

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 81.474 van 29 juni 1999
in de zaak A. 50.195/VII-16.360.**

In zake : Jacques MORRENS,
burgemeester van de gemeente BONHEIDEN,
die woonplaats kiest bij
Advocaat M. FAURE,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Mechelsesteenweg 210 A

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat L. SWARTENBROUX,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Brederodestraat 13.

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

Gezien het verzoekschrift dat
Jacques MORRENS op 8 februari 1993 heeft ingediend om de
vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse
minister van openbare werken, ruimtelijke ordening en
binnenlandse aangelegenheden van 16 december 1992,
houdende vernietiging van het stopzettingsbevel tot het
verwerken van afvalstoffen van de burgemeester van de
gemeente Bonheiden van 19 oktober 1992;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van
antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Adjunct-
auditeur C. ADAMS;

Gelet op de beschikking van 23 februari 1998 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 regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 29 april 1999 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 3 juni 1999;

Gehoord het verslag van M.-R. BRACKE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat M. FAURE, die verschijnt voor de verzoekende partij en Advocaat L. SWARTENBROUX, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur C. ADAMS;

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

1. Over de gegevens van de zaak

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

1.1. In de loop van 1989 worden er in opdracht van het ministerie van openbare werken op het grondgebied van de gemeente Bonheiden aan de rijksweg N 15 (door verzoeker "Verbindingsweg Mechelen-Bonheiden, Rijksweg 121" genoemd) werken uitgevoerd, bestaande uit grondwerken, waterafvoer en verhardingen op het vak

Nekkerspoel-Mechelsesteenweg. Het bevel tot aanvatting der werken wordt gegeven op 17 februari 1989.

Reeds in 1987-1988 werd overwogen om metaalslakken, afkomstig van onder andere de METALLURGIE HOBOKEN-OVERPELT, bij wijze van proef voor bepaalde toepassingen bij wegeaanleg te gebruiken en dit volgens een studie van prof. dr. VERLOO van de R.U.G.

Concreet voor de werken aan de N 15 te Bonheiden, is de O.V.A.M. volgens schrijven van 18 november 1988 akkoord gegaan met het gebruik van 20.000 m³ gekorrelde metaalslakken, afkomstig van de METALLURGIE HOBOKEN-OVERPELT, als ophopingsmateriaal in een experimenteel proefvak aldaar onder volgende voorwaarden :

- dat het onderste deel van de aangebrachte slakken gelegen is op de hoogte van het bestaande maaiveld of erboven;
- dat de door MHO geleverde metaalslakken van het "gewassen type" zijn;
- dat er opvangmogelijkheden voorzien worden voor het eventuele percolaat via de drainagegrachten;
- dat de mogelijkheid voorzien wordt om de nodige peilputten aan te leggen, teneinde het experiment te kunnen opvolgen.

1.2. Wanneer de werken in uitvoering zijn, stelt de verzoeker vast dat er grote hoeveelheden metaalslakken worden aangevoerd om in de fundering van de rijksweg N 15 aan te leggen.

Verzoeker beschouwt deze metaalslakken als afvalstoffen en het blijkt dat noch de aannemer noch de opdrachtgever over een vergunning beschikken om afvalstoffen te verwerken.

Op 7 december 1989 legt verzoeker klacht neer in handen van de onderzoeksrechter en op 8 december 1989 legt hij klacht neer bij het parket tegen de METALLURGIE HOBOKEN-OVERPELT, tegen de aannemer n.v. VAN

BROEKHOVEN'S en tegen de opdrachtgever der werken, het ministerie van openbare werken.

Tevens geeft verzoeker op 18 december 1989 op grond van artikel 54 en 55 van het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 een (eerste) bevel om de "de verwerking en storting van afvalstoffen, te weten metaalslakken, stop te zetten op het grondgebied van Bonheiden op het trace van de N 15 voorheen N 121 tussen de grens van Mechelen en de Mechelsesteenweg".

1.3. Dit stopzettingsbevel wordt niet vernietigd of geschorst. Wel raadpleegt de minister ingevolge voormelde stopzetting diverse betrokken instanties voor advies of overleg.

De voornaamste standpunten kunnen als volgt worden samengevat :

- A.R.O.L., bestuur landinrichting, dienst natuurbehoud deelt op 4 januari 1990 mee dat de wet op het natuurbehoud van 12 juli 1973 in casu niet van toepassing is;
- De raadsman van verzoeker zet in een uitgebreide nota uiteen dat het in casu om afval gaat, dat het gebruik ervan voor wegeaanleg vergunningsplichtig is, ook al betreft het een proefproject en dat de verzoekende partij bevoegd was om een stopzettingsbevel te geven;
- De V.M.Z. deelt op 26 januari 1990 mee dat ingevolge de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van oppervlaktewateren tegen verontreiniging een lozingsvergunning verplicht is voor zover er percolaatwater in de langsgracht terecht zou komen. Dit laatste zou volgens een deskundige echter niet het geval zijn;
- Het ministerie van leefmilieu, bestuur der wegen bevestigt op 13 februari 1990 dat de metaalslakken zouden bruikbaar zijn als draineermateriaal, ophogingsmateriaal of materiaal voor onderfundering en dat er minimale uitlogging zou zijn;

- De Belgische Geologische Dienst van het Mijnwezen wijst op 20 februari 1990 op de plaatselijk permanent hoge grondwaterstand en de hoge concentraties zware metalen in de te gebruiken metaalslakken. Zonder bijkomende informatie over de afwerking van de autoweg en over de geplande voorzorgsmaatregelen, staat de dienst zeer terughoudend tegenover het gebruik van metaalslakken voor wegenbouw. Er wordt gewezen op de erg negatieve ervaring in Noord-Limburg met het gebruik van metaalslakken voor het verharden van wegen.
- De O.V.A.M. oordeelt volgens schrijven van 23 februari 1990 dat het onderzoek naar hergebruik van afvalstoffen tot haar taken behoort. Zij verwijst naar de onderzoeksresultaten van prof. dr. VERLOO, die zowel op milieu-hygiënisch als op bouwtechnisch vlak goede resultaten gaven. De aanleg van een proefvlak, gecombineerd met voorzorgsmaatregelen en controlemogelijkheden, was daarom logisch. Ook juridisch zou de zaak sluitend zijn omdat het een taak van de O.V.A.M. betreft op grond van artikel 13, § 1, 11° van het afvalstoffendecreet en omdat het in casu om rechtstreeks hergebruik van metaalslakken gaat, activiteit die niet vergunningsplichtig zou zijn ingevolge artikel 25 van hetzelfde decreet. Derhalve zou het optreden van verzoeker onverantwoord zijn.
- In een navolgende nota van 17 april 1990 weerlegt de O.V.A.M. het standpunt van de Belgische Geologische Dienst op technische gronden, meer bepaald op grond van een onderzoek van prof. dr. VERLOO.
- In een nota van de juridische dienst voor aannemingsopdrachten bij het ministerie van openbare werken, verzonden aan de minister op 13 maart 1990, wordt het standpunt van de verzoekende partij als uiteengezet in de nota van haar raadsman, weerlegd.

In de nota wordt besloten dat de metaalslakken géén afvalstof vormen, omdat zij rechtstreeks herbruikbaar zijn en als grondstof bestemd zijn. Er is ook geen vergunning nodig omdat hergebruik van afvalstoffen niet als "verwijdering" of "opslag" moet worden beschouwd.

1.4. Aanvankelijk wil de minister de metaalslakken ter plaatse laten en een afvalverwijderingsvergunning aanvragen : bij schrijven van 7 februari 1990 vraagt de minister aan de directeur-generaal van het bestuur der wegen om een "vergunningsaanvraag in te dienen zoals bepaald in het decreet van 02.07.1981 betreffende het beheer van afvalstoffen."

Op 23 maart 1990 vraagt de minister echter de "metaalslakken te laten verwijderen en te vervangen door geschikt ophogingsmateriaal."

Op vraag van verzoeker bericht de minister dat hij hem ten spoedigste de aanvangsdatum van de verwijderingswerken zal meedelen.

Er wordt onderzocht op welke manier de verwijdering van de metaalslakken kan geschieden.

Volgens een brief van O.V.A.M. van 25 april 1990 moeten de metaalslakken op een klasse 1-stortplaats voor industriële afvalstoffen worden gestort gezien het industriële afvalstoffen zijn die niet meer in een pilootproject kunnen worden gebruikt.

Volgens een brief van het ministerie van openbare werken, bestuur der wegen, van 8 mei 1990, zou het totale bedrag van de operatie kunnen oplopen tot 120 miljoen BF. Er worden nog diverse voorstellen gedaan met zeer verschillende kostprijzen, waarbij hergebruik van de kwettieuze metaalslakken voor andere werken wordt voorzien.

Op 31 oktober 1991 volgt een aanvullende studie van prof. dr. VERLOO van de R.U.G., waarin onder meer het volgende wordt gesteld :

- eerder onderzoek had aangetoond dat metaalslakken wel hoge concentraties aan metalen bevatten, doch dat die slechts een zeer beperkte uitloogbaarheid vertoonden. Volgens een modelstudie zou de ecologische impact van gebruik van de slakken verwaarloosbaar zijn, voor zover ze zouden worden afgedekt met een ondoordringbare laag beton of asfalt;
- op grond van die resultaten werd een proefstrook te Bonheiden aangelegd met controle-peilputten erlangs;
- waar het de bedoeling was de laag slakken na 4 à 6 maanden af te dekken, is dit niet gebeurd (ingevolge het eerste stopzettingsbevel). In het grondwater zijn dan verhoogde concentraties aan metalen aangetroffen, met maxima 6 à 9 maanden na het aanbrengen van de slakken. Na 16 maanden blijkt dat de toestand gestabiliseerd is op een concentratieniveau dat als onschadelijk kan worden bestempeld. Bij afdekking zou het effect van de slakken beduidend geringer zijn geweest.

1.5. Op 10 januari 1992 vindt een vergadering plaats tussen een afvaardiging van het gemeentebestuur van Bonheiden en een lid van het kabinet van de minister van openbare werken.

Op deze vergadering wordt gewezen op voormeld verslag van prof. dr. VERLOO en wordt door de kabinetsattaché voorgesteld de metaalslakken verder te gebruiken als ophogingsmateriaal en ze af te dekken met een ondoordringbare laag beton of asfalt.

Verzoeker bevestigt echter zijn standpunt dat hij akkoord moet gaan indien de overheid beschikt over een decretale vergunning tot gebruik van metaalslakken als ophogingsmateriaal doch dat de slakken afgevoerd moeten worden als die vergunning niet voorhanden is.

Op 10 juni 1992 bevestigt prof. dr. VERLOO schriftelijk zijn standpunt en voegt hij er een volledig

overzicht van het onderzoek bij, inbegrepen de meetresultaten. Zijn besluit voor wat betreft de situatie op dat ogenblik luidt als volgt :

"Er is dus nu zeker geen bezwaar meer tegen het verder afwerken van de weg : wat snel uitloogbaar was is uitgeloozd doch de concentraties in het grondwater zijn praktisch terug gevallen op de achtergrondwaarden. Als de metaalslakken nadien ook mechanisch afgeschermd zijn van de omgeving en van directe weersinvloeden is ook op lange termijn geen schadelijke milieuinvloed te verwachten."

Bij schrijven van 12 augustus 1992 bevestigt het bestuur milieuvergunningen dat geen milieuvergunning vereist is voor het gebruik van de non ferro-metaalslakken als ophogingsmateriaal in de wegenbouw omdat dit geen "stortplaats" noch een "opslag" vormt. Het zou eigenlijk een "hergebruik" van afvalstoffen betreffen. Uit de inhoud is vooral het volgende van belang :

"Uit bovenstaande definities blijkt duidelijk dat het gebruik van non ferro-metaalslakken als ophogingsmateriaal niet onder het begin 'stortplaats' en nog minder onder het begrip 'opslag' vallen. Bedoeld gebruik van de non ferro-metaalslakken is derhalve niet als hinderlijke inrichting ingedeeld en is bijgevolg ook niet onderworpen aan de Vlaremmvergunningsplicht. Eigenlijk betreft het hier overigens een hergebruik van bedoelde afvalstoffen, zijnde een afvalverwijderingsmethode die volgens artikel 104 van titel II van het VLAREM absolute prioriteit geniet. Voormeld artikel stelt inderdaad een algemeen verwijderingsbeginsel vast volgens hetwelk voor de verwijdering van afvalstoffen juist voorkeur dient gegeven aan "het hergebruik, de terugwinning of recuperatie van de afvalstoffen". Het hergebruiken van afvalstoffen dient bijgevolg gestimuleerd. Het voorgaande laat uiteraard onverlet de eventuele erkenningen en meldingsplicht van toepassing in het kader van het afvalstoffendecreet.

Valt bedoeld gebruik van metaalslakken buiten de Vlaremmvergunningsplicht, dan lijkt het mij toch aangewezen dat vanuit milieuhygiënisch oogpunt de nodige zorg zou worden besteed inzonderheid aan mogelijke risico's voor bodem- en grondwaterverontreiniging. Deze zorg dient bij de aanleg van wegen overigens niet alleen besteed aan het (her)gebruik van afvalstoffen maar evenzeer aan grondstoffen of producten die bij de aanleg van wegen

worden gebruikt. In dat verband acht ik het aange-
wezen dat voor de aanwending van bedoelde
afvalstoffen alsook voor andere grondstoffen en
producten minimale milieuvoorwaarden zouden worden
gesteld (bv. op te nemen in type-bestek) met
betrekking tot de uitloogbaarheid van gevaarlijke
stoffen. Als criteria zouden hiervoor kunnen in
aanmerking komen dezelfde criteria als deze die in
artikel 109 van titel II van het VLAREM zijn gesteld
voor het storten van afvalstoffen. Uiteraard zijn
hieromtrent zeker ook de resultaten van de studie
gedaan door prof. dr. ir. Marc Verloo heel
bruikbaar."

1.6. Bij schrijven van 8 september 1992 deelt het
ministerie van openbare werken aan het college van
burgemeester en schepenen van de gemeente Bonheiden het
standpunt mee dat het kwestieuze gebruik van metaalslak-
ken niet als hinderlijke inrichting is ingedeeld en
derhalve niet onderworpen is aan de Vlarem-vergunnings-
plicht en dat de dienst overweegt de werken per 1
oktober 1992 te hervatten.

In antwoord hierop bevestigt verzoeker zijn
standpunt bij schrijven van 14 september 1992 dat de
metaalslakken afvalstoffen zijn en dus vergunningsplich-
tig zijn. Hij kondigt aan dat bij gebrek aan vergunning
het verwerken van de metaalslakken ter plaatse nog
steeds als wederrechtelijk zal worden beschouwd en dat
de gemeente zich alle rechten voorbehoudt om tegen dit
wederrechtelijk gebruik met alle haar ter beschikking
staande dwangmaatregelen op te treden.

Bij schrijven van 22 september 1992 wijst de
O.V.A.M. er op dat het kwestieuze proefproject niet
vergunningsplichtig is zoals bedoeld is in artikel 25
van het afvalstoffendecreet, aangezien een rechtstreeks
hergebruik van metaalslakken wordt onderzocht. Uit de
definitie van het begrip "verwijdering" in artikel 3b
van het decreet volgt immers dat alleen de verwerking
noodzakelijk voor hergebruik vergunningsplichtig is.

Inmiddels blijft verzoeker blijkens schrij-
ven van 13 oktober 1992 bij zijn standpunt.

1.7. Op 19 oktober 1992 wordt een (tweede) stopzettingsbevel van verzoeker betekend aan de aannemer van de kwestieuze werken, dat luidt als volgt :

"STOPZETTINGSBEVEL TOT HET VERWERKEN VAN
AFVALSTOFFEN

Gelet op art. 54 van het Vlaams Afvalstoffendecreet,

Aangezien wij hebben laten vaststellen door Commissaris J. VERSCHUEREN, officier van gerechtelijke politie, bij PV 419 dd. 19.10.92 dat op het terrein van onze gemeente door aannemer Van Broeckhoven, in opdracht van de Vlaamse Gemeenschap, afvalstoffen, te weten metaalslakken, wederrechtelijk worden verwerkt voor de aanleg van een weg, dat immers deze afvalstoffen worden verwijderd zonder dat de opdrachtgever of de aannemer over een afvalstoffenverwijderingsvergunning conform het afvalstoffendecreet beschikt;

Dat ik, J. MORRENS, burgemeester van de gemeente BONHEIDEN, op grond van de bevoegdheid mij daartoe verleend door art. 54 van het afvalstoffendecreet de overtreders hierbij in gebreke stel en hen aanmaan de wederrechtelijke achtergelaten afvalstoffen van het terrein van de gemeente te verwijderen.

Zo heb ik :

1. Hen het verbod opgelegd de afvalstoffen nog verder voor de wegaanleg op het terrein van de gemeente Bonheiden aan te wenden, zolang daarvoor geen rechtmatige vergunning overeenkomstig het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 is afgeleverd;

2. Hen het bevel gegeven de afvalstoffen op legale wijze te verwijderen en

3. Teneinde verdere wederrechtelijke verwerking van de afvalstoffen te voorkomen heb ik de berg metaalslakken verzegeld;

Deze verzegeling zal gelden totdat de opdrachtgever en/of de aannemer een legale bestemming voor de afvalstoffen hebben gevonden.

Teneinde de overtreders hiervan in kennis te stellen heb ik aan

Geboers Victor, Gabriëlsdijk 8 Balen
op 19/10/92 9.25 (uur) hen een afschrift van dit bevel ter hand gesteld en wordt aan de gewapende macht het recht verleend dit bevel verder uit te voeren."

1.8. Op 27 oktober 1992 stelt de administratie wegeninfrastructuur en verkeer van het departement leefmilieu en infrastructuur verzoeker in gebreke voor de nadelige gevolgen, te wijten aan het nieuwe stopzettingsbevel.

Een adviseur van hetzelfde departement vraagt de administratie van binnenlandse aangelegenheden van het departement economie, werkgelegenheid en binnenlandse aangelegenheden om op te treden tegen het kwestieuze stopzettingsbevel en dit in het kader van het administratief toezicht.

In een nota van 6 november 1992 deelt de administratie voor binnenlandse aangelegenheden mee dat het eerste stopzettingsbevel van 18 december 1989 kan worden beschouwd als impliciet opgeheven.

Zij neemt aan dat de metaalslakken niet vergunningsplichtig zijn en dit ingevolge het advies van "alle bevoegde instanties, in overeenstemming met de rechtspraak en de rechtsleer".

Qua uitoefening van het gewoon administratief toezicht, overweegt de administratie dat de minister wel bevoegd is, doch voegt er aan toe :

"In casu lijkt het evenwel niet aan te raden dat de minister van zijn bevoegdheid, bij delegatie verkregen, zou gebruik maken aangezien hij als minister van Openbare Werken tevens bouwheer is en dus belanghebbende partij.

Het probleem van belangenvermenging zou kunnen worden vermeden door het vernietigingsbesluit te laten ondertekenen door de hele Executieve hetgeen een te vermijden 'precedent' zou zijn temeer daar het probleem over twee legislaturen loopt."

Qua opportuniteit wijst de nota enerzijds op de veranderende houding van de voorganger van de minister in het verleden, anderzijds op de traditionele terughoudendheid van de administratie in dergelijke zaken.

Geadviseerd wordt daarom het stopzettingsbevel door de provinciegouverneur te laten vernietigen.

Op 25 november 1992 deelt de Provinciegouverneur van Antwerpen mee dat het hem op grond van een verslag van de arrondissementscommissaris niet mogelijk is tegen het kwestieuze stopzettingsbevel op te treden in het kader van het administratief toezicht.

Dit stopzettingsbevel zou namelijk niet lichtzinnig zijn gegeven en er zouden voorlopig geen redenen bestaan voor de vernietiging ervan.

1.9. Op 10 november 1992 gaat het Vlaams Gewest, vertegenwoordigd door haar executieve, in persoon van haar voorzitter, voor wie optreedt de gemeenschapsminister van openbare werken, ruimtelijke ordening en binnenlandse aangelegenheden over tot de dagvaarding in kortgeding van huidige verzoeker voor de Voorzitter van de Rechtbank van Eerste Aanleg van Mechelen om te horen bevelen dat verzoeker het stopzettingsbevel van 19 oktober 1992 dient in te trekken binnen de 24 uur na de tussen te komen beschikking, op straffe van een dwangsom van 250.000 BF per dag vertraging.

Bij beschikking van de Voorzitter van 30 november 1992 wordt de vordering ontvankelijk doch ongegrond verklaard onder de motivering dat er geen duidelijke schending van de wettelijkheid werd gepleegd, dat de vordering niet spoedeisend overkomt en dat de vordering een maatregel ten gronde betreft.

1.10 Uiteindelijk legt de minister in een vertrouwelijke en persoonlijke nota aan de Vlaamse regering een uitgebreid dossier neer betreffende deze zaak.

Hij wijst op zijn principiële bevoegdheid doch op de mogelijkheid van een belangenconflict door het feit dat de bevoegdheid van openbare werken en binnenlandse aangelegenheden in dezelfde minister worden verenigd.

Derhalve vraagt hij, teneinde een deontologisch conflict te vermijden, dat de Vlaamse regering hem zou machtigen het (tweede) stopzettingsbevel te vernietigen.

Op 16 december 1992 behandelt de Vlaamse regering het dossier, doch het punt "wordt behandeld als mededeling".

Op dezelfde dag wordt dan het thans bestreden "ministerieel besluit houdende vernietiging van het stopzettingsbevel tot het verwerken van afvalstoffen van de burgemeester van Bonheiden van 19 oktober 1992" genomen.

Volgende overwegingen zijn relevant voor de beoordeling van de zaak :

"Overwegende dat bij het aanleggen van deze weg in afspraak en zelfs op verzoek van O.V.A.M. gebruik wordt gemaakt van gekorrelde metaalslakken afkomstig van de firma METALURGIE Hoboken-Overpelt; dat onder welbepaalde strikte voorwaarden de metaalslakken als ophogingsmateriaal worden gebruikt; dat er was komen vast te staan aan de hand van onderzoeken van professor Verloo van de R.U.Gent dat het gebruik van dit materiaal als ophogingsmateriaal aanvaardbaar was; dat proefresultaten immers uitwezen dat de hoeveelheden uitgeloozd materiaal in wegenbouwtoepassingen onschadelijk zijn voor het leefmilieu;

Overwegende dat enkele weken na het starten van de werken in het najaar 1989 de burgemeester van de gemeente Bonheiden de werken stillegde op 18 december 1989; dat hij dat deed op basis van de bevoegdheid hem verleend in artikel 54 van het Afvalstoffendecreet; dat hij van oordeel was dat metaalslakken afvalstoffen zijn die legaal dienen verwijderd te worden; dat hij ook van oordeel was dat het gebruik van deze afvalstoffen als ophogingsmateriaal voor een weg geen legaal gebruik is; dat hij opwierp dat de afvalstoffen verwijderd werden zonder vergunning en dat de afvalstoffen zouden gedeponneerd zijn op een plaats waar zij door een natuurlijk verschijnsel in het water van het openbaar hydrografisch net konden terechtkomen; dat hij verder inriep dat werken die werden uitgevoerd de aard van de grond, het uitzicht en het terrein, de bronnen en het hydrografisch net van een erkend natuureservaat zouden kunnen wijzigen;

Overwegende dat de toezichthoudende overheid niet tegen het eerste stopzettingsbevel van de burgemeester van Bonheiden van 18 december 1989 is opgetreden; dat dit niet-vernietigde besluit definitief geworden was ten aanzien van de toezichtsorganen en de toezichthoudende overheid ertoe gehouden was dat besluit te eerbiedigen zolang het niet was ingetrokken door de burgemeester of zolang

het niet geacht moest worden impliciet te zijn opgeheven;

Overwegende dat na dit stopzettingsbevel de werken voor enkele jaren stillagen; dat ondertussen evenwel verder onderzoek werd gedaan; dat uit onderzoek uitgevoerd door professor Verloo is gebleken dat de metaalslakken zeer beperkt uitloogbaar zijn en dat de schade veroorzaakt door het gebruik van metaalslakken verwaarloosbaar klein is; dat de buitendienst milieuvergunningen in haar brief van 30 maart 1992 van oordeel is dat er geen vergunning vereist is; dat het bestuur milieuvergunningen in haar nota van 12 augustus 1992 eveneens van oordeel is dat metaalslakken niet vergunningsplichtig zijn; dat uit de nota's van O.V.A.M. van 23 februari 1990 en 22 september 1992 blijkt dat er geen vergunningsplicht bestaat aangezien het gaat om een rechtstreeks hergebruik van de metaalslakken; dat als gevolg van de resultaten van deze onderzoeken en juridische analyses het buiten kijf staat dat de beslissing om de metaalslakken te gebruiken zonder vergunning volledig legaal was; dat het stopzettingsbevel van de burgemeester van Bonheiden van 18 december 1992 dan ook de vereiste juridische grondslag miste waardoor het moet worden geacht impliciet te zijn opgeheven;

Overwegende dat er bijgevolg werd beslist de metaalslakken verder ter plaatse te gebruiken en de weg zoals oorspronkelijk werd gepland verder af te werken; dat de burgemeester daarvan tijdig op de hoogte werd gebracht; dat hij bovendien werd uitgenodigd op een vergadering van 7 oktober 1992, alwaar alle informatie nogmaals werd overlopen; dat noch de burgemeester noch zijn bestuur op deze vergadering verschenen;

(...)

Overwegende dat de werken op 19 oktober 1992 werden hervat; dat ze nog geen uur later opnieuw door de burgemeester werder stilgelegd als gevolg van een nieuw stopzettingsbevel; dat dit bevel zich wederom steunt op het artikel 54 van het Vlaams Afvalstoffendecreet; dat de burgemeester er dus blijkbaar van uitgaat dat afvalstoffen werden achtergelaten of aangetroffen in overtreding met het Vlaams Afvalstoffendecreet;

Overwegende dat de burgemeester verkeerdelijk voorhoudt dat de metaalslakken in casu afvalstoffen zijn; dat stoffen die prima facie een karakter van afvalstof zouden kunnen hebben dat karakter evenwel niet hebben wanneer zij rechtstreeks als grondstof kunnen herbruikt worden, zonder voorafgaandelijk te moeten worden verwerkt; dat de metaalslakken in kwestie in feite een restprodukt zijn na verwerking van andere produkten; dat zij moeten worden aanzien als een bijstroom van de verwerking van de voormelde produkten; dat, vanaf het ogenblik dat een bedrijf voor haar bijstromen een legale aanwending als produkt heeft gevonden die stoffen ab initio niet het

karakter van een afvalstof hebben (Morrens, P.; & De Bruycker, P., Wat is een afvalstof ? R.W. 1991-92, 455); dat het karakter van afvalstof uiteindelijk wordt bepaald door het al dan niet hebben of vinden door de houder van een wettelijk toelaatbare aanwending van de stof als grondstof of produkt;

Overwegende dat, ook al zouden de metaalslakken afvalstoffen zijn, quod non, er voor de betreffende heraanwending ervan geen vergunningsplicht bestaat in de zin van het Afvalstoffendecreet; dat hier verwezen kan worden naar de reeds vernoemde onderzoeken en juridische analyses; dat deze analyses zich baseren op de artikelen 3b en 25 van het Afvalstoffendecreet; dat in het artikel 25 van het Afvalstoffendecreet wordt bepaald dat een vergunning vereist is om een inrichting, waar afvalstoffen worden verwijderd, in te richten, uit te breiden, in werking te hebben, te verplaatsen, te wijzigen of te verbouwen; dat in het artikel 3b van datzelfde decreet het begrip te verwijderen wordt gedefinieerd : '-Het ophalen, sorteren, vervoeren en behandelen van afvalstoffen alsmede het opslaan en storten daarvan op of in de bodem, - de verwerking noodzakelijk voor hergebruik, terugwinnen en de recycling of het regenereren van afvalstoffen'; dat het eerste lid van het artikel 3b niet toepasselijk kan worden geacht vermits het hergebruiken als grondstof niet kan worden gelijkgesteld met het opslaan van een afvalstof op of in de bodem; dat een hergebruik uiteraard geschiedt met de bedoeling zich definitief te ontdoen van een produkt dat een residu is van een verwerkingsproces, terwijl opslaan daarentegen enkel als bedoeling heeft om iets voorlopig te stockeren; dat het begrip hergebruik waarvan sprake in het tweede lid van artikel 3b wordt ingekaderd in het begrip 'verwijdering' en samen met de noodzakelijke verwerking voor hergebruik; dat er in casu geen herverwerking nodig is vermits het hier gaat om een rechtstreeks hergebruik, zodat niet aan verwijdering wordt gedaan in de zin van het artikel 3b;

Overwegende dat de burgemeester zijn stopzettingsbevel verkeerdelijk baseert op het artikel 54 van het Afvalstoffendecreet; dat luidens artikel 26 van het Afvalstoffendecreet de inbreuken met betrekking tot de vergunningen worden opgespoord, vervolgd en bestraft overeenkomstig de bepalingen van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning; dat het stopzettingsbevel van 19 oktober 1992 derhalve is genomen op basis van het verkeerde decreet;"

2. De ontvankelijkheid van het beroep

2.1. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie doet gelden dat verzoeker geen actueel belang meer heeft bij zijn annulatieberoep daar de werken inmiddels beëindigd zijn en een vernietiging aldus geen nuttig effect meer kan sorteren; dat zij doet gelden dat de mogelijkheid om het eventuele vernietigingsarrest van de Raad als verweermiddel tegen een vordering tot schadeloosstelling aan te wenden niet volstaat om in de onderhavige annulatieprocedure een voldoende en actueel belang te staven;

2.2. Overwegende dat het voorliggend annulatieberoep strekt tot vernietiging van het besluit van de Vlaamse minister van openbare werken, ruimtelijke ordening en binnenlandse aangelegenheden houdende de vernietiging van het door verzoeker uitgevaardigde bevel tot stopzetting van "het verwerken van afvalstoffen"; dat dit bevel tot stopzetting door verzoeker werd verleend in zijn hoedanigheid van burgemeester van de gemeente Bonheiden; dat bezwaarlijk kan worden ontkend; dat door de bestreden beslissing het moreel gezag van verzoeker als burgemeester enigszins werd aangetast; dat verzoekers belang dan ook niet is teloorgegaan door het voltooid zijn van de kwestieuze wegenwerken; dat de exceptie niet kan worden aangenomen;

3. De gegrondheid van het beroep

3.1.1. Overwegende dat verzoeker als eerste middel de "onbevoegdheid van de verwerende partij" aanvoert; dat hij het middel opdeelt in vijf onderdelen, te weten:

- eerste onderdeel : het administratief toezicht wordt "in de eerste plaats" door de Provincie uitgeoefend doch deze heeft niet opgetreden;
- tweede onderdeel : al kunnen de Gewesten ook het administratief toezicht uitoefenen, dan dient dit te gebeuren door de Vlaamse regering en niet door één individuele minister;
- derde onderdeel : al wordt het administratief toezicht binnen het Vlaamse Gewest op de gemeenten normaliter uitgeoefend door de Vlaamse minister van binnenlandse aangelegenheden, toch heeft iedere minister delegatiebevoegdheid voor de uitoefening van het specifiek administratief toezicht voor de materies waarvoor hijzelf bevoegd is. Vermits het in casu een aangelegenheid van leefmilieu betreft, diende de daarvoor bevoegde minister het administratief toezicht uit te oefenen;
- vierde onderdeel : nu de Vlaamse minister bevoegd voor binnenlandse aangelegenheden de bestreden beslissing heeft genomen, doch nu hij ook bevoegd is voor openbare werken en hij in deze laatste hoedanigheid een kortgeding had aangespannen tegen verzoeker, nu hij bovendien opdrachtgever van de bewuste werken met aanleg van metaalslakken is, is aldus het beginsel van de onpartijdigheid geschonden;
- vijfde onderdeel : de Vlaamse regering, heeft zich op 19 oktober 1992 zelf over het stopzettingsbevel van verzoeker gebogen doch zij heeft geweigerd dit te schorsen of te vernietigen. Aldus was het administratief toezicht al uitgeoefend en kon de minister op 16 december 1992 niet meer eenzijdig beslissen tot vernietiging.

3.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in essentie volgend verweer voert :

- eerste onderdeel : dit faalt naar recht omdat niet alleen de provinciegouverneur doch ook de Vlaamse regering "het administratief (vernietigings)toezicht" uitoefent;
- tweede onderdeel : dit faalt naar recht omdat ingevolge het besluit van de Vlaamse regering van 20 oktober 1992 delegatie is verleend aan de individuele leden van die regering voor het administratief toezicht op de regionale en lokale besturen, althans met betrekking tot de eigen bevoegdheid van ieder lid en omdat bij besluit van dezelfde datum aan de Heer Theo KELCHTERMANS als Vlaamse minister van openbare werken, ruimtelijke ordening en binnenlandse aangelegenheden de bevoegdheid is verleend voor de ondergeschikte besturen, zoals vermeld in artikel 6, § 1, VIII en artikel 7 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980;
- derde onderdeel : dit faalt naar recht omdat het bestreden besluit, in tegenstelling tot de redenering van verzoeker, niet bij toepassing van het specifiek administratief toezicht is genomen. Het Vlaamse Gewest heeft namelijk geen "specifiek" administratief toezicht voorzien op de beslissingen van de burgemeester, genomen bij toepassing van artikel 54 van het afvalstoffendecreet. Verzoeker kan dus geen schending van de (delegatie)regels die gelden voor het specifiek administratief toezicht inroepen.
- vierde onderdeel : dit faalt in feite omdat de minister, alvorens het bestreden besluit te nemen, het dossier vooraf aan de Vlaamse regering heeft voorgelegd, precies omwille van voormelde vereniging van hoedanigheden in zijn hoofd. De Vlaamse regering heeft geen redenen gevonden om af te wijken van de delegatie en de bevoegdheden die de minister bij de hoger aangehaalde besluiten van 20 oktober 1992 waren verleend.

Bovendien faalt het middel in rechte omdat het onpartijdigheidsbeginsel voor daden van actief bestuur slechts vereist dat er geen persoonlijk, geen privaat belang bestaat in hoofde van de betrokken ambtenaar. In tegenstelling tot de rechtsprekende functie, waar noch persoonlijk, noch functioneel belang toegelaten is, moet het onpartijdigheidsbeginsel hier dus beperkter worden geïnterpreteerd.

- vijfde onderdeel : dit mist feitelijke grondslag omdat de Vlaamse regering geen eigen beslissing van administratief toezicht heeft genomen en evenmin heeft geweigerd het stopzettingsbevel van verzoeker te vernietigen of te schorsen.

3.1.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord met betrekking tot het vierde onderdeel in essentie nog toevoegt dat de belangenvermenging in hoofde van de minister, namelijk enerzijds als minister van openbare werken die in een betwisting met verzoeker aangaande de verwerking van metaalslakken betrokken was en anderzijds als toezichthoudende overheid die het stopzettingsbevel van verzoekende partij vernietigt, het volstrekt onmogelijk maakt dat de verwerende partij de rechtmatigheid van het besluit van verzoeker in alle objectiviteit en onafhankelijkheid beoordeelt, dat dit blijkbaar ook de mening was van de administratie voor binnenlandse aangelegenheden bij het departement economie, werkgelegenheid en binnenlandse aangelegenheden en van de juridische dienst voor overheidsopdrachten bij het departement van openbare werken, dat de minister weliswaar machtiging heeft gevraagd aan de Vlaamse regering om het thans bestreden besluit te nemen, doch deze machtiging evenwel niet werd verleend, dat bovendien blijkt dat de minister voor leefmilieu van oordeel was dat het verwerken van metaalslakken vergunningsplichtig was, dat dit lid van de regering

niet het standpunt van de verwerende partij deelde, zodat het niet-ingaan van de regering op het verzoek tot machtiging en het slechts beschouwen van dat verzoek als een mededeling zeker niet als een bevestiging van de bevoegdheid van de verwerende partij kan worden beschouwd, dat het feit dat de minister tot vernietiging is overgegaan zonder machtiging van de Vlaamse regering, enkel de schending van de onpartijdigheid onderstreept, dat het niet juist is dat er enkel schending van het onpartijdigheidsbeginsel zou zijn voor zover de minister blijk zou doen geven van een persoonlijk, anders dan een functioneel belang, dat tevens het beginsel van onpartijdigheid veronderstelt dat de minister in zijn hoedanigheid van toezichthoudende overheid een schijn diende te hebben van objectiviteit en onafhankelijkheid, dat als bouwheer met een belang van 120 miljoen BF en als politiek verantwoordelijk minister de minister de nodige onpartijdigheid miste en hij ook de vereiste indruk van onpartijdigheid tegenover de rechtonderhorigen niet kon geven.

3.1.4.1. Overwegende, wat het eerste onderdeel betreft, dat het ten tijde van de bestreden beslissing toepasselijk artikel 27 van het Decreet van 7 juni 1989 houdende vaststelling, voor het Vlaamse Gewest, van regelen betreffende de organisatie alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de gemeenten luidde als volgt :

"De beslissing waarbij de gemeenteoverheid de wet schendt of het algemeen belang schaadt, kan worden vernietigd bij een met redenen omkleed besluit van :
a) de Executieve, als het gaat om een gemeente die volgens de jongste algemene telling meer dan 20 000 inwoners telt. De Executieve kan deze bevoegdheid aan de provinciegouverneur delegeren voor de klassen van gemeenten die zij bepaalt;
b) de Executieve en de provinciegouverneur, voor de overige gemeenten";

dat niet wordt betwist dat de gemeente Bonheiden minder dan 20.000 inwoners telt; dat uit voormelde bepaling niet valt af te leiden dat de Vlaamse regering slechts zou kunnen tussenkomen wanneer de gouverneur reeds zou zijn opgetreden; dat ook geen andere bepaling in die zin bekend is; dat het eerste onderdeel niet gegrond is;

3.1.4.2. Overwegende, aangaande het tweede onderdeel, dat volgens artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de gewesten het administratief toezicht uitoefenen op onder meer de gemeenten wat betreft het gewoon administratief toezicht; dat ingevolge het bij het eerste onderdeel geciteerde artikel 27 van het decreet van 7 juni 1989 de Vlaamse regering medebevoegd was voor het administratief toezicht op beslissingen waarbij gemeenteoverheden de wet schenden of het algemeen belang schaden; dat op grond van artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de regeringen de mogelijkheid hebben om delegaties toe te staan; dat dienvolgens het tweede onderdeel niet gegrond is;

3.1.4.3. Overwegende, wat het derde onderdeel betreft, dat de vernietigde beslissing van verzoeker is genomen bij toepassing van artikel 54 van het afvalstoffendecreet; dat, zoals de verwerende partij terecht stelt, het decreet op dergelijke beslissingen geen specifiek administratief toezicht heeft georganiseerd; dat aangezien de thans bestreden beslissing niet in uitvoering van het specifiek administratief toezicht is genomen, de regels van de delegatie van dat specifiek administratief toezicht ook niet geschonden kunnen zijn; dat het derde onderdeel niet gegrond is;

3.1.4.4. Overwegende, wat het vierde onderdeel betreft, dat vooreerst niet wordt betwist dat het

optreden als bouwheer van de kwestieuze werken geen persoonlijk belang in hoofde van de betrokken minister doet ontstaan; dat artikel 6 van het besluit van de Vlaamse regering van 20 oktober 1992 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering luidt als volgt :

"De heer Theo Kelchtermans, lid van de Vlaamse regering, is bevoegd voor :

(...)

3° de ondergeschikte besturen, zoals vermeld in artikel 6, § 1 en artikel 7 van de bijzondere wet. (...)" ;

dat, voorts, het besluit van de Vlaamse regering van 20 oktober 1992 tot delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de leden van de Vlaamse regering bepaalt :

"Artikel 1. Elke lid van de Vlaamse regering oefent de in dit besluit gedelegeerde beslissingsbevoegdheid uit in de aangelegenheden waarvoor het bevoegd is krachtens het besluit van de Vlaamse Executieve van 20 oktober 1992 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Executieve.

Art. 2. § 1. De leden van de Vlaamse Regering hebben delegatie voor :

(...)

3° de uitoefening van het administratief toezicht over de regionale en lokale besturen en van de controle op de instellingen van openbaar nut, onverminderd de bepalingen van artikel 3, § 1, 3° en 4°; (...)" ;

dat dienvolgens het feit dat het de minister, bevoegd voor onder andere openbare werken is, die ook het administratief toezicht uitoefent over de lagere besturen, inherent is aan de organisatie en de delegatie zelf van het administratief toezicht zoals geregeld in voormelde besluiten van 22 oktober 1992; dat dienvolgens het feit dat dezelfde minister is opgetreden in een dubbele hoedanigheid, enerzijds als minister van openbare werken en meteen als "bouwheer" van de kwestieuze wegenwerken, anderzijds als minister bevoegd om het administratief toezicht over de lagere besturen uit te oefenen geen schending van het onpartijdigheids-

beginsel inhoudt, temeer daar, het te dezen gaat om een verhouding tussen twee overheden; dat uit de feitelijke gegevens van de zaak, zoals die sub 1 omstandig zijn weergegeven, blijkt dat de betrokken minister de zaak zeer grondig heeft onderzocht alvorens tot de hervatting der werken te beslissen en dat hij zich omstandig heeft laten voorlichten door de meest diverse diensten, die voor wat de hervatting der werken betreft zich groten-deels gunstig hadden uitgesproken; dat niets er op wijst dat de minister bij het nemen van de bestreden beslissing zich heeft laten leiden door enige vorm van partijdigheid; dat het louter gegeven dat de verwerende partij, te weten het Vlaams Gewest, voor wie optrad de gemeenschapsminister van openbare werken, ruimtelijke ordening en binnenlandse zaken voor het nemen van de bestreden beslissing reeds een burgerlijke procedure in kort geding had gevoerd tegen de verzoeker om aldus een schorsing te verkrijgen van het stopzettingsbevel van verzoeker, nog niet inhoudt dat de betrokken minister bij het nemen van de thans bestreden beslissing op partijdige wijze zou zijn opgetreden; dat daarenboven zoals reeds gesteld die burgerlijke procedure werd gevoerd door het Vlaams Gewest, vertegenwoordigd door haar Executieve; dat het standpunt van verzoeker er op zou neerkomen dat evenmin de Vlaamse regering de haar door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen toegekende bevoegdheid aangaande het gewoon administratief toezicht had kunnen uitoefenen;

3.1.4.5. Overwegende, wat het vijfde onderdeel betreft, dat blijkens het verslag van de Vlaamse regering van 16 december 1992 de Vlaamse regering de door de betrokken minister voorgelegde vraag hem te machtigen om het stopzettingsbevel van verzoeker te vernietigen werd "behandeld als mededeling"; dat die formulering erop wijst dat de Vlaamse regering zich

niet inliet met het dossier en dat zij weigerde het stopzettingsbevel te schorsen of te vernietigen; dat het vijfde onderdeel niet gegrond is;

3.1.4.6. Overwegende dat uit hetgeen voorafgaat blijkt dat het middel in geen van zijn onderdelen gegrond is;

3.2.1. Overwegende dat verzoeker als tweede middel de schending aanvoert van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van de afvalstoffen (afvalstoffendecreet); dat in het eerste onderdeel verzoeker doet gelden dat metaalslakken afvalstoffen zijn; dat hij het onderdeel als volgt adstrueert :

"De gebruikte metaalslakken zijn duidelijk reststoffen, die afkomstig zijn van de N.V. Metallurgie Hoboken-Overpelt; Krachtens art. 3 a van het Vlaams Afvalstoffendecreet van 2/7/1981 zijn afvalstoffen:

'elke stof, of elk voorwerp waarvan de houder zich wil ontdoen, zich ontdoet, of zich moet ontdoen krachtens dit decreet of krachtens de op grond van dit decreet vastgestelde bepalingen'.

Het enkele feit dat deze afvalstoffen onder omstandigheden nog vatbaar zijn voor hergebruik, verandert aan die kwalificatie als afvalstof in beginsel niets.

Met andere woorden ook stoffen die kunnen worden hergebruikt en dus een potentiële grondstof zijn, vallen onder de toepassing van het decreet (zie Parl. Vragen en Antwoorden, Vlaamse Raad, 1982-1983, nr. 9, p. 227).

De metaalslakken waarvan sprake in casu zijn dus gewone industriële afvalstoffen en zij veranderen niet van hoedanigheid door het loutere feit dat zij later bij een derde weer op nuttige wijze zouden kunnen worden aangewend. Ook als zij als fundering voor een openbare weg zouden kunnen worden gebruikt, blijven de metaalslakken dus afvalstoffen.

Ook uit de rechtspraak blijkt dat metaalslakken als afvalstoffen worden beschouwd (zie Hof van Beroep Antwerpen, 8^e kamer, 7/12/1989, stuk 3, dossier concludant, R.W., 1991-1992, 466).

Overigens wordt ook in de verschillende studies aangaande de metaalslakken (zie stukken 4 en 5) gewoon gesteld dat het hier om afvalstoffen gaat, zoals ook blijkt uit de duidelijke brieven van de Minister van Openbare Werken (zie onder meer stuk 9);

dat hij in een tweede onderdeel doet gelden dat in casu de afvalstoffen (metaalslakken) werden opgehaald, vervoerd en gestort op of in de bodem, zodat de activiteit vergunningsplichtig is conform artikel 25 van het afvalstoffendecreet, dat bij gebrek aan vergunning het algemene verbod van artikel 6 van hetzelfde decreet blijft gelden, dat het van geen belang is of die afvalstoffen al dan niet schadelijk zijn en evenmin of zij gebruikt worden voor de fundering van een weg, dat het afvalstoffen blijven die verwijderd worden, dat het evenmin van belang is of er al dan niet een exploitatie- thans milieuvergunning nodig is voor de exploitatie van een inrichting voor de verwijdering van non-ferro metaalslakken, dat in het kader van het afvalstoffendecreet de vergunningsplicht blijft bestaan, dat, meer nog, het feit dat er geen exploitatie- of milieuvergunning nodig is, het standpunt versterkt dat een afvalstoffenverwijderingsvergunning nodig is, omdat de overheid toch op een bepaald ogenblik de voorwaarden van verwijdering van de afvalstoffen moet kunnen toetsen; dat in dat verband verzoeker verwijst naar het standpunt van MORRENS en DE BRUYCKER "(Wat is een afvalstof?, R.W., 1991-1992, (453), 456)", die stellen dat voor het gebruik van 'bijstromen' in activiteiten waarvoor geen exploitatie- of equivalente vergunning vereist is, wel degelijk een afvalstoffenverwijderingsvergunning nodig is en dat een bouwvergunning hiertoe niet kan volstaan nu deze niet de gevolgen voor mens of milieu onderzoekt; dat verzoeker vaststelt dat de minister bij schrijven van 13 februari 1990 heeft aangekondigd een vergunningsaanvraag voor de verwijdering van afvalstoffen te zullen indienen, doch dat de O.V.A.M. verwarring heeft gescha-

pen door het standpunt in te nemen dat onder bepaalde omstandigheden het hergebruik vrijgesteld is van vergunningsplicht, alhoewel de O.V.A.M. het decreet niet terzijde kan schuiven; dat hij besluit dat voor de verwerking van de metaalslakken in de weg te Bonheiden een afvalstoffenverwijderingsvergunning noodzakelijk was, dat noch de aannemer, noch de verwerende partij daarover beschikten, zodat in strijd met het afvalstoffendecreet werd gehandeld;

3.2.2. Overwegende dat de repliek van de verwerende partij als volgt kan worden samengevat :

Metaalslakken worden in het decreet van 3 juli 1981 niet uitdrukkelijk als afvalstof vermeld en kunnen dus niet worden beschouwd als afvalstoffen waarvan men zich moet ontdoen.

Bepaalde stoffen zijn wel als een afvalstof te beschouwen, namelijk indien de voortbrenger of houder ervan er geen wettelijke aanwending voor heeft als product of grondstof of indien hij niet tot dergelijke wettelijke aanwending wenst over te gaan. De eventuele aanwending moet wettelijk zijn en zij moet rechtstreeks, dit is zonder vóór- of tussenbehandeling van de stoffen geschieden.

In tegenstelling tot hetgeen verzoeker stelt, heeft mogelijk hergebruik van de stoffen dus wel belang voor de kwalificatie als (niet-)afvalstof. Verwerende partij vindt deze interpretatie terug in bepaalde rechtspraak en rechtsleer: Antwerpen, 6 december 1989, R.W., 1991-92, 466; MORRENS, P. en DE BRUYCKER P., "Wat is een afvalstof?" in R.W., 1991-92, 455.

In casu blijkt geen voorbehandeling van de metaalslakken en is er dus rechtstreeks hergebruik.

De aanwending moet echter ook "wettelijk" zijn, hetgeen moet beoordeeld worden volgens de wetge-

ving die ratione temporis en ratione materiae van toepassing was.

De verwijdering van afvalstoffen is onderworpen aan een vergunning, doch deze vergunning is slechts vereist wanneer het "afvalstoffen" betreft in de zin van artikel 3 van het afvalstoffendecreet. Men mag geen cirkelredenering maken door eerst te onderzoeken of het om verwijdering van afvalstoffen gaat, om daaruit dan af te leiden of het al dan niet om afvalstoffen gaat; dat in ondergeschikte orde, de verwerende partij in essentie nog betoogt wat volgt :

Hergebruik van metaalslakken is niet gelijk te stellen met verwijdering van afvalstoffen.

Volgens artikel 3, b), van het afvalstoffendecreet is enkel de verwerking voorafgaand aan hergebruik vergunningsplichtig, doch niet het hergebruik zelf; verzoeker toont niet aan dat dit hergebruik te beschouwen is als opslaan of storten in de zin van het afvalstoffendecreet; het gaat namelijk niet om evacuatie maar om aanwending op nuttige wijze als grondstof.

Vermits naar het oordeel van de verwerende partij de definitie van de verwijdering van afvalstoffen niet bepalend is voor de vaststelling van de kwalificatie van de betrokken reststof als afvalstof moet eveneens worden onderzocht of de aanwending van de betrokken reststoffen wettelijk gebeurde in het licht van andere wetgeving dan deze van toepassing op afvalstoffen. Welnu, het bestreden besluit van 16 december 1992 vernietigt een stopzettingsbevel van 19 oktober 1992 dat betrekking had op handelingen die dezelfde dag verricht waren.

Derhalve is het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunningen, in werking getreden op 1 september 1991, van toepassing.

Rechtstreeks hergebruik van metaalslakken staat niet vermeld op de indelingslijst, die als bijlage 1 van Vlarem I werd vastgesteld.

Het besluit van de verwerende partij is dat een wettelijke aanwending van de betrokken reststoffen niet vereiste dat de verwerker ervan over een voorafgaandelijke vergunning beschikte op grond van enige leefmilieuhygiënereglementering, zelfs al was ook geen afvalverwijderingsvergunning vereist.

In dat opzicht dient de opvatting van MORRENS en DE BRUYCKER, als zou een afvalstoffen-verwijderingsvergunning nodig zijn voor het gebruik van reststoffen, wanneer er geen milieuvergunning zou vereist zijn te worden verworpen. Een afvalstoffenverwijderingsvergunning is enkel verplicht wanneer de afvalstoffenwetgeving zulks vereist;

3.2.3. Overwegende dat verzoeker in de memorie van wederantwoord in essentie nog doet gelden wat volgt :

Waar de verwerende partij dus voorhoudt dat de metaalslakken géén afvalstoffen zijn zodat er ook geen vergunningsplicht voor de verwijdering ervan bestond kan worden verwezen naar het verzoekschrift tot annulatie. Voor het overige kan als volgt op de argumentatie worden geantwoord :

- Metaalslakken zijn afvalstoffen omdat de gebruiker, METALLURGIE HOBOKEN-OVERPELT, er zich van wilde ontdoen. Dat metaalslakken niet uitdrukkelijk in het afvalstoffendecreet zijn geregeld of vermeld, doet daar geen afbreuk aan.
Ook het enkele feit dat er nog een legale aanwendingsmogelijkheid bestaat, verandert daar niets aan, tenzij er een legale aanwending voor de stoffen bestaat.

- Het begrip "legale aanwending" betekent dat er een toetsing moet zijn van de voorwaarden waarop de reststoffen moeten worden aangewend.
Nu het in casu om wegebouw gaat en er daarvoor geen exploitatievergunning vereist is, moet er dus een afvalstoffenverwijderingsvergunning zijn.
- Verzoeker maakt geen cirkelredenering.
- Daarentegen maakt verwerende partij zelf een cirkelredenering, door voor te houden dat er nooit sprake kan zijn van een afvalstof, zodra er hergebruik is.
- In de redenering van de verwerende partij zou ook het storten van industriële afvalstoffen onder een oprit naar een privé-garage volkomen legaal zijn.
- De decreetgever heeft willen vermijden dat de kwalificatie afvalstof aan een stof wordt ontnomen zodra er enige aanwending voor deze reststof is gevonden, of die nu legaal is of niet, door in artikel 3, b, van het afvalstoffendecreet het opslaan en storten van afvalstoffen op of in de bodem eveneens als een verwijdering te kwalificeren, die overeenkomstig artikel 25 van hetzelfde decreet vergunningsplichtig is;

3.2.4. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie nog doet gelden dat de metaalslakken voor de bouwheer niet te kwalificeren zijn als afvalstoffen daar deze reststoffen "rechtsreeks", dit is zonder voorbehandeling en in hun geheel als grondstof of hulpstof aangewend worden en deze aanwending als wettelijk te beschouwen is, daar er noch voor het rechtstreeks hergebruik van metaalslakken in de wegaanleg op zich, noch voor de wegaanleg een specifieke exploitatie- noch milieuvergunning vereist was; dat zij er nog op wijst dat het pilootproject van de aanwending van de metaalslakken aan een grondig voorafgaand onderzoek werd onderworpen; dat tenslotte, zij verwijst naar het arrest van het Arbitragehof nr. 19/97, van

15 april 1997 waarin werd gewezen "Stoffen behouden hun aard van afvalstof en blijven derhalve aan de reglementering van de afvalstoffen onderworpen tot op het ogenblik dat zij bij de derden die ze hergebruiken, worden afgeleverd, in het geval waarin het gaat om afvalstoffen die zonder voorbehandeling opnieuw kunnen worden gebruikt, of, tot op het ogenblik dat zij zijn omgevormd, in het geval het gaat om afvalstoffen die slechts na voorbehandeling kunnen worden hergebruikt"; dat wat het tweede onderdeel betreft, de verwerende partij doet gelden dat op het ogenblik van de bestreden beslissing er geen afzonderlijke vergunning tot het verwijderen van afvalstoffen meer bestond daar deze voorheen afzonderlijke vergunning, vermeld in artikel 25 van het afvalstoffendecreet, werd geïntegreerd in de milieuvergunning bij decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, zoals uitgevoerd bij Vlarem I, dat voormeld decreet en Vlarem I een gesloten systeem invoeren in die zin dat enkel de exhaustief opgesomde activiteiten of inrichtingen aan een milieuvergunning zijn onderworpen, dat indien het rechtstreeks hergebruik van afvalstoffen niet in deze lijst wordt vermeld, zoals in casu het geval is, deze activiteit niet vergunningsplichtig is;

3.2.5.1. Overwegende dat artikel 3, a), van het afvalstoffendecreet zoals het gold ten tijde van de bestreden beslissing afvalstoffen als volgt definieert :

"a) afvalstoffen : elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich wil ontdoen, zich ontdoet of zich moet ontdoen krachtens dit decreet of krachtens de op grond van dit decreet vastgestelde bepalingen";

dat in die definitie volgende hypothesen te onderscheiden zijn :

- de houder ontdoet zich van de stof of is voornemens zich ervan te ontdoen omdat hij er geen legale aanwending voor heeft;
- de houder ontdoet zich van de stof of is voornemens zich ervan te ontdoen omdat hij ze niet als product of grondstof wenst te gebruiken;
- de houder moet zich ontdoen van bepaalde stoffen. Het betreft dan stoffen die als dusdanig zijn vermeld in het Afvalstoffendecreet. Vermits dit niet het geval is voor metaalslakken, kan deze hypothese verder buiten beschouwing worden gelaten;

dat zeker in hoofde van de METALLURGIE HOBOKEN-OVERPELT de metaalslakken als afvalstoffen te beschouwen zijn : zij vormen met name een reststof of een bijstroom die voortkomt of inherent is aan de productie van andere goederen of stoffen en waarvoor men zelf geen legale aanwending vindt of wil;

3.2.5.2. Overwegende dat te dezen de vraag rijst of het gegeven dat de metaalslakken in hun totaliteit door de bouwheer als "secundaire grondstof" in de wegenbouw werd aangewend er toe leidt dat die metaalslakken hun karakter als afvalstoffen verliezen;

3.2.5.3. Overwegende dat vooreerst dient te worden opgemerkt dat het Hof van Justitie van de E.G. in zijn arrest van 28 maart 1990, in de gevoegde zaken C-206/88 en C-207/88, G. VESSOSO en G. ZANETTI, heeft gewezen dat het begrip afvalstoffen in de zin van artikel 1 van de richtlijnen 75/442/EEG betreffende de afvalstoffen - richtlijn waarvan het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 een uitvoering is- en 78/319/EEG van 20 maart 1998 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen niet aldus moet worden opgevat dat daaronder niet vallen stoffen en voorwerpen die voor economisch hergebruik geschikt zijn; dat, meer, het Hof in zijn arrest van

28 maart 1990 in de zaak C-359/88, E. ZANETTI e.a. heeft gewezen dat een nationale regeling die het begrip afvalstoffen als dus omschrijft dat stoffen en voorwerpen die voor economisch hergebruik geschikt zijn buiten de begripsomschrijving vallen, niet verenigbaar is met de richtlijnen 75/442/EEG en 78/319/EEG; dat het Hof dat standpunt nog eens uitdrukkelijk bevestigd heeft in zijn arrest van 25 juni 1997, in de gevoegde zaken C-304/94, C-330/94, C-342-94 en C-224/95, E. TOMBESI e.a.; dat dienvolgens het al dan niet economisch hergebruik van een afvalstof irrelevant is voor het definiëren van een stof als afvalstof;

3.2.5.4. Overwegende dat zoals uit het feitenrelaas blijkt zowel de Belgische Geologische Dienst van het Mijnwezen als Prof. VERL00 stellen dat de aangewende metaalslakken hoge concentraties aan zware metalen bevatten die in het milieu kunnen terechtkomen; dat dit daadwerkelijk is gebeurd blijkt uit de aanvullende studie van Prof. VERL00 van 31 oktober 1991 waar hij stelt :

"4. de resultaten van de tweemaandelijks grondwateranalyses die in bijlage zijn toegevoegd tonen aan dat in het grondwater onder de metaalslakken verhoogde concentraties aan zink, mangaan, cobalt en nikkel werden aangetroffen. De maximale waarden werden bereikt 6 tot 9 maanden na het aanbrengen van de metaalslakken";

dat het door hem daaraan toegevoegde dat na 16 maanden de toestand was gestabiliseerd op een concentratieniveau dat als onschadelijk kan worden bestempeld en dat bij afdekking het effect van de slakken beduidend geringer zou zijn geweest, niets afdoet aan het schadelijk karakter van die uitloogbare non ferro metaalslakken; dat de aanwending van die schadelijke metaalslakken -aanwending bij wijze van pilootproject ter vervanging van normaal aangewende materialen en grondstoffen- niet gebeurde binnen een activiteit waarvoor een geldige exploitatie-

of milieuvergunning voorhanden was, om reden dat voor een activiteit als wegebouw enkel een bouwvergunning is vereist, maar geen exploitatie- of milieuvergunning; dat aldus geen toetsing is gebeurd vanuit milieu-hygiënisch oogpunt; dat het gebruik van die bijstromen als grondstof in activiteiten waarvoor geen exploitatie- of milieuvergunning is vereist, niet als een legale aanwending kan worden aangemerkt, daar alsdan de gezondheid van de mens of het milieu niet zijn gevrijwaard tegen mogelijke schadelijke invloeden verbonden aan het gebruik van die stoffen; dat precies de ratio legis van het afvalstoffendecreet is gelegen in de bescherming van de gezondheid van de mens of het milieu tegen de schadelijke invloed van afvalstoffen, zoals expliciet gesteld in artikel 2 van de toepasselijke versie van het afvalstoffendecreet; dat overigens ook artikel 4 van de richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 betreffende de afvalstoffen, voorschrijft dat de lidstaten de nodige maatregelen dienen te nemen om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben;

3.2.5.5. Overwegende dat het voorgaande tot de conclusie noopt dat te dezen de aanwending van de metaalslakken te beschouwen is als een verwijdering van afvalstoffen, zoals bedoeld in het ten tijde van de bestreden beslissing geldend artikel 3, b, van het afvalstoffendecreet; dat dienvolgens de verwerende partij overeenkomstig artikel 25 van dat decreet over een verwijderingsvergunning diende te beschikken; dat in tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij in haar laatste memorie doet gelden, ten tijde van de bestreden beslissing evengenoemd artikel wel degelijk van toepassing was; dat het pas bij het decreet van 20 april

1994 werd gewijzigd; dat, daarenboven, ook onder Vlare I de verwijdering van afvalstoffen niet kan zonder vergunning;

3.2.5.6. Overwegende, tenslotte, dat de verwerende partij in haar laatste memorie vruchteloos verwijst naar het arrest van het Arbitragehof nr. 19/97, van 15 april 1997 teneinde haar gelijk aan te tonen; dat de aangehaalde overweging in het arrest, namelijk stoffen behouden hun aard van afvalstof en blijven derhalve aan de reglementering van de afvalstoffen onderworpen tot op het ogenblik dat zij bij derden die ze hergebruiken worden afgeleverd, in het geval waarin het gaat om afvalstoffen die zonder enige voorbehandeling opnieuw kunnen worden hergebruikt, of, tot op het ogenblik dat zij zijn omgevormd in het geval waarin het gaat om afvalstoffen die slechts na voorbehandeling kunnen worden hergebruikt, er enkel toe blijkt te strekken dat de kwalificatie afvalstof alleszins blijft gelden tot bedoelde stoffen eventueel worden afgeleverd bij derden, of tot op het ogenblik dat zij eventueel worden voorbehandeld of hersteld met het oog op een levering aan derden; dat uit die overweging evenwel niet kan worden afgeleid dat afvalstoffen, zodra ze worden afgeleverd bij derden die ze hergebruiken hun kwalificatie van afvalstof sowieso verliezen;

3.2.5.7. Overwegende dat het tweede middel gegrond is;

3.3.1. Overwegende dat verzoeker in het derde middel doet gelden dat de bestreden beslissing ten onrechte vermeldt dat verzoeker als burgemeester zijn optreden niet kon steunen op artikel 54 van het afvalstoffendecreet, omdat dit niet van toepassing was; dat hij doet gelden dat volgens het tweede lid van even genoemde bepaling de burgemeester van een gemeente waar

afvalstoffen achtergelaten of aangetroffen worden in overtreding met de bepalingen van het decreet, de verwijdering ervan kan bevelen en hiertoe de nodige maatregelen kan nemen, dat dit precies is wat hij heeft gedaan, dat hij met name het bevel heeft gegeven de afvalstoffen op legale wijze te verwijderen en om dit te effectueren, de berg metaalslakken heeft verzegeld en het verbod heeft opgelegd de afvalstoffen nog verder voor de wegaanleg aan te wenden; dat hij betoogt dat het argument van de verwerende partij als zouden inbreuken op het afvalstoffendecreet sedert 1 september 1991 enkel opgespoord, vervolgd of bestraft kunnen worden overeenkomstig de bepalingen van artikel 26 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, naast de kwestie is daar dit artikel de strafrechtelijke vervolging betreft, doch geen betrekking heeft op administratieve sancties; artikel 54, tweede lid van het afvalstoffendecreet is gewoon blijven bestaan, overigens ook na aanpassing van het afvalstoffendecreet, door het decreet betreffende het bestuurlijk beleid.

3.3.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat dit middel onontvankelijk, minstens ongegrond is :

- onontvankelijk omdat verzoeker er geen belang bij heeft daar uit de bespreking van vooral het tweede middel immers blijkt dat er geen overtreding van het afvalstoffendecreet, noch van het milieuvergunningsdecreet is gebeurd en verzoeker enkel belang behoudt bij dit middel voor zover de overige middelen gegrond zouden zijn, hetgeen dus niet het geval is;
- ongegrond gelet op het bij decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning gewijzigd artikel 26 van het afvalstoffendecreet, volgens hetwelk inbreuken met betrekking tot de afvalstoffenverwijderingsvergunning opgespoord, vervolgd en

bestraft worden overeenkomstig de bepalingen van het milieuvergunningsdecreet zodat verzoeker zijn optreden enkel kon steunen op artikel 29 e.v. van het milieuvergunningsdecreet;

3.3.3. Overwegende dat in zijn memorie van wederantwoord verzoeker andermaal benadrukt dat hij reeds op 18 december 1989 eenzelfde besluit tot stopzetting had genomen op basis van dezelfde bepaling, zonder dat de verwerende partij of een andere administratieve overheid daar ooit tegen is opgetreden; dat hij nogmaals bevestigt dat artikel 26 van het Vlaamse afvalstoffendecreet, volgens hetwelk inbreuken op de vergunning voortaan worden opgespoord, vervolgd en bestraft overeenkomstig het milieuvergunningsdecreet, alleen betrekking heeft op activiteiten van opsporing, vervolging of bestraffing en dat hij enkel het administratief toezicht heeft uitgeoefend, waarvoor de bepalingen van het afvalstoffendecreet nog onverkort van toepassing zijn.

3.3.4. Overwegende dat in de bestreden beslissing wordt overwogen dat de burgemeester zijn stopzettingsbevel verkeerdelijk heeft gebaseerd op artikel 54 van het afvalstoffendecreet; dat het tweede lid van dit artikel dat ongewijzigd is blijven bestaan luidt als volgt :

"De gouverneur van de provincie of de burgemeester van de gemeenten waar afvalstoffen worden achtergelaten of worden aangetroffen in overtreding met de bepalingen van dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan, kunnen de verwijdering ervan bevelen en alle nodige maatregelen hiertoe nemen";

dat bij het tweede middel is gebleken dat de aangewende metaalslakken als afvalstoffen te beschouwen zijn; dat dienvolgens het middel zowel ontvankelijk als gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse minister van openbare werken, ruimtelijke ordening en binnenlandse aangelegenheden van 16 december 1992, houdende vernietiging van het stopzettingsbevel tot het verwerken van afvalstoffen van de burgemeester van de gemeente Bonheiden van 19 oktober 1992.

Artikel 2.

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

Artikel 3.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negenentwintig juni 1900 negenennegentig, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

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

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.