

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.970 van 7 januari 2014
in de zaak A. 206.442/VII-38.656.**

In zake : 1. Rita DECRAMER
 2. Philippe MINGELS
 3. Geert PUYPE
 4. Tania DESCHEEMAERKER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Marleen Ryelandt
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Oostendsesteenweg 267
 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

Tussenkommende partij :
de NV GALLOOMETAL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Koen De Bock en Steve Ronse
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
President Kennedypark 6, bus 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 september 2012, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur
en Cultuur van 23 juli 2012 waarbij enerzijds het ministerieel besluit van
18 januari 2010 wordt ingetrokken en anderzijds de beroepen 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. Bij arrest nr. 221.840 van 20 december 2012 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 6 februari 2013. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 december 2013.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marleen Ryelandt, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Patrick Vandendael, die loco advocaat Dirk Abbeloos verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Steve Ronse, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Dieter Decock heeft 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. De tussenkomende partij exploiteert een bedrijf voor recuperatie van non-ferro metalen 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.

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

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

6. Na administratief beroep wordt door de verwerende partij bij beslissing van 18 januari 2010 een enigszins beperkte vergunning verleend, met

gewijzigde bijzondere vergunningsvoorwaarden.

7. Deze beslissing wordt aangevochten bij de Raad van State. De in deze zaak ingediende vordering tot schorsing wordt door de Raad van State verworpen bij arrest nr. 206.331 van 1 juli 2010.

8. De beslissing van 18 januari 2010 wordt met het thans bestreden besluit ingetrokken. Tegelijk wordt aan de tussenkomen partij opnieuw de milieuvergunning verleend.

9. De motieven die relevant zijn voor de beoordeling van onderhavig annulatieberoep luiden als volgt :

"Overwegende dat begin 2009 een 'pilootinstallatie' werd geplaatst voor de verwerking van LCD-schermen; dat deze installatie direct semi-industrieel is gebouwd en in een gesloten loods staat;

Overwegende dat de installatie voor de LCD-verwerking uit de volgende stappen bestaat:

- opvoerband naar de rotorschaar;
- rotorschaar met interne zeef;
- opvoervijs, voorzien van 3 punten voor injectie van stoom voor neerslaan van eventuele rest kwikdampen en bevochtiging verkleind materiaal;
- zeeftrammel voor afzeving verkleind materiaal op 12 mm, afspoelen van kwikhoudend poeder van het oppervlak van het verkleind materiaal met water en droogblazen van gespoelde deeltjes;
- trilzeef voor ontwatering van het materiaal 2-12 mm en de afzeving van het fijn materiaal < 2 mm; alleen dit fijn materiaal zal nog worden verbrand of gestort (2 à 3 %);
- buffertank met decantor en flocculant en bijhorende pompen voor recirculatie van proceswater;

Overwegende dat in de vergunningsaanvraag vermeld staat dat het om een innoverende techniek gaat;

Overwegende dat de totale kwikbalans (input-output naar lucht, afvalwater en slib) moet beoordeeld worden en dat er zich daartoe voldoende elementen in het aanvraagdossier bevinden, alsmede in de door de deputatie gevraagde studie van 15 juni 2009 van een erkend milieudeskundige lucht;

Overwegende dat in de milieuvergunning van 18 januari 2010 werd gesteld dat het aangewezen is dat er de nodige monitoring en evaluatie wordt uitgevoerd; dat deze overweging afkomstig is uit de door de deputatie gevraagde studie van 15 juni 2009 (pag. 8-9), maar dat dit slaat op de 'controle en opvolging' van de installatie; dat dit geenszins maakt dat de vergunningverlenende overheid geen voldoende zicht heeft op de kwikemissies

en -immissies van de nieuwe LCD-lijn; dat dit zicht immers werd ontwikkeld aan de hand van de onderzoek van 15 juni 2009, zoals opgemaakt door een MER-deskundige lucht die als algemeen besluit stelt: 'De voorziene luchtbehandelingsinstallatie op de nieuwe LCD-lijn beantwoordt aan de BBT voor een aanvaardbare emissie en immissie van kwik in de omgeving van het bedrijf'; dat continue monitoring uiteraard zinvol is om erop toe te zien dat de installatie niet alleen performant is, maar ook blijft, doch dat dit geenszins zo kan geïnterpreteerd worden dat dit noodzakelijk zou zijn om op het ogenblik van het verlenen van een milieuvergunning voldoende ingelicht te zijn over de capaciteiten van de inrichting op het vlak van milieu in de ruime zin; dat er daarentegen voldoende informatie aanwezig is in het dossier om de totale kwikbalans te kunnen inschatten en met kennis van zaken te kunnen oordelen;

Overwegende dat om deze reden, en dit naar aanleiding van het auditorsverslag van 10 mei 2012 in het dossier gekend bij de Raad van State onder het rolnummer G/A 196.048/VII-37.752, wordt overgegaan tot de intrekking van de milieuvergunning van 18 januari 2010 en een nieuwe milieuvergunning wordt afgeleverd; dat een intrekking steeds mogelijk is lopende een vernietigingsprocedure voor de Raad van State en dit tot aan de sluiting der debatten;

Overwegende dat de inschatting van de totale kwikbalans hieronder verder zal behandeld worden (lucht, water en slib);

Overwegende dat de lucht van de rotorschaar wordt afgezogen en gezuiverd via een voorfilter en actief koolfilter (met zwavel geïmpregneerde actieve kool); dat de rest van de installatie is ingekapseld;

Overwegende dat de schermen worden verkleind en verpulverd; dat hierbij enerzijds recycleerbaar materiaal (kwikarme non-ferromix bestaande uit glas, ferro en non-ferro) ontstaat en anderzijds de op de actiefkool geïmprimeerde schadelijke dampen (kwik) en een restfractie met concentraat aan schadelijke stoffen (slib en kwik);

Overwegende dat het inputmateriaal wordt opgeslagen in hiertoe voorziene containers van 1 m³ in een afgesloten ruimte;

Overwegende dat de algemene norm in titel II van het VLAREM 0,2 mg/Nm³ bedraagt voor kwik vanaf een massastroom van 1 g kwik/uur; dat in de bestreden beslissing een norm is opgelegd van 0,1 mg/Nm³; dat op basis van het maximale debiet van de ventilatielucht en de normwaarde, de maximale output van kwik voor de LCD-lijn 0,180 g/uur bedraagt; dat rekening houdend met een verwerkingscapaciteit van 1 ton/uur de opgelegde norm vergelijkbaar is met de sectorale norm voor een huisverbrandingsinstallatie met een verwerkingscapaciteit van 1 tot 30 ton afval per uur; dat uit de proefmetingen, gevraagd door de deputatie en vervat in de studie van 15 juni 2009, wel degelijk blijkt dat deze norm kan worden gerespecteerd; dat deze studie afkomstig is van een MER-deskundige lucht; dat op basis van de emissiegrenswaarde en het maximaal debiet van de ventilatielucht van de LCD-lijn de kwikemissievracht op jaarbasis (3000 werkuren) maximaal 0,54 kg bedraagt;

Overwegende dat de immissierichtwaarde volgens de WGO voor kwik als jaargemiddelde 1 µg/m³ bedraagt; dat uit het rapport van 15 juni 2009 blijkt dat de immissie van de LCD-lijn 0,002 µg/m³ bedraagt bij de gemiddelde immissieberekeningen (24 h gemiddelde) op basis van de bijzondere norm van

0,1 µg/Nm³ en het maximale debiet van de ventilatielucht van 1800 m³/uur; dat dit ruim onder de WGO richtwaarde ligt (0,2%);

Overwegende dat in alle redelijkheid kan gesteld worden dat de voorziene luchtbehandelingsinstallatie op de nieuwe LCD-lijn weldegelijk beantwoordt aan de BBT voor een aanvaardbare emissie en immissie van kwik in de omgeving van het bedrijf;

Overwegende dat louter ten overvloede nog kan gewezen worden op de gunstige monitoring en analyses van de LCD-lijn die zijn gebeurd sinds de afgifte van de milieuvergunning van 18 januari 2010 en waaruit blijkt dat deze lijn naar performantie toe ruimschoots voldoet aan de verwachtingen en de opgelegde grenswaarden; dat dit gegeven de correctheid van het rapport van 15 juni 2009, zoals opgemaakt door een MER-deskundige lucht, in voldoende mate aantoont;

Overwegende dat de LCD-lijn verder voorzien is van een gesloten watercircuit dat door toepassing van flocculatie en decantatie toelaat het water te hergebruiken en het kwik af te scheiden; dat dit blijkt uit de pagina's 13-14 en 39 van de aanvraag; dat een gesloten circuit impliceert dat er geen sprake is van lozingen tijdens dit proces; dat doordat het kwikhoudend water in gesloten circuit recirculeert in alle redelijkheid kan aangenomen worden dat de LCD-lijn geen impact heeft op de effluentkwaliteit; dat dit louter ten overvloede ook wordt aangetoond door de gunstige monitoring die is gebeurd sinds de afgifte van de milieuvergunning van 18 januari 2010;

Overwegende dat er ook geen sprake is van een nefaste invloed wat slib betreft; dat dit immers wordt afgevoerd als afvalstof; dat dit blijkt uit pagina 19 van de aanvraag (restfractie van behandeling LCD schermen wordt afgevoerd naar stortplaats categorie 1 of verbranding in wervelbedoven of terugwinning Hg door derde); dat louter ten overvloede kan gewezen worden op metingen waaruit blijkt dat trouwens geen uitloogbaar kwik kan gemeten worden uit slib afkomstig van de LCD-lijn, zoals aangereikt door de exploitant;

Overwegende dat in alle redelijkheid kan geoordeeld worden dat de totale kwikbalans gunstig is voor wat het bedrijf betreft; dat een proefvergunning om deze reden niet aangewezen is; dat de deputatie voorzag in een bijzondere voorwaarde naar monitoring toe; dat deze kan behouden worden nu dergelijke monitoring op (louter) controleniveau verdedigbaar is; dat ten overvloede kan opgemerkt worden dat de sinds de milieuvergunning van 18 januari 2010 uitgevoerde monitoring trouwens als gunstig kan worden geëvalueerd".

IV. Ontvankelijkheid

Standpunten van de verwerende en de tussenkomende partij

10. Ondanks de duidelijke bewoordingen van het tussenarrest van 16 februari 2012 in de zaak G/A 196.048/VII-37.752, betwist de verwerende partij de door de verzoekende partijen opgegeven afstanden. Ter terechtzitting doet zij

afstand van deze exceptie.

11. De tussenkomende partij stelt dat "(de) verzoekende partijen niet optreden uit persoonlijk belang, maar (...) opkomen voor een meer algemeen belang", waarbij zij opmerkt dat alle verzoekende partijen politiek actief zijn in Menen.

Beoordeling

12. Er is de Raad van State geen rechtsregel bekend waaruit volgt dat het loutere feit dat de verzoekende partijen lid zouden zijn van een politieke vereniging die onderhavig beroep zou ondersteunen, een invloed zou uitoefenen op het belang dat deze partijen als omwonenden kunnen laten gelden.

De excepties worden verworpen.

Ambtshalve exceptie

13. In hun laatste memorie gaan de verzoekende partijen, in antwoord op het auditoraatsverslag, ermee akkoord "dat zij geen belang en hoedanigheid hebben om de vernietiging te vorderen van het artikel 1 van het bestreden besluit, dat betrekking heeft op de intrekking van het Ministerieel besluit van 18.01.2010".

Het beroep is onontvankelijk in zoverre het betrekking heeft op artikel 1 van het bestreden besluit houdende de intrekking van het ministerieel besluit van 18 januari 2010.

V. Onderzoek van de middelen

Standpunten van de partijen

14. De verzoekende partijen voeren in het derde middel de schending aan van de motiveringsplicht, de artikelen 30, § 1, 50, 3° en 52, 3°, b), van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, 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.

Zij stellen onder meer dat de motivering van het bestreden besluit, waar sprake is van de kwikbalans, dubbelzinnig en tegenstrijdig is. Het bestreden besluit laat volgens de verzoekende partijen immers enerzijds uitschijnen dat de studie van 15 juni 2009 voldoende was om de kwikbalans te beoordelen, terwijl anderzijds wordt voorgehouden dat een en ander tesamen moet worden beoordeeld met de resultaten van de monitoring die opnieuw wordt opgelegd. In het bestreden besluit wordt volgens hen niet gespecificeerd wat moet worden verstaan onder "voldoende elementen in het aanvraagdossier".

15. De verwerende partij repliceert dat aan de hand van het onderzoek van 15 juni 2009 reeds kon worden vastgesteld dat de voorziene luchtbehandelingsinstallatie op de nieuwe LCD-lijn beantwoordt aan de Beste Beschikbare Technieken (hierna : BBT) voor een aanvaardbare emissie en immissie van kwik. Die conclusie zou thans worden bevestigd door de gunstige monitoring en analyses, zodat er van een tegenstrijdigheid of dubbelzinnigheid geen sprake is. Zowel de productiemethode als de verschillende hoeveelheden zijn immers precies bepaald in het bestreden besluit. Tevens worden volgens de verwerende partij via duidelijke exploitatievoorwaarden, emissiemetingen opgelegd. Zo beschikt de toezichthoudende overheid over de nodige gegevens om

onmiddellijk in te grijpen bij overschrijding van de normen. Vermits het een installatie betreft die nog niet volledig operationeel is, kan volgens de verwerende partij op het ogenblik dat het bestreden besluit wordt genomen, nog niet geweten zijn welke concrete hinder de exploitatie voor de mens en het leefmilieu zal veroorzaken. De gewraakte bijzondere voorwaarde is dan ook, steeds volgens de verwerende partij, enkel en alleen geïnspireerd door de bekommernis om de hinder maximaal uit te sluiten.

16. De tussenkomende partij stelt dat, naar aanleiding van het auditorsverslag in de zaak G/A. 196.048/VII-37.752, "de in de milieuvergunning van 18 januari 2010 gecreëerde verwarring (werd) rechtgezet". Dat in het rapport van 15 juni 2009 is opgenomen dat de kwikemissies en -immissies continu moeten worden opgevolgd, betekent volgens haar immers nog niet dat er enige onzekerheid zou bestaan over de impact van de LCD-lijn op de omgeving, nu in datzelfde rapport wordt geconcludeerd dat de voorziene luchtbehandelingsinstallatie op die nieuwe lijn beantwoordt aan de BBT voor een aanvaardbare emissie en immissie van kwik. Zij wijst erop dat de bronnen waarop de verwerende partij zich steunt in het bestreden besluit met naam worden genoemd, zodat het geenszins onduidelijk is op welke elementen de verwerende partij zich steunt. Een verdergaande motiveringsplicht zou volgens haar neerkomen op het vereisen van een weergave van de motieven van de motieven. Voorts stelt zij dat louter ten overvloede naar de monitoringrapporten wordt verwezen.

17. In haar laatste memorie voegt de tussenkomende partij toe dat het gegeven dat deze verwijzing "ten overvloede" gebeurde, niets afdoet aan het feit dat het motief deel uitmaakt van de bestreden beslissing. Voorts merkt zij op dat enkel de huidige bestreden beslissing op haar intrinsieke wettigheid kan worden getoetst, en dat in die beslissing de verwerende partij tot de conclusie komt dat zij voldoende zicht heeft op de kwikemissies- en immissies van de nieuwe LCD-lijn, zowel op het vlak van lucht, afvalwater en slib, waarbij ook wordt tegemoetgekomen aan de wettigheidskritiek die werd geuit in het

18. De verwerende partij voegt in de laatste memorie toe dat het opleggen van een monitoring niet voortvloeit uit een vermoeden van onvolledigheid of vaagheid van de vergunningsaanvraag. Zij verwijst daarbij onder meer naar rechtspraak van de Raad van State waarbij werd aanvaard dat door het opleggen van bepaalde studies nog eens extra veiligheid wordt opgelegd en de omwonenden opnieuw een bijkomende garantie krijgen. Volgens de verwerende partij is monitoring "niets meer dan een controle-instrument dat toeziet op een correcte uitvoering van de verleende milieuvergunning". Ten slotte stelt de verwerende partij dat het feit dat de monitoring en de analyses van de LCD-lijn die zijn uitgevoerd sinds de afgifte van de milieuvergunning van 18 januari 2010 "om evidente redenen" wel degelijk een bijkomend motief van de bestreden beslissing vormen.

19. In de laatste memorie vragen de verzoekende partijen dat ook de andere middelen worden beoordeeld, "teneinde tot de meest ruime vernietiging te komen".

Beoordeling

20. De formele motiveringswet bepaalt dat de motivering van een bestuursbeslissing de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en deze motivering moet afdoende zijn, dit wil zeggen dat de motivering in recht en in feite evenredig moet zijn aan het belang van de beslissing en draagkrachtig, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. Een motivering is afdoende wanneer deze de bestuurde redelijkerwijze in staat stelt te begrijpen op grond van welke feitelijke en juridische gegevens de beslissing is genomen en aldus met kennis van zaken desgevallend tegen deze beslissing in rechte kan optreden en wanneer zij de Raad van State in staat stelt de hem opgedragen wettigheidscontrole uit te oefenen. De motiveringsplicht houdt in dat de motivering duidelijk is, niet tegenstrijdig,

juist, pertinent, concreet en precies.

De thans bestreden beslissing is, zoals genoegzaam uit de feitenuiteenzetting blijkt, formeel met redenen omkleed.

In de mate waarin de verzoekende partijen de materiële motiveringsplicht geschonden achten, slagen zij er niet in aan te tonen dat de feitelijke vaststellingen van de verwerende partij niet correct zouden zijn, noch dat de gevolgtrekkingen die deze daaruit afleidt, kennelijk onredelijk zijn. Een verder onderzoek van het middel zou de Raad van State verplichten de feitelijke toedracht van de milieuvergunningsaanvraag te beoordelen, wat zaak is van de tot beslissen bevoegde overheid. Wanneer de Raad van State een administratieve beslissing aan de wet toetst, treedt hij immers niet op als rechter in hoger beroep die een aanvraag opnieuw volledig in feite beoordeelt. Hij onderzoekt enkel of de overheid in redelijkheid is kunnen komen tot de door haar gedane vaststelling van feiten en of er in het dossier geen gegevens voorhanden zijn die daarmee onverenigbaar zijn. Dat wordt te dezen niet aannemelijk gemaakt. Het kan niet aan de milieuvergunningverlenende overheid ten kwade worden geduid dat zij, met het oog op de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de omwonenden, de situatie laat opvolgen door middel van een monitoring.

Het derde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten.

2. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat het onderzoek van de zaak voort te zetten.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven januari tweeduizend veertien, 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