

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 103.333 van 7 februari 2002
in de zaak A. 78.617/VII-16.711.**

In zake : de n.v. REMO MILIEUBEHEER,
 die woonplaats kiest bij
 Advocaten J. GHYSELS, P. FLAMEY en Partners,
 kantoor houdende te BRUSSEL,
 Aarlenstraat 25

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat E. NICOLAI,
kantoor houdende te GENK,
Reinpadstraat 8.

tussenkomen de partij :

de gemeente HEUSDEN-ZOLDER,
die woonplaats kiest bij
Advocaat J. SCHAMP,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Tervurenlaan 268 A.

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

Gezien het verzoekschrift dat de 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 3550 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;

Gezien het verzoek tot voortzetting van de procedure van de verwerende partij van 26 mei 1999;

Gezien het verzoek tot voortzetting van de belanghebbende partij van 27 mei 1999;

Gelet op de beschikking van 13 juli 1999 die de tussenkomst van de gemeente Heusden-Zolder toelaat;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur P. SOURBRON;

Gelet op de beschikking van 10 april 2001 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 18 september 2001 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 11 oktober 2001;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat J. GHYSELS, die verschijnt voor de verzoekende partij, van Advocaat A. CLABOTS die, loco Advocaat E. NICOLAI verschijnt voor de verwerende partij, en van Advocaat

R. SLABBINCK die, loco Advocaat J. SCHAMP verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord het, behoudens van de tussenkomst betreft, eensluitend 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 rechtspleging

1.1. Overwegende dat in de memorie van wederantwoord de verzoekende partij opwerpt dat het door de raadsman van de verwerende partij op 26 mei 1999 ingediende verzoek tot voortzetting van de procedure niet ontvankelijk is omdat bij dat verzoek geen stuk is gevoegd waaruit blijkt dat het bevoegd orgaan van het Vlaamse Gewest tijdig tot voortzetting van de procedure heeft beslist;

1.2. Overwegende dat de vraag tot voortzetting van het geding vanwege de verwerende partij louter tot doel heeft te voorkomen dat het beroep wordt ingewilligd en het bestreden besluit wordt vernietigd; dat die vraag dan ook niet te vergelijken is met een beslissing tot het instellen van een beroep maar geldt als een akte van verweer, vergelijkbaar met de memorie van antwoord; dat in het onderhavig geding de verwerende partij wordt vertegenwoordigd door haar advocaat; dat de advocaat die een memorie van antwoord, een laatste memorie of een verzoek tot voortzetting in de zin van artikel 17, § 4bis, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State indient voor het Vlaamse Gewest en het administratief dossier heeft neergelegd, wordt vermoed rechtmatig als procesvertegenwoordiger op te treden; dat de verwerende partij geen gegevens aanbrengt die dat vermoeden weerleggen; dat, integendeel, de bij het verzoekschrift tot voortzetting gevoegde brief van 20 mei 1999, uitgaande van de directeur-jurist bij de afdeling juridische dienstverlening van het departement leefmilieu en infrastructuur, gericht aan de

raadsman van het Vlaamse Gewest en waarin deze er op wordt gewezen dat een schriftelijke opdracht van de administratie volstaat om de annulatieprocedure voort te zetten, juist de bevestiging inhoudt dat de betrokken raadsman door het Vlaamse Gewest werd aangesteld om alle nodige proceshandelingen te stellen; dat de exceptie niet kan worden aangenomen;

2. De feiten

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

2.1. Tot het maatschappelijk doel van de n.v. REMO MILIEUBEHEER, verzoekende partij, behoort onder meer "het verwerken, behandelen van huisafval en industriële afval, het aanleggen en/of onderhouden van sanitaire stortplaatsen en alle verrichtingen die verband houden met afval in de meest uitgebreide zin". Daarnaast blijkt de verzoekende vennootschap ook actief te zijn in de sector van de zandwinning en aanverwante activiteiten in verband met de handel en het vervoer van zand en zandproducten.

De zandwinningsactiviteiten waren er klaarblijkelijk eerst en de verzoekende vennootschap heeft zich alsdan in de loop van haar bestaan hoofdzakelijk toegelegd op de verwijdering van afvalstoffen.

De verzoekende partij blijkt over milieuvergunningen te beschikken voor de exploitatie van verschillende stortplaatsen voor huishoudelijk en daarmee gelijkgesteld afval die gelegen zijn op het grondgebied van de gemeente Houthalen-Helchteren. In de vordering tot schorsing maakt zij melding van :

- een vergunning van 8 september 1993 voor de exploitatie van een klasse 2 stortplaats aan de Loerstraat met een restcapaciteit op 31 december 1997 van 50.000 ton;
- een vergunning van 11 december 1995 voor de exploitatie van een klasse 2 stortplaats met een restcapaciteit op 31 december 1997 van 311.209 ton;

- een vergunning van 5 december 1997 voor de exploitatie van een klasse 2 stortplaats aan de Grauwe Steenstraat met een capaciteit van 1.103.791 ton.

2.2. Op 17 juni 1997 dient de verzoekende partij bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg een milieuvergunningsaanvraag in voor de exploitatie van een nieuwe verbrandingsinstallatie met energierecuperatie voor niet-gevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van 320.000 ton per jaar, gelegen aan de Westlaan 262 te 3550 Heusden-Zolder.

Bij de milieuvergunningsaanvraag is een milieu-effectrapport (MER) gevoegd. Het MER is conform verklaard op 7 april 1997.

2.3. Tijdens het openbaar onderzoek van de vergunningsaanvraag zijn 1.752 schriftelijke bezwaren ingediend.

2.4. In de loop van het onderzoek in eerste aanleg van de vergunningsaanvraag heeft de gemeenteraad van Heusden-Zolder een motie goedgekeurd tegen de vestiging van een afvalverbrandingsinstallatie op zijn grondgebied.

2.5. Op 2 september 1997, dus nog steeds tijdens de procedure in eerste aanleg, richt de n.v. MACHIELS, die op één of andere manier ook betrokken blijkt te zijn bij de ingediende milieuvergunningsaanvraag, een brief aan de voorzitter van de c.v. APLIM, dit is een "studievennootschap" die belast is met de uitvoering van de voorbereidende activiteiten om "op termijn te kunnen overgaan tot het oprichten en de exploitatie van bijkomende infrastructuur in Limburg m.b.t. de sortering en verkleining en m.b.t. compostering, recyclage en hergebruik, verbranding met energierecuperatie en storten" van afvalstoffen. Van de c.v. APLIM maken het provinciebestuur Limburg, drie intercommunales, de OVAM en de VLAR deel uit.

In voormelde brief van 2 september 1997 doet de n.v. MACHIELS een "aanbod" om tussen private en publieke sector tot een gezamenlijk "initiatief" voor de oplossing van de Limburgse afvalverwerkingsproblematiek te komen.

2.6. Met een besluit van 23 oktober 1997 weigert de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg de gevraagde milieuvergunning. Het weigeringsbesluit steunt op volgende determinerende motieven :

"Overwegende dat de overheid een primaire verantwoordelijkheid draagt en zorgt voor de verwerkingsactiviteiten die een nutsfunctie vervullen in de afvalverwerkingsstructuur, zoals de afvalverbranding;

Overwegende dat de provincie, gemeenten en intercommunales daarom een belang dienen te hebben in alle nieuw te realiseren verwijderingsinrichtingen;

Overwegende dat bij besluit van de Vlaamse regering van 1 juli 1997 houdende gedeeltelijke goedkeuring van het uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen 1997-2001, het luik verwijdering van het deel programmering niet is goedgekeurd, dat de doelstellingen inzake verwijdering (o.a. de overheid heeft een belang in alle huidige en nieuw te realiseren verwijderingsinrichtingen) wel werden goedgekeurd;

Overwegende dat een nieuwe aanvraag die kadert binnen een samenwerkingsakkoord met de provincie, gemeenten en intercommunales eventueel opnieuw kan beoordeeld worden;

Overwegende dat in de voorliggende aanvraag niet afdoende is aangetoond dat de risico's voor de volksgezondheid in meerdere nabije woonkernen ten gevolge van immissies van vervuilende stoffen tijdens occasionele suboptimale omstandigheden in de bedrijfsvoering verwaarloosbaar klein zijn".

2.7. Met een aangetekende brief van 17 november 1997 stelt de verzoekende partij bij de Vlaamse minister van leefmilieu en tewerkstelling beroep in tegen het deputatiebesluit van 23 oktober 1997.

In essentie betoogt zij in het beroepsschrift dat zij zich, zoals reeds is uiteengezet in haar brief van 2 september 1997, niet principieel verzet tegen een overheidsparticipatie in de exploitatie van de voorgenomen afvalverwijderingsinstallatie, dat de voorgestelde afvalverbrandingsinstallatie beantwoordt aan de vereisten van de "Best Beschikbare Technologie", en dat op milieuvlak geen ongunstige effecten te verwachten zijn.

De argumenten van de beroepsindiener worden uitvoeriger toegelicht in een bij het beroepschrift gevoegde nota.

Het beroep wordt ontvankelijk verklaard op 20 november 1997.

2.8. Met een brief van 17 november 1997 verzoekt de vergunningsaanvrager om gehoord te worden tijdens de beroepsprocedure.

2.9. In het kader van de beroepsprocedure worden verschillende adviezen uitgebracht.

a. In het advies van de afdeling stedenbouwkundige vergunningen van AROHM van 3 december 1997 wordt verwezen naar het gunstig stedenbouwkundig advies dat is uitgebracht tijdens de procedure in eerste aanleg.

b. Het advies van de Vlaamse Milieumaatschappij van 18 december 1997 is gunstig voor de lozing van huishoudelijk en bedrijfsafvalwater in de openbare riolering.

c. De OVAM verleent op 19 december 1997 een gunstig advies over de vergunningsaanvraag. Meer bepaald wordt voorgesteld om de gevraagde vergunning te verlenen voor een termijn van twintig jaar "onder de opschortende voorwaarde dat er een samenwerkingsakkoord dient afgesloten te worden met de provincies en de intercommunales zodanig dat de overheid meer dan 50% van de aandelen bezit".

d. Op 23 december 1997 verleent de administratie gezondheidszorg, afdeling preventie en sociale gezondheidszorg, een ongunstig advies over de vergunningsaanvraag. De ongunstige beoordeling is ingegeven door de nadelige milieu-effecten die gepaard zouden gaan met de exploitatie van de verbrandingsoven, zijnde immissies van toxische stoffen, geluidshinder, geurhinder en verhoogde verkeersonveiligheid.

e. Het advies van het hoofdbestuur milieuvergunningen van AMINAL van 5 februari 1998 is ongunstig voor de aanvrager. Aan het ongunstige advies van voormeld bestuur, gaat volgend besluit vooraf :

"Overwegende dat de weerlegging van de weigeringsgronden uit het beroepen besluit door REMO kan worden bijgetreden;

Overwegende dat zoals ook in het advies van de afdeling Milieuvergunningen in eerste aanleg werd aangevoerd de gevraagde installatie overeenkomt met de best beschikbare technieken inzake afvalverbranding; dat aanvrager zelfs bereid is verdere maatregelen te nemen zoals bijvoorbeeld een installatie voor verwijdering van NOx;

Overwegende dat aanvrager tevens 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; dat aanvrager ook akkoord is als de overheidsparticipatie als bijzondere voorwaarde wordt opgelegd;

Overwegende echter dat sinds het indienen van de aanvraag en de datum van het beroepen besluit een nieuw element optreedt, namelijk de beleidsplanning voor de verwijdering van het huishoudelijk afval; dat in bedoeld plan is vastgesteld dat in huidige context het niet aangewezen is de milieuvergunning te verlenen zolang geen studie is uitgevoerd naar lokatie-alternatieven, zoals hoger is uiteengezet; dat de gevraagde vergunning voor dit project derhalve momenteel nog niet kan toegekend worden".

f. De gewestelijke milieuvergunningscommissie door wie de verzoekende partij werd gehoord, stelt op 6 februari 1998 voor om het beroep ongegrond te verklaren en om de beroepen weigeringsbeslissing te bevestigen. Het advies van de gewestelijke milieuvergunningscommissie steunt bijna woordelijk op het advies van het hoofdbestuur milieuvergunningen.

2.10. Met een besluit van 18 maart 1998 van de Vlaamse minister van leefmilieu en tewerkstelling wordt het beroep van de verzoekende partij ongegrond verklaard en wordt het beroepen weigeringsbesluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg bevestigd.

Dit besluit maakt het voorwerp uit van voorliggend annulatieberoep;

3. De gegrondheid

3.1. Overwegende dat de verzoekende partij als derde middel aanvoert wat volgt :

"schending van artikel 36 van het Afvalstoffendecreet, van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het materiële motiveringsbeginsel, en afgeleid uit de afwezigheid van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag, doordat, 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, op grond van artikel 36, § 6 van het Afvalstoffendecreet de sectorale uitvoeringsplannen, zoals het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, slechts gelden voor de administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten en de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieubeleid;

dat verzoekende partij niet kan beschouwd worden als een administratieve overheid zoals bedoeld in artikel 36, § 6 van het Afvalstoffendecreet, zodat het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 niet ten aanzien van haar geldt;

dat daarenboven de bepalingen van sectorale uitvoeringsplannen slechts bindend zijn, behoudens in de gevallen waar uitdrukkelijk wordt aangegeven in de plannen dat ze indicatief zijn, voor de administratieve overheden, zoals bedoeld in artikel 36, § 6 van het Afvalstoffendecreet;

dat de vereiste van het uitvoeren van een 'beleids'-MER (Deel 3 : Programmering 1997-2001, 3. Verwijdering, 3.3. Verbrandingsbeleid, 3.3.4. Acties, 1.3, pagina 181) opgenomen is in een bindende bepaling van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 (0. Inleiding, 0.4. Juridisch kader, pagina 5, tweede alinea);

dat de bepalingen van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen geen verordenende kracht hebben en enkel de administratieve overheden zoals opgesomd in artikel 36, § 6 van het Afvalstoffendecreet binden;

dat de vergunning bijgevolg niet kan geweigerd worden op grond van een vereiste opgelegd door een sectoraal uitvoeringsplan dat geen reglementaire noch verordenende kracht heeft ten aanzien van de verzoekende partij,

zodat, de bestreden beslissing, door de vergunning te weigeren omwille van een voorwaarde die niet geldt ten aanzien van verzoekende partij, de in het

middel aangehaalde bepalingen schendt en de rechtens vereiste juridische en feitelijke grondslag mist.

Toelichting

Op grond van artikel 36, § 6 van het Afvalstoffendecreet gelden de sectorale uitvoeringsplannen slechts voor de administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten en de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieubeleid.

De bepalingen van dergelijke sectorale uitvoeringsplannen zijn bindend, uitgezonderd waar dit uitdrukkelijk aangegeven is in de plannen. In die gevallen zijn ze indicatief.

De bepalingen van de uitvoeringsplannen zijn evenwel niet bindend voor de burgers. Van belang is hierbij te weten wat dan wel de juridische draagwijdte van deze bindende bepalingen is ten aanzien van de rechtsonderhorigen.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van de afvalstoffen (Gedr. St., Vl. R., 1993-94, 485/1) wordt omtrent de juridische draagwijdte van de sectorale uitvoeringsplannen het volgende gesteld (...):

'Voorgesteld wordt daaraan dezelfde juridische draagwijdte te geven als aan het ontworpen gewestelijk milieubeleidsplan. Dit houdt in dat enkel de overheid er door gebonden is'.

In dit verband kan verwezen worden naar de bepalingen inzake milieubeleidsplanning, zoals vervat in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna afgekort : DABM).

In het DABM (artikel 2.1.11) wordt een limitatieve opsomming gegeven van de instanties waarvoor de actieplannen gelden. In deze opsomming zijn de burgers niet opgenomen (zie Mem. v. Toel., Gedr. St., Vl. R., 1994-95, nr. 718/1; zie ook MERCKX, R., 'Planning van het Vlaams milieubeleid. Artikel 2.1.1.-2.1.26. van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid', Algemene bepalingen Vlaams milieubeleid en bedrijfsinterne milieuzorg. Milieurechtstandpunten nr. 9, Brugge, die Keure, 1996, 86-87).

Het is niet de bedoeling dat het plan rechtstreeks de rechtsonderhorigen zou verbinden. Een milieubeleidsplan 'heeft een zwakke 'externe werking'. De externe werking komt maar tot stand naarmate de maatregelen die in het plan voorzien worden effectief uitvoering krijgen' (Mem. v. Toel., Gedr. St., Vl. R., 1994-95, nr. 718/1).

De binding van de burger kan slechts bewerkstelligd worden door de meer klassieke juridische instrumenten als daar zijn : verordeningen, vergunningen, heffingen, retributies, milieubeleidsovereenkomsten ... (Mem. v. Toel., Gedr. St., Vl. R., 1994-95, nr. 718/1; zie ook LAMBRECHTS, W., Documentatiemap. Actualia milieu- en stedenbouwrecht, 1998, niet gepubliceerd, 16).

De bepalingen van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen zijn derhalve niet bindend voor verzoekende partij en kunnen haar derhalve niet tegengeworpen worden als weigeringsmotief";

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

“In het derde middel werpt verzoekende partij op dat het Uitvoeringsplan niet bindend is voor haar en derhalve niet aan haar kan worden tegengeworpen.

Art. 35 van het Afvalstoffendecreet bepaalt dat de OVAM sectorale uitvoeringsplannen ontwerpt die betrekking hebben op concrete projecten, op acties i.v.m. preventie, recuperatie en verwijdering van afvalstoffen of op specifieke categorieën van afvalstoffen.

In art. 36 § 6 van voormeld decreet wordt gesteld dat de sectorale uitvoeringsplannen gelden voor de administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten en de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieubeleid.

De afvalstoffenverwijdering is een taak van openbaar nut inzake milieubeleid.

Het Uitvoeringsplan bevat de taakstellingen voor preventie, recuperatie en het aanbod voor verwijdering voor de periode 1997-2001. Tevens is een programmering voor de capaciteit voor verbranden en storten opgenomen tot en met 2006.

De uitvoering van het plan is vastgelegd in acties, instrumenten en monitoring die tijdens de planperiode dienen te worden uitgevoerd.

Terecht heeft de Raad van State in haar schorsingsarrest gesteld dat de actie in verband met de opvulling van de ontbrekende afvalverbrandingscapaciteit in de provincies Antwerpen en Limburg die onder deel 3 ressorteren, bindend is in de zin van art. 36 § 7 van het Afvalstoffendecreet.

Ten onrechte is de Raad er echter vanuit gegaan dat de ‘actie’ zich niet lijkt te richten tot de verzoekende partij.

Verzoekende partij is immers uitdrukkelijk akkoord gegaan met de participatie door de overheid aan haar initiatief.

Zij verzocht zelfs een vergunning toe te kennen onder de opschortende voorwaarde dat effectief een samenwerkingsakkoord bereikt wordt met de overheid.

Cfr. het advies uitgebracht door de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie dd. 06.02.1998, p. 17 :

‘Overwegende dat gelet op de belangrijke rol van de overheid in de verwerking van huishoudelijke afvalstoffen en gelet op het streven naar een optimale benutting van de verwerkingscapaciteit in Vlaanderen de deelname van de overheid in nieuwe projecten vereist is.

Overwegende dat REMO bij haar oorspronkelijke aanvraag geen overheidsparticipatie voorzag; dat REMO echter in haar schrijven van 2 september 1997 aan de voorzitter van APLIM duidelijk te kennen geeft bereid te zijn een gezamenlijk initiatief uit te werken met APLIM en de 3 afvalintercommunales’;

Verzoekende partij dient dan ook aanzien te worden als een ‘privé-partner’, gekwalificeerd als privaatrechtelijke instelling, belast met een taak van openbaar nut inzake milieubeleid.

Bijgevolg is art. 36 van het Afvalstoffendecreet -en uiteraard het sectoraal uitvoeringsplan- wel degelijk tegenwerpelijk aan verzoekende partij.

Terecht werd dan ook bij de beoordeling van de door verzoekende partij ingediende milieuvergunningsaanvraag als weigeringsmotief ingeroepen dat de studie tot allerhande alternatieve vestigingsplaatsen voor een afvalverbrandingsoven ontbreekt.

Daarenboven is het Uitvoeringsplan een beleidsregel, die wel degelijk een juridische uitwerking heeft en dit zowel intern als extern.

Cfr. LEUS, K., Pseudo-Wetgeving, MAKLU, 1992, p. 166, nr. 170 e.v. :

‘In de jurisprudentie en doctrine wordt dan ook algemeen aanvaard dat de bindende kracht van het verbod van willekeur, van het gelijkheidsbeginsel en van het rechtszekerheidsbeginsel de bestuursoverheid ertoe verplichten haar eigen beleidsregels na te leven.

De bestuursplicht om de eigen beleidsregel na te leven kan enkel worden doorbroken indien een redelijk aanvaardbaar motief voorhanden is om een afwijking in het individuele geval te rechtvaardigen’.

Cfr. LEUS, K., Pseudo-Wetgeving, MAKLU, 1992, p. 189, nr. 199 e.v. :

‘Uit de jurisprudentie van de Raad van State is genoegzaam gebleken dat beleidsregels hun zin ontleenen aan de oogmerken van samenhangend beleid, gelijke behandeling en rechtszekerheid. De beleidsregel heeft dus niet als enig doel te voorzien in behoeften van louter intern administratieve aard, m.n. het belang van de goede inwendige werking van de dienst, het belang van de administratieve werkgemeenschap als zodanig.

Beleidsregels beogen immers tegelijkertijd de rechtsonderhorige te beschermen tegen willekeur. Een stuk rechtsbescherming is in het verschijnsel pseudo-wetgeving op zichzelf gelegen. Pseudo-wetgeving is immers : regelstelling.

De beleidsregel is (...) een gepast en adequaat bestuursrechtelijk (sturend) beleidsinstrument evenals een efficiënt (preventief en curatief) rechtsbeschermingsmiddel. Als zodanig geeft het niet alleen aan de bestuursorganen een houvast bij de te nemen beslissingen, maar biedt het ook aan de justitiabele een waarborg van voorzienbaarheid van het overheidsoptreden en van gelijke behandeling van gelijke gevallen’.

Gezien de ernstige repercussies die verbonden zijn aan een vergunning tot inplanting van een afvalverbrandingsinstallatie en met name onder meer op het vlak van verkeershinder en de deposities van de verontreinigende stoffen afkomstig van de rookgassen, is de ligging van de verbrandingsinstallatie van groot belang.

Concluante is bij de afweging van de toekenning tot een vergunning voor een afvalverbrandingsinstallatie gehouden rekening te houden met de elementen opgesomd in art. 5.2.1.4 § 1 van VLAREM II.

Conform art. 1.2.1 § 1, 1° van het Decreet van 5 april 1995 heeft het milieubeleid ten behoeve van de huidige en de toekomstige generaties tot doel de bescherming tegen verontreiniging en onttrekking, van mens en milieu, en in het bijzonder van de ecosystemen die van belang zijn voor de werking van

de biosfeer en die betrekking hebben op de voedselvoorziening, de gezondheid en de andere aspecten van het menselijk leven.

Daarbij dient overeenkomstig art. 1.2.1 § 2 van voormeld Decreet gestreefd naar een hoog beschermingsniveau. De Vlaamse overheid moet in het bepalen en het uitvoeren van het beleid rekening houden met onder meer het voorzorgsbeginsel en het beginsel van het preventief handelen, het beginsel dat milieu-aantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het standstill-beginsel.

Concluante kon dan ook perfect de vergunning weigeren omwille van het ontbreken van een voorafgaande studie naar lokatie-alternatieven vastgelegd voor het huishoudelijk afval van de regio Limburg en Antwerpen”;

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

“1. De derde grief verwijt aan verwerende partij dat het determinerende weigeringsmotief bestaat uit de afwezigheid van een ‘beleidsmer’ dat krachtens het uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen 1997-2001 door de intercommunales diende uitgevoerd te worden. De ‘verplichting’ tot opstelling van een ‘beleidsmer’ is echter alleen gericht aan de intercommunales en enkel verbindend voor de administratieve overheid, zijnde het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten en de openbare instellingen in privaatrechterlijke of publiekrechtelijke vorm die belast zijn met taken (van) inzake milieubeleid.

2. Verwerende partij antwoordt dat verzoekende partij moet aanzien worden als een ‘privé-partner’, gekwalificeerd als privaatrechterlijke instelling, belast met een taak van openbaar nut inzake milieubeleid. Het sectoraal uitvoeringsplan is dan ook tegenwerpeijk aan verzoekende partij. Daarenboven zijn de bepalingen in het uitvoeringsplan beleidsregels, die ook externe werking hebben. De overheid heeft verder niets anders gedaan dan uitvoering gegeven aan art. 5.2.1.4 §1 van Vlarem II en art. 1.2.1 van het Decreet van 5 april 1995.

3. Vooreerst moet opgemerkt worden dat de kwalificatie ‘privaatrechterlijke instelling die belast is met een taak van openbaar nut inzake milieubeleid’ -waarvan het Vlaamse Gewest zomaar beweert dat deze kwalificatie van toepassing zou zijn op verzoekende partij, zonder zich daarvoor op wat dan ook te steunen- eigenlijk in het geheel niet relevant is. De verplichting tot opstelling van een ‘beleidsmer’ is immers enkel gericht aan de intercommunales. Bovendien is het twijfelachtig of de betrokken bepaling in het uitvoeringsplan ten aanzien van de betrokken intercommunales een daadwerkelijke verplichting inhoudt. Het gaat immers om een ‘verplichting’ die, buiten de algemene datum van eind 2001, niet lijkt gebonden te zijn aan enige termijn. Op de niet-naleving van de verplichting is geen sanctie bepaald, tenzij eventueel een financiële sanctie.

4. Ten overvloede wordt hierna aangetoond dat de N.V. REMO niet kan beschouwd worden als een ‘privaatrechterlijke instelling die belast is met een taak van openbaar nut inzake milieubeleid’. ‘Privaatrechterlijke instellingen’

bestaan niet. Wat wel bestaat zijn privaatrechterlijke rechtspersonen, zijnde natuurlijke personen, vennootschappen met rechtspersoonlijkheid en V.Z.W.'s. 'Instellingen' zijn in het privaatrecht ongekend. In het publiek recht daarentegen wordt het begrip 'instellingen' veelvuldig gebruikt. Met 'instellingen' wordt dan ook bedoeld openbare instellingen sensu lato, dit wil zeggen zelfstandige openbare diensten onverschillig of deze bij wijze van stichting dan wel bij wijze van vereniging tot stand is gebracht (VRANCKX A., Administratief Lexicon, 'Openbare instellingen en instellingen van openbaar nut', p. 12). Ook het gebruik van de term 'belast zijn met' bevestigt dat de betrokken instelling zich in het publiek recht situeert.

Dat (het) hier gaat om openbare instellingen blijkt ook uit de parlementaire voorbereidingen (Gedr. St., VI. R., 1993-1994, Mem. v. Toel. nr. 485 - 1, p. 55) en uit de genese van voormeld artikel. Zo werd de term 'publiekrechtelijke' toegevoegd na een amendement van de heren BROUNS, TIMMERMANS en CAPOEN, dit teneinde de uitvoeringsplannen ook te laten gelden voor publiekrechtelijke intercommunales (Gedr. St., VI. R., 1993-1994, Mem. v. Toel. nr. 485 - 3, p. 41). Met de privaatrechterlijke instellingen worden bijgevolg de intercommunales onder privaatrechterlijke vorm bedoeld.

Verwerende partij geeft in haar memorie van antwoord bij de bespreking van het tweede middel overigens zelf toe dat de sectorale uitvoeringsplannen enkel gelden ten aanzien van het bestuur (p. 5)., dit in tegenspraak met haar bespreking bij het derde middel.

De N.V. REMO is een volledig privaatrechterlijke vennootschap wiens maatschappelijk doel bestaat in winstcreatie door middel van activiteiten in de afvalverwerkingsindustrie en de zandontginning.

De sectorale uitvoeringsplannen zijn dan ook in rechte niet bindend ten opzichte van de N.V. REMO.

5. Verwerende partij beweert vervolgens dat het uitvoeringsplan onder punt 3.1.3. een beleidsregel formuleert, die ook ten aanzien van de rechtsonderhorige geldt.

De vraag is echter welke 'beleidsregel' wordt geformuleerd en wat het juridische karakter is van deze 'beleidsregel'.

Punt 3.1.3. zegt namelijk dat de betrokken intercommunales een 'beleidsmer' moeten opstellen, maar er wordt niet gezegd dat een milieuvergunningsaanvraag moet geweigerd worden zolang het 'beleidsmer' niet is opgemaakt. Evenmin wordt er bepaald dat, zolang het beleidsmer niet is opgesteld, de vergunningverlenende overheid niet over voldoende informatie beschikt om de milieuvergunningsaanvraag te beoordelen. De verplichting tot opstelling van een 'beleidsmer' blijkt bovendien niet opgevat te zijn als een bindende verplichting die binnen zekere termijn moet worden uitgevoerd, maar veeleer als een inspanningsverbintenis.

Deze inspanningsverbintenis heeft geen enkel juridisch gevolg ten opzichte van verzoekster, wat alleen al blijkt uit de inhoud van punt 3.1.3. en uit art. 36 §5 van het afvalstoffendecreet. De niet-uitvoering van deze inspanningsverbintenis kan geenszins als weigeringsmotief gelden voor een milieuvergunningsaanvraag.

6. Verzoekende partij heeft de nodige informatie, die krachtens het milieuvergunningende decreet vereist is, meegedeeld. De door art. 7 opgelegde mer is overeenkomstig het mer-besluit uitgevoerd. Dit wordt niet betwist door het Vlaamse Gewest. De milieuvergunningaanvraag is ontvankelijk en volledig verklaard. De bij de wet vereiste adviezen zijn ingewonnen.

De overheid beschikte aldus over alle wettelijk vereiste informatie om een beslissing te nemen. Zij kan niet eigenmachtig beslissen dat de wettelijk vereiste informatie onvoldoende zou zijn op basis van een onduidelijke en ten opzichte van verzoekende partij niet bindende beleidsregel.

Conclusie : noch het MVD, noch Vlarem I, noch de mer-wetgeving houden een rechtsgrond in om een milieuvergunning te weigeren m.b.t. een welbepaald project, waarvoor een wettelijk milieu-effectenrapport is opgesteld op de aldaar gekozen plaats om de enige reden dat er geen mer-onderzoek zou gebeurd zijn omtrent die locatie (zie ook : R.v.St., DE BRAECKELAER, nr. 78.318 van 25 januari 1999, overweging 4.4.2.4, blz. 22-23 : er bestaat geen rechtsregel die een onderzoek naar mogelijke vestigingsplaatsen oplegt).

7. Tot slot verwijst verwerende partij naar de artikelen 5.2.1.4 §1 Vlarem II en art. 1.2.1. §1, 1° van het decreet van 5 april 1995.

Nochtans beroept het besluit zich uitdrukkelijk op het uitvoeringsplan. Voormelde artikelen worden in het bestreden besluit nergens aangehaald. De aangehaalde artikelen zijn bovendien te vaag om een rechtsgrond te vormen voor het bestreden weigeringsmotief; dergelijke rechtsgrond kan tenslotte nooit bij wijze van substitutie door een memorie van antwoord in het bestreden besluit geïncorporeerd worden.

8. Het determinerende weigeringsmotief is bijgevolg niet deugdelijk, want zonder wettelijke grondslag.

Verzoekende partij sluit zich verder volledig aan bij het Auditoraatsverslag, blz. 49-56 en 's Raads schorsingsarrest.

Het is overigens opvallend dat de tegenpartij geen nieuwe elementen aanreikt die zouden moeten doen twijfelen aan 's Raads overwegingen om te besluiten tot de ernst van het middel”;

3.3.1. Overwegende dat het bestreden besluit als volgt is gemotiveerd :

"Overwegende dat de NV REMO deze inplantingsplaats in de eerste plaats uiteraard heeft gekozen omwille van het tekort aan verbrandingscapaciteit voor huishoudelijk afval in de regio Limburg, zoals wordt bevestigd in het Uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen 1997-2001, goedgekeurd door de Vlaamse regering op 1 juli 1997 en 19 december 1997 en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 20 februari 1998 (hierna 'Uitvoeringsplan' genoemd); dat in deze regio vervolgens een terrein met een goede bereikbaarheid primordiaal was; dat het immers, gelet op het reeds bestaande mobiliteitsprobleem in Vlaanderen, onaanvaardbaar is dat het transport van afvalstoffen dit probleem nog gaat verzwaren; dat in elk geval huidige site zeer

goed bereikbaar is; dat echter niet is aangetoond dat deze site het gunstigst is om het transport van het afval minimaal te houden;

Overwegende dat het afwegen van lokatie-alternatieven niet in het MER (een 'projekt-MER') diende te gebeuren, zoals vermeld onder deel 2, punt 2.3.2. van dit conform verklaard MER;

Overwegende dat in elk geval moet gesteld worden dat de installatie wordt ingeplant in een regio met een reeds aanzienlijke milieubelasting; dat anderzijds in het MER duidelijk wordt aangetoond dat de bijdrage van deze huisvuilverbrandingsinstallatie minimaal zou zijn;

Overwegende dat in het Uitvoeringsplan 1997-2001 als uitgangspunt voor de programmering van de verwijdering het zogenaamde Beleid-Plus-scenario is genomen; dat dit impliceert dat het ontoelaatbaar is dat een overcapaciteit voor verbranding zou ontstaan; dat in die optiek moet onderzocht worden of de door REMO gevraagde 320.000 ton/jaar geen overcapaciteit aan verbranding in deze regio zal creëren zodat initiatieven op gebied van preventie en recuperatie zouden ontmoedigd worden;

Overwegende dat de door REMO gevraagde jaarcapaciteit is gesteund op een prognose zoals uiteengezet in deel 2, punt 1 van het MER;

Overwegende dat in het Uitvoeringsplan voor de provincie Limburg een bijkomende capaciteit van 200.000 ton/jaar nodig wordt geacht, en voor de provincie Antwerpen 150.000 ton/jaar; dat evenwel in het Uitvoeringsplan eveneens is bepaald dat de bestaande installatie te Houthalen-Helchteren (Regionale Milieuzorg) van 75.000 ton/jaar op termijn moet worden afgebouwd;

Overwegende dat in het Uitvoeringsplan, Deel 3 'Programmering 1997-2001', punt 3 'Verwijdering', punt 3.3 'Verbrandingsbeleid', punt 3.3.4. 'Acties', actie 1.3 (pagina 181) is bepaald dat een MER ('beleids-MER') dient te worden uitgevoerd voor de programmering van de ontbrekende capaciteit van een gedeelte voor de provincie Antwerpen en voor de provincie Limburg, in totaal geraamd op ca. 350.000 ton/jaar; dat hierin inzonderheid de lokatiekeuze dient te worden onderzocht met als alternatieven 1 of 2 lokaties;

Overwegende 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; 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 ten opzichte van woongebieden en de reeds aanwezige milieubelasting in het gebied, in aanmerking komen; dat momenteel nog geen dergelijke studie voorhanden is; dat deze studie moet uitgaan van de betrokken intercommunales;

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;

Overwegende echter dat sinds het indienen van de aanvraag en de datum van het beroepen besluit een nieuw element optreedt, namelijk de beleidsplanning voor de verwijdering van het huishoudelijk afval; dat in bedoeld plan is vastgesteld dat in huidige context het niet aangewezen is de milieuvergunning te verlenen zolang geen studie is uitgevoerd naar de lokatie-alternatieven, zoals hoger is uiteengezet; dat de gevraagde vergunning voor dit project derhalve momenteel niet kan toegekend worden;

Overwegende dat de aanspraken en bezwaren aangehaald door de beroepsindiener als volgt kunnen worden geëvalueerd :

- de meeste aangehaalde argumenten tot weerlegging van de weigeringsgronden kunnen principieel bijgetreden worden;
- 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";

3.3.2. Overwegende dat uit die motivering blijkt dat de vergunningsaanvraag werd getoetst aan het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001, vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering van 19 december 1997, en dat het determinerend weigeringsmotief het vooralsnog ontbreken van een zogenaamd beleids-MER is, 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"; dat, wat het opstellen van dat "beleids-MER" betreft, in het bestreden besluit uitdrukkelijk wordt verwezen naar pagina 181 van evengenoemd uitvoeringsplan waar een opsomming en beschrijving worden gegeven van de concrete "acties" in verband met het verbrandingsbeleid voor de periode 1997-2001; dat onder punt 3.3.4.-1.3. als een actie wordt vooropgesteld :

"1.3. 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";

3.3.3. Overwegende dat de inhoud, procedure en juridische draagwijdte van de zogenaamde sectorale uitvoeringsplannen worden geregeld door de artikelen 35 en 36 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (afvalstoffendecreet), zoals gewijzigd bij decreet van 20 april 1994; dat die bepalingen luiden als volgt :

"Art. 35.

§ 1. Ter uitvoering van het geldende afvalstoffenplan of milieubeleidsplan ontwerpt de OVAM sectorale uitvoeringsplannen.

§ 2. Deze sectorale uitvoeringsplannen hebben betrekking op concrete projecten, op acties in verband met preventie, recuperatie en verwijdering van afvalstoffen of op specifieke categorieën van afvalstoffen.

Art. 36.

§ 1. De OVAM betreft de meeste belanghebbende overheidsorganen, instellingen en privaatrechtelijke organisaties bij het ontwerpen van desectorale uitvoeringsplannen.

§ 2. De ontwerpen van sectorale uitvoeringsplannen worden bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en voor een termijn van twee maanden ter inzage gelegd bij de gemeenten en bij de OVAM. Gedurende deze termijn kan iedereen bezwaren of opmerkingen schriftelijk ter kennis brengen van de OVAM.

§ 3. Tegelijkertijd met hun bekendmaking worden de ontwerpen van sectorale uitvoeringsplannen bezorgd aan de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, die een met redenen omkleed advies uitbrengen binnen een vervaltermijn van twee maanden na ontvangst van het ontwerp. Deze adviezen zijn niet bindend.

§ 4. De sectorale uitvoeringsplannen worden vastgesteld door de Vlaamse regering, rekening houdend met de gegeven adviezen en met de ingediende bezwaren of opmerkingen. Wanneer de regering het door de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen of de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen uitgebrachte advies niet volgt, hetzij geheel of gedeeltelijk, dan verantwoordt ze dit in een verslag, gevoegd bij de in § 5 bedoelde bekendmaking.

§ 5. De sectorale uitvoeringsplannen worden bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Ze liggen ter inzage bij de OVAM, de provincies en de gemeenten.

§ 6. De sectorale uitvoeringsplannen gelden, in de mate zoals hierna aangegeven, voor de administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten en de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieubeleid. De geldigheidsduur van de sectorale uitvoeringsplannen wordt in ieder geval afzonderlijk bepaald.

§ 7. Bepalingen van sectorale uitvoeringsplannen zijn bindend, uitgezonderd waar dit uitdrukkelijk aangegeven is in deze plannen. In die gevallen zijn ze indicatief. Van de bindende bepalingen kan slechts worden afgeweken bij beslissing van de Vlaamse regering, wanneer daarvoor gewichtige redenen zijn en mits behoorlijke motivering. Bepalingen van sectorale uitvoeringsplannen die strijdig zijn met een gewestelijk plan van latere datum met verordenende of verbindende kracht verliezen hun geldigheid";

3.3.4. Overwegende dat op pagina 5 onder punt 0.4 "Juridisch kader" van het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001 wordt gesteld :

"De bepalingen in deel 2 : 'Doelstellingen en aanbodscenario's' en deel 3 : 'Programmering 1997-2001' van het Uitvoeringsplan zijn bindend, uitgezonderd waar dit uitdrukkelijk is aangegeven in het plan. In die gevallen zijn de bepalingen indicatief. Sanctionering is mogelijk via het niet toekennen van financiële tussenkomsten (bv. milieuconvenant, subsidiëring). Het plan is tevens het toetsingskader voor alle lopende en nieuwe initiatieven voor de realisering van verwerkingscapaciteit";

dat dienvolgens de actie in verband met de opvulling van de ontbrekende afvalverbrandingscapaciteit in de provincies Antwerpen en Limburg, die onder deel 3 ressorteert en waarvan niet uitdrukkelijk is bepaald dat deze "indicatief" is, "bindend" is in de zin van artikel 36, § 7, van het afvalstoffendecreet;

3.3.5. Overwegende dat de verzoekende partij kan worden gevolgd in haar betoog dat voornoemde actie niet tot haar is gericht, maar tot de betrokken intercommunales die als initiatiefnemers zijn aangeduid en dat zij nergens ad nominatim als privé-partner is aangeduid, zodat niet vaststaat dat zij betrokken moest worden bij het initiatief van de intercommunales; dat de actie ten haren opzichte dan ook niet "bindend" is; dat de verzoekende partij ook kan worden

gevolgd in haar betoog dat de term “bindend” in casu niet meer inhoudt dan dat de in het uitvoeringsplan aangeduide initiatiefnemers inspanningen moeten leveren om iets te bewerkstelligen dat past binnen het afvalstoffenbeleid van het Vlaamse Gewest en dat, indien ze dat niet of onvoldoende doen, financiële sancties kunnen worden getroffen, zoals blijkt uit het sub 3.3.4. geciteerd fragment van het uitvoeringsplan; dat zo te zien, 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; dat zij derhalve niet als algemeen geldende rechtsregels te beschouwen zijn; dat de verzoekende partij dan ook geenszins gehouden was bij haar vergunningsaanvraag het zogenaamde beleids-MER te voegen; dat de verwerende partij de vergunningsaanvraag van de verzoekende partij ook niet heeft geweigerd wegens het niet gevoegd zijn bij haar aanvraag van dat beleids-MER, maar dat zij heeft geoordeeld dat “momenteel” de vergunning niet kon worden verleend daar “de voorafgaande studie naar de lokatiealternatieven vastgelegd voor het huishoudelijk afval van de regio Limburg en Antwerpen” nog niet was uitgevoerd;

3.3.6. Overwegende dat uit het sub 3.3.5. overwogene evenwel niet het besluit kan worden getrokken, zoals de verzoekende partij betoogt, dat de verwerende partij binnen haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid de in het uitvoeringsplan opgelegde actie voor de provincie Antwerpen en Limburg niet mocht betrekken bij het nemen van haar beslissing over de milieuvergunningsaanvraag voor de exploitatie van een afvalverbrandingsinstallatie te Heusden-Zolder; dat bezwaarlijk kan worden betwist dat het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen een planmatig beleid inhoudt inzake de preventie, recuperatie en verwijdering van de in het Vlaamse Gewest geproduceerde huishoudelijke afvalstoffen; dat dit beleid kadert in de algemene opdracht van de overheid die erin bestaat het belang van de gehele gemeenschap, in casu specifiek de bescherming van mens en leefmilieu, te behartigen; dat de overheid in de mogelijkheid moet worden gesteld haar beleidsopties naar de toekomst toe te vrijwaren; dat ook niet uit het oog mag worden verloren dat een vergunningsregime erop neerkomt dat een overheid

toestaat wat in principe verboden is; dat de redenen voor het niet toestaan van het verbodene in die optiek dan ook slechts marginaal kunnen worden getoetst wanneer het redenen betreft die te maken hebben met beleidsopties van de overheid en die terug te vinden zijn in een officieel document, zoals in casu het Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001; dat de verwerende partij dan ook gerechtigd was om te wachten met het verlenen van een milieuvergunning voor de kwestieuze afvalverbrandingsinstallatie tot wanneer de studie naar de lokatie-alternatieven, zoals aan de intercommunales opgelegd in voornoemd plan, voltooid was; dat niet blijkt en dat ook niet wordt betwist dat op het ogenblik van de bestreden beslissing op 18 maart 1998 die studie nog niet was uitgevoerd; dat deze ook nog niet diende te zijn uitgevoerd daar het Uitvoeringsplan loopt over de periode 1997-2001; dat dienvolgens het derde middel niet gegrond is;

4. Overwegende dat in het auditoraatsverslag enkel het derde middel werd onderzocht; dat er derhalve grond is om een aanvullend onderzoek van de zaak te bevelen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

Artikel 2.

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

Artikel 3.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zeven februari tweeduizend en twee, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.