

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 72.422 van 12 maart 1998
in de zaak A. 73.385/VII-15.260.**

In zake : n.v. SIDMAR,
die woonplaats kiest bij
Advocaat Patrick PEETERS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Brederodestraat 13

tegen :

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

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. SIDMAR op 25 februari 1997 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling van 17 januari 1997 waarbij het beroep door de Vlaamse Milieumaatschappij aangetekend tegen de beslissing van 18 juli 1996 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende het verlenen van de vergunning aan de n.v. SIDMAR tot het verder exploiteren en veranderen van een siderurgisch complex gelegen te 9042 Gent, John Kennedylaan 51 gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en het beroepen besluit gedeeltelijk wordt gewijzigd;

Gezien het arrest nr. 66.523, van 3 juni 1997, waarbij de schorsing wordt bevolen van de tenuitvoerlegging van bovengenoemd besluit;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag over de zaak opgemaakt door Auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 12 januari 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 12 februari 1998;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat F. VAN NUFFEL, die, loco Advocaat P. PEETERS verschijnt voor de verzoekende partij, en van Advocaat J. NIJS, die verschijnt voor de verwerende 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;

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

1.1. Op 5 februari 1996 dient de verzoekende partij bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen een milieuvergunningsaanvraag in voor het verder exploiteren en uitbreiden van een siderurgisch bedrijf.

1.2. Op 18 juli 1996 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen de gevraagde vergunning voor een termijn van twintig jaar

ingaaud op 17 februari 1997; weliswaar wordt voor bepaalde installaties de vergunningstermijn beperkt tot tien jaar. Tevens worden een hele reeks algemene, sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden opgelegd. Die bijzondere voorwaarden hebben in ruime mate betrekking op het lozen van afvalwaters. Voor de volgende drie lozingspunten worden bijzondere voorwaarden opgelegd :

- de lozing van bedrijfsafvalwater afkomstig van de kooksfabriek, via riool E, in het kanaal Gent-Terneuzen;
- de lozing van bedrijfsafvalwater afkomstig van de hoogovens en de staalfabriek, via riool D, in het kanaal Gent-Terneuzen;
- de lozing van bedrijfsafvalwater afkomstig van de walserijen via lozingspunt 10, in het kanaal Gent-Terneuzen.

De opgelegde voorwaarden houden onder meer in dat voor een hele reeks parameters bepaalde emissiegrenswaarden (uitgedrukt in mg/l) niet mogen worden overschreden en dat maximumdebieten worden opgelegd (uitgedrukt in m³/u en m³/dag).

Voorwaarden inzake een maximum vracht, uitgedrukt als gemiddelde dagvrachten berekend op basis van de meetresultaten over een heel kalenderjaar (en uitgedrukt in kg/dag) worden evenwel niet opgelegd.

1.3. Met een aangetekend schrijven van 14 augustus 1996 stelt de Vlaamse Milieumaatschappij, buitendienst Gent, bij de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu beroep in tegen het deputatiebesluit van 18 juli 1996. De brief is genaamtekend "Carla BRION Directeur", doch werd blijkbaar in opdracht ondertekend door iemand anders.

1.4. Op 23 september 1996 richt de verzoekende partij een brief met bijlagen aan de gewestelijke milieuvergunningscommissie waarin argumenten worden

uitgewerkt waaruit moet blijken waarom de lozingsvoorwaarden die de Vlaamse Milieumaatschappij voorstaat onaanvaardbaar zijn. In de brief staat onder meer te lezen :

"Voorafgaandelijk stelt de N.V. SIDMAR zich vragen bij de ontvankelijkheid van dit beroep. Het beroepschrift werd immers ondertekend met de vermelding in opdracht van C. BRION, met een onleesbare handtekening en zonder dat de naam en de hoedanigheid van de ondertekenaar vermeld wordt".

1.5. Na het inwinnen van de nodige adviezen wordt op 17 januari 1997 de thans bestreden beslissing genomen. Die beslissing strekt er in essentie toe dat voor twee lozingspunten de emissiegrenswaarde voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) wordt aangepast en dat voor de drie lozingspunten voor bepaalde parameters "maximumvrachten" worden opgelegd. Deze worden uitgedrukt (in Kg/dag per verontreinigde stof) als gemiddelde dagvrachten berekend op basis van de meetresultaten over een heel kalenderjaar. Eén van de meest essentiële verschillen tussen het besluit van de bestendige deputatie van 18 juli 1996 en het thans bestreden besluit is juist het feit dat met laatstgenoemd besluit een reeks maximumvrachten als bijzondere milieuvoorwaarden worden opgelegd.

2.1. Overwegende dat de verzoekende partij als eerste middel het volgende aanvoert :

"Schending van de artikelen 23, §2 en §3, 24 en 25 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, evenals van de artikelen 51, §2 en 52 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning,

doordat het bestreden besluit uitspraak doet over een beroep aangetekend door de Vlaamse Milieumaatschappij tegen de milieuvergunning die op 18 juli 1996 aan verzoekster werd verleend door de bestendige deputatie,

terwijl de Vlaamse Milieumaatschappij binnen de reglementaire termijn geen rechtsgeldig beroepschrift

heeft ingediend, nu het schrijven gedateerd op 14 augustus 1996 niet ondertekend was op een wijze die toelaat om na te gaan of het beroep door een daartoe gemachtigd orgaan van de Vlaamse Milieumaatschappij is gehandtekend, noch blijkt dat de beslissing om beroep aan te tekenen binnen de voormelde termijn, genomen is door het daartoe bevoegde orgaan van de Vlaamse Milieumaatschappij, de Vlaamse Milieumaatschappij derhalve geen ontvankelijk beroep heeft ingesteld tegen de hoger-vermelde milieuvergunning";

dat zij dat middel als volgt toelicht :

"Het bestreden besluit doet uitspraak over een beroep tegen het vergunningsbesluit van 18 juli 1996 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen waarbij aan verzoekster de vergunning wordt verleend tot het verder exploiteren en uitbreiden van het bestaand siderurgisch complex.

Het beroepschrift waarover uitspraak wordt gedaan, is het schrijven op het briefpapier van de Vlaamse Milieumaatschappij, Buitendienst Gent, gedateerd op 14 augustus 1996 en toegekomen bij de Afdeling Milieuvergunningen van Aminal op 20 augustus 1996.

Dit schrijven werd ondertekend met een onleesbare krabbel, met de vermelding 'i.o. (in opdracht van) Carla BRION, Directeur'.

Deze vermeldingen laten niet toe na te gaan of de persoon die het beroepschrift heeft ondertekend, een orgaan is van de Vlaamse Milieumaatschappij en daarenboven gemachtigd is om voor dit bestuur beroepschriften te ondertekenen in het kader van een milieuvergunningsprocedure.

Verzoekster heeft in haar verweerschrift aan de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie van 23 september 1996 de kwestie van de onleesbare handtekening opgeworpen. De tegenpartij heeft nagelaten om hierop in het bestreden besluit te antwoorden.

Hierbij is niet zozeer de vraag aan de orde naar de authenticiteit van de handtekening, doch veeleer het probleem van de identificatie van de ondertekenaar. Wanneer uit geen enkele omstandigheid de identiteit van de ondertekenaar kan worden afgeleid, is het beroepschrift niet-ontvankelijk. De tegenpartij was immers niet bij machte om te controleren of het geschrift wel was ondertekend door een daartoe gemachtigd persoon (vgl. R.v.St., 25 januari 1994, nr. 45.744; R.v.St., 8 februari 1994, nr. 46.046). Daarenboven blijkt niet dat de beslissing om beroep aan te tekenen werd genomen door een daartoe bevoegd orgaan";

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord onder meer doet gelden dat uit de vermeldingen op de brief van 14 augustus 1996 onweerlegbaar blijkt dat het administratief beroep werd ingesteld door de Vlaamse Milieumaatschappij en dat dit schrijven uitgaat van de directeur van de buitendienst Gent van de Vlaamse Milieumaatschappij; dat zij betoogt dat uit de stukken 15, 16, 17, 18 en 19 van het, ten tijde van de schorsingsprocedure neergelegd administratief dossier, blijkt dat het hoofd van de buitendienst Gent, te weten directeur Carla BRION, de bevoegdheid bezit tot het instellen van een beroep tegen een beslissing omtrent een milieuvergunningsaanvraag en dat die ambtenaar haar bevoegdheid tijdelijk, bijvoorbeeld gedurende een vakantieperiode, kan delegeren "aan een ambtenaar van niveau", in casu de adjunct van de directeur, Rita BAEYENS die het beroepschrift dan ook in opdracht van de directeur heeft genaamtekend; dat zij met haar memorie van antwoord nog een stuk 20 neerlegt, gedateerd 25 juni 1997 waarin Carla BRION en Rita BAEYENS bevestigen dat de handtekening die voorkomt op het beroepschrift van 14 augustus 1996 die is van Rita BAEYENS;

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

"Het eerste middel stelt de vraag aan de orde of de VMM binnen de reglementaire termijn een regelmatig beroep heeft ingediend tegen de in eerste aanleg door de Bestendige Deputatie verleende milieuvergunning. Meer in het bijzonder moet worden nagegaan of het document dat op 14 augustus 1996 is uitgegaan vanwege de VMM, Buitendienst Gent, en dat gehandtekend werd met een onleesbare krabbel met de vermelding i.o. Carla Brion, Directeur', kan beschouwd worden als een 'beroep' in de zin van de artikelen 23, §2 en §3 van het milieuvergunningsdecreet. Indien dit niet het geval is, was de tegenpartij niet bevoegd om een uitspraak te doen in beroep, en dient de in eerste aanleg verleende vergunning als definitief te worden beschouwd.

Artikel 24, §1, 3° van het milieuvergunningsdecreet bepaalt dat de adviesverlenende overheidsorganen het beroep kunnen instellen dat bedoeld is in artikel 23. Krachtens artikel 20, §1, 6° van Vlarem I is de VMM een dergelijk adviesverlenend overheidsorgaan.

Uit de stukken 15 t/m 20 die door de tegenpartij worden overgelegd, blijkt evenwel niet dat Mevrouw Carla Brion de bevoegdheid bezat om namens de Vlaamse Milieumaatschappij het beroep bedoeld in artikel 23 van het milieuvergunningsdecreet in te stellen.

Eerst en vooral moet worden opgemerkt dat de tegenpartij zelf niet eens aangeeft op grond van welke bepaling in de voorgelegde delegatiebesluiten, de delegatie zou zijn geschied. Uit nazicht van de voorgelegde stukken komt men tot de bevinding dat de bevoegdheid tot het instellen van een beroep tegen een milieuvergunning niet gedelegeerd is naar de Buitendiensten van de VMM.

Bij Ministerieel Besluit van 1 augustus 1991 - dat niet door de tegenpartij wordt overgelegd - heeft de Vlaamse Minister van Leefmilieu (die de VMM vertegenwoordigt en beheert) blijkbaar aan de Leidend Ambtenaar van de VMM een reeks bevoegdheden toegewezen.

Het eerste stuk dat door de tegenpartij wordt meegedeeld is het besluit waarbij de Leidend Ambtenaar van de VMM taken en bevoegdheden delegeert naar de Hoofden van de Besturen Algemene Zaken en Financiën, Beleid en Planning, Meetnetten en Onderzoek en Informatie (administratief dossier, stuk nr. 15).

In dit besluit wordt nergens de bevoegdheid gedelegeerd om het beroep in de zin van artikel 23 van het milieuvergunningsdecreet in te stellen. Het besluit delegeert bepaalde adviesbevoegdheden inzake milieuvergunningen (zie artikel 1, §3, 1°, vierde streepje en 2°, tweede streepje), doch niet de bevoegdheid tot het instellen van een beroep. Artikel 5 van het delegatiebesluit bepaalt bovendien uitdrukkelijk dat de bevoegdheid met betrekking tot niet in het delegatiebesluit gespecificeerde taken en opdrachten bij de Administrateur-generaal blijft, die ze verder kan delegeren.

Het tweede stuk dat door de tegenpartij wordt voorgelegd (stuk nr. 16) betreft een besluit waarbij taken en bevoegdheden van de Hoofden van de Besturen Algemene Zaken en Financiën, Beleid en Planning, Meetnetten en Onderzoek worden gedelegeerd naar de Hoofden van de Buitendiensten. Ook in dit stuk is er weliswaar sprake van adviesbevoegdheden inzake milieuvergunningen (zie artikel 2, §2, 1°, vierde streepje), doch er is geen sprake van enige delegatie van een bevoegdheid tot het instellen van een beroep. Zulke delegatie zou trouwens onwettig zijn nu de Hoofden van de betrokken Besturen deze bevoegdheid

zelf niet hebben gekregen (zie ook de artikelen 3 en 4 van dit delegatiebesluit).

Dezelfde opmerkingen gelden ook mutatis mutandis voor het derde delegatiebesluit dat de tegenpartij voorlegt (stuk nr. 17). Hier gaat het om de delegatie van bevoegdheden van de Hoofden van verschillende Besturen aan de Hoofden van hun Diensten.

Tenslotte is er de brief van 9 november 1994 (stuk nr. 18) van het Hoofd van de Dienst Algemene Planning aan het Hoofd van de Buitendienst Gent waarin wordt gesteld dat zoals afgesproken, het initiatief om beroep in te dienen bij de buitendiensten (ligt). Deze brief kan niet aanzien worden als een geldig delegatiebesluit nu uit geen enkel van de voorliggende stukken blijkt dat de auteur van de brief, met name het Hoofd van de Dienst Algemene Planning, zelf de bevoegdheid bezat om een beroep in de zin van artikel 23 van het milieuvergunningsdecreet in te dienen.

Uit het voorgaande blijkt dat de tegenpartij er niet in slaagt aan te tonen dat Mevrouw Carla Brion, hoofd van de Buitendienst Gent, de bevoegdheid bezat om een beroep aan te tekenen in de zin van artikel 23 van het milieuvergunningsdecreet. Uw Raad merkte terecht op in het schorsingsarrest dat de bevoegdheid tot het instellen van een beroep tegen milieuvergunningen in eerste aanleg verleend, decretaal toegekend aan de VMM, een dermate belangrijke bevoegdheid is, temeer daar zulk een beroep schorsend werkt, dat deze niet zonder een uitdrukkelijke delegatie door een andere ambtenaar dan de administrateur-generaal kan worden uitgeoefend (zie het schorsingsarrest, ov. 2.3.2.)

De tegenpartij was dan ook onbevoegd om het bestreden besluit te nemen.

De kwestie van de ondertekening van het beroepsschrift is dan ook bijkomstig. Mevrouw Carla Brion heeft blijkbaar de handtekeningsbevoegdheid gedelegeerd aan Mevrouw Rita Baeyens (administratief dossier, stuk nr. 19), die verantwoordelijk zou zijn voor de onleesbare krabbel op het beroepsschrift. Vermits Carla Brion niet de bevoegdheid bezat tot het instellen van een beroep, kon zij een bevoegdheid tot het handtekenen van een dergelijk beroep uiteraard ook niet delegeren.

In elk geval dient te worden vastgesteld dat het beroepsschrift niet toeliet de identiteit van de ondertekenaar te verifiëren. Het stuk nr. 20 dat thans wordt voorgelegd door de tegenpartij kan deze onvolkomenheid uiteraard niet post factum rechtzetten. Deze brief van 25 juni 1997 werd klaarblijkelijk opgemaakt als reactie op het schorsingsarrest van 3 juni 1997, doch kan aan het document van de Buitendienst Gent van 14 augustus 1996 onmogelijk retroactief de waarde van een beroepsschrift in de zin van artikel 23 van het milieuvergunningsdecreet toekennen."

2.4.1. Overwegende dat met een aangetekend schrijven van 14 augustus 1996 de buitendienst Gent van de Vlaamse Milieumaatschappij bij de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu beroep heeft ingesteld tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 18 juli 1996; dat die brief is genaamtekend "Carla BRION Directeur" en dat hij "io", dus in opdracht, door iemand anders werd ondertekend; dat de naam van de ondertekenaar niet staat vermeld en dat op basis van de handtekening ook niet kan worden nagegaan welke de naam is van diegene die de handtekening heeft geplaatst;

2.4.2. Overwegende, wat de bevoegdheid tot het instellen van het beroep door Carla BRION, hoofd van de buitendienst Oost-Vlaanderen betreft, dat de verwerende partij verwijst naar volgende delegatiebesluiten (stukken 15, 16, 17):

- het besluit van 21 februari 1994 inzake de delegatie van taken en bevoegdheden van de leidend ambtenaar naar de hoofden van de besturen algemene zaken en financiën, beleid en planning, meetnetten en onderzoek en informatie;

- het besluit van 22 februari 1994 inzake de delegatie van taken en bevoegdheden van de hoofden van de besturen algemene zaken en financiën, beleid en planning, meetnetten en onderzoek naar de hoofden van de buitendiensten;

- het besluit van 23 februari 1994 inzake delegatie van bevoegdheden van het hoofd van het bestuur administratie en financiën, van het hoofd van het bestuur beleid en planning, van het hoofd van het bestuur meetnetten en onderzoek, en van het hoofd van het bestuur informatie aan de hoofden van hun diensten;

dat alhoewel in het schorsingsarrest nr. 66.523 er werd op gewezen dat de verwerende partij in haar nota die zij

had neergelegd, had nagelaten te preciseren op basis van welk artikel en van welk besluit aan het hoofd van de buitendienst de bevoegdheid wordt verleend voor het instellen van een beroep tegen in eerste aanleg verleende milieuvergunningen, de verwerende partij in haar memorie van antwoord eveneens nalaat die preciseringen te verschaffen; dat na onderzoek van de neergelegde delegatiebesluiten de verzoekende partij kan worden bijgetreden in haar betoog dat in die besluiten geen bepaling kan worden ontwaard waarin delegatie tot het instellen van een administratief beroep tegen in eerste aanleg verleende milieuvergunningen wordt verleend; dat dienvolgens de bevoegdheid tot het instellen van dergelijk beroep, decretaal toegekend aan de Vlaamse Milieumaatschappij en dat een schorsende werking heeft, moet worden uitgeoefend door de administrateur-generaal ; dat weliswaar in de "nota aan het hoofd van de buitendienst Gent, t.a.v. Mevrouw R. Baeyens" van 9 november 1994 (stuk 18) Philippe D'HONDT, werkleider bij het Hoofd Dienst Algemene Planning van het hoofdbestuur van de Vlaamse Milieumaatschappij schrijft : "Zoals reeds eerder afgesproken ligt het initiatief om beroep in te dienen bij de buitendiensten. We vragen om hierbij dezelfde procedure te hanteren als bij de adviezen, d.w.z. de beroepen moeten eerst ter controle aan het hoofdbestuur overgemaakt worden, zodanig dat het hoofdbestuur nog vijf dagen tijd heeft om zijn antwoord aan de buitendiensten over te maken"; dat aangezien de betrokken werkleider zelf niet over de bevoegdheid beschikt om een administratief beroep in te stellen er van een delegatie voor die bevoegdheid door betrokkene geen sprake kan zijn, daargelaten de vraag of het nemen van initiatief om beroep in te dienen wel kan worden gelijkgesteld met het indienen van het beroep;

2.4.3. Overwegende dat vermits het hoofd van de buitendienst Gent onbevoegd was om een administratief beroep in te stellen , het irrelevant is te weten wie haar mocht vervangen tijdens haar verlofperiode (stuk 19) en of de handtekening op het beroepschrift werkelijk deze was van Rita BAEYENS (stuk 20);

2.4.4. Overwegende dat de verwerende partij niet heeft aangetoond dat het indienen van het beroep is geschied door de daartoe bevoegde ambtenaar van de Vlaamse Milieumaatschappij en dus ook niet dat het beroep ontvankelijk is ingediend; dat het eerste middel gegrond is;

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling van 17 januari 1997 waarbij het beroep door de Vlaamse Milieumaatschappij aangetekend tegen de beslissing van 18 juli 1996 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende het verlenen van de vergunning aan de n.v. SIDMAR tot het verder exploiteren en veranderen van een siderurgisch complex gelegen te 9042 Gent, John Kennedylaan 51 gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en het beroepen besluit gedeeltelijk wordt gewijzigd.

Artikel 2.

Dit arrest zal op dezelfde wijze worden bekendgemaakt 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 twaalf maart 1900 achtennegentig, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	D. VERBIEST,	staatsraad,
	R. STEVENS,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

M.-R. BRACKE.