RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 225.476 van 14 november 2013
in de zaak A. 206.668/VII-38.669.

In zake : de GEMEENTE SINT-KATELIJNE-WAVER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Ilse Cuypers en An Valckenborgh
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 64, bus 101
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :
de NV EKP RECYCLING
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Swerts
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 oktober 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 16 augustus 2012 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 26 januari 2012, houdende het gedeeltelijk verlenen aan de NV EKP Recycling van de milieuvergunning voor de toevoeging, uitbreiding en wijziging van een inrichting

voor de opslag, sortering en mechanische behandeling van inerte en/of minerale afvalstoffen, gelegen aan de Dreefvelden 40 te Sint-Katelijne-Waver, deels gegrond wordt verklaard en de gevraagde vergunning, mits wijzigingen, wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 7 december 2012. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 oktober 2013.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat An Valckenborgh, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Tine Strubbe, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Karin Lieckens, die loco advocaat Tom Swerts verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Anja Somers 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 tussenkomende partij exploiteert op het bedrijventerrein Dreefvelden te Sint-Katelijne-Waver een breek- en zeefinstallatie. De milieuvergunning beslaat het sorteren en mechanisch behandelen van bouw- en sloopafval en niet-teerhoudend asfalt tot 13 september 2021.

3.2. Op 4 augustus 2011 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in ter verandering van de bestaande inrichting. De aanvraag betreft een toevoeging van kadastrale percelen en een uitbreiding van de categorieën van afvalstromen die zullen worden verwerkt in de nieuwe breek- en zeefeenheid en tijdelijk zullen worden opgeslagen op het bedrijfsterrein.

3.3. Het openbaar onderzoek vindt plaats van 19 augustus tot 17 september 2011. Er worden acht bezwaarschriften ingediend.

3.4. Op 15 november 2011 bezorgt de exploitant een aanvullende nota waarin hij de vergunningsaanvraag wijzigt : de vraag voor de opslag en mechanische behandeling van 500 ton bodemassen (3.000 ton/jaar), 500 ton loodslakken (6.000 ton/jaar) en 500 ton ijzersteen (7.000 ton/jaar) wordt ingetrokken. Hierdoor vermindert de totale hoeveelheid te verwerken afvalstoffen met 16.000 ton/jaar. Tegelijk vraagt de exploitant echter om de totale hoeveelheid te verwerken cellenbeton op te trekken met 16.000 ton/jaar tot 31.000 ton/jaar.

3.5. Met een besluit van 26 januari 2012 beslist de deputatie van de provincie Antwerpen de gevraagde vergunning slechts gedeeltelijk te verlenen.

3.6. De tussenkomende partij stelt bestuurlijk beroep in tegen voornoemde beslissing.

3.7. In het kader van de administratieve beroepsprocedure worden een aantal adviezen verleend. De afdeling Ruimtelijke Planning en Stedenbouwkundig Beleid en de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij adviseren voorwaardelijk gunstig. De afdeling Milieuvergunningen en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie verlenen een deels voorwaardelijk gunstig, deels ongunstig advies.

3.8. Op 16 augustus 2012 verklaart de bevoegde Vlaamse minister het ingestelde beroep gedeeltelijk gegrond en verleent zij de gevraagde vergunning, mits de beperking van de totale jaarlijkse verwerkingscapaciteit tot 147.000 ton/jaar in plaats van de gevraagde 160.000 ton/jaar en mits het opleggen van bijzondere exploitatievoorwaarden.

Dit is het thans bestreden besluit, waarvan de voor het huidige beroep relevante overwegingen als volgt luiden :

"Overwegende dat het bedrijf op de site een breek- en zeefinstallatie uitbaat voor het sorteren en mechanisch behandelen (breken en zeven) van bouw- en sloopafval (24.000 m³ (of 15.000 ton) mengpuin) en niet-teerhoudend asfalt (5.000 ton);

Overwegende dat het bedrijf nu ook andere reststromen wil gaan breken met behulp van 2 bijkomende breek- en zeefinstallaties van respectievelijk 224 en 269,2 kW; dat deze activiteiten zullen plaatsvinden in 2 bijkomende loodsen (die nu vrijkomen omdat het zusterbedrijf AWS NV de biologische reinigingsactiviteiten in die loodsen heeft stopgezet op deze site); dat bijgevolg in de vergunningsaanvraag de toevoeging van het perceel 609n (het perceel waarop die 2 loodsen staan) aangevraagd wordt; dat het de bedoeling is om die reststromen na het breken en zeven te kunnen gebruiken als secundaire grondstof in onder meer de ernaast gelegen betoncentrale van het zusterbedrijf Jacobs NV; dat oorspronkelijk vergunning werd aangevraagd voor de uitbreiding met de opslag en mechanische behandeling van:

- 2.000 ton (3.333 m³) cellenbeton (rubriek 'opslag en mechanische behandeling van andere niet-gevaarlijke afvalstoffen') (15.000 ton/jaar);
- 500 ton (312,5 m³) bodemassen (rubriek 'opslag en mechanische behandeling van andere niet-gevaarlijke afvalstoffen')

(3.000 ton/jaar);
- 500 ton (208 m³) gieterijslakken (rubriek 'opslag en mechanische behandeling van andere niet-gevaarlijke afvalstoffen') (2.000 ton/jaar);
- 500 ton (208 m³) metaalslakken (rubriek 'opslag en mechanische behandeling van andere gevaarlijke afvalstoffen') (8.000 ton/jaar);
- 500 ton (333 m³) teerhoudend asfalt (rubriek 'opslag en mechanische behandeling van andere gevaarlijke afvalstoffen') (6.000 ton/jaar);
- 500 ton (208 m³) loodslakken (rubriek 'opslag en mechanische behandeling van andere gevaarlijke afvalstoffen') (6.000 ton/jaar);
- 500 ton (208 m³) ijzersteen (rubriek 'opslag en mechanische behandeling van andere gevaarlijke afvalstoffen') (7.000 ton/jaar);
- 500 ton (333 m³) keramiek (rubriek 'opslag en mechanische behandeling van inerte afvalstoffen') (2.000 ton/jaar);

(…)

Overwegende dat tijdens de procedure de exploitant de vraag intrekt (e-mail van 15 november 2011) voor de opslag en mechanische behandeling van:

- 500 ton (312,5 m³) bodemassen (rubriek 2.2.2.f.2) (3.000 ton/jaar);
- 500 ton (208 m³) loodslakken (rubriek 2.2.2.g.2) (6.000 ton/jaar);
- 500 ton (208 m³) ijzersteen (rubriek 2.2.2.g.2) (7.000 ton/jaar);

dat de vraag voor deze reststromen wordt ingetrokken ten gevolge van recente tegenvallende resultaten wat de samenstelling van deze afvalstof betreft (geen hergebruik ervan mogelijk); dat hierdoor de productiecapaciteit totaal verwerkte afvalstoffen vermindert met 16.000 ton/jaar; dat de exploitant daarom de totale hoeveelheid verwerkt cellenbeton wil optrekken met 16.000 ton/jaar tot 31.000 ton/jaar (oorspronkelijke aanvraag 15.000 ton/jaar);

(…)

Overwegende dat in de oorspronkelijke vergunningsaanvraag 15.000 ton/jaar cellenbeton wordt aangevraagd; dat, gezien de intrekking van een deel van de gevraagde verwerking van afvalstoffen (namelijk intrekking van de opslag en mechanische bewerking van 3.000 ton/jaar bodemassen, 6.000 ton/jaar loodslakken en 7.000 ton/jaar ijzersteen), de exploitant in de loop van de procedure een extra verwerkingscapaciteit van 16.000 ton/jaar cellenbeton aanvraagt tot een totale capaciteit van 31.000 ton/jaar cellenbeton; dat in eerste aanleg ten opzichte van de aanvraag een extra verwerkingscapaciteit van 1.000 ton/jaar cellenbeton wordt vergund zodat in totaal een uitbreiding met 16.000 ton/jaar cellenbeton wordt vergund; dat dus de overige extra capaciteit van 15.000 ton/jaar cellenbeton tot 31.000 ton/jaar cellenbeton niet wordt vergund; dat de exploitant hiertegen in beroep gaat; dat deze gevraagde extra-capaciteit van 15.000 ton/jaar cellenbeton in de plaats komt van de intrekking in de milieuvergunningsaanvraag van 3.000 ton/jaar bodemassen (rubriek 'opslag en mechanische behandeling van andere niet-gevaarlijke afvalstoffen'), 6.000 ton/jaar loodslakken (rubriek 'opslag en mechanische behandeling van andere gevaarlijke afvalstoffen') en 7.000 ton/jaar ijzersteen (rubriek 'opslag en mechanische behandeling van andere gevaarlijke afvalstoffen') minus de in eerste aanleg vergunde extra capaciteit van 1.000 ton/jaar cellenbeton; dat het aangewezen is alleen de vrijgekomen

extra opslag- en verwerkingscapaciteit van 3.000 ton/jaar andere niet-gevaarlijke afvalstoffen te vergunnen omwille van het intrekken van de aanvraag voor bodemassen, behorende zelf tot de andere niet-gevaarlijke afvalstoffen zoals cellenbeton; dat, gezien in het bestreden besluit al een extra-capaciteit van 1.000 ton/jaar cellenbeton voorzien wordt, in totaal dus nog een extra capaciteit van 2.000 ton/jaar cellenbeton (de oorspronkelijk aangevraagde capaciteit voor bodemassen (3.000 ton/jaar) minus de reeds vergunde extra capaciteit (1.000 ton/jaar)) kan vergund worden; dat bijgevolg de totale productiecapaciteit moet opgetrokken worden van 127.000 ton/jaar (vergund in eerste aanleg) naar 129.000 ton/jaar; dat het aangewezen is, gezien de nabije bewoning en gezien de historiek van het bedrijf, dat de exploitant voor de verdere extra uitbreiding, namelijk de opslag en mechanische behandeling van in totaal nog eens 13.000 ton/jaar cellenbeton extra tot een totale capaciteit van 31.000 ton/jaar cellenbeton de exploitant eerst moet aantonen dat een behoorlijke exploitatie (opslag en mechanische behandeling) met de in dit besluit vergunde 18.000 ton/jaar cellenbeton mogelijk is alvorens een uitbreiding toe te laten tot 31.000 ton/jaar cellenbeton".

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van artikel 11, § 1, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet), van de artikelen 17 en 35, 2°, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I), van de regels van het openbaar onderzoek, van de materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel.

Zij betoogt dat na het openbaar onderzoek fundamentele gegevens aan de aanvraag werden toegevoegd en dat de aanvraag bovendien werd aangepast zonder dat er een bijkomend openbaar onderzoek werd gehouden. In dat verband zet zij uiteen dat op 15 november 2011 - dit is twee maanden na de sluiting van het openbaar onderzoek - de exploitant een aanvullende nota heeft neergelegd met de vraag om een aantal aanpassingen aan het dossier door te voeren. Met name werd er gemeld dat loodslakken en ijzersteen niet langer zullen worden verwerkt, dat ook wordt afgezien van de verwerking van bodemassen en dat als gevolg

hiervan de gevraagde jaarlijkse verwerkingscapaciteit voor cellenbeton met dezelfde hoeveelheid (16.000 ton) wordt uitgebreid tot 31.000 ton/jaar. Ook zou de tussenkomende partij bijkomende stof- en geluidsstudies hebben voorgelegd. Het voorgaande heeft er volgens de verzoekende partij toe geleid dat in het bestreden besluit, bovenop hetgeen initieel werd gevraagd, een extra verwerkingscapaciteit voor cellenbeton van 3.000 ton/jaar wordt toegekend. Zij meent dat dit een duidelijke schending vormt van de regels van het openbaar onderzoek en dat sprake is van een belangrijke wijziging van de aanvraag, aangezien er bij de verwerking van cellenbeton veel fijn stof vrijkomt en de voornaamste klachten juist betrekking hebben op stofhinder.

5. De verwerende partij werpt vooreerst op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het middel, aangezien de bijkomende studies die werden verricht in de loop van de beroepsprocedure betrekking hebben op het beperken van de hinder en aanleiding hebben gegeven tot het opleggen van strenge maatregelen en de verzoekende partij bovendien van die informatie kennis had kunnen nemen indien zijzelf administratief beroep had ingesteld.

Voorts stelt de verwerende partij dat de regels van het openbaar onderzoek slechts worden geschonden wanneer de bijkomende informatie een wezenlijke invloed heeft op de beoordeling van de vergunningsaanvraag. Zij meent dat de verzoekende partij echter niet aantoont dat de bedoelde aanvullende stof- en geluidsstudies te dezen van wezenlijke invloed zijn geweest op de beoordeling van de aanvraag. De verwerende partij merkt nog op dat uit de bijzondere vergunningsvoorwaarden blijkt dat maatregelen werden opgelegd die strenger zijn dan de normen van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Vlarem II), zodat niet valt in te zien waarom dit bijkomende bezwaren zou kunnen opleveren in hoofde van de verzoekende partij.

6. De tussenkomende partij wijst erop dat de initieel gevraagde totale verwerkingscapaciteit (160.000 ton/jaar) niet wordt gewijzigd door haar

aanvullende nota en dat enkel een gedeelte van de gevraagde extra verwerkingscapaciteit voor cellenbeton wordt vergund, namelijk slechts 2.000 ton/jaar.

Voorts stelt de tussenkomende partij dat de bijkomende geur- en stofstudies werden verricht teneinde tegemoet te komen aan de bezwaren geformuleerd tijdens het openbaar onderzoek en werden bijgebracht op het ogenblik dat de adviesinstanties nog een advies konden uitbrengen. Bovendien meent de tussenkomende partij dat de doorgevoerde aanpassingen niet essentieel, doch subsidiair van aard zijn en dat ze geen invloed hebben op het voorwerp van de aanvraag, noch op de aard of het concept van de exploitatie. Zij verwijst naar rechtspraak van de Raad van State, volgens dewelke het de vergunningverlenende overheid niet verboden is om acht te slaan op stukken die in de loop van de procedure door de aanvrager worden ingediend teneinde de aanvraag bijkomend te staven of teneinde bezwaren te weerleggen die tijdens het openbaar onderzoek zijn aangebracht. Nu niet aannemelijk wordt gemaakt dat in voorliggende zaak sprake is van een essentiële wijziging van de aanvraag, valt volgens de tussenkomende partij niet in te zien welke nieuwe bezwaren zouden kunnen worden opgeworpen tijdens een nieuw openbaar onderzoek. Zij merkt ten slotte nog op dat de verzoekende partij bovendien kennis had kunnen nemen van de bijkomende informatie indien ze administratief beroep zou hebben ingesteld.

7. In haar memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij dat naast het indienen van de aanvullende stof- en geluidsstudies er ook een wijziging heeft plaatsgevonden van de milieuvergunningsaanvraag, die heeft geleid tot het vergunnen van een extra verwerkingscapaciteit voor cellenbeton van 3.000 ton/jaar. Zij meent dat het feit dat de vergunningverlenende overheid na de ontvangst van de aanvullende nota van 15 november 2011 heeft gevraagd om een bijkomende stof- en geluidsstudie uit te voeren, aantoont dat de gevraagde wijziging wel degelijk essentieel is. In dat verband wijst de verzoekende partij op de grote hoeveelheid fijn stof die vrijkomt bij de verwerking van cellenbeton en op de nabijheid van twee woonwijken en een sportcentrum.

8. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat de extra vergunde verwerkingscapaciteit voor cellenbeton ter vervanging komt van de ingetrokken verwerkingscapaciteit voor andere niet-gevaarlijke stoffen, dat die extra vergunde capaciteit slechts 5 % van de gevraagde verwerkingscapaciteit voor cellenbeton en 0,77 % van de totale gevraagde verwerkingscapaciteit bedraagt en dat niet wordt aangetoond dat dergelijke hoeveelheid van belang is voor de beoordeling van de hinder, zodat geen sprake is van een essentiële wijziging van de aanvraag. De verwerende partij merkt voorts op dat, wat de verwerkingscapaciteit voor cellenbeton betreft, het bestreden besluit in vergelijking met de aanvraag slechts een extra capaciteit van 1.000 ton/jaar vergunt, aangezien in de aanvraag zelf reeds een uitbreiding van de capaciteit voor cellenbeton met 2.000 ton/jaar was opgenomen. Voorts betoogt de verwerende partij dat het is toegestaan om na het openbaar onderzoek studies voor te leggen ter weerlegging van bezwaren geuit tijdens dat openbaar onderzoek.

9. De tussenkomende partij laat in haar laatste memorie nog gelden dat de gevraagde uitbreiding van de verwerkingscapaciteit voor cellenbeton met 2.000 ton/jaar reeds het voorwerp uitmaakte van de initiële milieuvergunningsaanvraag, dat die uitbreiding, net zoals de ingetrokken verwerking van 3.000 ton/jaar bodemassen, onder Vlarem-rubriek 2.2.2.f.2° (niet-gevaarlijke afvalstoffen) ressorteert en dat dan ook geen sprake is van een wijziging van de aangevraagde verwerkingscapaciteit voor niet-gevaarlijke afvalstoffen. Voorts stelt zij dat de verzoekende partij geen rechtsregel aanduidt "waaruit blijkt dat de milieuvergunningsaanvraag in eerste aanleg na het openbaar onderzoek niet meer zou kunnen worden gewijzigd wanneer het -zoals te dezen- voor de omwonenden en de betrokken gemeente mogelijk was een administratief beroep tegen de in eerste aanleg afgeleverde vergunning aan te tekenen, (zij) de gewijzigde aanvraag kenden en de mogelijkheid openstond om hun grieven daartegen kenbaar te maken, de adviesverlenende instanties in graad van beroep met kennis van zaken over die gewijzigde aanvraag hun advies hebben gegeven en

de beroepsinstantie bij haar oordeel heeft rekening kunnen houden met alle elementen van het dossier".

Beoordeling

10. De verzoekende partij heeft er als gemeente op wier grondgebied de inrichting gelegen is, belang bij de nietigverklaring te vorderen van een milieuvergunning die werd verleend met miskenning van voorschriften die door de wet zijn ingesteld om het bezwaarrecht van derden-belanghebbenden te waarborgen.

11. Artikel 11, § 1, van het milieuvergunningsdecreet stelt dat, behoudens andersluidende bepalingen, elke beslissing over een vergunningsaanvraag wordt voorafgegaan door een openbaar onderzoek dat wordt ingesteld volgens de modaliteiten en binnen de termijnen bepaald door de Vlaamse regering.

Het openbaar onderzoek bestaat onder meer uit het ter inzage leggen van de vergunningsaanvraag en zijn bijlagen bij de diensten van het betrokken gemeentebestuur. De ter inzage gelegde stukken moeten derden-belanghebbenden toelaten voldoende inzicht te krijgen in de beoogde exploitatie zodat zij op nuttige wijze hun bezwaarrecht kunnen uitoefenen.

12. Het voorwerp van de aanvraag, dit wil zeggen de inrichting of de activiteit waarvoor vergunning wordt aangevraagd, mag in beginsel niet gewijzigd worden in de loop van de vergunningsprocedure. Het verlenen van een milieuvergunning op basis van een aanvraag die na de indiening ervan essentiële wijzigingen heeft ondergaan, zou immers meebrengen dat het openbaar onderzoek en desgevallend de adviesverlening door de gespecialiseerde instanties worden uitgehold.

13. Uit de sub 3.4 vermelde gegevens van de zaak blijkt dat de tussenkomende partij op 15 november 2011, dit is na sluiting van het openbaar onderzoek, het voorwerp van de initiële aanvraag deels heeft ingetrokken en vervangen. Door deze wijziging wordt onder meer de hoeveelheid te verwerken cellenbeton bijkomend verhoogd met 1.000 ton. Dergelijke wijziging is essentieel omdat ze rechtstreeks raakt aan het voorwerp van de vergunningaanvraag. De omstandigheid dat de uitbreiding van de verwerkingscapaciteit voor cellenbeton gepaard gaat met de vermindering van de opslag en behandeling van andere afvalstoffen, doet daaraan geen afbreuk.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 16 augustus 2012 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 26 januari 2012, houdende het gedeeltelijk verlenen aan de NV EKP Recycling van de milieuvergunning voor de toevoeging, uitbreiding en wijziging van een inrichting voor de opslag, sortering en mechanische behandeling van inerte en/of minerale afvalstoffen, gelegen aan de Dreefvelden 40 te Sint-Katelijne-Waver, deels gegrond wordt verklaard en de gevraagde vergunning, mits wijzigingen, wordt verleend.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

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

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien november tweeduizend dertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Luc Hellin**