RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 232.930 van 19 november 2015
in de zaak A. 212.464/VII-39.119.

In zake : 1. de BVBA ARGOSOIL BELGIUM DEPOTS
2. de NV CRI CATALYST COMPANY BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Peeters
kantoor houdend te 1000 Brussel
Terhulpsesteenweg 120
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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 april 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 26 februari 2014 houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 7 juni 2012 waarbij het verzoek tot wijziging van de geldende exploitatievoorwaarden, opgelegd aan de BVBA Argosoil Belgium Depots, voor de exploitatie van een inrichting voor de opslag en verdeling van brandstoffen, gelegen aan de Pantserschipstraat 301 te Gent, gedeeltelijk wordt toegestaan, “voor wat betreft de lozingsparameters [voor] Rhenium (Re), Platina (Pt), Wolfraam (W), Bismuth (Bi), Cesium (Cs) en Palladium (Pd)”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 september 2015.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kyoto Van Herreweghe, die loco advocaat Patrick Peeters verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Dirk Abbeloos, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost 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 eerste verzoekende partij exploiteert een brandstoffendepot op een terrein aan de Pantserschipstraat in de Gentse haven. De tweede verzoekende partij exploiteert er een inrichting voor de fabricage van

katalysatoren, bestemd voor olieraffinage, petrochemie en afgasbehandeling. Beide maken gebruik van een lozingsvergunning afgeleverd door de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering (thans de Vlaamse Milieumaatschappij) op 17 februari 1989, geldig tot 31 augustus 2016, voor het lozen van bedrijfsafvalwater via het lozingspunt op de Ringvaart.

De eerste verzoekende partij dient op 16 augustus 2011 een aanvraag in bij de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen tot wijziging van de bijzondere exploitatievoorwaarden van een inrichting klasse 1 met betrekking tot de lozing van het bedrijfsafvalwater. In het bijzonder vraagt zij de uitbreiding van de lozingsparameters van de geldende lozingsvergunning. Als gevolg van het besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 2010 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, voor wat betreft de milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewateren, waterbodems en grondwater, worden de voorwaarden voor het lozen van afvalwater immers verfijnd door het opleggen van afzonderlijke normen voor stoffen die voorheen gegroepeerd genormeerd werden. De inrichtingen die hun lozingsvoorwaarden dienen aan te passen, moeten daartoe een aanvraag indienen.

3.2. Op 7 juni 2012 beslist de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen over de aanvraag. De gevraagde wijziging wordt gedeeltelijk verleend, voor negen parameters worden strengere lozingsnormen opgelegd dan gevraagd.

3.3. De verzoekende partijen dienen een bestuurlijk beroep in. Ze vragen om minder strenge lozingsnormen op te leggen voor zes parameters, meer bepaald voor Rhenium (Re), Platina (Pt), Wolfraam (W), Bismuth (Bi), Cesium (Cs) en Palladium (Pd), stoffen die relevant zijn voor de procesvoering van de tweede verzoekende partij.

3.4. Volgende adviezen worden verleend:

- de afdeling Ruimtelijke Planning en Stedenbouwkundig Beleid adviseert gunstig;
- de Vlaamse Milieumaatschappij adviseert ongunstig en stelt voor om de door de deputatie opgelegde normen te bevestigen;
- de afdeling Milieuvergunningen adviseert ongunstig.

3.5. De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur doet op 26 februari 2014 uitspraak over het beroep, waarbij de door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen opgelegde lozingsnormen worden bevestigd.

Het betreft de thans bestreden beslissing.

De voor deze zaak relevante overwegingen luiden:

> "Overwegende dat in het besluit van 17 februari 1989 de som van de metalen Lanthaan (La), Rhenium (Re), Platina (Pt), Wolfraam (W), Vanadium (V), Bismuth (Bi), Radium (Ra), Nuconium, Cesium (Cs) en Palladium (Pd) vergund was voor een maximale lozing van 0,2 mg/l; dat voor deze individuele parameters er geen indelingscriterium gedefinieerd is in artikel 3 van bijlage 2.3.1 van titel II van het VLAREM als lozing met gevaarlijke stoffen; dat de exploitant in de aanvraag 1,5 maal de gemiddelde gemeten concentratie aangevraagd had voor Rhenium (Re), Platina (Pt), Wolfraam (W), Bismuth (Bi), Cesium (Cs) en Palladium (Pd);
>
> Overwegende dat het bedrijf oppervlaktewater inneemt als gebruikswater; dat het bestreden besluit daarom verwijst naar artikel 4.2.3.1.3°, c) van titel II van het VLAREM voor de toepassing van het delta-principe, en expliciet de mogelijke toepassing ervan oplegt omdat de parameters waarvoor in beroep wordt gegaan, niet op de lijst 2C van titel I van het VLAREM voorkomen, noch op de lijst van gevaarlijke stoffen in artikel 3 van bijlage 2.3.1 van titel II van het VLAREM; dat de VMM stelt dat lozingsnormen steeds netto-waarden zijn (zonder toepassing van delta-principe); dat het naar controleerbaarheid aangewezen is om lozingsnormen op te leggen waarin het delta-principe reeds in omgerekend is (dan is er ook geen bijkomende meting nodig van het inname-water), maar dit bij grote fluctuaties van parameterwaarden in het inname-water niet altijd mogelijk is;
>
> Overwegende dat gesteld moet worden dat uit de meetgegevens voor de parameters waarvoor in beroep wordt gegaan, blijkt dat ofwel vaak onder de detectielimiet gebleven wordt ofwel de waarde van het

ingenomen oppervlaktewater vaak overeenstemt met de geloosde waarde; dat de nv CRI erop wijst dat de productie van hun katalysatoren via batchprocessen verloopt, en grote variaties omvat aan producten, namelijk een 100-tal producten met wisselende metalen en metaalbeladingen;

Overwegende dat de vergelijking van de vergunde en de gemeten vuilvracht wel als beleidsprincipe gehanteerd wordt met het oog op de beheersbaarheid van de geloosde vuilvrachten;

Overwegende dat de exploitant in eerste aanleg een (bruto)norm van 0,015 mg/l voor Re aangevraagd had (1,5 keer de gemiddelde gemeten concentratie); dat de hoogste (bruto)meting (juni 2008 - april 2012) 0,025 mg/l bedraagt in het afvalwater; dat dezelfde waarde in het oppervlaktewater werd gemeten; dat de nv CRI in beroep erop wijst dat in de screeningsstudie van 21 mei 2012 uitgevoerd door een erkend deskundige blijkt dat Re veel minder toxisch is dan nikkel en vanuit het voorzorgsprincipe in beroep het indelingscriterium van nikkel vraagt als (netto)norm, zijnde 0,03 mg/l; dat de vergelijking maken met andere, reeds goed bestudeerde metalen interessant kan zijn, maar niet wetenschappelijk onderbouwd is, juist doordat er veel minder uitgebreide datasets aan ecotoxtesten beschikbaar zijn; dat het eerder aangewezen is om de effectieve lozing te bekijken en op basis daarvan een norm vast te leggen; dat op deze manier in eerste aanleg 0,004 mg/l toegestaan werd als nettonorm; dat er volgens de beschikbare meetgegevens hieraan kan voldaan worden; dat er op dit ogenblik geen goed onderbouwde reden is om deze bijzondere voorwaarde aan te passen;

Overwegende dat de exploitant in eerste aanleg een (bruto)norm van 0,025 mg/l voor Pt aangevraagd had (1,5 keer de gemiddelde gemeten concentratie); dat de hoogste (bruto)meting (juni 2008 - april 2012) 0,07 mg/l bedraagt in het afvalwater, en de tweede hoogste 0,025 mg/l; dat dezelfde waarde in het oppervlaktewater werd gemeten bij de tweede hoogste meting (bij de lozing van 0,07 mg/l werd het oppervlaktewater niet gemeten); dat de nv CRI in beroep wijst op een studie van Borgmann et al. (2005) waarin gesteld wordt dat een LC50-waarde in zacht water 0,110 mg/l bedraagt (en waarbij geen veiligheidsfactor moet toegepast worden); dat in beroep aangetoond wordt dat zowel het geloosde als het oppervlaktewater beiden hard water betreffen (boven 25 mg CaCO3/l) en de toxiciteit van metalen in zacht water groter is wegens de afwezige bescherming van hardheidskationen; dat de nv CRI stelt dat de LC50-waarde steeds de ‘worst case’-waarde is, en daarom in beroep vraagt om een nettonorm van 0,110 mg/l op te leggen; dat LC50-waarden als basis voor een normering niet verantwoord zijn, aangezien de concentraties op korte termijn (klassiek 24-96 u) immers 50% van de geteste organismen doden; bovendien kan 1 organisme niet als representatief worden beschouwd voor een volledig ecosysteem; dat de bescherming van de hardheid bovendien verschillend is van metaal tot metaal en in het geval van Pt niet werd bestudeerd; dat het eerder aangewezen is om de effectieve lozing te bekijken en op basis daarvan een norm vast te leggen; dat op deze manier in eerste aanleg 0,004 mg/l

toegestaan werd als nettonorm; dat er volgens de beschikbare meetgegevens hieraan kan voldaan worden (1 piekmeting hierboven op 18 november 2009: nettowaarde 0,045 mg/l); dat er op dit ogenblik geen goed onderbouwde reden is om deze bijzondere voorwaarde aan te passen;

Overwegende dat de exploitant in eerste aanleg een (bruto)norm van 0,020 mg/l voor W aangevraagd had (1,5 keer de gemiddelde gemeten concentratie); dat de hoogste (bruto)meting (juni 2008 - april 2012) 0,025 mg/l bedraagt in het afvalwater; dat dezelfde waarde in het oppervlaktewater werd gemeten; dat de nv CRI in beroep wijst op de PNEC aquatic freshwater in kader van REACH die 0,338 mg/l bedraagt; dat de nv CRI stelt dat de VMM zich gebaseerd heeft in eerste aanleg op de LC50 voor soft water bij gebrek aan PNEC, zijnde 0,01 mg/l met een assessment factor van 1000 in de studie van Borgmann et al. (2005); dat de nv CRI daarom in beroep een nettonorm vraagt van 0,338 mg/l; dat in eerste aanleg 0,01 mg/l toegestaan werd als nettonorm; dat deze norm echter niet gebaseerd is op een PNEC of LC50 maar op de beschikbare meetgegevens; dat de VMM de betrouwbaarheid van de data van de individuele studies uit REACH niet in twijfel trekt, maar wel van mening is dat er slechts een beperkt aantal studies werden uitgevoerd en dat de doorvertaling en gebruikte veiligheidsfactoren twijfelachtig zijn aangezien de chronische effecten optreden bij niet veel lagere concentraties dan de acute effecten; dat er volgens de beschikbare meetgegevens kan voldaan worden aan de norm van 0,01 mg/l als nettonorm; dat er op dit ogenblik geen goed onderbouwde reden is om deze bijzondere voorwaarde aan te passen;

Overwegende dat de exploitant in eerste aanleg een (bruto)norm van 0,015 mg/l voor Bi aangevraagd had (1,5 keer de gemiddelde gemeten concentratie); dat de hoogste (bruto)meting (juni 2008 - april 2012) 0,025 mg/l bedraagt in het afvalwater; dat dezelfde waarde in het oppervlaktewater werd gemeten; dat de nv CRI in beroep wijst op een studie van Borgmann et al. (2005) waarin gesteld wordt dat een LC50 in zacht water 0,025 mg/l bedraagt (en waarbij geen veiligheidsfactor moet toegepast worden); dat in beroep aangetoond wordt dat zowel het geloosde als het oppervlaktewater beiden hard water betreffen (boven 25 mg CaCO3/l) en de toxiciteit van metalen in zacht water groter is wegens de afwezige bescherming van hardheidskationen; dat de nv CRI stelt dat de LC50-waarde steeds de ‘worst case’-waarde is, en daarom in beroep vraagt om een nettonorm van 0,025 mg/l op te leggen; dat LC50-waarden als basis voor een normering niet verantwoord zijn, aangezien de concentraties op korte termijn (klassiek 24-96 u) immers 50% van de geteste organismen doden; bovendien kan 1 organisme niet als representatief worden beschouwd voor een volledig ecosysteem; dat de bescherming van de hardheid bovendien verschillend is van metaal tot metaal en in het geval van Bi niet werd bestudeerd; dat het eerder aangewezen is om de effectieve lozing te bekijken en op basis daarvan een norm vast te leggen; dat op deze manier in eerste aanleg 0,004 mg/l toegestaan werd als nettonorm; dat er volgens de beschikbare

meetgegevens hieraan kan voldaan worden; dat er op dit ogenblik geen goed onderbouwde reden is om deze bijzondere voorwaarde aan te passen;

Overwegende dat de exploitant in eerste aanleg een (bruto)norm van 0,015 mg/l voor Cs aangevraagd had (1,5 keer de gemiddelde gemeten concentratie); dat de hoogste (bruto)meting (juni 2008 - april 2012) 0,025 mg/l bedraagt in het afvalwater; dat dezelfde waarde in het oppervlaktewater werd gemeten; dat de nv CRI in beroep erop wijst dat in de screeningsstudie van 21 mei 2012 uitgevoerd door een erkend deskundige blijkt dat Cs veel minder toxisch is dan nikkel en vanuit het voorzorgsprincipe in beroep het indelingscriterium van nikkel vraagt als (netto)norm, zijnde 0,03 mg/l; dat de vergelijking maken met andere, reeds goed bestudeerde metalen interessant kan zijn, maar niet wetenschappelijk onderbouwd is, juist doordat er veel minder uitgebreide datasets aan ecotoxtesten beschikbaar zijn; dat het eerder aangewezen is om de effectieve lozing te bekijken en op basis daarvan een norm vast te leggen; dat op deze manier in eerste aanleg 0,004 mg/l toegestaan werd als nettonorm; dat er volgens de beschikbare meetgegevens hieraan kan voldaan worden; dat er op dit ogenblik geen goed onderbouwde reden is om deze bijzondere voorwaarde aan te passen;

Overwegende dat de exploitant in eerste aanleg een (bruto)norm van 0,035 mg/l voor Pd aangevraagd had (1,5 keer de gemiddelde gemeten concentratie); dat de hoogste (bruto)meting (juni 2008 - april 2012) 0,067 mg/l bedraagt in het afvalwater, en het tweede hoogste 0,025 mg/l; dat dezelfde waarde in het oppervlaktewater werd gemeten bij de tweede hoogste meting (bij de lozing van 0,067 mg/l werd het oppervlaktewater niet gemeten); dat de nv CRI in beroep erop wijst dat in de screeningsstudie van 21 mei 2012 uitgevoerd door een erkend deskundige blijkt dat Pd veel minder toxisch is dan nikkel en vanuit het voorzorgsprincipe in beroep het indelingscriterium van nikkel vraagt als (netto)norm, zijnde 0,03 mg/l; dat de vergelijking maken met andere, reeds goed bestudeerde metalen interessant kan zijn, maar niet wetenschappelijk onderbouwd is, juist doordat er veel minder uitgebreide datasets aan ecotoxtesten beschikbaar zijn; dat het eerder aangewezen is om de effectieve lozing te bekijken en op basis daarvan een norm vast te leggen; dat op deze manier in eerste aanleg 0,004 mg/l toegestaan werd als nettonorm; dat er volgens de beschikbare meetgegevens hieraan kan voldaan worden; dat er op dit ogenblik geen goed onderbouwde reden is om deze bijzondere voorwaarde aan te passen;

Overwegende dat erop gewezen wordt dat in de bijzondere voorwaarde over de lozingsparameters opgelegd in eerste aanleg gesteld wordt dat onder andere voor bovenstaande parameters verder onderzoek moet uitgevoerd worden tegen de hervergunning; dat dit inhoudt dat er meer meetgegevens nodig zijn en er dan eventueel een andere afstemming kan gebeuren van de vergunde op de gemeten vuilvracht;

Overwegende dat tegen 2016 zeker alle REACH-dossiers voor de verschillende parameters moeten opgemaakt en afgerond zijn; dat

daarmee op het moment van de hervergunning ook rekening kan gehouden worden".

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De verwerende partij werpt op dat niet op ontvankelijke wijze de gedeeltelijke nietigverklaring kan worden gevraagd van de opgelegde lozingsnormen. Het verzoek tot wijziging van de exploitatievoorwaarden heeft betrekking op 24 lozingsparameters, terwijl de verzoekende partijen met het onderhavig beroep een gedeeltelijke nietigverklaring van het bestreden besluit wensen voor de lozingsparameters voor zes stoffen. Er kan niet worden aangenomen dat alle parameters op zich staan, zonder onderlinge beïnvloeding. De verwerende partij heeft bijgevolg bij haar beoordeling van de gevraagde normen een afweging gemaakt waarbij een versoepeling voor één van de parameters enkel toelaatbaar wordt geacht - op technische gronden - wanneer de norm voor een andere parameter wordt behouden of strenger wordt gemaakt. Zelfs indien zou komen vast te staan dat er technisch geen probleem is om bepaalde parameters volledig afzonderlijk te beschouwen, blijft het feit dat zij over een beleidsmarge beschikt, waarbinnen ze kan verkiezen aan de bestrijding van sommige vervuilende stoffen of vervuilende factoren voorrang te geven. Een gedeeltelijke vernietiging van slechts enkele van de in een milieuvergunning opgelegde emissiegrenswaarden, heeft als gevolg dat de rest van de vergunning definitief wordt, waardoor de Raad van State zich zowel technisch als beleidsmatig in de plaats zou stellen van de verwerende partij, omdat deze bij de nieuw te nemen beslissing enkel nog zou kunnen oordelen over die parameters waarvoor de grenswaarden werden vernietigd, waarbij nog slechts in beperkte mate alle parameters tegen elkaar kunnen worden afgewogen. De verwerende partij verwijst naar arrest nr. 145.049 van 26 mei 2005 van de Raad van State (inzake de NV Tankterminal).

5. De verzoekende partijen repliceren dat deze exceptie niet de ontvankelijkheid van het beroep betreft, maar de omvang van de gevraagde nietigverklaring. Het is niet zo dat de verschillende lozingsparameters onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Er worden in het bestreden besluit immers geen somparameters, doch uitsluitend individuele parameters voor de verschillende stoffen opgelegd. Ofschoon kan worden aangenomen dat de bestreden lozingsparameters voor de zes metalen Re, Pt, W, Bi, Cs en Pd met elkaar verbonden zijn, dient te worden vastgesteld dat die normen geenszins verbonden zijn met de overige lozingsparameters die in het besluit worden opgelegd, en die verschillende parameters ook geenszins tegen elkaar worden afgewogen. Dit blijkt in ieder geval niet uit het bestreden besluit, noch uit het besluit van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 7 juni 2012, noch uit de adviezen van de Vlaamse Milieumaatschappij en het departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid. De bestreden lozingsparameters voor de zes metalen Re, Pt, W, Bi, Cs en Pd kunnen aldus wel degelijk worden afgesplitst van de rest van het betrokken besluit, zodat de Raad van State kan overgaan tot een gedeeltelijke vernietiging van het betrokken besluit. Indien de Raad toch zou oordelen dat de genoemde zes paramaters niet afsplitsbaar zijn, dient het gedeeltelijk bestreden besluit in dat geval in zijn geheel te worden vernietigd.

Beoordeling

6. De juridische context van deze zaak verschilt van deze in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot arrest nr. 145.049 van 26 mei 2005 waar de verwerende partij naar verwijst. In dit geval meent de verwerende partij, in essentie, dat uit meetgegevens blijkt dat de opgelegde normen haalbaar zijn en daarom kunnen worden opgelegd, terwijl de verzoekende partijen stellen dat door de aard van de productie de beschikbare meetgegevens niet voldoende zijn om de haalbaarheid van de opgelegde normen te kunnen beoordelen, en dat de verwerende partij in de bestreden beslissing overigens ook zelf aangeeft dat na verder onderzoek de opgelegde normen kunnen worden aangepast aan wat

haalbaar is. In het licht van dit middel volstaat in dit geval de vaststelling dat uit de bestreden beslissing niet kan worden opgemaakt dat de bestreden lozingsnormen zijn bepaald in functie van hun samenhang met de normen voor de andere parameters, en kan de Raad van State bijgevolg overgaan tot een gedeeltelijke vernietiging van de bestreden beslissing zonder dat hij zich technisch of beleidsmatig in de plaats zou stellen van de bevoegde overheid.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

7. De verzoekende partijen voeren in een enig middel de schending aan van artikel 3.3.0.1 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II), van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), van het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De zes metalen waar het in het beroep om gaat, zijn niet opgenomen in artikel 3 van bijlage 2.3.1 bij Vlarem II. Er geldt dus voor deze stoffen geen drempelwaarde vanaf dewelke het afvalwater als “bedrijfsafvalwater met gevaarlijke stoffen” moet worden beschouwd, noch geldt er een vaste norm voor de geloosde concentraties. De vergunningverlenende overheid kan wel normen opleggen bij wege van bijzondere vergunningsvoorwaarden, mits afdoende motivering. De motivering van de bestreden beslissing is niet afdoende, zeker niet in het licht van de in hun bestuurlijk beroep aangebrachte argumentatie.

Zo argumenteerden de verzoekende partijen in hoofdorde dat de bestaande lozingsdata ontoereikend zijn en in ieder geval niet representatief zijn om op grond hiervan lozingsnormen op te leggen. In de meetcampagnes

geschiedde een bruto-meting, terwijl er thans netto-lozingsnormen worden opgelegd. Bovendien werden tijdens de meetcampagnes niet alle bij het beroep betrokken metalen geloosd, zodat de voorhanden zijnde gegevens niet als representatief kunnen worden beschouwd. De verzoekende partijen stelden voor om meer accurate data te verzamelen op grond waarvan realistische lozingsnormen kunnen worden opgelegd. Op deze argumentatie gaat de verwerende partij helemaal niet in, wel integendeel. Ze stoelt haar besluit tot handhaving van de door de deputatie opgelegde lozingsnormen net op de door de verzoekende partijen ontoereikend geachte metingen. De verwerende partij poneert herhaaldelijk en zonder meer dat op grond van de “beschikbare meetgegevens” aan de normen kan worden voldaan. Ze wijdt daarentegen wel heel wat consideransen aan de weerlegging van de door de verzoekende partijen voorgestelde hoogte van de lozingsnorm per metaal, waardoor zij voorbijgaat aan de werkelijke grief van de verzoekende partijen met name dat de bestaande data niet representatief zijn, er hierdoor te strikte lozingsnormen worden opgelegd.

Voorts is volgens de verzoekende partijen de motivering intern tegenstrijdig: enerzijds meent de verwerende partij dat op grond van de “beschikbare meetgegevens” wordt aangetoond dat de verzoekende partijen aan de normen kunnen voldoen, terwijl zij anderzijds uitdrukkelijk erkent dat “verder onderzoek moet worden uitgevoerd tegen de hervergunning; dat dit inhoudt dat er meer meetgegevens nodig zijn en dat er dan eventueel een andere afstemming kan gebeuren van de vergunde op de gemeten vuilvracht”. Met deze laatste zinsnede treedt de verwerende partij dan ook de stelling bij van de verzoekende partijen dat er meer meetgegevens nodig zijn waarna er aangepaste normen kunnen worden opgelegd. Hiermee erkent zij dan ook meteen dat de bestaande data ontoereikend zijn. De verwerende partij kan niet tegelijk strenge lozingsnormen opleggen gebaseerd op (niet-representatieve) “beschikbare gegevens”, en anderzijds erkennen dat er meer onderzoek nodig is zodat een “gepaste afstemming” naderhand kan gebeuren. Een kennelijke tegenspraak in de motieven staat gelijk met een gemis aan motivering.

"Minstens", stellen de verzoekende partijen, schendt de bestreden beslissing het zorgvuldigheidsbeginsel. Van een zorgvuldig handelende overheid mag worden verwacht dat zij een beslissing neemt, dus lozingsnormen oplegt, die gebaseerd zijn op correcte en representatieve data. Het betaamt geenszins voor een zorgvuldig handelende overheid om aan de rechtsonderhorige onhaalbare normen op te leggen, maar tegelijk te erkennen dat verder onderzoek zich opdringt alvorens een "gepaste afstemming" zal kunnen gebeuren.

De verzoekende partijen menen ten slotte dat op die wijze ook het redelijkheidsbeginsel geschonden is. De opgelegde normen voor de metalen zijn strenger dan diegene die gelden voor prioritair gevaarlijke stoffen. Niettegenstaande de verzoekende partijen dit aan de kaak stellen in het beroepschrift, wordt hierop in het bestreden besluit helemaal niet ingegaan.

8. De verwerende partij antwoordt dat zij vooreerst niet begrijpt welk bezwaar de verzoekende partijen hebben tegen het opleggen van een netto-lozingsnorm (het zogenaamde deltaprincipe, waarbij rekening wordt gehouden met de waarden in het opgenomen water, in tegenstelling tot het opleggen van een bruto-norm). In de verschillende meetcampagnes werden de betrokken stoffen onderzocht, zowel bij opname als bij lozing, zodat het opleggen van netto-lozingsnormen gebaseerd is op de bestaande meetcampagnes. De verzoekende partijen achten deze meetcampagnes niet representatief, terwijl het nochtans meer dan 100 monsternames in de loop der jaren betreft, waarvan een aanzienlijk aandeel betrekking heeft op de betrokken stoffen. De verzoekende partijen baseren zich overigens zelf op bestaande meetcampagnes, zoals duidelijk blijkt uit de aanvraag.

Voorts stelt de verwerende partij vast dat de verzoekende partijen geen enkele specifieke argumentatie ontwikkelen in het verzoekschrift gericht tegen de overwegingen in de bestreden beslissing. Zij stellen enkel dat de bestaande data niet representatief zijn, wat hierboven reeds werd weerlegd. Het is overigens niet omdat er volgens de verzoekende partijen te strikte lozingsnormen

worden opgelegd, dat deze motivering niet afdoende zou zijn. Integendeel, het blijkt dat de verwerende partij zeer uitvoerig de hoogte van de opgelegde lozingsnormen heeft gemotiveerd op basis van alle informatie waarover zij beschikte, inbegrepen de argumentatie en studies die de verzoekende partijen in de loop van het administratief beroep hebben overgemaakt.

De verwerende partij acht haar motivering geenszins tegenstrijdig, doch eerder een toonbeeld van zorgvuldigheid waarbij zij steunt op de gegevens bijgebracht door de verzoekende partijen, dezelfde gegevens waar ook de verzoekende partijen zich op baseren bij hun aanvraag. Het verder onderzoek is er allereerst gekomen op vraag van de eerste verzoekende partij, met name “dat [z]ij verder onderzoek wil doen om een wetenschappelijke basis te hebben voor de normen”. Hierbij toont zij aan dat zijzelf hierover niet beschikt. Het spreekt voor zich dat als de verwerende partij beschikt over meer onderzoeksgegevens, zij hiermee rekening zal houden bij het moment van hervergunning. Zoals reeds herhaaldelijk gesteld, zal zij steeds oordelen op basis van de haar beschikbare informatie. Het is dan ook een raadsel hoe dit zou leiden tot een tegenstrijdigheid.

Ten slotte betoogt de verwerende partij dat het voorzorgsprincipe inhoudt dat de overheid niet hoeft te wachten met het nemen van milieubeschermende maatregelen totdat een onomstotelijk bewijs van schadelijke effecten is geleverd. De verzoekende partijen stellen zelf dat zij niet beschikken over een wetenschappelijke basis.

De verwerende partij besluit dat het bovenstaande dan ook ruimschoots aantoont dat zij zich heeft gebaseerd op de juiste juridische en feitelijke gegevens en geenszins kennelijk onredelijk heeft geoordeeld.

9. In hun memorie van wederantwoord benadrukken de verzoekende partijen nogmaals de kern van hun grief, met name dat de lozingsdata op basis waarvan de bestreden lozingsnormen werden opgelegd, ontoereikend,

statistisch niet-relevant en in ieder geval niet representatief zijn. Ten eerste baseerde de verwerende partij de bestreden lozingsnormen op ontoereikende en statistisch niet-relevante netto-meetgegevens. Voor de betrokken zes parameters zijn er slechts zes netto-meetgegevens beschikbaar in de meetgegevens die door de verzoekende partijen werden overgemaakt ter gelegenheid van de aanvraag tot wijziging van de lozingsvoorwaarden. Dit beperkt aantal gegevens is ontoereikend en statistisch niet-relevant om netto-normen op te baseren. Ten tweede zijn de weinige netto-meetgegevens die beschikbaar zijn, ook niet representatief. Gezien het diverse portfolio van de tweede verzoekende partij zijn de parameters voor de lozing van bepaalde metalen niet constant. Zij produceert namelijk via "batch-processen" en jaarlijks wordt er een honderdtal producten met wisselende metalen en metaalbelading geproduceerd. Als men de netto-norm voor een bepaalde parameter baseert op slechts zes netto-metingen, waarbij voor de niet-gebruikte metalen bovendien slechts achtergrondwaarden werden geregistreerd, levert dit een sterk vertekend beeld op. De verzoekende partijen hebben zich uitdrukkelijk bereid verklaard om over te schakelen op een netto-normering en om hiervoor de nodige gegevens in te zamelen, maar de thans beschikbare netto-meetgegevens zijn onvoldoende relevant en representatief om als basis te dienen voor de oplegging van een netto-normering. Om die reden hebben de verzoekende partijen erop aangedrongen dat zij de kans zouden krijgen om representatieve netto-meetgegevens te verzamelen en dat in tussentijd (tot de hervergunning in 2016) gepaste en bovenal haalbare netto-lozingsnormen zouden worden opgelegd. In het bestreden besluit wordt geenszins ingegaan op deze grief, wel integendeel. De verwerende partij poneert herhaaldelijk en zonder meer dat op grond van de "beschikbare meetgegevens" aan de normen kan worden voldaan. Zij gaat dus volledig voorbij aan de grief van de verzoekende partijen dat de bestaande data niet representatief zijn en dat hierdoor te strikte lozingsnormen worden opgelegd.

Beoordeling

10. Luidens artikel 3.3.0.1, § 1, van Vlarem II kan de vergunningverlenende overheid bij het verlenen van een milieuvergunning, onverminderd de milieuvoorwaarden vastgesteld door dit besluit, mits motivering, bijzondere vergunningsvoorwaarden opleggen met het oog op de bescherming van de mens en het leefmilieu. Voor de zes metalen waarop het beroep betrekking heeft, gelden geen dwingende normen, zodat het aan de verwerende partij toekomt om de wenselijkheid of de noodzaak van de bijkomende bijzondere vergunningsvoorwaarden toegevoegd aan de lopende lozingsvergunning, te motiveren.

Luidens artikel 3 van de motiveringswet moet de motivering de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en moet de motivering afdoende zijn. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

11. Het doorslaggevende motief om de door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen opgelegde normen te behouden, is telkenmale de veronderstelling dat er “volgens de beschikbare meetgegevens” aan die normen kan worden voldaan. Er wordt namelijk gesteld, voor elk van de respectieve stoffen “[…] dat het eerder aangewezen is om de effectieve lozing te bekijken en op basis daarvan een norm vast te leggen; dat op deze manier in eerste aanleg [...] mg/l toegestaan werd als nettonorm; dat er volgens de beschikbare meetgegevens hieraan kan voldaan worden; dat er op dit ogenblik geen goed onderbouwde reden is om deze bijzondere voorwaarde aan te passen […]”.

De verzoekende partijen hebben in hun beroepschrift nochtans uitdrukkelijk betwist dat de beschikbare meetgegevens volstaan om dit besluit te

kunnen verantwoorden. Ook op het argument dat deze meetgegevens niet representatief zijn, gelet op de aard van de productie bij de tweede verzoekende partij, wordt in de bestreden beslissing niet geantwoord. De verwijzing naar het voorzorgsbeginsel is niet te rijmen met de overweging in de bestreden beslissing "dat erop gewezen wordt dat in de bijzondere voorwaarde over de lozingsparameters opgelegd in eerste aanleg gesteld wordt dat onder andere voor bovenstaande parameters verder onderzoek moet uitgevoerd worden tegen de hervergunning; dat dit inhoudt dat er meer meetgegevens nodig zijn en er dan eventueel een andere afstemming kan gebeuren van de vergunde op de gemeten vuilvracht [...]".

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 26 februari 2014 houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 7 juni 2012 waarbij het verzoek tot wijziging van de geldende exploitatievoorwaarden, opgelegd aan de BVBA Argosoil Belgium Depots, voor de exploitatie van een inrichting voor de opslag en verdeling van brandstoffen, gelegen aan de Pantserschipstraat 301 te Gent, gedeeltelijk wordt toegestaan, "voor wat betreft de lozingsparameters [voor] Rhenium (Re), Platina (Pt), Wolfraam (W), Bismuth (Bi), Cesium (Cs) en Palladium (Pd)".

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 400 euro.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Eric Brewaeys**