

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 218.018 van 16 februari 2012

in de zaak A. 195.829/VII-37.702.

In zake : de STAD MENEN, vertegenwoordigd door het college van
burgemeester en schepenen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ivan Lietaer
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
President Rooseveltplein 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Abbeloos
kantoor houdend te 9200 Dendermonde
Noordlaan 82-84
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen de partijen :

1. Ronny DRIESEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stefaan Desrumaux
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Doorniksewijk 66
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de NV GALLOOMETAL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Koen De Bock
kantoor houdend te 9810 Eke
Eedstraat 31
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 maart 2010 strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 18 januari 2010, waarbij de beroepen, aangetekend tegen de beslissing van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 9 juli 2009 houdende het verlenen van de vergunning aan de NV Galloometal voor het veranderen van een non-ferro metaalbedrijf, gelegen aan de Ropswalle te Menen, gedeeltelijk gegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De eerste tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 23 april 2010.

De tweede tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 26 april 2010. De tweede tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Adjunct- auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De eerste tussenkomende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 januari 2012.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ivan Lietaer, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Patrick Vandendael, die loco advocaat Dirk Abbeloos verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Céline Ghyselen, die loco advocaat Stefaan Desrumaux verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat Samuel Mens, die loco advocaat Koen de Bock verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Dieter Decock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De NV Galloometal exploiteert een bedrijf voor recuperatie van non-ferrometalen en verwerking van afgedankte elektrische en elektronische apparaten. De lopende vergunning werd verleend op 2 oktober 1997, voor een termijn van twintig jaar. De inrichting ligt volgens het bij koninklijk besluit van 4 november 1977 vastgestelde gewestplan Kortrijk in een gebied voor milieubelastende industrie.

3.2. Op 29 december 2008 dient de exploitant een milieuvergunningsaanvraag in voor het veranderen van de inrichting. Er zou onder meer een lijn worden toegevoegd waar afgedankte LCD-schermen worden verwerkt, en er zou bijkomende opslag van zogenaamd "fluff" worden gerealiseerd.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Menen

adviseert ongunstig.

De deputatie van de provincie West-Vlaanderen verleent op 9 juli 2009 de gevraagde vergunning, maar legt een aantal bijzondere vergunningsvoorwaarden op.

3.3. Er worden administratieve beroepen ingediend.

Deze beroepen worden deels gegrond bevonden en er wordt een enigszins beperkte vergunning verleend, met gewijzigde bijzondere vergunningsvoorwaarden:

- de opslag van "fluff" wordt beperkt tot 1.500 ton, in plaats van 3.000 ton;
- de maximale hoogte van dezelfde opslag wordt teruggebracht van zes meter tot vier meter, en er moet een muur van vier meter rond worden gebouwd, met daar bovenop nog een windscherm van twee meter hoog.

Dit is de bestreden beslissing

IV. Tussenkoms

Standpunten van de tussenkommende partijen

4. De tweede tussenkommende partij betwist het belang van de eerste tussenkommende partij, omdat deze "op een afstand woont van minstens 1,24 km in vogelvlucht van de (bestreden) inrichting". Het is de tweede tussenkommende partij onder meer niet duidelijk hoe op een zo ruime afstand nog stof- en geluidshinder van haar inrichting zou kunnen worden ondervonden.

Beoordeling

5. De afstand tussen de woon- of verblijfplaats van de omwonende en de plaats waar de hinder zijn oorsprong vindt, geldt als een belangrijk objectief

criterium bij het bepalen van het belang van die omwonende. De weging van dit objectief gegeven hangt voorts af van de concrete gegevens van de zaak, inzonderheid van de aard en de kenmerken van de vergunde inrichting.

Uit de door de tweede tussenkomende partij bijgebrachte stukken blijkt dat de woning van de eerste tussenkomende partij zich bevindt op een afstand van 1,24 kilometer van de bestreden inrichting. Gelet op de aard en de omvang van de vergunde inrichting is het te dezen aannemelijk dat de eerste tussenkomende partij nadeel kan ondervinden door de specifieke emissies afkomstig van het vergunde bedrijf.

De exceptie wordt verworpen.

V. Ontvankelijkheid

Standpunt van de verwerende partij

6. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partij niet beschikt over het rechtens vereiste belang. Zij meent dat de verzoekende partij "niet (kan) opkomen voor het collectief belang (actio popularis) en zeker niet voor het individualiseerbaar belang van een deel van haar inwoners". Het "enkele feit (...) een ongunstig advies (...) (te hebben) verleend in de procedure in eerste aanleg" zou hieraan geen afbreuk doen. De verwerende partij merkt hierbij nog op dat de verzoekende partij ook geen administratief beroep heeft ingediend tegen de beslissing in eerste aanleg van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen.

7. De verzoekende partij repliceert hierop dat uit haar tijdens de procedure uitgebracht negatief advies blijkt dat zij een persoonlijk en rechtstreeks belang heeft. Tevens acht zij het evident dat een milieuvergunningsaanvraag voor een relatief omvangrijk bedrijf van klasse 1 binnen haar stadsgrenzen haar aanbelangt. Dit belang is te onderscheiden van het belang van haar inwoners. Bovendien heeft zij wel degelijk een administratief beroep ingesteld tegen de

beslissing in eerste aanleg van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen. Zij verwijst in dit verband naar pagina 2 van het bestreden besluit. Het door de verwerende partij aangehaalde arrest zou ten slotte een niet-vergelijkbare situatie betreffen.

Beoordeling

8. Een gemeente heeft het vereiste belang heeft bij een annulatieberoep tegen een milieuvergunning die werd verleend voor een hinderlijke inrichting op haar grondgebied. Dit geldt zeker wanneer, zoals te dezen, de verzoekende partij doorheen de administratieve procedure negatief adviseerde en zij tevens -en in tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij oppert- een administratief beroep heeft ingesteld tegen de in eerste aanleg verleende vergunning.

De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

9.1. De verzoekende partij voert in haar eerste middel de schending aan van artikel 52, 3°, b), van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna: Vlarem I), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet) en artikel 3.3.0.1, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II). Zij acht het bestreden besluit "dubbelzinnig, tegenstrijdig en/of onvolledig en dus niet afdoende gemotiveerd".

Zo acht de verzoekende partij het niet duidelijk waarom bepaalde aanbevelingen uit de "Beste Beschikbare Technieken"-studie (hierna: BBT-studie) over schrootverwerking en sloperij van de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek wel in het bestreden besluit worden opgelegd als bijzondere exploitatievoorwaarde, en andere niet. Zij stelt dat, indien een vergunningsbesluit een motivering bevat om bepaalde bijzondere milieuvoorwaarden op te leggen, deze voorwaarden ook in het dispositief van het milieuvergunningsbesluit moeten worden opgenomen.

9.2. De verzoekende partij zet in haar memorie van wederantwoord verder uiteen dat het "irrelevant (is) -en overigens niet bewezen noch direct aannemelijk- dat door de naleving van de toepasselijke milieuvoorwaarden er geen (onaanvaardbare) stofhinder zal zijn".

Beoordeling

10. Bij de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag dient de vergunningverlenende overheid, rekening houdend met alle concrete gegevens van de zaak en de erbij betrokken uiteenlopende belangen, de hinder en de risico's voor de mens en het leefmilieu te onderzoeken en de passende eindconclusies te trekken. Artikel 20 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet) biedt hierbij aan de overheid de mogelijkheid om in de milieuvergunning bijzondere exploitatievoorwaarden op te leggen met het oog op de bescherming van de mens en het leefmilieu. Het bestuur beschikt daarbij over een zeer ruime discretionaire bevoegdheid.

Te dezen heeft het bestuur vastgesteld dat de exploitatie van de in het geding zijnde inrichting onder meer stofhinder met zich brengt. Er wordt geoordeeld dat deze hinder, mits een aantal in de milieuvergunningsaanvraag vervatte preventieve voorzieningen en enkele bijkomende bijzondere

exploitatievoorwaarden, binnen de grenzen van het aanvaardbare kan blijven.

De verwerende partij stelt vast dat "stofontwikkeling bij recyclagebedrijven vooral afkomstig is van diffuse emissies; dat de belangrijkste oorzaken het berijden van het terrein en de aan- en afvoerwegen door de container- en vrachtauto's en wielladers, het afkippen van het materiaal in tijdelijke stockage of in de vulbunker van de bewerkingsmachine zijn; (en) dat daarnaast het verwaaien van stof afkomstig van de opslag een belangrijke bron kan zijn". Daarna somt zij een aantal door de exploitant zelf voorgestelde maatregelen op die de stofhinder moeten beperken. Zij overweegt dat "de scheiding van de non-ferromix en de fluff in de LTRB-lijn (...) volledig is ingekapseld en (is) voorzien van een sterke centrale afzuiging met bovendien een afzonderlijke afzuiging op de stortpunten (...) (zodat) de opgelegde emissiegrenswaarde voor stof (...) kan worden gehaald". Tevens stelt zij vast dat "de natte scheiding in een nieuwe loods gebeurt" en dat "de minerale fracties in drie gesloten containers worden opgevangen en de droge restfracties in een bestaande loods in open boxen". Ook overweegt zij dat "instructies worden gegeven om de fluff bij droog weer afdoende te bevochtigen met een verplaatsbare vernevelingsinstallatie", dat "de fluff met behulp van gesloten wielladers naar de LTRB-lijn wordt gebracht" en dat "het intern transport zal beperkt worden tot wat noodzakelijk is in functie van het productieproces". Tevens merkt zij op "dat de aan- en afvoerwegen en het terrein voor de non-ferromix en de fluff zijn verhard; dat dagelijks het terrein wordt gereinigd met de natte wegdekreiniger (en) (...) dat regelmatig de straat wordt gereinigd met de natte wegdekreiniger".

De verwerende partij besluit met de overweging dat aangezien een "volledige overkapping van de opslag gelet op de beperkte resterende vergunningstermijn economisch niet verantwoord is", "als alternatief een beperking van de opslagcapaciteit en de opslaghoogte en bijkomende afschermingsmaatregelen worden opgelegd". Eén en ander mondt uit in een aantal bijkomende bijzondere exploitatievoorwaarden, en in de bevestiging van de in eerste aanleg opgelegde exploitatievoorwaarden.

Bij de beoordeling van de materiële motiveringsplicht mag de

Raad van State zijn beoordeling van de aanvraag niet in de plaats stellen van die van de administratieve overheid. In de uitoefening van zijn wettelijk toezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of de overheid bij de beoordeling van de aanvraag is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan niet in onredelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

De motiveringsplicht van de overheid reikt niet zo ver dat het bestuur ook zou moeten motiveren waarom het niet bijkomend andere maatregelen oplegt en de verzoekende partij haalt evenmin enige andere rechtsregel aan die de milieuvergunningverlenende overheid er toe zou verplichten elke maatregel uit de BBT-studie als bijzondere exploitatievoorwaarde op te nemen.

Evenmin kan de verzoekende partij worden gevolgd waar zij meent dat alle maatregelen, en dus ook de preventieve voorzieningen die door de exploitant in zijn aanvraag zelf worden voorgesteld, zouden moeten worden herhaald in een bijzondere exploitatievoorwaarde.

De verzoekende partij toont tenslotte niet aan dat de motieven van het bestreden besluit onjuist of kennelijk onredelijk zijn.

Het eerste middel is ongegrond.

Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

11.1. De verzoekende partij voert de schending aan van het rechtszekerheidsbeginsel, artikel 52, 3°, b), van Vlarem I, de hoofdstukken III, IV en VII van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : decreet van 5 april 1995), de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en artikel 3.3.0.1, § 1, van Vlarem II. Zij bekritiseert de verplichting om in samenspraak met de gemeente een

klachtenmeldpunt te organiseren.

Zo voert zij in een eerste onderdeel aan dat de aangehaalde overweging geen gemotiveerd antwoord biedt op het bezwaar "dat een klachtenpunt een broednest van frustraties wordt wanneer er geen termijnen worden vastgesteld waarbinnen de klacht moet behandeld worden, en dat een klachtenpunt zonder goede klachtenprocedure hopeloos is".

In een "tweede, subsidiair, onderdeel", doet de verzoekende partij gelden dat de organisatie van een klachtenmeldpunt een afwijking inhoudt van de wettelijke toezichtsregeling, besloten in het decreet van 5 april 1995.

In een "derde, nog meer subsidiair, onderdeel" wordt ten slotte aangevoerd dat de opgelegde milieuvoorwaarde te vaag is om wettig en afdwingbaar te zijn.

11.2. In haar memorie van wederantwoord zet de verzoekende partij uiteen dat zij "er belang bij (heeft) dat een te vage en onwettige bijzondere milieuvoorwaarde in een milieuvergunning wordt vernietigd".

Beoordeling

12. In tegenstelling tot een rechtscollège is het actief bestuur er in het kader van de motiveringsplicht niet toe gehouden een antwoord te geven op de diverse feitelijke en juridische argumenten welke een belanghebbende aanbrengt, zodat niet systematisch moet worden geantwoord op de verscheidene argumenten aangevoerd in de beroepsakte. Het volstaat dat uit de motivering impliciet of expliciet blijkt dat deze argumenten in de besluitvorming betrokken werden en dat hieruit minstens impliciet kan worden afgeleid waarom de argumenten in het algemeen niet worden aanvaard.

Waar in het bestreden besluit wordt overwogen dat in

samenspraak met de gemeente een klachtenmeldpunt moet worden georganiseerd, wordt een afdoend antwoord gegeven op het bezwaar dat "een klachtenpunt een broednest van frustraties wordt wanneer er geen termijnen worden vastgesteld waarbinnen de klacht moet behandeld worden, en dat een klachtenpunt zonder goede klachtenprocedure hopeloos is". De verzoekende partij geeft immers zelf niet aan waarom zij niet in staat zou zijn om, samen met de tweede tussenkomende partij, een dergelijke "goede klachtenprocedure" uit te werken. Er valt evenmin in te zien waarom de bekritiseerde bijzondere exploitatievoorwaarde te vaag zou zijn, nu de verplichting om in samenspraak met de gemeente een klachtenmeldpunt te organiseren een duidelijke en niet voor interpretatie vatbare voorwaarde is, waarvan desgevallend de niet-naleving eenvoudig zou kunnen worden vastgesteld. Dat in het bestreden besluit de concrete modaliteiten voor de functionering van dit klachtenmeldpunt niet worden gespecificeerd, doet hieraan geen afbreuk.

Dit klachtenmeldpunt doet geen afbreuk aan de wettelijk en reglementair bepaalde toezichts- en handavingsmechanismen, maar biedt louter een extra waarborg voor de diegenen die hinder kunnen ondervinden.

Het tweede middel is niet gegrond.

Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

13.1. De verzoekende partij voert in haar derde middel de schending aan van het rechtszekerheidsbeginsel, artikel 52, 3°, b), van Vlarem I, de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en artikel 3.3.0.1, § 1, van Vlarem II.

In dit middel bekritiseert de verzoekende partij de bijzondere exploitatievoorwaarde waarbij wordt opgelegd dat "de aanplanting van de rest van het groenscherp rond de inrichting (...) volledig (wordt) uitgevoerd conform het inplantingsplan". De verzoekende partij acht het "geenszins duidelijk welk

inplantingsplan hiermee wordt bedoeld", nu dit plan "niet (is) gehecht aan de bestreden beslissing, en in de bestreden beslissing (...) nergens (wordt) verduidelijkt over welk grondinplantingsplan het precies zou gaan". De verzoekende partij besluit dan ook dat de bijzondere exploitatievoorwaarde te vaag is.

13.2. De verzoekende partij geeft in haar memorie van wederantwoord toe "kennis (te hebben) genomen van de inplantingsplan dat bij de milieuvergunningsaanvraag werd gevoegd", maar wijst er op dat de deputatie van de provincie West-Vlaanderen "bij brief van 4 mei 2009 de voorlegging van een nieuw aanplantingsplan (heeft) gevraagd". Nog volgens de verzoekende partij werd bovendien voor de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie beloofd de groenschermen uit te breiden. Zij besluit dat het bijgevolg niet zeker is dat met het inplantingsplan het bij de milieuvergunningsaanvraag gevoegde plan wordt bedoeld.

Beoordeling

14. In de beroepen beslissing van de deputatie van de provincie West-Vlaanderen van 9 juli 2009 wordt als bijzondere voorwaarde opgelegd dat "de aanplanting van een groenscherf tussen het nieuw aangewende perceel en het aanpalende bedrijf (...) niet noodzakelijk (is)". Deze bijzondere voorwaarde wordt in het bestreden besluit aangevuld met de overweging dat "de aanplanting van de rest van het groenscherf rond de inrichting (...) volledig (wordt) uitgevoerd conform het inplantingsplan".

Bij gebrek aan elke nadere precisering kan in alle redelijkheid worden aangenomen dat met de bestreden exploitatievoorwaarde wordt verwezen naar het bij de milieuvergunningsaanvraag gevoegde inplantingsplan. Het enkele feit dat er in de loop van de procedure verschillende inplantingsplannen werden voorgelegd, doet daaraan geen afbreuk. De verzoekende partij voert overigens geen inhoudelijke kritiek aan op het groenscherf.

Het derde middel is niet gegrond.

Vierde middel

Standpunt van de verzoekende partij

15.1. In het vierde middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 36, § 1, 1°, en 42 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: GWHI). Zij hekelt het gebruik van de term "LTRB-lijn (Ligne pour le Tri du Résidu de Broyage)" in het bestreden besluit. Het bestreden besluit dient volgens haar immers "uitsluitend Nederlandstalige vermeldingen te bevatten, ofwel een vertaling van de gebruikte anderstalige termen".

15.2. De verzoekende partij benadrukt in haar memorie van wederantwoord dat de aangehaalde bepaling wel degelijk van toepassing is op de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu aangezien deze, "door te beslissen over milieuvergunningen, ook een dienst (verstrekt) in de schoot van de Vlaamse regering". Ten slotte wijst zij er op dat te dezen geen belangenschade moet worden bewezen, en dat het middel desnoods ambtshalve moet worden aangevoerd.

Beoordeling

16. Artikel 36, § 1, 1°, van de GWHI stelt:

"Art. 36. § 1. Behoudens de bepalingen van § 2, gebruiken:
1° de diensten van de Vlaamse Executieve het Nederlands als bestuurstaal".

In het bestreden besluit wordt wel degelijk "het Nederlands als bestuurstaal" gehanteerd, zowel in de overwegingen die de motivering uitmaken als in het dispositief ervan. De loutere vermelding in het bestreden besluit, in een

andere taal dan het Nederlands, van een technische term die duidelijk is voor iedereen die betrokken is bij de behandelde materie, doet hieraan geen afbreuk. Het gebruik van deze begrippen en uitdrukkingen in de specifieke technische context van het betrokken vakgebied, maakt de bestreden beslissing dan ook niet onbegrijpelijk voor degene tot wie ze is gericht.

Het vierde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkommsten, begroot op 250 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien februari tweeduizend en twaalf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin