

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 67.974 van 4 september 1997
in de zaak A. 39.760/VII-8561.**

In zake : de n.v. DUBOIS-VAN DEN BOSCH en Cie (in
faling),

Rechtsgeding hervat door :
Mr. B. TOPPET-HOEGARS, curator,
kantoor houdende te TONGEREN,
Bilzersteenweg 341

tegen :

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

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

Gezien het verzoekschrift dat de
n.v. DUBOIS-VAN DEN BOSCH en Cie op 18 november 1988
heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het
besluit van 12 september 1988 van de
Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Landinrichting en
K.M.O.-beleid, waarbij aan de verzoekende partij een
vergunning op proef werd verleend tot exploitatie van
een schrootopslagplaats met ontlakinstallaties en
hermelten van metalen te Dilsen, Kanaalstraat 20,
kadastraal bekend Sectie C, nrs. 42/D2 e.a. voor een
termijn van 2 jaar met ingang van 12 september 1988;

Gezien de toelichtende memorie;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur
E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de beschikking van 21 maart 1996
die de neerlegging ter griffie van het verslag en van
het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 12 mei 1997 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 5 juni 1997;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat M. RYELANDT, die verschijnt voor de verzoekende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur E. LANCKSWEERDT;

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

1. Over de rechtspleging.

Overwegende dat de verwerende partij, ofschoon haar bij beschikking nr. 871 van 15 februari 1989 een termijnverlenging van 30 tot 90 dagen werd toegestaan, geen memorie van antwoord heeft ingediend, noch een administratief dossier heeft neergelegd; dat het niet naleven van de haar door artikel 6 van het procedurereglement opgelegde verplichting tot gevolg heeft dat de versie der feiten van de verzoekende partij gestoeld op de door haar neergelegde stukken als juist moet worden beschouwd;

2. Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaak de volgende zijn :

2.1. Het bedrijf van de verzoekende partij was een schrootverwerkend bedrijf gespecialiseerd in de afbraak van fabrieken, machines en het slopen van schepen. Het hield zich bezig met de exploitatie van recuperatiematerialen, nl. de verhandeling van diverse schrootsoorten, herbruikbare materialen en zuivering van herbruikbare materialen.

De verzoekende partij kocht een perceel gelegen langs de Zuid-Willemsvaart waar zich de ruïnes van een oude zinkfabriek bevonden. In de bodem van de terreinen van de oude zinkfabriek bevonden zich massa's milieuvervuilende assen onder meer zink, cadmium en lood.

Op 19 april 1973 verleende de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg aan verzoekster een exploitatievergunning (ARAB) voor de oprichting van een schrootverwerkend bedrijf. De vergunning werd verleend voor een termijn van 30 jaar, tot 19 april 2003 dus.

2.2. Op 27 maart 1985 greep een inspectiebezoek plaats bij de verzoekende partij. In een schrijven van 10 april 1985, uitgaand van OVAM en gericht aan de verzoekende partij, werd gesteld dat er nog geen vergunning werd afgeleverd voor de exploitatie van een inrichting voor schrootopslag, niettegenstaande die activiteit vergunningplichtig is overeenkomstig het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen. Medegedeeld werd dat de verzoekende partij zich binnen de maand in orde diende te stellen door ofwel het indienen van een vergunningsaanvraag, ofwel het stopzetten van de activiteiten.

2.3. Op 15 april 1986 meldde de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg aan de verzoekende partij ontvangst van een vergunningsaanvraag met als voorwerp :

"het bekomen van een vergunning voor het exploiteren van een schrootopslagplaats met ontlakinstallaties en hersmelten van metalen, op de percelen sectie C, nrs. 42/D2 e.a. (zie aangehecht kadasterplan) van de eerste Afdeling van het kadaster van de gemeente Dilsen, Kanaalstraat 20".

Eveneens op 15 april 1986 werd een exemplaar van de vergunningsaanvraag gestuurd naar de adviesverlenende instellingen met het verzoek hun advies uit te brengen binnen de voorgeschreven termijn van 30 dagen.

Uit het onderzoek van de aanvraag bleek dat een bijkomend studieverlag nodig was, dat op het provinciebestuur toekwam op 27 juni 1986. Een nieuw ontvangstbewijs werd aan de aanvrager betekend op 29 juli 1986, en op dezelfde datum werden de adviesverlenende instellingen eveneens in kennis gesteld van het aanvullend studieverlag en verzocht hun advies uit te brengen binnen de voorgeschreven termijn van 30 dagen, te rekenen vanaf de datum van ontvangst van de adviesaanvraag.

2.4. Nadat een aantal instanties advies hadden uitgebracht, weigerde de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg op 17 februari 1988 de gevraagde vergunning op basis van volgende overwegingen :

"Overwegende dat deze inrichting, wat het grondwater betreft, gelegen is in een uiterst kwetsbare zone;

Overwegende dat uit het onderzoek van de zaak blijkt dat gelet op het aan de gang zijnde saneringsonderzoek voor het betrokken gebied, het gepast voorkomt momenteel geen vergunningen te verlenen, voor vestigingen in dat gebied; dat eveneens dient opgemerkt te worden dat in geval het gebied na sanering toch nog een industriële bestemming kan krijgen, er rekening dient mee gehouden te worden dat het betreffend terrein ten vroegste tegen eind 1989

ter beschikking kan worden gesteld en bovendien in elk geval geldt dat bij de inplanting van nieuwe industrieën met een aantal beperkingen inzake afwerking van het terrein zal moeten rekening gehouden worden, waardoor de nieuwe inrichting kadert in de totaliteit van het saneringsplan voor dit gebied;

Overwegende derhalve dat er aanleiding bestaat de gevraagde vergunning niet te verlenen".

In de aanhef van het weigeringsbesluit van 17 februari 1988 werd ook geciteerd uit het advies van OVAM, waarin onder meer te lezen staat wat volgt :

- "- de n.v. Zinkfabriek heeft ter plaatse tot op een diepte van 2,5m zinkslakken gestort; de analyse-resultaten van het putwater op een diepte van 13m wijzen hier dan ook op,
- het Cd-gehalte bereikt hier een waarde van 13,2mg/l, het Zn-gehalte 46,2mg/l, het Al-gehalte 7mg/l en het loodgehalte 7,3 mg/l,
- in vergelijking met het kanaalwater is dat een concentratiefactor van 1000 x hoger,
- algemeen dient gesteld te worden dat de volksgezondheid en de arbeidsveiligheid bedreigd zijn hetgeen zowel geldt voor de huidige activiteiten : opslag schroot, olie, slib, exploitatie van Al-oven en ontlakinstallatie, als voor de bodem en ondergrond van het terrein,
- derhalve ook ongunstig advies gegeven wordt en wordt opgemerkt dat het terrein en de omliggende terreinen, eveneens van de vroegere Zn-fabriek; vooraleer enige activiteit mogelijk is, grondig dienen te worden gesaneerd;
- gezien de omvang van de bodem- en grondwaterverontreiniging werd het terrein van de oude Zn-fabriek, opgenomen in de lijst met prioritair te onderzoeken black-points die door OVAM aan de Gemeenschapsminister werden overgemaakt".

2.5. Met een schrijven van 14 maart 1988 diende de verzoekende partij bij de Gemeenschapsminister bevoegd voor het leefmilieu, beroep in tegen het weigeringsbesluit van 17 februari 1988.

2.6. Tijdens de beroepsprocedure richtte de verzoekende partij ook een schrijven naar Zijne Majesteit de Koning, hetgeen aanleiding heeft gegeven tot een antwoord van 1 juni 1988 van de

Gemeenschapsminister bevoegd voor het leefmilieu, waarin onder meer te lezen staat wat volgt :

"In ieder geval kan ik nu reeds stellen dat het verlenen van exploitatievergunningen op terreinen van de voormalige zinkfabriek niet kan losgekoppeld worden van de plannen voor globale sanering van dit gebied".

2.7. Op 12 september 1988 werd de thans bestreden beslissing genomen. Met deze beslissing, die aan de verzoekende partij betekend werd met een van OVAM uitgaand aangetekend schrijven van 21 september 1988 werd het beroep van de verzoekende partij gedeeltelijk gegrond verklaard, de beslissing van de bestendige deputatie van 17 februari 1988 vernietigd en een vergunning op proef verleend voor een termijn van twee jaar en onder de voorwaarden gevoegd als bijlage bij het besluit.

3. Over de gegrondheid van het beroep.

3.1.1. Overwegende dat de verzoekende partij een eerste middel ontleent aan de schending van de artikelen 26 en 27 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen (afvalstoffendecreet) en van de artikelen 4 en 7 van "het exploitatievergunningsbesluit van 3 april 1982" doordat een aantal adviesverlenende instanties niet binnen de voorgeschreven termijn van 30 dagen na de vergunningsaanvraag hun advies hebben uitgebracht, doordat de bestendige deputatie buiten de bij artikel 26, § 3, van het afvalstoffendecreet voorgeschreven termijn heeft beslist, doordat zij nooit in kennis werd gesteld van een eventuele "aanhouding van de beslissing", doordat zij buiten de voorgeschreven termijn op de hoogte werd gebracht van de bijkomende studie, doordat de verwerende partij meer dan 60 dagen na het instellen van het beroep een beslissing heeft genomen en doordat niet de verwerende partij, maar OVAM,

haar op de hoogte heeft gebracht van de bestreden beslissing;

3.1.2. Overwegende dat in het auditoraatsverslag dat middel ongegrond is bevonden; dat ter terechtzitting de verzoekende partij uitdrukkelijk verklaart dat middel niet langer aan te houden;

3.2.1. Overwegende dat de verzoekende partij een vierde middel ontleent aan de schending van de motive-ringsplicht; dat zij dat middel als volgt uiteenzet :

"Een besluit moet worden gedragen door de motive-ring die aan het besluit is gegeven.

De aan het besluit gegeven motivering dient een deugdelijke grondslag in de feiten te vinden.

Er dienen voldoende feitelijke gegevens te zijn die kunnen worden geacht van zodanige aard te zijn dat de overheid ze redelijkerwijze in aanmerking mocht nemen om het besluit te treffen.

De Vlaamse Executieve nam een besluit tot toekenning van een vergunning op proef voor 2 jaar voor een beperkt deel van het terrein, op grond van de enkele overweging dat 'de site behoort tot de door de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij opgestelde lijst van prioritair te onderzoeken en te saneren black-points ...'

Verder stelt zij dat '... in afwachting van deze sanering een beperkt deel van het terrein kan worden gebruikt als opslagplaats ...'.

Het is niet omdat saneringsmaatregelen gepland zijn, dat daarom geen vergunning voor langere termijn kan worden afgeleverd.

De overweging dat 'de site behoort tot de door OVAM opgestelde lijst van prioritair te onderzoeken black-points ...' is onvoldoende om het besluit te dragen.

De Vlaamse Executieve steunde zich hierbij op het advies van één enkele adviesverlenende instelling, nl. OVAM.

Voornoemd (ongunstig) advies werd destijds verleend naar aanleiding van de beslissing van de Bestendige Deputatie, zonder kennis te hebben genomen van de bijkomende studie.

Het advies van alle andere adviesverlenende instellingen was gunstig.

De motivering mag zich niet beperken tot algemene en abstracte regelen, maar moet rekening houden met de bijzonderheden van de toestand, die tot het besluit aanleiding heeft gegeven. (R.v.s. COUNE, 5 februari 1970, nr. 13.941).

De algemene overweging dat dient gesaneerd te worden motiveert niet het besluit tot afgifte van een vergunning op proef voor slechts 2 jaar.

Het besluit van de Vlaamse Executieve van 12.9.88 is niet, minstens onvoldoende gemotiveerd";

3.2.2. Overwegende dat de bestreden beslissing wordt geschraagd door volgende motieven :

"Overwegende dat de site behoort tot de door de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij opgestelde lijst van prioritair te onderzoeken en te saneren black-points;

Overwegende dat in afwachting van deze sanering een beperkt deel van het terrein kan worden gebruikt als opslagplaats voor schroot met ontlakinstallatie en hersmelten van metalen;

Overwegende dat het uitvoeren van werkzaamheden op sterk verontreinigd terrein niet betekent dat de exploitatie niet meer gebonden is aan strenge uitbatingvoorwaarden;

Overwegende dat geen activiteiten kunnen worden verricht die het saneren in de weg staan;

Overwegende dat de giftige afval, waarvan onder meer sprake in het verslag van vaststelling van 15 april 1988, onmiddellijk en op een legale wijze moet worden verwijderd";

dat onder artikel 2, § 2, van de uitbatingvoorwaarden wordt bepaald :

"Het perceel Sie C nr. 42d/2 moet opgeruimd worden met het oog op de uit te voeren sanering van het terrein. Na de sanering van dit perceel kan het weer als opslagplaats gebruikt worden om de sanering van de andere percelen toe te laten";

dat uit het advies van OVAM, dat in eerste aanleg werd uitgebracht en dat volgens de bewoordingen van het bestreden besluit tijdens de beroepsprocedure werd bevestigd, blijkt dat deze instelling van oordeel is dat de terreinen dienen te worden gesaneerd "vooraleer enige activiteit mogelijk is";

3.2.3. Overwegende dat in principe een mogelijke of zelfs geplande saneringsoperatie er niet aan in de weg staat dat een exploitatie- of afvalstoffenvergunning

wordt verleend; dat, immers, het gegeven dat een exploitatie- of afvalstoffenvergunning werd verleend geen beletsel vormt voor het bestuur om naderhand een bodemsanering overeenkomstig de daartoe geëigende procedure uit te voeren; dat weliswaar een bodemsanering er toe kan leiden dat de exploitatie al dan niet tijdelijk niet kan worden verdergezet of dat de exploitatiewijze tijdelijk ingrijpende aanpassingen moet ondergaan, maar dat dit op zich geen reden vormt om bij voorbaat elke exploitatie- of afvalstoffenvergunning te weigeren of zoals te dezen die vergunning slechts voor een heel korte termijn en met ingrijpende beperkingen te verlenen; dat de verwerende partij door geen memorie van antwoord, noch het administratief dossier, noch een laatste memorie in te dienen voor de Raad van State geen argumenten aanbrengt die aannemelijk maken dat in casu de in de bestreden beslissing in het vooruitzicht gestelde bodemsanering toch een afdoend motief vormde om de vergunning slechts toe te staan voor een termijn van twee jaar; dat daarbij niet kan worden voorbijgegaan aan de vaststelling dat die bodemsanering op het ogenblik waarop de bestreden beslissing werd genomen op juridisch vlak zelfs nog geen begin van concrete gestalte had gekregen; dat, wat meer is, uit een faxbericht van 18 september 1995 vanwege de verwerende partij als antwoord op de vraag van het auditoraat naar de actuele stand van zaken blijkt dat op laatstgenoemde datum nog steeds geen bodemsanering op de terreinen van de verzoekende partij werd uitgevoerd; dat ter terechtzitting de verzoekende partij verklaart dat pas recentelijk in 1997 met de bodemsanering zou zijn gestart; dat de door de verwerende partij aan de dag gelegde inertie tot het besluit noopt dat de kritiek van de verzoekende partij op de gebrekkige motivering van de bestreden beslissing gegrond is; dat het vierde middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 12 september 1988 van de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Landinrichting en K.M.O.-beleid, waarbij aan de n.v. DUBOIS-VAN DEN BOSCH en Cie een vergunning op proef werd verleend tot exploitatie van een schrootopslagplaats met ontlakinstallaties en hersmelten van metalen te Dilsen, Kanaalstraat 20, kadastraal bekend Sectie C, nrs. 42/D2 e.a. voor een termijn van 2 jaar met ingang van 12 september 1988.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Artikel 3.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare
terechtzing, op vier september 1900 zevenennegentig,
door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	D. VERBIEST,	staatsraad,
	R. STEVENS,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

M.-R. BRACKE.