

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 168.358 van 1 maart 2007
in de zaak A. 100.365/VII-23.175.**

In zake : de n.v. STEENBAKKERIJEN DAMMAN,
die woonplaats kiest bij
advocaat C. SERVAIS,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Roderveldlaan 3

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat I. LAUREYS,
kantoor houdende te BUGGENHOUT,
Provincialebaan 20.

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. STEENBAKKERIJEN DAMMAN op 12 februari 2001 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en landbouw van 15 december 2000 waarbij haar beroep tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 15 juni 2000, houdende gedeeltelijk verlenen van de milieuvergunning aan de verzoekende partij, om de steenbakkerij gelegen te Niel, Steenbakkerijen 32-34, te veranderen door uitbreiding, ongegrond wordt verklaard;

Gelet op het arrest nr. 97.240 van 29 juni 2001 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting ingediend door de verzoekende partij;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de beschikking van 29 mei 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 27 december 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 25 januari 2007;

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

Gehoord de opmerkingen van advocaat C. SERVais, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat S. BEECKMAN die, loco advocaat I. LAUREYS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur E. LANCKSWEERDT;

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 als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. De n.v. STEENBAKKERIJEN DAMMAN werd opgericht op 23 januari 1950.

Het bedrijf oefent twee onlosmakelijk verbonden activiteiten uit : de uitbating van een kleigroeve enerzijds en de exploitatie van een baksteenfabriek anderzijds.

Voor deze activiteiten bekwam de verzoekende partij een reeks vergunningen.

De kleiverwerkende industrie omvat alle inrichtingen voor het fabriceren van keramische producten door middel van verhitting van klei of leem. De sector omvat twee subsectoren : de grof- en fijnkeramische industrie. De

grofkeramische industrie omvat de productie van keramische producten voor de bouw, en daaronder vallen onder meer de steenbakkerijen.

De verzoekende partij produceert snelbouwbakstenen. Hoewel klei de belangrijkste grondstof daartoe is, is het volgens de verzoekende partij voor een efficiënt productieproces en voor een goede kwaliteit van het eindproduct van groot belang om te werken met een correct samengesteld grondstoffenmengsel.

Naast klei (70 à 72 gewichtsprocent) gebruikt de verzoekende partij daarom ook zavel (8 à 10 gewichtsprocent), zwarte schisten (18 gewichtsprocent) en zaagmeel (2 gewichtsprocent).

Schisten (mijnsteen) zijn afkomstig van de steenkoolwinning, en de verzoekende partij betreft ze van de firma s.a. BFE uit Wallonië, die de terril "Bonne Fortune" exploiteert.

1.2. Op 10 december 1999 dient de verzoekende partij de milieuvergunningsaanvraag in die aanleiding zal geven tot het thans bestreden besluit.

Zij strekt ertoe om een steenbakkerij gelegen te Niel te veranderen door uitbreiding. Het betreft in wezen een regularisatie daar de lopende vergunning niet meer overeenstemde met de reële bedrijfstoestand.

In de milieuvergunningsaanvraag is onder meer sprake van de opslag van klei, zavel, rode en zwarte schisten, kalk en afgewerkte producten op een totale oppervlakte van 4 ha (indelingsrubriek 30.10.2).

1.3. De bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen is evenwel van oordeel dat er aanleiding toe bestaat de omschrijving van de aanvraag te vervolledigen met de indelingsrubriek 2.3.4.j van de indelingslijst in bijlage 1 bij Vlarem I, met name de rubriek opslag en verbranding, met of zonder energiewinning en met of zonder terugwinning van stoffen van andere niet gevaarlijke stoffen.

Met een besluit van 15 juni 2000 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen gedeeltelijk de gevraagde vergunning, neemt zij akte van de klasse-3 onderdelen, doch weigert zij de vergunning voor het volgende onderdeel van de aanvraag : "opslag en gebruik van rode en zwarte schiste en zaagmeel als toeslagstoffen bij de productie van bakstenen. Vlarem-rubricering : 2.3.4.j., 30.10.2".

1.4. Met een aangetekend schrijven van 14 juli 2000 gaat de verzoekende partij tegen deze gedeeltelijke weigering in beroep bij de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu.

Zij betoogt in essentie dat de Vlarem rubriek 2.3.4.j niet van toepassing is en bijgevolg ook niet vergund moet worden. Schisten zijn volgens haar geen afval.

1.5. Nadat in het kader van de beroepsprocedure een reeks adviezen worden uitgebracht, wordt op 15 december 2000 het bestreden besluit genomen.

Het beroep wordt ongegrond verklaard;

2. De gegrondheid van het beroep

2.1.1. Overwegende dat de verzoekende partij als eerste middel aanvoert wat volgt :

- "1) Schending van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29.7.1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.
- 2) Schending van het Decreet van 9.5.1985 betreffende de valorisatie van terrils (décret concernant la valorisation de terrils), gewijzigd bij Decreet van 16.12.1988, 6.5.1993, 21.4.1994 en 11.3.1999, het Ministerieel Besluit van 22.10.1985 aangaande de vorm en inhoud van de vergunningsaanvraag voor valorisatie van terrils (arrêté ministériel arrêtant la forme et précisant le contenu des demandes de permis de valorisation de terrils), de Ministeriële omzendbrief van 29.10.1985 betreffende indiening van dossiers (circulaire Ministérielle relatif à l'instruction des dossiers régulièrement introduit avant le 13.7.1985, date d'entrée en vigueur du Décret du 9.5.1985 concernant la valorisation des terrils), het Besluit van de Waalse Executieve betreffende de procedure en adviesverlening van 11.5.1988 (Arrêté de l'Exécutif Régional Wallon fixant la procédure consultative et instaurant la commission d'avis telles que prévu à l'article 3 du Décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation des terrils modifiée par l'arrêté de l'exécutif Région Wallon, Regional Wallon du 16.12.1988), Besluit van de Waalse Regering betreffende de valorisatie van terrils van 29.7.1993 (Arrêté du Gouvernement Wallon relatif à la valorisation des terrils) en Besluit van de Waalse Regering betreffende de classificatie van terrils van 16.3.1995 (Arrêté du Gouvernement Wallon fixant la classification des terrils).
- 3) Schending van de Richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen van 15.7.1975, B.P.L. 194, 25.7.1975, gewijzigd bij Richtlijn 91/156/EEG B.P.L. 1991 nr. 78 en Schending van artikel 2 van het Decreet van 2.7.1981 betreffende de voorkoming en het Beheer van Afvalstoffen, zoals nadien herhaaldelijk gewijzigd.

- 4) Schending van artikel 23 en volgende van het Verdrag van 25.3.1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap zoals gewijzigd en gecoördineerd bij Wet van 10.8.1998 (hierna EG-Verdrag), in het bijzonder artikel 23 betreffende het vrije verkeer van goederen.
- 5) Schending van artikel 1.1.2. van het Besluit van 1.6.1995 van de Vlaamse Regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiene, zoals herhaaldelijk gewijzigd (hierna Vlarem II).

Doordat het bestreden besluit van 15.12.2000 stelt dat de zwarte schisten en zaagmeel op basis van herkomst afvalstoffen zijn en dat het bakproces een verbrandingsproces inhoudt, waardoor zij stelt dat de rubriek afvalverbranding (art. 2.3.4.j. Vlarem I) van toepassing is en het gebruik van zwarte schisten en zaagmeel als toeslagstoffen bij het productieproces worden geweigerd.

Terwijl zwarte schisten en zaagmeel grondstoffen zijn en geen afvalstoffen en het bakproces een verhittingsproces is en geen verbrandingsproces, en dus enkel de rubriek 30.2.1. A met betrekking tot steenbakkerijen van toepassing is, samen met 30.10.1. met betrekking tot de opslag van erts en andere minerale producten";

dat zij in het eerste onderdeel samengevat doet gelden dat de stelling in het aangevochten besluit dat op basis van de herkomst er geen twijfel kan bestaan over het feit dat zwarte schisten en zaagmeel afvalstoffen zijn, manifest een schending inhoudt van het motiveringsbeginsel, dat zij in dat verband verwijst naar 's Raads arresten nr. 43.154 van 3 juni 1993 en nr. 41.055 van 12 november 1992, waar de Raad besluiten vernietigde waarin onvoldoende gemotiveerd werd waarom zwarte en rode schisten afvalstoffen zijn; dat, voorts, zij betoogt dat de overwegingen op basis waarvan de minister tot de vaststelling komt dat zwarte schisten op basis van hun herkomst afvalstoffen zijn, onjuist zijn en de wettelijke bepalingen schenden zoals deze van toepassing zijn in het Waalse gewest alsook de bepalingen inzake het vrije verkeer van goederen, dat de valorisatie van terrils de winning van verschillende grondstoffen beoogt, waaronder zwarte schisten, dat uit de Waalse reglementering onmiskenbaar blijkt dat de zwarte schisten als grondstof gewonnen worden en geenszins als afvalstoffen beschouwd worden of kunnen beschouwd worden, dat het catalogeren van zwarte schisten als afvalstoffen de bepalingen van de Waalse reglementering schendt, dat zodoende ook het vrij verkeer van goederen wordt gehinderd, zoals bedoeld in de artikelen 23 en 28 van het EG-verdrag; dat zij in het tweede onderdeel betoogt dat, wanneer men de Europese en decretale definities van het begrip afvalstof en de interpretaties die hieraan gegeven worden in Vlaanderen toepast enerzijds op zwarte schisten en anderzijds op zaagmeel, men moet concluderen dat geen van deze stoffen kan beschouwd worden als afvalstof, dat zwarte schiste in hoofdte van de producent een product is en geen afvalstof, dat de zwarte schiste een grondstof is voor de fabricatie van bakstenen die door haar wordt aangekocht, dat aan de klei wordt toegevoegd om het te bakken grondstoffenmengsel te verbeteren, hetgeen een producttechnische noodzaak en een kwaliteitseis van het eindproduct is, dat zaagmeel kan worden beschouwd als een bijstroom die op

legale wijze geproduceerd wordt door de houtverwerkingsindustrie en die verkocht wordt aan de steenbakkerijen waar het sinds jaar en dag als toeslagstof wordt gebruikt, dat het er een noodzakelijk additief vormt, dat het zaagmeel zonder enige voorbehandeling in het productieproces kan gebruikt worden, dat vermits bij de productie van bakstenen de toeslagstoffen aangewend worden op een wijze die niet vergelijkbaar is met enige gangbare wijze van afvalverwijdering of nuttige toepassing, geen van beide toeslagstoffen beschouwd kan worden als afvalstof; dat in het derde onderdeel de verzoekende partij betoogt dat de stelling dat het bakproces een verbrandingsproces is, strijdig is met de in artikel 1.1.2 van Vlarem II opgenomen definitie van verbrandingsinrichting; dat, voorts, in hoofdstuk 5.30 van Vlarem II wordt bepaald dat in de keramische industrie gebruik wordt gemaakt van een verhittingsinstallatie die aldus overgaat tot het verhitten en niet tot het verbranden;

2.1.1.2. Overwegende dat de verzoekende partij als tweede middel aanvoert wat volgt :

"Het tweede middel is genomen uit de schending van artikel 3 en artikel 20 van het Decreet van 28.6.1985 betreffende de milieuvergunning, artikel 1 en artikel 5 van het Besluit van 6.2.1991 van de Vlaamse Regering houdende vaststelling van het Vlaamse Reglement betreffende de milieuvergunningen en haar bijlage I van Vlarem I en artikel 1.1.2. en artikel 5.30.1. van Vlarem II, alsook schending van het motiveringsbeginsel, het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel";

dat zij doet gelden dat ingevolge de bij Vlarem I gevoegde indelingslijst haar activiteit valt onder de indelingsrubriek 30.2.1.C en dat in artikel 5.30.1 van Vlarem II voor deze inrichtingen sectorale milieuvoorwaarden werden uitgevaardigd en dat in het bestreden besluit de minister in feite de activiteiten van de verzoekende partij indeelt onder de rubriek afvalverbranding, dat daardoor niet alleen de eigenheid van het productieproces van de verzoekende partij wordt miskend, doch tevens de definities zoals voorzien in Vlarem II, die specifiek van toepassing zijn op de keramische industrie en de voorwaarden die in Vlarem II werden uitgevaardigd, specifiek van toepassing op deze sector; dat zij daaraan nog toevoegt :

"Dat immers de Minister in haar besluit van 15.12.2000 aan verzoekster allerlei verwijten maakt onder meer van het niet voegen van analysegegevens betreffende haar grond- en toeslagstoffen of plannen en specificaties aangaande mogelijke plaatsing van een rookgasreinigingsinstallatie.

Het staat echter vast dat vandaag verzoekster beantwoordt aan de sectorale emissievoorwaarden van toepassing op haar inrichting.

Dat met het oog op het bepalen van definitieve emissiewaarden er enerzijds een BBT-studie werd uitgevoerd, doch dat er tot op vandaag geen zekerheid is welke de sectorale voorwaarden zullen zijn vanaf 1.1.2003.

Dat het dan ook ongepast is, hierbij tevens verwijzend naar het advies van de VMM terzake, dat de overheid in de persoon van de Minister verzoekster verwijt hierover geen gegevens ter beschikking te stellen, daar waar zijzelf in gebreke blijft sectorale voorwaarden te bepalen.

Dat uit het vergunningsdossier overigens tevens blijkt dat buiten de rookgasreiniging, dat overigens een end of pipe-techniek is, verzoekster zowel procestechnisch als andere milieutechnische maatregelen heeft genomen teneinde haar productieproces volledig in overeenstemming te brengen met de best beschikbare technologie.

Dat hierdoor de Minister tevens de beginselen van behoorlijk bestuur schendt, in het bijzonder het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel";

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij op het eerste en het tweede middel samengenomen volgende repliek geeft :

"De milieuvergunningsprocedure heeft een dubbele doelstelling. Enerzijds om de vergunningverlenende overheden in staat te stellen de aan de exploitatie van de vergunningsplichtige inrichtingen verbonden risico's met kennis van zaken te beoordelen én anderzijds om aan de omwonenden de nodige informatie te verschaffen opdat zij met kennis van zaken hun bezwaren tegen de geplande inrichting zouden kunnen laten kennen.

Om aan deze beide doelstellingen tegemoet te komen dient het milieuvergunningsaanvraagdossier voldoende duidelijk en volledig te zijn en geen ruimte laten voor interpretatie mbt de hinderlijkheid van de exploitatie voor de buurtbewoners en voor het leefmilieu in het algemeen.

Verzoekster was zich reeds in 1998 welbewust van haar 'onvolkomendheden' op het vlak van het halen van de emissiegrenswaarden. De metingen van 1998 en nadien ook in 1999 lieten hierover geen onduidelijkheid bestaan. Ook de BBT-studie in opdracht van de kleiverwerkende sector wees op de gevaren van het gebruik van bepaalde toeslagstoffen.

Desalniettemin heeft verzoekster een milieuvergunningsaanvraag ingediend in december 1999 die een heleboel vragen heeft opengelaten naar de milieuvergunnende overheden toe, zeker wanneer men rekening houdt met de locatie waar verzoekster exploiteert, nl. in de onmiddellijke nabijheid van de woonkern van Niel. Binnen een straal van honderd meter omheen de perceelsgrenzen van de inrichting van verzoekster bevinden zich een honderdtal woningen, zowel in windopwaartse als windafwaartse richting.

Zelfs afgezien van de vrij steriele discussie of de kwestieuze toeslagstoffen al dan niet afvalstoffen zijn, discussie die zelfs niet op het niveau van de Europese Unie is uitgemaakt, is het duidelijk dat er zich een verbrandingsproces voordoet in de tunnelovens tijdens het bakproces van de stenen. De verblijfstijd én de temperatuur in de tunnelovens zijn dusdanig dat het gedeelte van de gebruikte grond- en toeslagstoffen voor verbranding in aanmerking komt door thermische oxidatie.

De gevaarlijkheid van de emissie van rookgassen waarbij verbranding is gebeurd van zwarte en rode schisten indachtig, kon en mocht van verzoekster worden verwacht dat zij minstens in het aanvraagdossier analysegegevens zou hebben gevoegd inzake de samenstelling van de zwarte en rode schisten, dewelke een zwavelrijke stof vormen alsmede van de samenstelling van het zaagmeel. Bovendien werden niet eens gegevens medegedeeld nopens de concentratie zware metalen en andere verontreinigingen.

Zelfs gegeven het feit dat de toevoeging van schisten en zaagmeel in de productie van snelbouwbakstenen een producttechnische- en kwaliteitsnoodzaak zouden zijn, neemt niet weg dat het gebruik van deze toeslagstoffen moet

kaderen in een duurzaam milieubeleid en dat emissiegrenswaarden dienen te worden gerespecteerd.

Bovendien doet de exploitant in zijn aanvraagdossier geen opgave van het jaarlijks verbruik van de kwestieuze toeslagstoffen, noch van de samenstelling (zwavelgehalte) van de gebruikte types klei als grondstof.

Verzoekende partij gaat in haar aanvraagdossier totaal voorbij aan de vaststellingen van roetneerslag nabij de schoorsteen, en zij maakt -in tegenstelling tot haar vrome beweringen in haar verzoekschrift- geen enkele melding van de aanwezigheid van een rookgasreinigingsinstallatie of van andere emissiebeperkende maatregelen.

Zelfs plannen om dergelijke maatregelen in de toekomst te nemen worden zelfs niet aangekondigd!

Door de Milieu-Inspectie werden zowel in 1998 als in 1999 rookgasemissiemetingen uitgevoerd. De resultaten van de metingen werden evenmin bij het aanvraagdossier gevoegd, hoewel deze een ernstige indicatie van de gevaarlijkheid van de emissies uitmaakt.

Het gaat hier -het weze herhaald- om een regularisatie van een bestaande toestand en er mag redelijkerwijze worden aangenomen dat de exploitant meetgegevens en evaluatie van de impact op de omgeving bij de aanvraag kon hebben gevoegd.

Het evalueren van de invloed van de vergunningsplichtige inrichting op de omgeving kadert in de zorgvuldigheidsplicht van de exploitant (artikel 43 Vlare I), zeker wanneer rekening gehouden wordt met het tot nu toe ontbreken van elke vorm van rookgaszuivering en rekening houdend met de aanwezige bewoning rond de inrichting.

Het co-verbranden van de toeslagstoffen met de grondstoffen kan in theorie pas worden aangevat eens de best beschikbare rookzuivering en rookbehandeling in de inrichting is geïnstalleerd. In de praktijk kan dergelijke co-verbranding pas worden aangevat indien er minstens in het aanvraagdossier voldoende garanties worden geboden naar de toekomstige naleving van de emissie-normen.

Aangezien in het verleden overtredingen werden vastgesteld van zowel de emissienormen voor de keramische nijverheid als deze van de door OVAM voorgestelde mengnormen, mocht minstens worden verwacht door de vergunningverlenende overheid dat er een beschrijving voorhanden zou zijn van het zuiveringsproces dat men wenste te gebruiken.

Een goed besturende vergunningverlenende overheid dient, vanuit het oogpunt van het voorzorgsbeginsel, een correcte inschatting te kunnen maken (van) een vergunningsplichtige activiteit opdat zij zou kunnen anticiperen op de mogelijke negatieve gevolgen van deze vergunningsplichtige activiteit op mens en leefmilieu.

Daar waar het opleggen van bijzondere milieuvorwaarden voldoende garanties kan geven op het terugbrengen van de risico's op overdreven milieuhinder tot een aanvaardbaar niveau, dient een milieuvergunnende overheid dergelijke voorwaarden op te leggen waar mogelijk. Dit is in casu ook gebeurd mbt een aantal punten (bv opleggen akoestische studie).

Wanneer evenwel op basis van het door de exploitant voorgelegde aanvraagdossier blijkt dat voor een aantal van de aangevraagde vergunningsplichtige activiteiten de risico's voor de externe veiligheid, de hinder, de effecten op het leefmilieu, op de wateren, op de natuur en op de mens buiten de inrichting veroorzaakt door de gevraagde exploitatie niet tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt, kan en mag in het kader van een behoorlijk bestuur de vergunning voor deze activiteiten niet worden verleend, ook niet voor een beperkte termijn of op proef.

Zoals reeds aangehaald naar aanleiding van de bespreking van het beweerde MTHEN in hoofde van verzoekster, staat het haar vrij om een nieuwe en beter onderbouwde aanvraag in te dienen waarbij minstens een wetenschappelijke

studie wordt gevoegd naar de invloed van de verschillende toeslagstoffen en kleisoorten op de emissies, naar vergelijkende recente emissieresultaten en naar voorgestelde technieken ter sanering.

De beide eerste middelen falen in al hun onderdelen";

2.1.3. Overwegende dat in de memorie van wederantwoord de verzoekende partij doet gelden dat het aanvraagdossier op 17 december 1999 door de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen ontvankelijk en volledig werd verklaard, dat ook de minister niet stelt dat het dossier onvolledig is, dat de eis naar ontbrekende gegevens is gesteund op de redenering dat de betrokken toeslagstoffen afvalstoffen zijn, hetgeen een foutief uitgangspunt is, dat de overwegingen die het auditoraat maakte in het verslag dat werd opgemaakt in het kader van de schorsingsprocedure geen steun vinden in het bestreden besluit, en dat dit standpunt ook ingaat tegen de zienswijze die werd aangekleefd in het auditoraatsverslag in de nr. A. 77.386/VII-16.389, dat de vraag naar bijkomende gegevens is ingegeven vanuit het uitgangspunt dat de toeslagstoffen afvalstoffen zijn, dat immers door te eisen dat de gegevens moeten overgemaakt worden om een mengnorm te bepalen voor keramische nijverheid en verbranding van niet gevaarlijke afvalstoffen, men uiteraard uitgaat van het standpunt dat zwarte schisten en zaagmeel afvalstoffen zijn, dat in het eerste middel uitvoerig is uiteengezet dat dit uitgangspunt van de overheid foutief is; dat zij er nog aan toevoegt dat uit het bestreden besluit blijkt dat de overheid via haar adviesverlenende organen blijkbaar toch over alle gegevens beschikt aangaande de betrokken toeslagstoffen en eventueel emissies;

2.1.4. Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie benadrukt dat noch de bestendige deputatie noch de minister heeft gesteld dat het milieuvergunningsdossier onvolledig is en dat de eis naar ontbrekende gegevens is gesteund op het onterechte standpunt dat de betrokken toeslagstoffen afvalstoffen zijn; dat zij nogmaals refereert naar het auditoraatsverslag in de zaak nr. A. 77.386/VII-16.389 waarin werd gesteld dat wanneer reglementair geen veiligheidsrapport was vereist, de milieuvergunningsaanvraag niet onvolledig kan worden verklaard wegens het ontbreken van zulk een veiligheidsrapport;

2.1.5.1. Overwegende dat ter beoordeling van de gegrondheid van de middelen volgende overwegingen in het bestreden besluit relevant zijn :

"(...)

Overwegende dat de vergunning aangevraagd werd voor de opslag van erten en/of andere minerale producten met een oppervlakte van 4 ha, dus

minder dan 10 ha; dat bijgevolg dient opgemerkt te worden dat niet rubriek 30.10.2/ (klasse 1) van toepassing is, maar wel rubriek 30.10.1/ (klasse 2);

Overwegende dat het aanvraagdossier het gebruik vermeldt van rode en zwarte schisten en zaagmeel als toeslagstoffen in het productieproces; dat de exploitant in zijn beroep betwist dat schisten en zaagmeel afvalstoffen zijn en stelt dat bijgevolg VLAREM-rubriek 2.3.4.j niet van toepassing is en daarom niet aangevraagd werd; dat de exploitant in zijn beroep bovendien vermeldt dat geen rode schisten gebruikt wordt;

Overwegende dat op basis van de herkomst er geen twijfel over kan bestaan dat zwarte schisten en zaagmeel afvalstoffen zijn, afkomstig van respectievelijk steenkoolwinning (steenkoolterills) en de houtverwerkingsindustrie; dat het immers materialen zijn waarvan de oorspronkelijke houder zich ontdaan heeft; dat zwarte schisten overigens enkel nog als toeslagstof in enkele industriële sectoren aangewend kan worden, zoals steenbakkerijen; dat het materiaal niet meer als normale brandstof in een verbrandingsinstallatie gebruikt kan worden en, voor zover bekend, ook geen andere toepassingsmogelijkheden heeft;

Overwegende dat het gegeven dat een bepaalde afvalstof in een bepaald proces een nuttige toepassing kan krijgen, geen afbreuk doet aan het feit dat betreffend materiaal een afvalstof is; dat bij het definiëren van een afvalstof de positie van de houder op een bepaald moment moet worden bekeken en abstractie gemaakt moet worden van de eventuele aanwendingsmogelijkheid van het materiaal op een ander tijdstip;

Overwegende dat de verblijfstijd en de temperatuur in de tunnelovens bij het bakproces zodanig zijn dat het gedeelte van de gebruikte grond- en toeslagstoffen dat voor verbranding in aanmerking komt, wel degelijk thermisch geoxideerd wordt; dat bijgevolg het bakproces een verbrandingsproces inhoudt;

Overwegende dat de verbranding van afvalstoffen, al of niet met terugwinning van energie en/of stoffen, in het kader van het VLAREM ingedeeld is onder rubriek 2.3; dat dit zowel onder rubriek 2.2 (opslag en nuttige toepassing van afvalstoffen) als onder rubriek 2.3 (opslag en verwijdering van afvalstoffen) expliciet vermeld wordt; dat bijgevolg inderdaad rubriek 2.3.4.j van toepassing is (opslag en verbranding, met of zonder energiewinning en met of zonder terugwinning van stoffen, van 'andere niet gevaarlijke afvalstoffen');

Overwegende dat uit emissiemetingen uitgevoerd in opdracht van de afdeling Milieu-inspectie blijkt dat het gebruik van rode schisten een opmerkelijk hogere concentratie SO₂ in de rookgassen veroorzaakt, terwijl het gebruik van zwarte schisten meer organische stoffen in de rookgassen veroorzaakt; dat de exploitant in zijn beroep vermeldt dat er in de productie 18 gewichtsprocent zwarte schisten en 2 gewichtsprocent zaagmeel wordt gebruikt en geen rode schisten; dat het gebruik van rode schisten als toeslagstof wordt afgeraden in de studie 'Beste Beschikbare Technieken voor de kleiverwerkende nijverheid' van het VITO (1999); dat gelet op deze feiten geen vergunning voor opslag en verbranding van rode schisten verleend kan worden;

Overwegende dat uit de BBT-studie blijkt, dat de co-verbranding van rode schiste een aanzienlijke invloed kan hebben op de SO_x-uitstoot; dat immers toevoeging van rode schisten met een zwavelgehalte > 0.5 % een niet-lineaire stijging van de SO_x-emissies teweeg brengt tot boven de toegelaten normen; dat uit analyseresultaten gevoegd bij analoge dossiers blijkt dat het zwavelgehalte in zwarte schisten aanzienlijk kan variëren (de analyseresultaten van de VITO en van AMINAL geven een spreiding van 0.034 tot 0.89 % S in zwarte schisten) en waarschijnlijk bepaald wordt door de herkomst van de schisten;

Overwegende dat er in het aanvraagdossier geen analysegegevens zijn gevoegd inzake de samenstelling van de zwarte schisten; dat de zwarte schiste een zwavelrijke stof is waarvan het gehalte kan variëren afhankelijk van de herkomst van de schisten (tussen 0,034 en 0,89 % zwavel); dat er geen gegevens bekend zijn aangaande de concentratie zware metalen en andere verontreinigingen;

Overwegende dat er in het aanvraagdossier geen gegevens zijn opgenomen over de samenstelling van de gebruikte rode schisten; dat uit een bemonsteringsverslag inzake een analoog aanvraagdossier wel blijkt dat rode schisten relevante hoeveelheden zware metalen kunnen bevatten, zoals chroom (6 mg/kg droge stof), koper (4 mg/kg droge stof), en zink (8 mg/kg droge stof);

Overwegende dat uit de bezwaren en aanspraken geuit in het beroep voldoende blijkt dat de toevoeging van schisten en zaagmeel in de productie van bakstenen een producttechnische noodzaak en kwaliteitsnoodzaak is; dat dit evenwel niet wegneemt dat het gebruik van deze afvalstoffen moet kaderen in een duurzaam milieubeleid en het respecteren van de emissiegrenswaarden;

Overwegende dat, vermits hier de rubriek afvalverbranding van toepassing is, er een mengnorm dient vastgesteld te worden uitgaand van de normen geldend voor de keramische nijverheid en de normen geldend voor de verbranding van niet gevaarlijke afvalstoffen;

Overwegende dat specifiek voor deze inrichting, ingevolge het aspect co-verbranding, voor volgende parameters emissiegrenswaarden dienen vastgesteld te worden :

(...)

Overwegende dat de exploitant in zijn aanvraag nergens een voorstel doet van mengnormen die van toepassing zijn op zijn inrichting, niettegenstaande vermelde aanvraag een regularisatie betreft van een reeds geruime tijd toegepaste praktijk; dat dit verklaard wordt door het feit dat de exploitant er strikt aan houdt de beschouwde toeslagstoffen niet als afvalstoffen te beschouwen;

dat er trouwens in het aanvraagdossier geen gegevens worden verstrekt inzake de samenstelling en het jaarlijks verbruik van de klei, rode schisten, zwarte schisten en zaagmeel;

Overwegende dat ter vergelijking hierna voor de gemeenschappelijk geldende parameters eerst de sectorale normen voor de verbranding van niet gevaarlijke afvalstoffen worden vermeld, gevolgd door de sectorale emissienormen voor de keramische nijverheid, of, bij gebreke daaraan, de algemene emissiegrenswaarden, met als premissen :

(...)

Overwegende dat het niet de bedoeling kan zijn afvalstoffen op de markt te brengen als toeslagstof of secundaire grondstof met het oog op het ontwijken van de strenge emissienormen die gelden voor de sector van de afvalverbranding;

Overwegende dat de exploitant geen melding maakt van het zwavelgehalte van de gebruikte types klei; dit element is nochtans essentieel ter beoordeling van de normering van de zwavelemissie;

Overwegende dat door de toevoeging van de toeslagstof zwarte schisten een verhoogde schadelijke emissie inzake onvolledig verbrande koolwaterstoffen mag verwacht worden; dat zich in de nabije omgeving talrijke woningen bevinden; dat bovendien op de informatievergadering, gehouden op 20 januari 2000 door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Niel, onder andere de bemerking werd gemaakt dat er roetneerslag is in de nabijheid van de schoorsteen; dat in het aanvraagdossier geen melding is gemaakt van de aanwezigheid van een eventuele rookgasreinigingsinstallatie of van andere emissiebeperkende maatregelen, of van plannen hiertoe;

Overwegende dat het een uitbater van een ingedeelde inrichting vrijstaat zelf een set van adequate technieken uit te werken teneinde aan de vooropgestelde emissienormen te kunnen voldoen;

dat hierbij echter steeds het principe van de best beschikbare technologie (BBT) dient toegepast te worden, zowel procestechnisch (aan de bron) als zuiverings-technisch (emissies) (art. 4.1.2.1 van titel II van het Vlarem);

Overwegende dat de uitbater van een inrichting voor de verbranding van afvalstoffen een schoorsteenhoogteberekening dient uit te voeren (art. 5.2.3.1.4. van Vlarem II); dat er nergens enige aanwijzing is dat deze berekening uitgevoerd is of zal uitgevoerd worden;

Overwegende dat uit het advies van de OVAM in eerste aanleg blijkt dat het gebruikte zaagmeel verontreinigd is met minerale olie (1633 mg/kg volgens gegevens van de Afdeling milieu-inspectie); dat een andere analyse een gehalte minerale olie detecteert van 731 mg/kg droge stof; dat deze minerale olie afkomstig zou zijn van het gebruik van smeermiddelen in zagerijen; dat geen andere gegevens bekend zijn over de samenstelling van het zaagmeel (o.m. inzake zware metalen);

(...)

Overwegende dat de OVAM in haar advies in eerste aanleg (aanvullend advies van 31 mei 2000) een voorstel doet van mengnormen; dat hierbij werd uitgegaan van :

- jaarlijks verbruik zwarte schisten 1999 : 9579 ton
- idem voor rode schisten : 1649 ton
- idem voor zaagmeel : 1890 ton

dat deze gegevens door de onderneming zouden zijn verstrekt aan de OVAM. dat de OVAM, via de bepaling van de respectieve energetische inhouden van het aardgas en de diverse toeslagstoffen, tot de conclusie komt dat het energetisch aandeel van deze toeslagstoffen 45 % bedraagt; dat het al dan niet toepassen van rode schisten in deze niets wijzigt vermits dit produkt geen energetische inhoud meer heeft;

(...)

Overwegende dat bijgevolg volgende mengnormen worden voorgesteld (uitgedrukt in mg/Nm³, bij 18 % zuurstof) :

- CO : 65
- Stof : 216
- TOC : 104
- HC1: 75
- HF : 51
- SO₂ : 1809
- NO_x : 312
- Cd en Tl : 0.23
- Hg : 0.23
- Som andere zware metalen :21.9
- Voor dioxines en furanen valt er geen mengregel te berekenen vermits er momenteel geen normering voorzien is geldend voor de keramische nijverheid noch een algemeen geldende emissienorm;

Overwegende dat er door de Afdeling milieu-inspectie op 19 oktober 2000 emissieresultaten zijn doorgefaxt aan de Afdeling milieuvergunningen; dat betreffende metingen i.o.v. de Afdeling milieu-inspectie werden uitgevoerd in november 1998 in vier campagnereeksen; dat de bekomen resultaten getoetst werden aan de normen geldend voor de keramische nijverheid; dat er overschrijdingen (uitgedrukt in mg/Nm³, 18 % zuurstof, droog gas) werden vastgesteld voor de vier respectieve meetreeksen :

- stof : 126 - 121 - 115 - 101
- SO₂ : 2970 - 2700 - 2230 - 2270
- VOS : 320 - 342 - 220 - 4/ campagne OK
- CO : 1240 - 1050 - 956 - 987

- De gunstige emissiewaarden voor HF en HCl werden door het bemonsterend labo als foutief aanzien (onderschat door technische fouten)
- Voor andere parameters werden geen metingen uitgevoerd
- Er wordt in vermeld rapport geen opgave gedaan van eventueel gebruikte toeslagstoffen en het zwavelgehalte van de klei

dat dit rapport niet is gevoegd bij het aanvraagdossier, ingediend bij de provincie Antwerpen op 10 december 1999;

Overwegende dat er op 20 september 1999 en 14 oktober 1999 vergelijkende emissiemetingen zijn verricht, uitgaand van het gebruik van enerzijds zaagmeel en zwarte schisten (scenario 1), en anderzijds zaagmeel en rode schisten (scenario 2); dat er, uitgaand van hogervermelde mengnormen, overschrijdingen werden vastgesteld voor de parameters :

- CO (beide scenario's, resp. 843 en 714 mg/Nm³)
- TOC (scenario 1, 203 mg/Nm³)
- SO₂ (beide scenario's, resp. 2476 en 3740 mg/Nm³)
- dat er geen emissiegegevens bekend zijn voor de overige parameters;
- dat alle vastgestelde overschrijdingen groter zijn dan de aanvaarde meetfout van 30 %;
- dat vermelde metingen evenmin zijn gevoegd bij de aanvraag noch in het beroepsdossier;

(...)

Overwegende dat de exploitant reeds volledige meetresultaten (d.w.z. een combinatie van de normen geldend voor de keramische nijverheid en deze van toepassing op verbrandingsinstallaties van afvalstoffen) had moeten vermelden in zijn aanvraag, vermits het hier gaat om een regularisatie van een bestaande toestand, en er derhalve redelijkerwijs mag aangenomen worden dat de exploitant meetgegevens en evaluatie van de impact op de omgeving bij de aanvraag kon hebben gevoegd; dat het evalueren van de invloed van de inrichting op de omgeving trouwens kadert in de zorgvuldigheidsplicht van de exploitant, zoals vernoemd in art. 43 van Vlarem I, zeker wanneer rekening gehouden wordt met het tot nog toe ontbreken van enige vorm van rookgaszuivering en de aanwezige bewoning rond de inrichting; dat het feit of de inrichting al dan niet als een co-incineratie van afvalstoffen moet worden beschouwd in dit verband eigenlijk niet ter zake doet;

(...)

Dat er vastgestelde overtredingen zijn van zowel de emissienormen voor de keramische nijverheid als van de door OVAM voorgestelde mengnormen; dat er dientengevolge op zijn minst in de aanvraag een beschrijving moet zijn van het zuiveringsproces dat men wenst te gebruiken;

Overwegende dat de vergunningverlenende overheid, vanuit het oogpunt van het voorzorgsbeginsel, een correcte inschatting van een activiteit moet kunnen maken teneinde te kunnen anticiperen op mogelijke negatieve gevolgen voor mens en leefmilieu;

Overwegende dat gesteld kan worden dat, op basis van onderhavig aanvraagdossier, de risico's voor de externe veiligheid, de hinder, de effecten op het leefmilieu, op de wateren, op de natuur en op de mens buiten de inrichting veroorzaakt door de gevraagde exploitatie niet tot een aanvaardbaar niveau zullen kunnen worden beperkt; dat het aangewezen is dat de exploitant een nieuw en beter onderbouwd voorstel indient waarbij minstens een wetenschappelijk onderbouwde studie naar de invloed van de verschillende toeslagstoffen en kleisoorten op de emissies, vergelijkende recente emissieresultaten en technieken ter sanering zijn ingevoegd;

Overwegende dat de vergunningverlenende overheid, vanuit het oogpunt van het voorzorgsbeginsel, een correcte inschatting van een activiteit moet kunnen maken teneinde te kunnen anticiperen op mogelijke negatieve gevolgen voor mens en leefmilieu; dat bijgevolg de vergunning dient geweigerd voor het gebruik van volgende toeslagstoffen :

- rode schisten
- zwarte schisten
- zaagmeel
- (...)"

2.1.5.2. Overwegende dat uit voorgaande overwegingen blijkt dat de vergunning voor de opslag en het gebruik van rode en zwarte schisten en van zaagmeel als toeslagstoffen bij de productie van baksteen in essentie werd geweigerd omdat het aanvraagdossier als onvolledig werd beschouwd, waarbij het zelfs niet van doorslaggevend belang werd geacht of de verzoekende partij geacht wordt al dan niet afvalstoffen te verbranden; dat dit laatste zelfs expliciet wordt gesteld in één van de geciteerde overwegingen; dat de verzoekende partij dan ook niet kan worden gevolgd waar zij in de laatste memorie argumenteert dat de eis naar ontbrekende gegevens is gesteund op het uitgangspunt dat de betrokken toeslagstoffen afvalstoffen zijn; dat het eerste middel uitsluitend als argumentatie heeft dat zwarte schisten (rode schisten zouden blijkbaar niet worden aangewend) en zaagmeel geen afvalstoffen zijn, en derhalve voorbij gaat aan het wezenlijk weigeringsmotief van het bestreden besluit, te weten de onvolledigheid van het aanvraagdossier inzake noodzakelijke gegevens voor een adequate inschatting van alle mogelijke negatieve gevolgen voor natuur en leefmilieu; dat dienvolgens het eerste middel niet kan leiden tot de vernietiging van het bestreden besluit;

2.1.5.3.1. Overwegende, wat het tweede middel betreft, dat de verzoekende partij niet ontkent het in het bestreden besluit gestelde dat bij het aanvraagdossier geen analysegegevens zijn gevoegd inzake de samenstelling van de zwarte schisten, dat geen gegevens werden verstrekt inzake de samenstelling en het jaarlijks gebruik van de klei, de zwarte schisten en het zaagmeel, dat geen melding werd gemaakt van het zwavelgehalte van de verschillende types klei en geen melding werd gemaakt van een rookgasreinigingsinstallatie of van andere emissiebeperkende maatregelen noch van plannen daartoe; dat het is vereist dat een aanvrager bij zijn vergunningsaanvraagdossier alle gegevens voegt die een adequate beoordeling van de te verwachten hinder en risico's mogelijk maken; dat dit in casu blijkbaar niet is gebeurd; dat in elk geval de verzoekende partij geen gegevens of argumenten aanbrengt waaruit blijkt dat zij dit wel heeft gedaan; dat zij enkel argumenteert dat het "ongepast" is dat de minister terzake gegevens eist, nu er nog geen zekerheid bestaat omtrent de sectorale voorwaarden die vanaf 1 januari 2003 van toepassing zullen zijn; dat deze argumentatie niet opgaat daar zelfs bij ontstentenis van bepaalde emissienormen -hetgeen in casu evenwel niet het geval is- de aanvrager bij zijn milieuvergunningsaanvraag alle gegevens moet voegen om de te verwachten

hinder en risico's voor mens en milieu te kunnen laten beoordelen; dat die verplichting niet kan worden gelijkgesteld met de situatie waarin door de vergunningverlenende overheid een veiligheidsrapport wordt geëist voor een inrichting waarvoor volgens de reglementering geen veiligheidsrapport is voorgeschreven; dat overigens in het bestreden besluit, onder verwijzing naar diverse metingen -die in het administratief dossier werden bijgebracht- werd aangetoond dat de verzoekende partij de emissienormen geldend voor de keramische nijverheid blijkt te overschrijden; dat een algemene, niet gestaafde bewering van de verzoekende partij dat zij wel beantwoordt aan de sectorale emissienormen van toepassing op haar inrichting, daartegen niet vermag op te wegen;

2.1.5.3.2. Overwegende tenslotte dat, gelet op de onvolledigheid van het aanvraagdossier als wezenlijk motief van het bestreden besluit, het niet uitmaakt of de minister naast de indelingsrubriek 30.2.C.1. van de bijlage 1 van Vlarem I ook de rubriek afvalverbranding toepasselijk achtte;

2.1.5.3.3. Overwegende dat uit hetgeen voorafgaat blijkt dat ook het tweede middel niet gegrond is;

2.2.1. Overwegende dat in het derde middel de schending wordt aangevoerd van het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel, doordat de minister als bijzondere exploitatievoorwaarde oplegt dat geen rustversturende activiteiten mogen plaatsvinden tussen 7 en 19 uur, hetgeen elke exploitatie onmogelijk maakt; dat zij er wel aan toevoegt dat de minister wellicht bedoelde "tussen 19 uur en 7 uur 's morgens";

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij benadrukt dat het "voor zich (spreekt) dat de vermelding tussen '7 en 19 uur' dient te worden gelezen als tussen '19 en 7 uur'" en dat het louter om een materiële misslag gaat die geen aanleiding kan geven tot de vernietiging van het bestreden besluit;

2.2.3. Overwegende dat in de memorie van wederantwoord de verzoekende partij niet meer op het middel ingaat;

2.2.4. Overwegende dat het in casu om een louter materiële vergissing gaat; dat, aangezien het doel van die bijzondere voorwaarde is het verzekeren van de nodige rust aan de omwonenden, het inderdaad voor zich spreekt dat geen rustversturende werkzaamheden mogen worden uitgevoerd tussen 19 uur en 7 uur

(en niet tussen 7 uur en 19 uur) en op zon- en feestdagen; dat dergelijke verschrijving niet kan leiden tot de vernietiging van het bestreden besluit,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

De kosten van het annulatieberoep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

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

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

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.