

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 68.972 van 23 oktober 1997
in de zaak A. 74.269/VII-15.476.**

In zake : de n.v. BIFFA WASTE SERVICES,
die woonplaats kiest bij
Advocaat B. DELTOUR,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Tervurenlaan 268 A

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat J. NIJS,
kantoor houdende te DENDERMONDE,
Noordlaan 81.

tussenkomen de partijen :

1. de v.z.w. STEENDORP LEEFRUIMTE,
gevestigd te STEENDORP,
Gelaagstraat 98,
2. de gemeente TEMSE.

DE VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. BIFFA WASTE SERVICES op 5 mei 1997 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van "de beslissing van de Vlaamse Minister van Leefmilieu en Tewerkstelling van 5 maart 1997 waarbij de beslissing van de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van Oost-Vlaanderen van 5 september 1996 houdende weigering van de milieuvergunning aan de verzoekende partij om een inrichting te exploiteren gelegen te 9140 Temse (Steendorp), Kapelstraat" wordt bevestigd;

Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de artikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur
E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan
partijen;

Gelet op de beschikking van 22 augustus 1997
waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 11 september
1997;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat
B. DELTOUR, die verschijnt voor de verzoekende partij,
van Advocaat J. NIJS, die verschijnt voor de verwerende
partij, van Voorzitter M. GYSELINCK, die verschijnt voor
de eerste tussenkomende partij, en van Schepen
F. VERBEKE, die verschijnt voor de tweede tussenkomende
partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur
E. LANCKSWEERDT;

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

1. Overwegende dat met een verzoekschrift van
respectievelijk 13 juli 1997 en 29 juli 1997 de v.z.w.
STEENDORP LEEFRUIMTE en de gemeente TEMSE vragen om in
het administratief kort geding te mogen tussenkomen;

2. Overwegende dat op 18 maart 1996 de verzoekende partij bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen een milieuvergunningaanvraag indient voor de exploitatie van een stortplaats van categorie 2 voor niet-gevaarlijke bedrijfsafvalstoffen die vergelijkbaar zijn met huishoudelijke afvalstoffen, gelegen te TEMSE (Steendorp) aan de Kapelstraat; dat op 5 september 1996 de bestendige deputatie de gevraagde vergunning weigert; dat op 8 oktober 1996 de verzoekende partij tegen die weigeringsbeslissing beroep aantekent bij de Vlaamse minister van Leefmilieu; dat na het inwinnen van een reeks adviezen de thans bestreden beslissing wordt genomen, waarbij het beroep ongegrond wordt verklaard en het beroepen besluit wordt bevestigd;

3. Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

3.1. Overwegende dat de verzoekende partij het moeilijk te herstellen ernstig nadeel als volgt uiteenzet :

"1. Verzoekster is sedert een tiental jaar in de drie Belgische gewesten in de afvalstoffensector actief.

Haar bedrijfsbeleid is erop gericht op proactieve wijze een kwaliteitsvolle service te bieden aan haar cliënteel. Het spreekt vanzelf dat kwaliteit in de afvalstoffensector niet beperkt kan worden tot een louter commercieel kwalitatieve dienstverlening (qua efficiëntie, prijs, etc.), maar evenzeer dient gericht te zijn op de milieuhygiënische kwaliteit van de service.

Op dat vlak heeft de N.V. BIFFA WASTE SERVICES inzake kwaliteitsvolle stortplaatsenexploitatie haar

ontegensprekelijke sporen verdiend in het Waalse Gewest, waar de klasse 2- stortplaats die te Braine-le-Château (Cour-au-Bois) wordt geëxploiteerd synoniem is voor efficiënte en milieuhygiënisch verantwoorde exploitatie.

Het bedrijfsbeleid van verzoekster kadert trouwens perfect in het beleid van haar Britse moederverenootschap, Severn Trent plc., dat een zeer pro-actief milieubeleid voert (zie o.m. haar milieuverslag 1996 (stuk 9) en het oprichten van een milieuadviesraad voor het bedrijf in februari 1997 (stuk 13)).

Pro-actief beleid dat de Britse zusterverenootschap van verzoekster (BIFFA WASTE SERVICES Ltd.) er reeds toe heeft gebracht erin te slagen geregistreerd te worden onder artikel 8 van de verordening (1836/93/EEG) van de Raad van 29 juni 1993 inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS) voor een vergelijkbare, grootschalige stortplaats in het Verenigd Koninkrijk (zie stuk 8), inzonderheid de laatste bladzijde 'Verifier's Declaration').

Bovendien zijn zes van de Britse stortplaatsen van BIFFA WASTE SERVICES Ltd. onder de milieukwaliteitsnormen ISO 14001 gecertificeerd (zie stuk 11).

Verzoekster zelf staat niet stil. De Cour-au-Bois stortplaats die zij in het Waalse Gewest exploiteert (te Braine-le-Château) beantwoordt aan de strengste normen terzake. Bewuste site beschikt over een kwaliteitszorgsysteem waarvoor een certificaat werd bekomen onder de ISO 9002-norm (zie 12). En milieuhygiënisch vlak wordt alvast deelgenomen aan een VBO-project dat onder de auspiciën van het ambt van de federale Eerste Minister de toepassing van de ISO 14001 norm als instrument voor duurzame ontwikkeling en EMAS bestudeert.

Integrale milieuzorg is aldus een dagdagelijkse, constante bekommernis voor verzoekster.

Zij streeft ernaar haar activiteiten dienaangaande op een geïntegreerde wijze verder te ontwikkelen in de drie Belgische gewesten, de respectieve beleiden van de regionale overheden mede in acht genomen.

2. Vandaar ook het grote belang van het Project Blauwhof Project voor het Vlaamse afvalstoffenbeleid.

Ingevolge het Waalse afvalbeleid is het immers onmogelijk de in het Vlaamse Gewest opgehaalde en behandelde afval naar de Waalse stortplaats te brengen. Dit sedert 1 januari 1996, datum waarop de Waalse gewestgrens is gesloten voor Vlaams afval dat bestemd is om te worden gestort.

Daarmee is het voor verzoekster onmogelijk geworden om haar Vlaams cliënteel een evenwaardig, geïntegreerde, kwaliteitsvolle en milieuhygiënisch verantwoorde dienstverlening aan te bieden als haar Brusselse en Waalse cliënteel.

Immers, de in Vlaanderen opgehaalde afvalstoffen dienen nu hoofdzakelijk op de stortplaats de Hooge Maey (Antwerpen) gestort, waar de kwaliteit van de exploitatie -zoals algemeen bekend- zeer ter discussie staat.

Met deze verplichte uitwijking naar stortplaatsen die geenszins het milieuhygiënisch kwaliteitspeil halen van de stortplaats die door verzoekster wordt geëxploiteerd, laat staan de stortplaats die zij op korte termijn had kunnen exploiteren wanneer de gevraagde milieuvergunning haar zou zijn toegekend, komt de kwaliteit van het milieu in het Vlaamse Gewest op ernstige wijze in het gedrang.

Dit voor de kwaliteit van het leefmilieu in Vlaanderen ernstig nadeel wordt bovendien nog versterkt wanneer men weet dat er, voor zover verzoekster bekend is, geen alternatieve projecten voor categorie-2 stortplaatsen in het Vlaamse Gewest aanhangig zijn gemaakt, daar waar OVAM o.m. in haar advies d.d. 5 december 1996 uitdrukkelijk stelt dat er in Vlaanderen dringend behoefte is aan categorie-2 stortcapaciteit.

Om nog maar te zwijgen over de risico's voor de belemmering van het effectief uitvoeren van het vereiste handhavingsbeleid die de precariteit van de beschikbare verwerkingscapaciteit induceert ...

3. Conform artikel 5 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen heeft verzoekster, als privé-bedrijf actief in de afvalstoffensector, haar rol willen vervullen in het Vlaamse afvalstoffenbeleid, in casu door een project te ontwikkelen dat een wezenlijke rol kan vervullen in de verwijdering van afvalstoffen die niet kunnen worden voorkomen en ook niet nuttig kunnen worden toegepast.

Wanneer het bestreden besluit aan verzoekster nu die mogelijkheid ontzegt, terwijl in Vlaanderen dringend nood is aan categorie 2-stortcapaciteit, komt meteen ook een wezenlijk deel van het afvalstoffenbeleid - of zijn handhaving - in het gedrang. Met alle milieugevolgen vandien ...

Resumerend kan worden gesteld dat :

- de rechten van het cliënteel van verzoekster om hun afvalstoffen in milieuhygiënisch zo efficiënt mogelijke omstandigheden beheerd te zien, in het gedrang worden gebracht;
- de kwaliteit van het leefmilieu in Vlaanderen het bestaan veronderstelt van verwerkingsinstallaties van zo hoog mogelijke kwaliteit;
- het Vlaamse afvalstoffenbeleid op zo kort mogelijke termijn bijkomende categorie 2-stortcapaciteit vergt.

Met het bestreden besluit wordt dit onmogelijk gemaakt.

4. Bovendien verliest verzoekster de kans haar rol in bewuste economische activiteitensector verder te ontwikkelen, laat staan te handhaven.

Minstens riskeert haar marktpositie danig in het gedrang te worden gebracht doordat het risico op misbruik van economische machtposities zal toenemen naarmate de beschikbare verwerkingscapaciteit afneemt, dan wel verder wordt geconcentreerd in de handen van welbepaalde actoren.

Daarbij dient te worden onderstreept dat een al te grote concentratie van de controle over de afvalstoffenverwerkingscapaciteit, niet enkel nefaste (markt)economische gevolgen (rechtstreeks in de afvalsector zelf, onrechtstreeks bij de afvalproducerende sectoren) dreigt te induceren, doch ook voor het afvalstoffenbeleid zelf.

5. Voorts dient ook de aandacht gevestigd op het feit dat met het bestreden weigeringsbesluit het efficiënte en kwaliteitsvolle landschapsherstel dat door de vergunningverlenende overheid werd beoogd wanneer zij de exploitant van de kleiontginning op de betrokken site een opvolplicht oplegde, danig in het gedrang komt.

Artikel 2, § 3 van het ministerieel besluit tot verlening van een exploitatievergunning aan de samenwerkende steennijveraars voor een graverij te Steendorp, d.d. 8 augustus 1985, afgeleverd door de heer Gaston GEENS, voorzag immers uitdrukkelijk in het terug opvullen van de graverij teneinde de nabestemming landbouwgrond te kunnen verlenen.

Wanneer dit tengevolge het bestreden besluit niet zou kunnen vervuld worden, dreigt hiermee voor het betrokken gebied een belangrijke en moeilijk te herstellen milieuschade.

De vraag rijst trouwens ook hoe de vergunninghoudende vennootschap haar activiteiten verder zal kunnen ontplooiën, gelet op de bepalingen van artikel 2, § 2, 2.5.4. van voormelde exploitatievergunning, die voorziet dat fase 3 van de kleiontginning slechts mag worden aangevat wanneer de eerste fase zal zijn opgevuld en afgewerkt. Aldus dreigt het bestreden besluit niet enkel schade voor het milieu te veroorzaken, maar ook verregaande gevolgen te hebben op een nochtans rechtsgeldig vergunde economische activiteit (de exploitatie van de steenbakkerij van de N.V. SWENDEN). Niet in het minst op sociaal vlak.

6. Nog los van de zware projectontwikkelingskosten (ongeveer 40 miljoen) die zij tengevolge het bestreden weigeringsbesluit verloren riskeert te zien gaan, is in hoofde van verzoekster derhalve ontegensprekelijk sprake van een persoonlijk moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

Maar ook door 'derden' (iedere Vlaamse burger, iedere klant van verzoekster en, meer algemeen, het

Vlaamse leefmilieu) lopen het risico op een moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

Immers, in casu is er tevens sprake van milieubelangen die het loutere en puur persoonlijke (economische) belang van verzoekster (dat evenwel ook aanwezig is), en bijgevolg het puur individuele moeilijk te herstellen ernstig nadeel, overstijgen.

Met andere woorden is er in casu sprake van een individueel en een collectief moeilijk te herstellen ernstig nadeel (zie o.m. LANCKSWEERDT, E. Het administratief kortgeding, KLUWER, Deurne, 1993, pp. 113-114 en de geciteerde rechtspraak, inzonderheid R.v.St., S.P.R.L. Sound and Vision, nr. 38.108, 14 november 1991)";

3.2.1. Overwegende dat het beweerd in het gedrang komen van het landschapsherstel doordat de kleiputten van de n.v. SWENDEN niet terug opgevuld zouden kunnen worden geen persoonlijk nadeel inhoudt voor de verzoekende partij; dat het overigens zeer de vraag is of dat landschapsherstel enkel zou kunnen worden verwezenlijkt door de opvulling met niet gevaarlijke bedrijfsafvalstoffen die vergelijkbaar zijn met huishoudelijke afvalstoffen;

3.2.2. Overwegende dat het beweerd in het gedrang komen van de kwaliteit van het leefmilieu in het Vlaamse Gewest evenmin een persoonlijk nadeel betekent voor de verzoekende partij; dat overigens de verzoekende partij niet op afdoende wijze aantoonde dat het storten in het Vlaamse Gewest van niet gevaarlijke bedrijfsafvalstoffen die vergelijkbaar zijn met huishoudelijke afvalstoffen de enige mogelijkheid is tot verwijdering van afvalstoffen en dat zij als enige de bewuste afvalstoffen op een milieuhygiënisch en ecologisch verantwoorde wijze kan storten; dat de verzoekende partij dan ook niet aanvaardbaar maakt dat de leefmilieukwaliteit in het Vlaamse Gewest door de beslissing negatief zal worden beïnvloed;

3.2.3. Overwegende dat het aan de overheid en niet aan de verzoekende partij toekomt om het afvalstoffenbeleid te bepalen en om, rekening houdend met dat beleid

en met andere milieuhygiënische imperatieven, individuele beslissingen te nemen inzake vergunningsaanvragen voor stortplaatsen; dat het nadeel gelegen in het niet vervullen van "haar rol" in het Vlaams afvalstoffenbeleid niet in aanmerking kan worden genomen;

3.2.5. Overwegende dat de verzoekende partij die reeds sedert 1 januari 1996 geen Vlaams afval meer mag storten in het Waalse Gewest, nalaat aan te tonen dat de ecologische kwaliteit van haar diensten door de bestreden beslissing in het gedrang komt en dat haar klanten om die reden reeds hebben afgehaakt en dit in zulke mate dat haar marktpositie in het gedrang komt; dat overigens ter terechtzitting is gebleken dat de verzoekende partij in 1996 nog een winst heeft gemaakt van meer dan 50 miljoen frank, hetgeen wijst op een niet onaanzienlijk cliënteelbestand;

3.2.6. Overwegende, tenslotte, dat de verzoekende partij geen enkel stuk voorlegt ter staving van het beweerd verlies ten bedrage van 40 miljoen frank aan projectontwikkelingskosten; dat daarenboven niet aanvaardbaar wordt gemaakt dat dergelijk financieel nadeel voor de verzoekende partij, die blijkens haar statuten over een maatschappelijk kapitaal van ruim 921 miljoen frank beschikt, een moeilijk te herstellen ernstig nadeel uitmaakt;

3.3. Overwegende dat de vaststelling dat niet is voldaan aan de tweede door artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste voorwaarde, volstaat om de vordering tot schorsing af te wijzen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De verzoeken tot tussenkomst van de v.z.w. STEENDORP LEEFRUIMTE en van de gemeente TEMSE in het administratief kort geding worden ingewilligd.

Artikel 2.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op drieëntwintig oktober 1900 zevenennegentig, door :

Mevr. M.-R. BRACKE,
V. WAUTERS,

kamervoorzitter,
griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

M.-R. BRACKE.