

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 156.438 van 16 maart 2006
in de zaak A. 78.620/VII-16.712.**

In zake : het UNIVERSITAIR ZIEKENHUIS GENT,
 dat woonplaats kiest bij
 Advocaat V. TOLLENAERE,
 kantoor houdende te GENT,
 Koning Albertlaan 128

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat E. VAN ACKER,
kantoor houdende te GENT,
Brugsesteenweg 318.

DE RAAD VAN STATE, VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat het UNIVERSITAIR ZIEKENHUIS GENT op 15 mei 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 13 maart 1998 van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling waarbij het beroep aangetekend tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 28 augustus 1997, houdende het verlenen van de vergunning aan de verzoekende partij voor het verder exploiteren van de verbrandingsinstallatie, gelegen aan de De Pintelaan 185 te 9000 Gent, gegrond wordt verklaard en de vergunning wordt geweigerd;

Gelet op het arrest nr. 77.257 van 26 november 1998 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gelet op het arrest nr. 146.896 van 28 juni 2005 waarbij de debatten worden heropend en het door de Auditeur-generaal aangewezen lid van het Auditoraat wordt belast met het aanvullend onderzoek van de zaak;

Gezien het aanvullend verslag opgemaakt door Auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de beschikking van 8 september 2005 die de neerlegging ter griffie van dat verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het aanvullend verslag aan de partijen;

Gelet op de beschikking van 16 januari 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 16 februari 2006;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat J. VAN LOMMEL die, loco Advocaat V. TOLLENAERE verschijnt voor de verzoekende partij, en van Advocaat G. LEYNS die, loco Advocaat E. VAN ACKER verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur P. PROVOOST;

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

1. De feiten

Overwegende dat de gegevens van de zaak werden weergegeven in het tussenarrest nr. 146.896 van 28 juni 2005;

2. De gegrondheid van het beroep

2.1. Overwegende dat de verzoekende partij in een eerste middel de schending aanvoert van artikel 24, §1, 5°, van het Milieuvergunningsdecreet, van artikel 52, 1° en 3° van Vlarem I en van de artikelen 2, 7° en 13 van de v.z.w.-wet.

"Doordat de Minister het administratief beroep namens Greenpeace ontvankelijk heeft verklaard zonder enige motivering en zonder dat de statuten noch een besluit van het rechtens daartoe bevoegd orgaan tot instelling van het beroep was bijgevoegd.

Terwijl de Minister een ontvankelijkheidsonderzoek moet doen en in voorkomend geval de daartoe vereiste overtuigingsstukken moet opvragen en onderzoeken.

En terwijl de Minister opgave van de redenen voor het ontvankelijk verklaren van dit administratief beroep had moeten doen, zoniet bij de mededeling aan de verzoekster conform artikel 52 Vlareem I, dan toch in de bestreden akte.

En terwijl de Minister bij gebreke aan die stukken het administratief beroep onontvankelijk had moeten verklaren";

dat zij het middel als volgt toelicht :

"In het administratief beroepschrift wordt het beroep in tweeërlei zin ontvankelijk geacht. Enerzijds wordt gewezen op 'de duizenden leden van Greenpeace die woonachtig zijn in de zone van impact' die 'hinder zullen ontvangen van de betreffende verbrandingsinstallatie'. Een van deze leden zou een zekere Paul Bondroit zijn, die het beroepschrift in die hoedanigheid 'medeondertekent'. Anderzijds wordt gewezen op 'de doelstellingen van Greenpeace zoals bepaald in de statuten'.

Op de dag zelf van ontvangst van dit beroepschrift wordt dit beroep door de Minister ontvankelijk bevonden en daags nadien aan de verzoekster meegedeeld zonder opgave van de motieven daartoe. In de bestreden akte zelf werd evenmin enige motivering voor deze ontvankelijkheidsbevinding opgegeven.

Het bepaalde in artikel 24, §1, 5°, noodzaakt de Minister nochtans om een daadwerkelijk onderzoek te verrichten naar de ontvankelijkheid van zo'n beroep. Immers niet elk rechtspersoon is gerechtigd om zo'n beroep in te dienen. Enkel de rechtspersoon 'die tengevolge van de vestiging en de exploitatie van de inrichting rechtstreeks hinder kan ondervinden' en de rechtspersoon 'die zich de bescherming tot doel heeft gesteld van het leefmilieu dat door deze hinder kan worden getroffen' is daartoe gerechtigd.

De beroepsindiener beroept zich kennelijk op de twee hoedanigheden, maar noch van het ene, noch van het andere wordt dit gestaafd met bewijskrachtige gegevens.

Enerzijds blijkt uit niets het bestaan van de beweerde 'duizenden leden van Greenpeace' die 'tengevolge van de vestiging en de exploitatie van de inrichting rechtstreeks hinder kan ondervinden'. Het lidmaatschap van een zekere P. Bondroit en zijn woonplaats wordt evenmin aangetoond.

Anderzijds worden de statuten niet voorgelegd.

Evenmin werd kennelijk nagegaan of het rechtens daartoe bevoegde orgaan van de beroepsindiener op nuttig tijdstip beslist heeft om tegen het besluit van de bestendige deputatie een administratief beroep in te dienen bij de Minister. En of de ondertekenaar van dit beroepschrift enige vertegenwoordigingsbevoegdheid opzichtsens deze rechtspersoon bezit.

Dit alles klemmt des te meer nu in het dispositief van dit beroepschrift de weigering van de milieuvergunning voor de afvalverbrandingsinstallatie in Drogenbos wordt gevraagd en niet deze van de verzoekster.

Bovendien laat noch de mededeling aan de verzoekster van het beroepschrift, noch de bestreden akte, noch het administratief dossier toe de redengeving voor het ontvankelijk bevinden van dit administratief beroep terug te vinden. Met andere woorden de verzoekster treft dus noch in de bestreden akte noch in het administratief dossier de motieven betreffende de ontvankelijkheidsbevinding van dit beroep aan op grond waarvan het bestreden besluit - op dat punt - werd genomen, zodat zij niet met kennis van zaken kan uitmaken of het aangewezen is het bestreden besluit - op dat punt - met een annulatieberoep te bestrijden. Noch het bestreden besluit, noch het administratief dossier doet duidelijk de redenen kennen die de ontvankelijkheidsbevinding verantwoorden";

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord opmerkt dat de verzoekende partij dit bezwaar voor het eerst laat gelden in dit annulatieberoep, en dat de ontvankelijkheid overigens wel degelijk werd onderzocht, "zoals blijkt uit de stukken 2 en het bijbehorend verslag"; dat, voorts, zij doet gelden wat volgt :

"Artikel 52 van VLAREM I vermeldt trouwens alleen dat melding moet worden gemaakt van hetzij het ontvankelijk, hetzij het onontvankelijk karakter van het Beroep zonder een verplichting tot motivering.

Terzake heeft de Raad van State overwogen dat :

'De wettelijke motiveringsverplichting niet inhoudt dat de Beroepsinstantie, in haar uitspraak over het Beroep, het vervuld zijn van de ontvankelijkheidsvoorwaarden en -formaliteiten van het ingesteld Beroep, stuk voor stuk dient te vermelden'. (R.v.St. nr. 53.747, 15/06/1995, MERTENS; R.v.St. nr. 48.348, 30/06/(1994), B.V.B.A. FROZEN FRESH FOOD COMPANY).

Juist na de mededeling overeenkomstig artikel 52 van VLAREM I had verzoekende partij kunnen argumenteren m.b.t. de ontvankelijkheid en had dan ook de Minister terzake kunnen antwoorden of aanvullende stukken opvragen.

Verzoekende partij heeft verzuimd terzake enig argument op te merken, zodoende dat er ook geen verdere motivatie terzake noodzakelijk was.

De Raad van State overwoog dienaangaande wat volgt :

'Overwegende dat luidens het bepaalde in artikel 13 van de V.Z.W.-Wet van 27/06/1921 de Raad van Beheer de vereniging vertegenwoordigt bij elke gerechtelijke en buitengerechtelijke akte en dat hij zijn bevoegdheden kan overdragen aan één van zijn leden of zelfs, indien de statuten of de algemene vergadering het toelaten, aan een derde; dat geen bepaling van die Wet voorschrijft dat, met het oog op het controleren door de Overheid van het naleven van voormelde voorschriften, bij een administratief Beroepschrift ingediend door een vereniging de statuten en de beslissing van de Raad van Beheer tot instelling van het Beroep moeten worden gevoegd'. (R.v.St. nr. 60.548, 27/06/1996, VIAENE Schorsingsarrest).

Noch artikel 24 § 1, 5°, van het Milieuvergunningsdecreet noch artikel 52 van VLAREM I voorzien erin dat hetzij in de beslissing houdende het ontvankelijk verklaren van een Beroep, hetzij in de mededeling ervan aan de vergunningsaanvrager uitdrukkelijk wordt aangegeven dat is voldaan aan onder meer de ontvankelijkheidsvoorwaarde dat de Beroepsindieners rechtstreeks hinder kunnen ondervinden van de vestiging, en de exploitatie van een inrichting (R.v.St. nr. 57.038, 14/12/1995, N.V. VANDEN AVENNE VRIESHUIS Schorsingsarrest).

Lopende de procedure tot schorsing werd door het Auditoraat stukken opgevraagd in verband met de beroepsindieners.

Deze stukken werden voorgelegd door verwerende Partij, zodoende dat eruit bleek dat het administratief beroep ontvankelijk was. Deze stukken worden thans ook toegevoegd aan de inventaris onder nr. 14";

2.3. Overwegende dat de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord stelt dat zij haar eerste middel wenst uit te breiden, omdat zij door het auditoraatsverslag in de schorsingsprocedure nieuwe informatie ter beschikking heeft gekregen, te weten dat de minister niet beschikte over de stukken die nodig

waren om de ontvankelijkheid te beoordelen; dat zij nu ook de schending aanvoert van het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, en het vertrouwensbeginsel; dat zij erop wijst dat uit het "Verslag onderzoek en ontvankelijkheid en volledigheid" niet kan worden afgeleid of volgende punten werden onderzocht :

- de procesbekwaamheid van de beroepindiener;
- de procesbevoegdheid van de beroepindiener;
- het rechtstreeks en specifiek belang van de beroepindiener;

dat wat betreft de ontvankelijkheidsvoorwaarden de verzoekende partij stelt dat nooit werd onderzocht of de v.z.w. GREENPEACE rechtspersoonlijkheid had en voldeed aan de voorwaarden van artikel 26 van de v.z.w.-wet, noch of het bevoegde orgaan van de v.z.w. rechtsgeldig had beslist het beroep in te stellen, noch of de ondertekenaars van het beroep bevoegd waren het beroep in te dienen namens de v.z.w., dat ook niet werd onderzocht of de beroepindiener een rechtstreeks en specifiek belang had bij het beroep, noch of het voorwerp van het beroep direct en specifiek past binnen het maatschappelijk doel van de v.z.w. (specialiteitsbeginsel), noch of de v.z.w. representatief is voor de groep voor wiens collectieve belangen zij opkomt (onder meer of zij een voldoende penetratiegraad heeft); dat zij er onder meer op wijst dat de argumenten van het beroepschrift in hoofdzaak algemene kritiek inhouden op afvalverbranding en op het gebruik van PVC, en nauwelijks op het concrete dossier zijn gericht, dat also bijvoorbeeld op een bepaalde plaats in het beroepschrift de weigering wordt gevraagd van een vergunning voor een verbrandingsinstallatie in Drogenbos; dat, voorts, ze er op wijst dat uit de door haarzelf opgevraagde ledenlijsten blijkt dat Paul BONDROIT in 1997 geen lid was van de v.z.w., en dat in 1997 geen enkel lid in Gent woonde, dat zij verwijst naar het arrest van de Raad van State inzake de n.v. HOVARCO en de b.v.b.a. DICOVAR, nr. 46.378, van 3 maart 1994 en naar het er op volgende arrest ten gronde nr. 52.137 van 9 maart 1995;

2.4.1. Overwegende, vooreerst, dat hangende het administratief kort geding de verzoekende partij inderdaad bijkomende informatie heeft gekregen, die het in het verzoekschrift aangevoerde middel kracht bijzetten; dat het evenwel geen informatie betreft die de verzoekende partij toelaat haar middel uit te breiden met het aanvoeren, voor het eerst, van de schending van een aantal beginselen van behoorlijk bestuur, aangezien in de uiteenzetting van het middel in het verzoekschrift reeds onder meer werd gesteld :

"Doordat de Minister het administratief beroep namens Greenpeace ontvankelijk heeft verklaard zonder enige motivering en zonder dat de statuten noch een besluit van het rechtens daartoe bevoegd orgaan tot instelling van het beroep was bijgevoegd.

Terwijl de Minister een ontvankelijkheidsonderzoek moet doen en in voorkomend geval de daartoe vereiste overtuigingsstukken moet opvragen en onderzoeken";

dat aldus de verzoekende partij bij het indienen van het verzoekschrift er reeds van uitging dat geen stukken waren opgevraagd die moesten toelaten de ontvankelijkheid van het administratief beroep te beoordelen;

2.4.2.1. Overwegende dat artikel 52 van Vlarem I bepaalt :

"Het in artikel 51 bedoelde beroep wordt bekendgemaakt en behandeld als volgt :

1° Onderzoek ontvankelijkheid :

a) de Gemeenschapsminister of de gemachtigde ambtenaar van het Bestuur Milieuvergunningen van de Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting onderzoekt het beroep en zijn bijlagen op zijn ontvankelijkheid; (...)"

dat artikel 24, § 1, 5°, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning bepaalt dat tegen elke beslissing over vergunningsaanvragen in eerste aanleg genomen, beroep kan worden ingediend door "elke natuurlijke of rechtspersoon die tengevolge van de vestiging en de exploitatie van de inrichting rechtstreeks hinder kan ondervinden, alsook elke rechtspersoon die zich de bescherming tot doel heeft gesteld van het leefmilieu dat door deze hinder kan worden getroffen"; dat het tweede deel van laatstgenoemde bepaling tijdens de stemming van het ontwerp dat het voornoemde decreet van 28 juni 1985 is geworden, door de bevoegde gemeenschapsminister als volgt werd toegelicht :

"In paragraaf 1, 5° van artikel 24 heeft elk woord zijn betekenis en kan als volgt worden geïnterpreteerd. Elke milieuvereniging die in haar maatschappelijke doelstelling rechtstreeks wordt getroffen en als leden natuurlijke personen heeft die door de hinder kunnen worden getroffen, worden hier geïnviseerd. Een zogenaamde koepelorganisatie die alleen andere verenigingen als leden heeft komt derhalve niet in aanmerking. Een nationaal, gewestelijk of provinciaal georganiseerde vereniging die fysieke personen als leden heeft uit de omgeving van een inrichting komt daarentegen wel in aanmerking" (Hand., Vl. R., nr. 43, 28 juni 1985, 1419);

2.4.2.2. Overwegende dat de v.z.w. GREENPEACE BELGIUM in haar administratief beroepschrift stelde :

"Wat de ontvankelijkheid betreft lijkt het Greenpeace duidelijk dat het beroep ontvankelijk is, gezien de duizenden leden van Greenpeace (die) woonachtig zijn

in de zone van impact hinder zullen ontvangen van de betreffende verbrandingsinstallatie, en gezien de doelstellingen van Greenpeace zoals bepaald in de statuten.

Een van deze leden is de (heer) Paul BONDROIT (medeondertekenaar), woonachtig Gebroeders Desmetstraat 24, 9000 Gent, op 2000 m van de installatie";

dat uit de door de verzoekende partij neergelegde ledenlijsten die de v.z.w. GREENPEACE heeft neergelegd op de Griffie van de Rechtbank van Eerste Aanleg in Brussel, blijkt dat Paul BONDROIT wel op de lijst van 1994 voorkomt, maar niet op de lijsten van 1997 en 1998; dat overigens het adres van Paul BONDROIT niet op 2 km afstand van de inrichting is gelegen, zoals het beroepschrift stelt, maar op minstens 5 km; dat op de lijsten van 1997 en 1998 niemand staat vermeld die in Gent woont; dat het meest dichtbij wonende lid op die lijsten in Merelbeke woont, ook op minstens 5 km van de inrichting; dat tussen diens woning en de inrichting onder meer het knooppunt Zwijnaarde van de E40 en de E17, met de omringende industriegebieden ligt; dat er nog een lid in Laarne woont op zowat 10 km afstand, en, maar pas vanaf 1998, een lid in Aalst op zowat 25 km afstand; dat aldus de verwerende partij duidelijk niet heeft geverifieerd wat er waar was van de "duizenden leden van Greenpeace (die) woonachtig zijn in de zone van impact"; dat gelet op de erg beperkte capaciteit van de verbrandingsinstallatie (70 ton per jaar) redelijkerwijze enkel kan worden geconcludeerd dat geen enkel lid van de v.z.w. GREENPEACE ten tijde van het indienen van het beroepschrift rechtstreekse hinder kon ondervinden;

2.4.2.3. Overwegende, voorts, dat in artikel 3.1 van de statuten van de v.z.w. GREENPEACE het maatschappelijk doel als volgt wordt bepaald :

"algemeen, de bescherming en het beheer van de natuur en het milieu;
in het bijzonder, de bescherming en/of het behoud van het mariene milieu
wanneer dit verstoord wordt door rechtstreeks of onrechtstreekse tussenkomst
van de mens";

dat luidens artikel 4 de vereniging de Belgische afdeling van de internationale milieuvereniging Stichting Greenpeace International vormt; dat gelet, enerzijds op de beperkte capaciteit van de inrichting en de daardoor te verwachten plaatselijke hinder, en anderzijds op het ruim geformuleerd maatschappelijk doel van de v.z.w. GREENPEACE, deze niet kon worden beschouwd als een rechtspersoon die zich de bescherming tot doel heeft gesteld van het leefmilieu dat door de rechtstreekse hinder kan worden getroffen;

2.4.2.4. Overwegende dat uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de verwerende partij ten onrechte -zonder gedegen onderzoek- het administratief beroep van de

v.z.w. GREENPEACE BELGIUM ontvankelijk heeft bevonden; dat bij afwezigheid van een ontvankelijk administratief beroep, de verwerende partij niet bevoegd was om de in eerste aanleg verleende vergunning te weigeren; dat het gegeven dat de verzoekende partij deze bezwaren niet heeft ingeroepen tijdens de administratieve procedure niets afdoet aan deze vaststelling; dat het argument dat de ontvankelijkheid niet formeel diende te worden gemotiveerd in de bestreden beslissing de vastgestelde materiële onwettigheid niet vermag goed te maken; dat het eerste middel in de aangegeven mate gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 13 maart 1998 van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling waarbij het beroep aangetekend tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 28 augustus 1997, houdende het verlenen van de vergunning aan het UNIVERSITAIR ZIEKENHUIS GENT voor het verder exploiteren van de verbrandingsinstallatie, gelegen aan de De Pintelaan 185 te 9000 Gent, gegrond wordt verklaard en de vergunning wordt geweigerd.

Artikel 2.

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

Artikel 3.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

De kosten van het annulatieberoep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

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

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

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.