, het rechtstaatsbeginsel inhoudt dat slechts rechtsregels kunnen opgelegd worden volgens de regels van het recht;

dat artikel 36, § 2 van het Decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (hierna afgekort Afvalstoffendecreet) de ontwerpen van sectorale uitvoeringsplannen bij uittreksel worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad;

dat in het Belgisch Staatsblad van 8 januari 1997 (blz.373), meer bepaald in de bijlage bij het besluit van 19 december 1997 van de Vlaamse regering tot vaststelling van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, enkel vermeld werd dat in uitvoering van het Afvalstoffendecreet het ontwerp Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, zoals bedoeld in artikel 35 van het Afvalstoffendecreet, werd opgesteld;

dat de publicatie van het ontwerp van het sectoraal Uitvoeringsplan bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad een substantieel vormvoorschrift uitmaakt, nu deze werd opgelegd in het belang van de rechtsonderhorigen, vermits de publicatie nodig is om de betrokkenen de mogelijkheid te geven hun opmerkingen en bezwaren kenbaar te maken in het kader van het openbaar onderzoek; dat de niet-naleving van een substantieel vormvoorschrift de onwettigheid van het plan en derhalve ook deze van de administratieve rechtshandeling meebrengt, die zich steunt op dit plan;

en doordat, tweede onderdeel, het bestreden besluit de vergunning weigert wegens het ontbreken van een voorafgaande studie naar lokatie-alternatieven, die opgelegd zou zijn door het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001,

Terwijl, het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 niet op wettige wijze is tot stand gekomen, nu het advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State, vereist op grond van artikel 3 van de Gecoördineerde wetten op de Raad van State, niet werd ingewonnen (zie aanhef van het Besluit van 1 juli 1997 van de Vlaamse regering tot vaststelling van het sectoraal Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001; zie eveneens de aanhef van het Besluit van 19 december 1997 van de Vlaamse regering tot vaststelling van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001);

dat in de bijlage bij het Besluit van 19 december 1997 van de Vlaamse regering tot vaststelling van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 20 februari 1998, verwezen wordt naar de besluiten van 1 juli 1997 en van 19 december 1997 van de Vlaamse regering, waarbij het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 werd vastgesteld; dat in het Belgisch Staatsblad van 20 februari 1998 enkel het besluit van 19 december 1997 van de Vlaamse regering tot vaststelling van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 werd gepubliceerd; dat het Besluit van 1 juli 1997 van de Vlaamse regering tot vaststelling van het sectoraal Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 enkel werd opgenomen in de brochure uitgegeven door OVAM, waarin het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen is opgenomen (bijlage 4); dat buiten het woord 'sectoraal' beide besluiten identiek zijn;

dat op grond van artikel 3, § 1 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State worden 'buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid' 'aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving' onderworpen 'de tekst van (...) ontwerpen van reglementaire besluiten'; dat het aan de Raad van State toekomt de motivering en de deugdelijkheid van deze motivering te toetsen (cfr. R.v.St., nr.59.236, 25 april 1996, T.M.R., 1997, 111, met noot DE ROO, K. en LEFRANC, P.);

dat de bijzondere redenen, waarnaar in de aanhef van het besluit van 19 december 1997 tot vaststelling van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke

Afvalstoffen 1997-2001 verwezen wordt, de dringende noodzakelijkheid niet vermogen te omkleden;

dat in de aanhef van het besluit van 19 december 1997 van de Vlaamse regering tot vaststelling van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 volgende motivering voor het hoogdringend karakter gegeven wordt:

'Overwegende dat de OVAM overeenkomstig artikel 35, § 1, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, gewijzigd bij het decreet van 20 april 1994, als taak heeft uitvoeringsplannen te ontwerpen;

Overwegende dat de bepalingen van het afvalstoffenplan 1991-1995, goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse regering van 20 februari 1991, en bij wijze van overgangsmaatregel verlengd tot 31 december 1996, een einde hebben genomen;

Overwegende dat met dit uitvoeringsplan concrete invulling wordt gegeven aan de strategische voorstellen uit het Milieubeleidsplan, en een gevolg wordt gegeven aan de meer concrete voorstellen en actieve programmering in verband met huishoudelijke afvalstoffen;

Overwegende dat de krappe programmering van de verwijderingscapaciteit de spoedige inwerkingtreding van de bepalingen van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 gebiedt om de doelstellingen van het plan te kunnen verwezenlijken;

Overwegende dat de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen in hun adviezen stellen dat de preventie en recuperatie van de huishoudelijke afvalstoffen een prioriteit is doordat grote hoeveelheden afvalstoffen thans gestort worden, en dat deze afvalstoffen een hoge potentiële recyclagegraad hebben;

Overwegende dat het om de hierboven uiteengezette redenen dringend noodzakelijk is het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 vast te stellen'

dat uit de omstandigheden eigen aan de zaak blijkt dat er van hoogdringendheid geen sprake kan zijn;

dat dit reeds blijkt uit het verloop van de totstandkoming van het besluit van 19 december 1997 en uit de tijdsspanne tussen de datum van ondertekening van het besluit, zijnde 19 december 1997, en de datum van publicatie, zijnde 20 februari 1998 (cfr. R.v.St., nr. 53.697, 13 juni 1995; R.v.St., 70.502, 23 december 1997, J.T., 1998, 306, met noot HAUBERT, B.); dat het ontwerp van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 reeds in het Belgisch Staatsblad van 8 januari 1997 werd bekendgemaakt; dat de adviezen van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen respectievelijk dateren van 18 maart 1997 en van 13 maart 1997, dat niettemin de Vlaamse regering gewacht heeft tot 19 december 1997 om het Uitvoeringsplan vast te stellen; dat bij besluit van de Vlaamse regering van 1 juli 1997 het sectoraal Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 reeds werd vastgesteld, doch niet gepubliceerd werd;

dat de motivering van de hoogdringendheid van het besluit van 1 juli 1997 identiek is aan de motivering van het besluit van 19 december 1997; dat in de aanhef van het besluit van 19 december 1997 niet aangeduid wordt waarom het uitvoeringsplan opnieuw diende vastgesteld te worden, noch om welke redenen dit zes maanden duurde; dat derhalve de redenen in de aanhef van het besluit van 19 december 1997 niet pertinent zijn en bovendien een stereotiep karakter vertonen;

dat de omstandigheid dat het afvalstoffenplan een einde heeft genomen en bij wijze van overgangsmaatregel verlengd werd tot 31 december 1996 de dringende noodzakelijkheid niet kan motiveren, nu op het ogenblik van het besluit tot vaststelling van het uitvoeringsplan het afvalstoffenplan 1991-1995 reeds een jaar was verstreken; dat in de aanhef van het besluit van

19 december 1997 niet wordt aangeduid welke concrete omstandigheden eigen aan de zaak het nodig maken dat, rekening houdend met de aard van het afvalstoffenplan, het afvalstoffenplan inwerking moet treden binnen een termijn die het onmogelijk maakt de afdeling wetgeving te raadplegen zonder dat de doeltreffendheid of de verwezenlijking van de doelstellingen van het afvalstoffenplan in het gedrang zouden komen (cfr. R.v.St., nr. 23.479, 14 september 1983)

dat het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen bij toepassing van artikel 159 van de gecoördineerde Grondwet geen toepassing kan vinden,

en terwijl het rechtstaatsbeginsel inhoudt dat slechts rechtsregels kunnen opgelegd worden volgens de regels van het recht,

dat het inwinnen van het voorafgaand advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State, behoudens het geval van hoogdringendheid, een substantieel vormvoorschrift uitmaakt (cfr. de vaststaande rechtspraak van de Raad van State); dat geen bijzondere redenen voorhanden zijn om het hoogdringend karakter te omkleden; dat de niet-naleving van een substantieel vormvoorschrift de onwettigheid van de administratieve rechtshandeling meebrengt, die zich beroept op een niet rechtsgeldig tot stand gekomen rechtsregel;

zodat het bestreden besluit, door de vergunning te weigeren wegens het ontbreken van een voorafgaande studie over de lokalisatie-alternatieven, vereist op grond van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, de vereiste juridische grondslag mist en de in het middel aangehaalde beginselen schendt";

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord het volgende verweer voert :

"In een eerste onderdeel werpt verzoekende partij op dat concludante een substantieel vormvoorschrift zou hebben geschonden bij de publikatie van het ontwerp van het sectoraal Uitvoeringsplan.

Concludante verwijst naar de argumentatie uiteengezet in het vorige middel, hetgeen bij deze als herhaald wordt beschouwd.

Cfr. POPELIER, P., Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving, Intersentia, Antwerpen, 1997, 200 ut supra geciteerd.

De betrokkenen hebben wel degelijk de mogelijkheid gehad om hun opmerkingen en bezwaren kenbaar te maken in het kader van het openbaar onderzoek.

In het Belgisch Staatsblad van 08.01.1997 werd immers duidelijk bekendgemaakt dat het ontwerp Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 opgesteld was, dat dit ontwerp gedurende een termijn van twee maanden ter inzage lag bij de gemeenten en bij de OVAM en dat gedurende deze termijn iedereen bezwaren en opmerkingen schriftelijk ter kennis aan OVAM kon brengen.

Er werd dan ook geen substantieel vormvoorschrift geschonden.

In een tweede onderdeel stelt verzoekende partij dat het Uitvoeringsplan niet geldig tot stand zou zijn gekomen wegens het ontbreken van het advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State.

Vooreerst dient opgemerkt dat het Uitvoeringsplan niet aan de adviesverplichting onderworpen is aangezien het slechts een maatregel van intern bestuur inhoudt en geen rechtsgevolgen sorteert buiten de werking van het bestuur.

Het Uitvoeringsplan mist m.a.w. het reglementair karakter, vereist door art. 3 van de Gecoörd. Wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State en diende dan ook niet aan advies te worden onderworpen.

Het betreft immers slechts een beleidsregel.

Het middel is dan ook niet gegrond.

Ondergeschikt merkt conluante op dat zij zich ondanks het feit dat het advies niet vereist was toch 'pro forma' beroepen heeft op de dringende noodzakelijkheid teneinde te verzaken aan het advies.

Volgens de vaststaande rechtspraak van de Raad van State wordt het hoogdringend karakter van een besluit verantwoord door de overweging dat het dringend noodzakelijk is de reglementering in kwestie tot stand te brengen, waarbij dit motief evenwel concreet dient gepreciseerd en met substantiële gegevens omklede redengeving.

Daarbij komt het de Raad van State niet toe om, in de plaats van de overheid, te oordelen of een besluit wegens de dringende noodzakelijkheid niet voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State moest worden voorgelegd.

Daaruit volgt dat de Raad van State alleen de juistheid en de relevantie van die motivering mag controleren.

Cfr R.v.St. nr. 41.718, 25 januari 1993, ®Arr. R.v.St. 1993, z.p.;

(...)

Cfr R.v.St. nr. 25.866, 20 november 1985, ®Arr. R.v.St. 1985, z.p.:

(...)

De motivering van conluante is concreet gepreciseerd en relevant.

Gezien de preventie en recuperatie van de huishoudelijke afvalstoffen een prioriteit is doordat grote hoeveelheden afvalstoffen thans gestort worden en dat deze afvalstoffen een hoge potentiële recyclagegraad hebben, gezien de krappe programmering van de verwijderingscapaciteit de spoedige inwerkingtreding van het Uitvoeringsplan gebiedt en gezien het feit dat het Afvalstoffenplan 1991-1995 een einde heeft genomen, is de dringende noodzakelijkheid afdoende aangetoond en zeker niet stereotiep geformuleerd";

2.2.3. Overwegende dat de memorie van wederantwoord van de verzoekende partij het volgende betoog bevat :

"(...) De Vlaamse Regering gaat er zelf van uit dat het uitvoeringsplan dat het afvalstoffenplan vaststelt een reglementair besluit is. Zij vermeldt immers dat zij toepassing maakt van art. 3 §2 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State. De Vlaamse Regering meent bijgevolg dat de ontwerpen van de besluiten waarin de sectorale uitvoeringsplannen bij toepassing van art. 36 §4 worden vastgesteld, ontwerpen van reglementair besluit zijn.

Volgens de Vlaamse Regering is er hoogdringendheid, omdat het uitvoeringsplan 1991-1995 op 31 december 1996 een einde heeft genomen. Het vervangende uitvoeringsplan 1997-2001 stelt vast dat er een aantal dringende maatregelen moeten genomen worden met name programmering van verwijderingscapaciteit en programmering inzake preventie en recyclage.

Hoewel de overheid het bestaan van hoogdringendheid vrij beoordeelt, dient zij deze te omkleden met bijzondere redenen. De deugdelijkheid van de motivering kan worden getoetst door de afdeling administratie van de Raad van State (K. DE ROO en P. LEFRANC, T.M.R., 1997, p. 115). De motivering is deugdelijk wanneer zij precies en pertinent de hoogdringendheid aangeeft. Dit impliceert o.m. dat de aanhef van het reglementair besluit aangeeft waarom het advies niet bij toepassing van art. 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State binnen de termijn van één maand of binnen de termijn van drie dagen kan gevraagd worden. Normaal komen deze termijnen tegemoet aan een eventuele hoogdringendheid, maar er zijn uitzonderlijke situaties waarin zelfs het spoedadvies binnen de drie dagen onmogelijk lijkt (HAUBERT B., noot onder

R.V.St. 70.502, 23 december 1997 Nouvelle Clinique de la Basilique, J.T., 1998, p. 311).

De pertinentie zal o.m. blijken uit de omstandigheden. Zo zal er geen sprake zijn van hoogdringendheid wanneer de overheid zelf de procedure lang laat aanslepen en talmt met het inwinnen van adviezen en met de publicatie van het besluit (R.v.St. nr. 38.941 van 5 maart 1992). Zulk getalmschept het vermoeden dat de inwerkingtreding van het besluit helemaal niet zo dringend is als de overheid doet uitschijnen.

(...) In casu is het besluit twee maal vastgesteld, één maal op 1 juli 1997 en één maal op 19 december 1997. Enkel het tweede besluit werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad en is inwerking getreden. De motivering van hoogdringendheid was telkens dezelfde.

Hieruit alleen al blijkt reeds dat er geen enkel probleem was om advies te vragen.

Voor het overige kan verwezen worden naar het verloop van de inwinning van adviezen. Het ontwerp werd vastgesteld op 8 januari 1997. Tussen de periode van 8 januari en 1 juli 1997 en zeker tussen 8 januari en 19 december 1997 kon redelijkerwijze advies gevraagd worden aan de afdeling wetgeving.

(...) Ook om deze reden kan het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 geen wettelijke grondslag vormen voor het bestreden besluit";

2.2.4. Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie verwijst naar het eerste middel;

2.2.5. Overwegende dat aangezien, zoals uit de bespreking van het eerste middel (supra) en van het derde middel (arrest nr. 103.333) blijkt, de vergunning niet werd geweigerd op grond van algemeen geldende rechtsregels noch op grond van een reglementair besluit, de respectievelijk in het eerste en het tweede onderdeel van het tweede middel aangevoerde grieven niet dienend zijn;

2.3.1. Overwegende dat de verzoekende partij als vierde middel aanvoert wat volgt :

"Schending van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna afgekort : MVD), waaronder artikel 7, artikel 4 van het besluit van de Vlaamse executieve van 23 maart 1989 houdende organisatie van de milieueffectbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen (hierna afgekort M.E.R.-besluit), van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder van het materiële motiveringsbeginsel, van het rechtszekerheidsbeginsel, en genomen uit de afwezigheid van de rechtens vereiste juridische en feitelijke grondslag, en genomen uit machtsoverschrijding,

Doordat, eerste onderdeel, het bestreden besluit de vergunning weigert omwille van het ontbreken van een 'beleids'-MER, die zou opgelegd zijn door het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, waarin zou moeten nagegaan worden of de verwijderingscapaciteit van de verbrandingsoven best in één installatie (in Antwerpen of Limburg) dan wel in twee installaties (200.000 ton in Limburg en 150.000 in Antwerpen) wordt gerealiseerd, en waarin

afgewogen moet worden welke site of sites zowel vanuit het oogpunt van de transportmogelijkheden als vanuit het oogpunt van de inplanting ten opzichte van woongebieden en de reeds aanwezige milieubelasting in het gebied, in aanmerking zou komen;

Terwijl, geen enkele regeling bepaalt wat onder een 'beleids'-MER dient verstaan te worden, aan welke procedure, inhoud, voorwaarden en vorm dergelijk MER dient te voldoen en voor wie dergelijke MER-verplichting zou gelden,

dat uit artikel 7 MVD en artikel 4 M.E.R.-besluit volgt dat een M.E.R. enkel noodzakelijk is voor de in het M.E.R.-besluit aangeduide categorieën van inrichtingen waarvoor een milieuvergunningsaanvraag wordt ingediend; dat uit artikel 7 MVD en artikel 4 M.E.R.-besluit volgt dat de M.E.R.-verplichting enkel geldt voor de aanvraag van een milieuvergunning van een concreet project;

dat verzoekende partij voldaan heeft aan de verplichting om een MER op te stellen overeenkomstig de bepalingen van artikel 7 MVD en van artikel 4 M.E.R.-besluit;

dat de tegenpartij niet in een milieuvergunningsaanvraag een MER-verplichting kan opleggen die niet vereist wordt door het MVD noch door het M.E.R.-besluit,

dat er geen wettelijke of reglementaire bepaling bekend is die toelaat een milieuvergunningsaanvraag te weigeren omwille van het ontbreken van een 'beleids-M.E.R.' (cfr.: de vaste rechtspraak van de Raad, waarin bevestigd werd dat er geen wettelijke of reglementaire bepaling bestond die toelaat een milieuvergunningsaanvraag te weigeren omwille van redenen van mestafzet);

en doordat, tweede onderdeel, het bestreden besluit de vergunningsaanvraag weigert wegens het ontbreken van een studie over de lokatie-alternatieven,

Terwijl, op grond van artikel 4 van het M.E.R.-besluit dergelijke studie naar lokatie-alternatieven in het M.E.R. niet vereist is (zie BOES, M., 'Milieu—effectrapportage: juridische aspecten', K.U.L., niet gepubliceerd, 16);

dat de tegenpartij in het bestreden besluit zelf overweegt dat 'het afwegen van lokatie-alternatieven niet in het MER (een 'project-MER') diende te gebeuren, zoals vermeld onder deel 2, punt 2.3.2. van dit conform verklaard MER';

dat daarenboven het bestreden besluit, door enerzijds voor te houden dat in het 'project'MER geen onderzoek naar de lokatie-alternatieven vereist is, doch anderzijds de vergunning te weigeren wegens het ontbreken van een studie naar de lokatie-alternatieven tegenstrijdig en niet draagkrachtig gemotiveerd is;

dat het niet uitvoeren door de overheid van een studie naar de locatie-alternatieven niet aan verzoekende partij ten kwade kan geduid worden; dat de niet-uitvoering van deze studie op het ogenblik van de beoordeling van de aanvraag van verzoekende partij geen individueel weigeringsmotief uitmaakt dat gesteund zou zijn op wettelijk of reglementaire normen, in acht genomen dat het uitvoeringsplan niet reglementair zou zijn (cfr. derde middel);

Zodat, het bestreden besluit, door voor te houden dat geen onderzoek naar de lokatie-alternatieven vereist is in het MER, terwijl de vergunning geweigerd wordt wegens het ontbreken van een studie naar de lokatiealternatieven, de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen schendt en genomen werd zonder de vereiste feitelijke en juridische grondslag";

2.3.2. Overwegende dat de verwerende partij in de memorie van antwoord daarop volgend antwoord geeft :

"In haar vierde middel haalt verzoekende partij in een eerste onderdeel aan dat er geen wettelijke of reglementaire bepaling bekend is die toelaat een

milieuvergunningsaanvraag te weigeren omwille van het ontbreken van een 'beleids-M.E.R.'.

Om na te gaan of de verwijderingscapaciteit best in één dan wel in twee installaties wordt gerealiseerd en welke site of sites zowel vanuit het oogpunt van de transportmogelijkheden als vanuit het oogpunt van de inplanting t.o.v. woongebieden en de reeds aanwezige milieubelasting in het gebied in aanmerking komen, dient er een bijkomende studie -beleids-M.E.R. genoemd- uitgevoerd te worden.

Het laten uitvoeren van een dergelijke studie vooraleer concludante tot het toekennen van een vergunning met een dermate grote impact op mens en milieu overgaat, strookt volledig met art. 1.2.1 van het Decreet van 5 april 1995, met art. 5.2.1.4 § 1 van VLAREM II en met de beginselen van behoorlijk bestuur.

De uitvoering van dergelijke studie is bijgevolg niet strijdig met de door verzoekende partij aangehaalde bepalingen en beginselen.

Cfr. naar analogie R.v.St., nr. 66.077, 24 april 1997, T.M.R., 1997/6, 493: (...)

Het eerste onderdeel van het vierde middel faalt naar recht.

In het tweede onderdeel stelt verzoekende partij dat het bestreden besluit de vergunningsaanvraag weigert wegens het ontbreken van een studie over de lokatie-alternatieven, terwijl dergelijke studie in het M.E.R. niet vereist is.

Zoals uit supra uiteengezet geeft het doen uitvoeren van een bijkomende studie blijk van behoorlijk bestuur van verzoekende partij.

Dat daarbij de term beleids-MER werd gebruikt, is irrelevant.

Dergelijke studie is daarenboven vereist door art. 4, 2° van het M.E.R.-besluit, waarbij gesteld wordt dat een M.E.R. in voorkomend geval een schets van de voornaamste alternatieven die de initiatiefnemer heeft laten onderzoeken dient te bevatten, met opgave van de voornaamste motieven voor zijn keuze, in het licht van de milieueffecten.

Vandaar dat concludante deze studie opgelegd heeft, alvorens tot een beslissing over te gaan.

Verzoekende partij geeft in haar motieven bij het beroep tegen de beslissing van de Bestendige Deputatie zelf aan dat zij er zich bewust van is dat bij de verwijdering van afvalstoffen van huishoudelijke oorsprong het maatschappelijk belang van primaire aard is.

Deze bijkomende studie wordt uitgevoerd met het oog op de bescherming van het maatschappelijk belang.

Dergelijke motivering teneinde de vergunning -minstens voorlopig- te weigeren, is niet tegenstrijdig, noch mist ze draagkracht.

De beslissing van concludante is overigens volledig in overeenstemming met de doelstellingen van Richtlijn 97/11/EG, met name het belang van de milieu-effectbeoordeling als fundamenteel informatief en procedureel milieubeleidsinstrument";

2.3.3. Overwegende dat in de memorie van wederantwoord de verzoekende partij als volgt repliceert :

"(...) Verwerende partij verwijst naar art. 1.2.1 van het decreet van 5 april 1995 en naar art. 5.2.1.4 §1 VlareM II. De noodzaak van een 'beleidsmer' naar de lokatie-alternatieven zou gesteund zijn op deze artikelen en op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Een studie naar de lokatie-alternatieven zou daarenboven krachtens art. 4, 2° van het mer-besluit verplicht zijn.

(...) Art. 1.2.1 van het decreet van 5 april 1995 formuleert enkel algemene beginselen zonder rechtstreekse werking (zie Gedr. St., Vl. R., 1994-1995,

nr. 718 - 1, p. 21) . Uit deze vage beginselen kan geenszins de noodzaak van een 'beleidsmer' afgeleid worden. Art. 5.2.1.4 §1 Vlarem II heeft evenmin iets te maken met de noodzaak tot opstelling van een 'beleidsmer'. Dit artikel zegt enkel dat er moet rekening gehouden worden met de aanwezigheid van milieugevoelige gebieden, wat het bestreden besluit in casu ook gedaan heeft (p. 15).

Verder is het inderdaad zo dat de minister bijkomende informatie kan inwinnen in het kader van een milieuvergunningsaanvraag. Het getuigt immers van behoorlijk bestuur om zich zorgvuldig te informeren alvorens een beslissing te nemen (LAMBRECHTS W., 'De zorgvuldigheidsnorm', p. 35 in OPDEBEECK I. (ed.), Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, TGR, Kluwer, 1993). Het getuigt echter niet van behoorlijk bestuur om een milieuvergunningsaanvraag te weigeren omdat andere instellingen, overigens 'concurrenten' van verzoekende partij, nog geen beleidsmer naar lokatie-alternatieven hebben opgesteld.

Zulk een 'beleidsregel' is strijdig met art. 7 MVD, met art. 23 §2 MVD en met het vertrouwensbeginsel.

(...) Art. 7 MVD heeft aan de Vlaamse Regering opgedragen om in een reglementair uitvoeringsbesluit de inhoud van een mer te bepalen en de categorieën van inrichtingen aan te duiden waarvoor een mer vereist is.

Conform het mer-uitvoeringsbesluit heeft verzoekende partij een mer opgesteld. Verwerende partij geeft dit zelf toe. Haar opwerpingen op grond van art. 4, 2° van het mer-besluit zijn dan ook niet toelaatbaar. Art.4, 2° vereist overigens geen studie naar lokatie-alternatieven (er weze nogmaals verwezen naar de zaak van de verbrandingsinstallatie van Drogenbos : R.v.St., De Braeckelaer, nr. 78.318 van 25 januari 1999, overweging 4.4.2.4, blz. 22-23, waarin dit principe bevestigd wordt). Bij de aanvraag van de vergunning ligt de lokatie immers reeds vast en kan er over de plaats van de inrichting niet meer gediscussieerd worden. Bovendien is de verplichting van art. 4, 2° niet algemeen en geldt zij slechts in voorkomend geval, namelijk in het geval van art. 9 § 2 van het mer-besluit (zie LAVRYSEN L., Milieu-effectenrapportage, T.G.R., studiedag 25 april 1990, p. 8).

Het opleggen van een mer-vereiste buiten art. 7 MVD om is strijdig met voormeld artikel en maakt machtsoverschrijding uit.

De rechtsonderhorige mag erop vertrouwen dat, eens de milieuvergunningsaanvraag ontvankelijk en volledig is verklaard en de bij art. 12 en 13 MVD vereiste adviezen zijn ingewonnen, de Vlaamse Regering binnen de bij art. 23 § 2 vereiste termijn een beslissing ten gronde zal nemen. Wat zij nu doet, is de beslissing voor zich uitschuiven wat, zoals de auditeur terecht opmerkt in zijn verslag A/A. 778.617/VII-16.711 op p. 63, een omzeiling is van de in art. 23 bepaalde beslissingstermijnen";

2.3.4. Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie stelt te volharden in het middel;

2.3.5.1. Overwegende dat, zoals reeds in het tussenarrest nr. 103.333 van 7 februari 2002 gewezen, er door het bestreden besluit aan de verzoekende partij geen "beleids"-MER-verplichting is opgelegd noch enige studie naar lokatiealternatieven, maar dat dit evenwel niet wegneemt dat de verwerende partij op grond van haar planmatig beleid binnen haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid gerechtigd was om te wachten met het verlenen van de milieuvergunning voor de

kwestieuze verbrandingsoven tot wanneer de studie naar de lokatiealternatieven door de betrokken intercommunales voltooid was;

2.3.5.2. Overwegende, met betrekking tot het tweede middelonderdeel, dat er geen tegenstrijdigheid bestaat tussen het motief waarin wordt overwogen dat "het afwegen van lokatie-alternatieven, niet in het MER (een 'project-MER') diende te gebeuren, zoals vermeld onder deel 2, punt 2.3.2 van dit conform verklaard MER" en het motief waarin gesteld wordt dat de gevraagde vergunning niet toegekend kan worden zolang "geen studie is uitgevoerd naar de lokatie-alternatieven"; dat immers het eerste motief slaat op het "project-MER" dat de verzoekende partij als initiatiefnemer van het project diende op te stellen, terwijl het tweede motief refereert naar het "beleids-MER" dat naar luid van het uitvoeringsplan op initiatief van de betrokken intercommunales opgesteld dient te worden;

2.3.5.3. Overwegende dat het vierde middel ongegrond is;

2.4.1. Overwegende dat de verzoekende partij als vijfde middel aanvoert wat volgt :

"Schending van artikel 3, 4, en 6 van het Decreet van 24 juli 1996 houdende ruimtelijke planning (Planningsdecreet), en genomen met machtsoverschrijding,

Doordat het bestreden besluit de vergunning weigert om reden dat nog geen studie voorhanden is waarin zou afgewogen worden welke site of sites zowel vanuit het oogpunt van de transportmogelijkheden als vanuit het oogpunt van de inplanting ten opzichte van woongebieden en de reeds aanwezige milieubelasting, in aanmerking zou komen;

Terwijl, de afweging van de site of sites die zowel vanuit het oogpunt van de transportmogelijkheden als vanuit het oogpunt van de inplanting ten opzichte van woongebieden en reeds aanwezige milieubelasting in aanmerking zouden kunnen komen voor de inplanting van een afvalverbrandingsoven, niet kadert binnen de beoordelingsbevoegdheid met betrekking tot milieuvergunningaanvragen;

dat dergelijke afweging dient te gebeuren binnen het kader van het Planningsdecreet;

dat immers het Planningsdecreet ruimtelijke structuurplannen voorziet die gericht zijn op de duurzame ruimtelijke ontwikkeling ten behoeve van de huidige en de toekomstige generaties; dat daarbij de ruimtelijke aanspraken van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen, waarbij de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen op lange termijn voor het leefmilieu, de sociale, economische en culturele consequenties worden betrokken (artikel 4 Planningsdecreet);

dat derhalve bij de afweging of een site in aanmerking komt voor de inplanting van een afvalverbrandingsoven de ruimtelijke aanspraken van de verschillende maatschappelijke activiteiten tegen elkaar worden afgewogen;

dat enkel de in het Planningsdecreet aangeduide overheden volgens de in het Planningsdecreet bepaalde procedures via structuurplannen de inhoudelijke doelstellingen vervat in artikel 4 van het Planningsdecreet kunnen vastleggen;

dat bij de beoordeling van de milieuvergunningsaanvragen de vergunning-verlenende overheid deze aanvragen toetst aan de opties vervat in de structuurplannen, middels de uitvoering van de opties van deze structuurplannen in de ruimtelijke uitvoeringsplannen zoals gewestplannen (cfr. BOES, M., 'Het Decreet Ruimtelijke Planning van 24 juli 1996', T.R.O.S., 1997, bijz. nr., 18);

Zodat, de tegenpartij door de vergunning te weigeren wegens het ontbreken van een studie waarin zou afgewogen worden welke site of sites zowel vanuit het oogpunt van de transportmogelijkheden als vanuit het oogpunt van de inplanting ten opzichte van woongebieden en de reeds aanwezige milieubelasting, in aanmerking zou komen, de in het middel aangehaalde bepalingen schendt en haar macht overschreden heeft";

2.4.2. Overwegende dat de verwerende partij als volgt het middel weerlegt :

"De overwegingen op basis waarvan concludante de aanvraag geweigerd heeft, zijn niet strijdig met de bepalingen van het Planningsdecreet.

Teneinde te kunnen evalueren of de risico's voor de externe veiligheid, de hinder, de effecten op het leefmilieu, op de wateren, op de natuur en op de mens buiten de inrichting tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt, is er een bijkomende studie noodzakelijk.

Vastgesteld werd alleszins dat de installatie wordt ingeplant in een regio met een reeds aanzienlijke milieubelasting.

Deze studie heeft dan meer bepaald tot voorwerp aan te tonen dat de site het gunstigst is om het transport van het afval minimaal te houden.

Bovendien dient onderzocht te worden welke de gevolgen zijn van de inplanting t.o.v. de woongebieden en de reeds aanwezige milieubelasting.

Het woongebied aan de overzijde van het kanaal ligt immers in de overheersende winden.

Dergelijke bijkomende studie is geenszins de exclusieve bevoegdheid van de in het Planningsdecreet aangeduide overheden volgens de in het Planningsdecreet bepaalde procedures.

Cfr. ook de onder het eerste onderdeel van het vierde middel aangehaalde bepalingen, waaronder art. 5.2.1.4 § 1 VLAREM II.";

2.4.3. Overwegende dat de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord de volgende repliek geeft :

"(...) Het probleem is echter niet zozeer de bijkomende studie op zich genomen, maar wel dat op grond van deze bijkomende studie de milieuvergunningverlenende overheid de beschikbare ruimte in verband met afvalverbrandingsovens beheert. Enkel de planningmakende overheid is daartoe bevoegd. Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen bepaalt uitdrukkelijk dat de planningmakende overheid in de plannen van aanleg de bedrijventerreinen moet differentiëren en de zones voor afvalverwerking dient aan te duiden (p. 587). De milieuvergunningverlenende overheid die zelf deze zones aanduidt op basis van een beleidsregel, vervat in het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen, buiten de planningmakende overheid om begaat bijgevolg zonder twijfel machtsoverschrijding";

2.4.4. Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie nog wenst "aan te stippen" dat het aanwenden van het motief van de "beleids-MER"

in feite een anticipatieve toepassing inhoudt van het decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid, dat in een nieuwe titel IV een nieuwe regeling inzake milieueffecten- en veiligheidsrapportering bevat;

2.4.5. Overwegende dat het determinerend weigeringsmotief, te weten het vooralsnog ontbreken van een zogenaamd beleids-MER, op te stellen door de betrokken intercommunales, waarin "moet afgewogen worden welke site of sites zowel vanuit het oogpunt van de transportmogelijkheden als vanuit het oogpunt van de inplanting ten opzichte van woongebieden en de reeds aanwezige milieubelasting in het gebied in aanmerking komen", geenszins inhoudt dat het beleids-MER er toe strekt om in het Vlaamse Gewest de zones voor afvalverwerking "aan te duiden", zoals wordt voorgehouden in de memorie van wederantwoord; dat dit motief, ingegeven door de noodzaak om alle aspecten van preventie, recuperatie en verwijdering van de in het Vlaamse Gewest geproduceerde huishoudelijke afvalstoffen, inzonderheid deze van de provincies Antwerpen en Limburg, via een planmatig beleid te beheren, onmiskenbaar de behartiging van de bescherming van de mens en het leefmilieu dient en aldus rechtstreeks verband houdt met de bevoegdheid van de overheid die bevoegd is om uitspraak te doen over milieuvergunningaanvragen; dat met het nemen van het bestreden besluit op grond van de erin vermelde motieven, de verwerende partij zich dus geen bevoegdheid heeft toegeëigend die exclusief zou toekomen aan de overheden die instaan voor het beleid inzake ruimtelijke planning; dat de opmerking van de verzoekende partij in haar laatste memorie daaraan geen afbreuk doet; dat het middel niet gegrond is;

2.5.1. Overwegende dat de verzoekende partij als zesde middel aanvoert wat volgt :

"Schending van artikel 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het materiële motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en afgeleid uit het ontbreken van de rechtens vereiste juridische en feitelijke grondslag;

Doordat, eerste onderdeel, het bestreden besluit als volgt overweegt :

'Overwegende dat in het Uitvoeringsplan duidelijk is gesteld dat verbranding door een nieuwe techniek zoals pyrolyse en/of vergassing te overwegen valt voor nieuwe installaties; dat echter op dit ogenblik nog te veel onzekerheden bestaan en dat bijkomend onderzoek noodzakelijk is vooraleer tot dergelijke technieken wordt overgegaan;';

en doordat, het bestreden besluit verder stelt dat de meeste aangehaalde argumenten tot weerlegging van de weigeringsgronden principieel kunnen bijgetreden worden;

Terwijl, uit het advies dd. 5 februari 1998 van de afdeling milieuvergunningen, uit het advies dd. 6 februari 1998 van de gewestelijke milieuvergunningscommissie en uit het advies dd. 19 december 1997 van OVAM blijkt dat de installatie voldoet aan het BBT-principe;

dat dit ook blijkt uit het bij de milieuvergunningsaanvraag gevoegd milieu-effectrapport (zie pagina 64, deel 2; pagina 6, deel 12); dat dergelijk M.E.R. tot doel heeft de vergunningverlenende overheid voor te lichten (zie DE MULDER, J., 'Milieu-effect- en veiligheidsrapportage', in Milieurecht in België. Status Questionis Anno 1997, DEKETELAERE, K., Brugge, die Keure, 1997, 171) als ook zelfs uit de 'haalbaarheids-MER' die thans reeds blijkt opgesteld te zijn (zie blz. 46 van de niet-technische samenvatting van voormeld rapport: de voorkeur wordt gegeven aan technieken uit de eerste groep, met name deze van de directe verbranding, waaronder roosteroven (zie blz. 23 van voormelde samenvatting), zoals deze voorgesteld door verzoekende partij;

dat de vergunningverlenende overheid de adviezen van de adviesverlenende instanties, evenals de resultaten van het M.E.R. dient te betrekken in haar besluitvorming en haar beslissing moet verantwoorden (zie LAVRYSSEN, L., 'Milieu-effectrapportage', T. Gem., 1990, 305);

dat in het bestreden besluit nergens wordt aangeduid waarom afgeweken wordt van de adviezen en van de resultaten van het M.E.R.; dat het niet is omdat de minister zich niet wenst uit te spreken over de 'nieuwe technieken', dat hij de door verzoekende partij voorgestelde roosteroventechniek onbesproken diende te laten, in acht genomen de duidelijke uitspraken daarover door alle adviesverlenende instanties; dat het bestreden besluit derhalve niet afdoende gemotiveerd is en niet gedragen wordt door draagkrachtige motieven,

en doordat, tweede onderdeel, het bestreden besluit verder stelt dat 'de meeste aangehaalde argumenten tot weerlegging van de weigeringsgronden principieel kunnen bijgetreden worden';

Terwijl, uit het advies dd. 6 februari 1998 van de gewestelijke milieuvergunningscommissie blijkt dat de aangehaalde argumenten tot weerlegging van de weigeringsgronden kunnen bijgetreden worden;

dat in het bestreden besluit niet aangeduid wordt welke argumenten niet kunnen bijgetreden worden;

dat de bestreden beslissing niet afdoende gemotiveerd is;

Zodat, het bestreden besluit, door voorbij te gaan aan de vaststellingen van het M.E.R. en van de adviezen van de adviesverlenende instanties en daaromtrent geen eigen en afdoende redengeving bevat, de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen schendt";

2.5.2. Overwegende dat de verwerende partij daarop het volgende verweer voert :

"De weigering van de vergunning werd gebaseerd op volgende overweging : 'na datum van het beroepen besluit werd echter het beleid inzake verwijdering van huishoudelijk afval voor de komende jaren definitief vastgelegd; in deze beleidsplanning wordt een voorafgaande studie naar lokatie-alternatieven vastgelegd voor het huishoudelijk afval van de regio Limburg en Antwerpen, zodat momenteel nog geen vergunning voor een concreet project kan verleend worden'.

De overweging van concludante dat in het Uitvoeringsplan duidelijk gesteld is dat verbranding door een nieuwe techniek zoals pyrolyse en/of vergassing te overwegen valt voor nieuwe installaties doch dat echter op dit ogenblik nog te veel onzekerheden bestaan en dat bijkomend onderzoek noodzakelijk is

vooral eer tot dergelijke technieken wordt overgegaan, is bijgevolg niet van doorslaggevende aard om de vergunning -minstens voorlopig- te weigeren.

Verzoekende partij weet derhalve waarom concludante een negatieve beslissing heeft getroffen, zodanig dat het doel van de motivering bereikt is.

Cfr ROEF, A., Het milieuvergunningsdecreet, Vlarem I en de procedurele beginselen van behoorlijk bestuur : variaties op een zelfde thema?, R.W., 1994-1995, 282 :

'(...) Wanneer is er nu -volgens de recente rechtspraak van de Raad van State- sprake van een afdoende motivering?

(...)

- het doel van de motiveringsplicht erin bestaat dat de betrokkene weet waarom een voor hem ongunstige beslissing is genomen, derwijze dat hij zich met de ter beschikking staande rechtsmiddelen kan verweren tegen die beslissing door aan te tonen dat de erin tot uitdrukking gebrachte motieven niet gegrond zijn'.

Deze overweging werd overigens overgenomen uit de adviezen verleend door AMINAL en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie.

Concludante diende geenszins de voorgestelde roosteroventechniek onbesproken te laten.

Ook het feit dat concludante gesteld heeft dat de 'meeste' aangehaalde argumenten tot weerlegging van de weigeringsgronden principieel kunnen bijgetreden worden, is niet van dien aard dat de motiveringsplicht geschonden wordt, daar de doorslaggevende overweging tot weigering gelegen is in het ontbreken van een studie naar de lokatie-alternatieven";

2.5.3. Overwegende dat de verzoekende partij op bovenstaand verweer als volgt reageert :

"(...) Een onduidelijke motivering is niet afdoende (OPDEBEECK I. en COOLSAET A., Formele motivering van bestuurshandelingen, Administratieve Rechtsbibliotheek, die Keure, p. 150). De milieuvergunningverlenende overheid dient te motiveren waarom geen rekening gehouden werd met bepaalde adviezen en met de resultaten van het mer (OPDEBEECK I. en COOLSAET A., o.c., p. 211).

(...) Het bestreden besluit weigert in casu een duidelijk standpunt in te nemen, omdat er nog onvoldoende zekerheid omtrent de toe te passen technieken zou bestaan. Welke zogenaamde onzekerheden er nog zouden bestaan wordt echter in het bestreden besluit niet verduidelijkt. OVAM en de opstellers van het mer hadden blijkbaar wel voldoende zekerheid om tot een evaluatie van de techniek te komen.

Minstens had het bestreden besluit moeten verklaren waarom zij, in tegenstelling tot OVAM, VMM en Aminoal, geen duidelijk standpunt wou innemen.

(...) Ook had het bestreden besluit moeten aanduiden welke van de weigeringsmotieven van de bestendige deputatie dan wel gegrond zouden zijn en niet weerlegd werden.

Zonder vermelding van deze motivering kan verzoekende partij niet met kennis van zaken oordelen of een jurisdictioneel beroep wel nuttig is";

2.5.4. Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie stelt te volharden in haar middel;

2.5.5. Overwegende dat de verwerende partij terecht opmerkt dat in de beide onderdelen van dit middel kritiek wordt uitgebracht op overtollige motieven; dat dienvolgens het middel niet dient te worden onderzocht;

2.6.1. Overwegende dat de verzoekende partij als zevende middel aanvoert wat volgt :

"Schending van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, zoals vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering van 19 december 1997, van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het materiële motiveringsbeginsel en genomen uit de afwezigheid van de rechtens vereiste juridische en feitelijke grondslag,

Doordat het bestreden besluit overweegt dat 'bedoelde studie niet enkel bedoeld is om te bepalen of de verwijderingscapaciteit best in 1 installatie (in Antwerpen of Limburg) dan wel in 2 installaties (200.000 ton in Limburg en 150.000 in Antwerpen) wordt gerealiseerd; dat indien deze studieopdracht enkel hiertoe beperkt zou worden, huidige aanvraag zou kunnen ingewilligd worden beperkt tot 2 lijnen wat met circa 200.000 ton/j overeenkomt', doch verder overweegt dat 'evenwel in deze studie moet afgewogen worden welke site of sites zowel vanuit het oogpunt van de transportmogelijkheden als vanuit het oogpunt van inplanting ten opzichte van woongebieden en de reeds aanwezige milieubelasting in het gebied, in aanmerking komen; dat momenteel nog geen dergelijke studie voorhanden is';

Terwijl, verzoekende partij naar aanleiding van de hoorzitting van de gewestelijke milieuvergunningscommissie 'akkoord is indien de aanvraag slechts deels zou worden ingewilligd (2 in plaats van 3 lijnen) gelet op de in het Uitvoeringsplan berekende capaciteit voor Limburgs afval en het principe dat de aanwezige verbrandingscapaciteit in Vlaanderen best zo krap mogelijk wordt gehouden om preventie en hergebruik te stimuleren' (pagina 18 advies gewestelijke milieuvergunningscommissie);

dat uit het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 geenszins blijkt dat deze studie niet enkel bedoeld zou zijn om te bepalen of de verwijderingscapaciteit best in 1 installatie dan wel in twee installaties, in welke hypothese volgens het bestreden besluit een vergunning voor 2 lijnen zou kunnen verleend worden;

dat volgens het bestreden besluit in deze studie ook dient afgewogen te worden welke site of sites zowel vanuit het oogpunt van de transportmogelijkheden als vanuit het oogpunt van inplanting ten opzichte van woongebieden en de reeds aanwezige milieubelasting in het gebied, in aanmerking komen; dat volgens het bestreden besluit de vergunning dient geweigerd te worden omwille van het ontbreken van een studie waarin deze afweging onderzocht werd;

dat in het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 (pagina 181) enkel bepaald wordt dat een MER wordt uitgevoerd, waarin inzonderheid de locatiekeuze wordt onderzocht met als alternatieven één gezamenlijke of wel twee verschillende locaties; dat tevens volgens het Uitvoeringsplan in dit MER alle mogelijke beste beschikbare technieken moeten overwogen worden;

dat in het Uitvoeringsplan niet bepaald wordt dat afgewogen dient te worden welke site of sites zowel vanuit het oogpunt van de transportmogelijkheden als

vanuit het oogpunt van inplanting ten opzichte van woongebieden en de reeds aanwezige milieubelasting in het gebied, in aanmerking komen; dat de tegenpartij in het bestreden besluit een voorwaarde heeft toegevoegd waaraan het MER dat op grond van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 zou dienen uitgevoerd te worden, dient te voldoen; dat de tegenpartij door deze voorwaarde toe te voegen haar macht heeft overschreden, nu zij in een individuele beslissing omtrent een milieuvergunningaanvraag zo'n maatregel niet kon toevoegen;

dat de vergunning voor 2 lijnen derhalve niet kon geweigerd worden op grond van de overweging dat in deze studie ook dient afgewogen te worden welke site of sites zowel vanuit het oogpunt van de transportmogelijkheden als vanuit het oogpunt van inplanting ten opzichte van woongebieden en de reeds aanwezige milieubelasting in het gebied, in aanmerking komen; dat deze overweging de bestreden beslissing niet kan dragen en juridische grondslag mist; in acht genomen het feit dat de bestreden beslissing uitdrukkelijk erkent dat de aanvraag voor twee lijnen kan vergund worden, ware het niet dat er zogenaamd ook een onderzoek diende te gebeuren volgens criteria die het bestreden besluit zelf opgeeft en die geen steun vinden in het Uitvoeringsplan;

Zodat, het bestreden besluit, door de vergunning voor 2 lijnen te weigeren, de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen schendt";

2.6.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord doet gelden wat volgt :

"In het Uitvoeringsplan wordt bepaald dat een MER wordt uitgevoerd, waarin inzonderheid de lokatiekeuze wordt onderzocht met als alternatieven één gezamenlijke of wel twee verschillende lokaties.

Uiteraard dient er bij de lokatiekeuze rekening gehouden te worden met de transportmogelijkheden, de inplanting t.o.v. woongebieden en de reeds aanwezige milieubelasting.

Cfr bestreden beslissing :

'Overwegende dat bedoelde studie niet enkel bedoeld is om te bepalen of de verwijderingscapaciteit best in 1 installatie (...) dan wel in 2 installaties wordt gerealiseerd;

(...)

dat evenwel in deze studie moet afgewogen worden welke site of sites zowel vanuit het oogpunt van de transportmogelijkheden als vanuit het oogpunt van de inplanting t.o.v. woongebieden en de reeds aanwezige milieubelasting in het gebied, in aanmerking komen'.

De keuze van een lokatie zou anders zonder voorwerp zijn.

De inhoud van dergelijk onderzoek kadert in de uitvoering van de bestuurlijke vrijheid van concludante, die het algemeen belang nastreeft.

Concludante dient zich afdoende te laten voorlichten alvorens een beslissing tot het afleveren van een milieuvergunning voor een huisvuilverbrandingsinstallatie te nemen.

Dit kan ontegensprekelijk worden beschouwd als blijk van behoorlijk bestuur.

Cfr. de aangehaalde bepalingen in het eerste onderdeel van het vierde middel.

Cfr. naar analogie R.v.St., nr. 66.077, 24 april 1997, T.M.R., 1997/6, 493";

2.6.3. Overwegende dat de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord volgende repliek geeft :

"Verzoekende partij ging uitdrukkelijk akkoord met een vergunning van twee lijnen in plaats van 3 lijnen (p. 18 advies Gewestelijke Milieuvergunningscommissie). Verwerende partij stelt in haar besluit enerzijds dat, indien de studieopdracht beperkt zou zijn tot een onderzoek naar de keuze tussen één of twee afvalverbrandingsovens, de vergunning voor twee lijnen zou kunnen toegekend worden. Anderzijds overweegt verwerende partij echter dat de studieopdracht vermeld in p. 181 van het uitvoeringsplan een algemeen onderzoek naar de meest geschikte lokatie zou zijn, zodat momenteel nog niet voldoende informatie voorhanden zou zijn om een beslissing te nemen.

De bewoordingen van het uitvoeringsplan zijn duidelijk. De 'opdracht', zoals verwoord in dat plan, is beperkt tot een onderzoek dat nagaat of de afvalverbranding best in één dan wel in twee installaties zou plaatsvinden.

De milieuvergunningverlenende overheid begaat machtsoverschrijding door aan de betrokken bepalingen van het uitvoeringsplan een interpretatie te geven, die niet uit de bewoordingen van het uitvoeringsplan valt af te leiden.

De studieopdracht, zoals geformuleerd in het bestreden besluit, valt niet in het uitvoeringsplan terug te vinden. Zij voegt voor de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag inzake afvalverbrandingsovens een voorwaarde toe, die noch gesteund is op het MVD en haar uitvoeringsbesluiten noch gegrond is op het afvalstoffendecreet en haar uitvoeringsbesluiten.

Er is immers geen wettelijke of reglementaire bepaling die oplegt aan de aanvrager om te onderzoeken welke de beste keuze is van een site, 'rekening houdend met transportmogelijkheden en de milieubelasting', om de eenvoudige reden dat een aanvraag ipso facto reeds een locatie vastlegt en ter beoordeling voorlegt";

2.6.4. Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie stelt te volharden in het middel;

2.6.5. Overwegende dat de onder punt 3.3.4.-1.3. vooropgestelde actie op pagina 181 van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 luidt als volgt :

"Voor de ontbrekende capaciteit voor een gedeelte van de provincie Antwerpen en voor de provincie Limburg, in totaal geraamd op maximum 350.000 ton, wordt een MER uitgevoerd. In dit MER wordt inzonderheid de locatiekeuze onderzocht met als alternatieven één gezamenlijke of wel twee verschillende locaties.

Bij twee locaties wordt de bijkomende verwerkingscapaciteit voor het gedeelte van de provincie Antwerpen geraamd op 150.000 ton en voor de provincie Limburg op 200.000 ton.

De bestaande installatie te Houthalen moet op termijn worden afgebouwd. Alle mogelijke beste beschikbare technieken (bv. scheiden-vergisten, pyrolyse, ...) moeten worden overwogen.

Initiatiefnemer : betrokken intercommunales

Betrokkenen : provincie Antwerpen en Limburg, privé-partners, VMH

Timing: 1997-2001";

dat het onderzoek van de "locatiekeuze", waarvan sprake in voormelde actie, slechts zinvol is wanneer bij dat onderzoek ook alle relevante factoren betrokken worden die de keuze van een bepaalde locatie boven een andere kunnen verantwoorden; dat,

gelet op het feit dat het gaat om een installatie voor de verwijdering van afvalstoffen, het aannemelijk is dat de transportmogelijkheden en de kenmerken van de onmiddellijke omgeving van cruciaal belang zijn om te beoordelen of een bepaalde locatie al dan niet in aanmerking komt voor de eventuele vestiging van dergelijke inrichting; dat, gelet op de mogelijke milieu-effecten van een inrichting voor de verwijdering van afvalstoffen, het evenmin onredelijk is dat de betrokken overheden een onderzoek verrichten ten einde, na afweging van alle zich aandienende gegevens en alternatieven, de uit milieu-oogpunt meest geschikte vestigingsplaatsen aan te duiden en dat pas op basis van dat primair onderzoek wordt uitgemaakt of aan de benodigde afvalverwerkingscapaciteit tegemoet wordt gekomen door één "grote" dan wel door twee "kleinschalige" installaties; dat immers de concentratie van de hinder in één installatie of de spreiding ervan via twee installaties afhankelijk kan zijn van de graad van geschiktheid van een bepaalde locatie; dat in elk geval de betrokken actie van het uitvoeringsplan uit veel meer bestaat dan de invulling van de verwerkingscapaciteit, en dat dit laatste zelfs afhankelijk is van het resultaat van het onderzoek naar de mogelijke vestigingsplaatsen; dat de omstandigheid dat de verzoekende partij tijdens de hoorzitting van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie heeft verklaard dat zij kan instemmen met een gedeeltelijke inwilliging van haar aanvraag op het vlak van de verwerkingscapaciteit van de installatie, geenszins afbreuk doet aan het decisieve weigeringsmotief van het bestreden besluit dat betrekking heeft op de afweging van de mogelijke locatie-alternatieven in een zogenaamd beleids-MER; dat het zevende middel ongegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De bij arrest nr. 80.010 van 29 april 1999 bevolen schorsing wordt opgeheven.

Artikel 3.

De kosten van de vordering tot schorsing en van het annulatieberoep, bepaald op 347,06 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 123,95 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negenentwintig juni tweeduizend en zes, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

E. IMPENS.

M.-R. BRACKE.