

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 245.087 van 4 juli 2019
in de zaak A. 221.037/VII-39.869.**

In zake : de NV INTERNATIONAL DISTRIBUTION PARTNERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Astrid Gelijkens
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 64, bus 201
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen partij :
de BVBA AFBRAAKWERKEN VAN KEMPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Katrien Crauwels
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Fruithoflaan 124, bus 14
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 december 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 29 september 2016 houdende uitspraak over het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 18 februari 2016, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de BVBA Afbraakwerken Van Kempen voor een nieuwe inrichting voor

afbraakwerken, gelegen aan de Westkaai 21 te Merksem.

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 27 februari 2017. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 maart 2019.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Astrid Gelijken, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Jutte Nijs, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Sam De Voogt, die loco advocaat Katrien Crauwels verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een met dit arrest andersluidend 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 tussenkomen de partij dient op 1 oktober 2015 een milieuvergunningaanvraag in voor een nieuwe inrichting voor afbraakwerken, gelegen aan de Westkaai 21 te Merksem.

De verzoekende partij huurt in de onmiddellijke omgeving twee gebouwen als opslagplaats voor het verwerken, verpakken en transporteren van voedingsmiddelen.

3.2. Bij besluit van 18 februari 2016 verleent de deputatie van de provincieraad van Antwerpen de gevraagde vergunning onder voorwaarden.

3.3. Tegen deze beslissing stelt de verzoekende partij bestuurlijk beroep in bij de Vlaamse regering.

3.4. Na het inwinnen van de nodige adviezen in het kader van de beroepsprocedure neemt de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw op 29 september 2016 het thans bestreden besluit waarbij het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing deels wordt gewijzigd en voor het overige wordt bevestigd.

Dit is het thans bestreden besluit. Het bevat, met betrekking tot de aanleg van een groenscherm, de volgende motieven:

“Overwegende dat er afwijking wordt gevraagd van artikel 5.2.1.5, §5, van VLAREM II m.b.t. de aanleg van een 5 m breed groenscherm;

Overwegende dat meer dan de helft van het hoofdterrein met muren is omgeven; dat de rest van dit terrein is omgeven door een draadafsluiting en een brede toegangspoort; dat gevraagd wordt om de bestaande draadafsluiting te

behouden en te beplanten met groene klimop; dat het grootste deel van de opslag aan het zicht wordt onttrokken aangezien het overgrote deel van het afval in de open hallen ligt en het bouw- en steenpuin dat buiten ligt, wordt afgeschermd door middel van betonnen bouwblokken; dat de exploitant stelt dat het zeer moeilijk is om een voldoende breed groenscherm te voorzien omwille van het verlies van plaats; dat ook voor deel 2 en deel 3, de terreinen op de kade, wordt gevraagd om de voorgestelde opstelling met betonblokken te kunnen plaatsen en geen groenscherm te moeten voorzien; dat de afwijking gunstig kan geadviseerd worden mits het voorzien van een draadafsluiting met zichtdoek en klimop beplanting ter hoogte van perceel 2-C-286N6; dat dit reeds werd opgenomen in de bijzondere voorwaarden van het bestreden besluit;

Overwegende dat de inrichting (deel 1) ontoegankelijk is voor onbevoegden door middel van een omheining van ongeveer 2 m hoog en een afsluitbare poort; dat deel 2 en 3 ter hoogte van de Noordkaai en de Westkaai echter niet volledig afgesloten zijn; dat de opslag op deze kades is omgeven door betonbouwblokken met een hoogte van ongeveer 2,4 m (dit zal opgetrokken worden tot 3,2 m hoog); dat de hoogte van de opslag van stuifgevoelige stoffen aan de kaaien 0,5 m onder de rand van de betonblokken blijft; dat een brede doorgang is voorzien voor transport tussen deze opslag en het hoofdterrein van de inrichting; dat ook de zijden naar de dokken open zijn (opening tussen betonblokken en rand van de kade); dat de exploitant voor deel 2 en deel 3 een afwijking vraagt van artikel 5.2.1.5, §2, van titel II van het VLAREM”.

De bijzondere voorwaarde bepaald in artikel 3, c, van de beroepen beslissing wordt vervangen als volgt:

“5. In afwijking van artikel 5.2.1.5, §5, van VLAREM II moet geen groenscherm voorzien worden ter hoogte van de Noordkaai en de Westkaai. De kaaien worden afgesloten met betonblokken met een minimale hoogte van 3,2 m en alle toegangen worden afgesloten met winddichte poorten. De hoogte van de opslag van stuifgevoelige stoffen blijft 0,5 m onder de rand van de betonblokken”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De verwerende partij werpt als exceptie het gebrek aan belang van de verzoekende partij op.

Zij wijst erop dat de verzoekende partij de reële hinder of nadelen die zij vreest te lijden niet concreet uiteenzet. Uit de statuten van de verzoekende partij blijkt dat haar activiteiten bestaan uit “overige vrachtbehandeling, exclusief in zeehavens” en “overige vervoerondersteunende activiteiten”, zodat de veronderstelling als zou de verzoekende partij enkel actief kunnen zijn in de voedingsindustrie manifest onjuist is. De hinder die een louter logistiek bedrijf uit zijn aard zou ondervinden uit de nabijheid van de vergunde activiteiten is onbestaande. Geheel anders dan de verzoekende partij laat uitschijnen zijn de percelen waarop de vergunde activiteiten zullen plaatsvinden geenszins gelegen in een gebied dat bestemd zou zijn voor “het aanvoeren, verwerken, verpakken en transporteren van voedingsmiddelen”. De vergunde activiteiten zijn zone-eigen gelegen in industriegebied volgens het gewestplan “Antwerpen”. De activiteiten van de verzoekende partij worden overigens in het inrichtingsbesluit aangeduid als complementaire bedrijven ten behoeve van andere industriële bedrijven. Het beroep is, aldus de verwerende partij, gelet op gebrek aan (de afdoende concretisering van het) belang onontvankelijk.

Beoordeling

5. Uit het dossier blijkt dat de verzoekende partij in de onmiddellijke omgeving van de vergunde inrichting twee plaatsen huurt met het oog op de opslag, overslag en het transport van voedingswaren (vers fruit, verse groenten, rijst...). De hoedanigheid van huurder van percelen grenzend aan de inrichting waarvoor een milieuvergunning wordt gevraagd, volstaat om het rechtens vereiste belang van de verzoekende partij aan te nemen, aangezien zij economische nadelen kan ondervinden van de exploitatie van de vergunde inrichting. De omstandigheid dat de verzoekende partij overeenkomstig haar statuten ook actief zou kunnen zijn in andere sectoren dan de voedingsindustrie doet daar geen afbreuk aan.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

6. In het derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 5.2.1.5, § 5, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het motiveringsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, doordat de bestreden beslissing afwijkt van de vereiste van een 5 meter breed groenscherm, terwijl niet afdoende wordt gemotiveerd waarom dit niet nodig zou zijn.

In de toelichting bij dit middel wijst de verzoekende partij erop dat de aanvrager meent dat dergelijk groenscherm niet nodig is, aangezien er rond deel 1 (binnen de straten Noordkaai, Westkaai, Olieslagerijstraat en Van Stralenlei) een draadafsluiting wordt voorzien (1 zijde van de omtrek) en verder een ommuring (3 zijden van de omtrek). Tijdens de vergunningsprocedure heeft de aanvrager blijkbaar gesteld dat de draadafsluiting rond deel 1 zal worden afgewerkt met zichtdoek en klimop, hetgeen dan ook door de deputatie als voorwaarde bij de afwijking werd opgelegd, en door de bestreden beslissing werd bevestigd. Aldus wordt de reglementair opgelegde verplichting ter zake volledig genegeerd. Dergelijk groenscherm is nochtans bij uitstek geschikt om wegwaaiend stof op te vangen en tegen te houden: het stof wordt in de planten tegengehouden (waait niet meer verder of waait niet meer op), wordt erin vastgehouden en dwarrelt terug neer doorheen de planten of komt met regen terug naar beneden. De verzoekende partij ziet niet in waarom zomaar aan de vereiste van een groenscherm van degelijke hoogte en breedte voorbijgegaan kan worden. Een muur of de draadafsluiting met doek en een enkele laag klimop zullen wegwaaiend stof tijdelijk en op relatief lage hoogte blokkeren, maar dat kan steeds opwaaien en over de afsluiting, muur of betonblokken heen geblazen worden. De enige reden

die in de bestreden beslissing wordt aangehaald om de afwijking van de vereiste van het groenscherm te verantwoorden, is dat het overgrote deel van de opslag “aan het zicht onttrokken wordt” (hetgeen niet hetzelfde is als “van de wind afgeschermd wordt”) gelet op de open hallen en betonnen bouwblokken, en dat de exploitant stelt dat het zeer moeilijk is om een voldoende breed groenscherm te voorzien “omwille van het verlies van plaats”. Dit verhindert naar het standpunt van de verzoekende partij niet het opwaaien van stof in de open hallen en op het terrein, dat in een groenscherm moet worden opgevangen en waarbij een draadafsluiting met klimop ter zake niet volstaat. Voor deel 2 (de kade tussen de Noordkaai en het dok) en deel 3 (de kade tussen de Westkaai en het dok) wordt in de bestreden beslissing een omheining met betonnen bouwblokken van minstens 3,2 meter hoogte opgelegd, dienen alle toegangen te worden afgesloten met winddichte poorten en mag de opslag van stuifgevoelige stoffen hoogstens tot 0,5 meter onder de bovenrand van de betonblokken komen. Voor zover de bestreden beslissing daarmee oplegt dat op de kades een afsluitbare opslagruimte wordt voorzien, moet vastgesteld worden dat ook dit niet zal volstaan voor het vermijden van opwaaiend stof. De poorten zullen nog steeds open gaan, en er wordt niet voorgeschreven hoe lang deze open mogen zijn, zodat de opslagplaatsen van de verzoekende partij (13 meter verderop) nog steeds stofhinder zullen ondervinden. De bestreden beslissing motiveert niet op deugdelijke wijze waarom deze afwijking kan worden toegelaten in het licht van de hierboven geschetste hinder.

7. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat conform artikel 5.2.1.5, § 5, van Vlarem II langsheen de randen van de inrichting een groenscherm van minstens 5 meter breedte wordt aangelegd, tenzij anders bepaald in de vergunning, en deze bepaling niet voorziet in een bijzondere motiveringsplicht. Niettemin wordt in het bestreden besluit de verleende afwijking op het groenscherm wel degelijk voldoende gemotiveerd. Bovendien dienen deze overwegingen te worden samengelezen met de rest van de motivering van het bestreden besluit, waarbij de gevraagde afwijking om de doorgangen open te mogen laten niet wordt toegestaan, en wordt overwogen dat de opslag op de kades

omgeven dient te zijn met betonbouwblokken met een hoogte tot 3,2 meter en de hoogte van de opslag van stuifgevoelige stoffen aan de kaaien 0,5 meter onder de rand van de betonblokken dient te blijven. Tevens worden bijzondere voorwaarden opgelegd teneinde stofhinder tot een minimum te herleiden, met inbegrip van het verhogen van de luchtvochtigheidsgraad door verneveling waardoor het stof niet over de muren geblazen zal worden. Anders dan de verzoekende partij laat uitschijnen is het dus geenszins zo dat er sprake is van verzameld “geblokkeerd stof” dat blijft liggen en over de afsluiting heen geblazen zal worden. De kritiek van de verzoekende partij is volgens de verwerende partij hoe dan ook in essentie loutere opportunitetskritiek, nu in het bestreden besluit wel degelijk gemotiveerd wordt waarom de afwijking op het groenscherm kan worden toegestaan. De Raad van State kan geen kennis nemen van opportunitetskritiek, nu het aan de verzoekende partij toekomt om aan te tonen dat de motieven feitelijk onjuist of kennelijk onredelijk zijn.

8. De tussenkomenende partij werpt in haar memorie op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het middel aangezien de maatregelen die in de plaats worden gesteld van het groenscherm veel efficiënter zijn voor de indijking van eventuele stofemissies op het terrein. Wat de ongegrondheid van het middel betreft, verwijst de tussenkomenende partij naar het rapport van de MER-deskundige lucht van 12 januari 2016 en het advies van de Provinciale Milieuvergunningscommissie. Het staat vast dat de toegestane afwijking op het optrekken van een groenscherm zorgvuldig werd genomen en afdoende gemotiveerd en dat de verplichting werd vervangen door een aantal veel efficiëntere maatregelen met het oog op het beperken van mogelijke hinder, zoals ook blijkt uit de motivering van de bestreden beslissing. Het aanleggen van een groenscherm is overigens geen verplichting waarvan niet kan worden afgeweken. De afwijking werd zorgvuldig gemotiveerd.

Beoordeling

9. Onder Deel 5 Sectorale milieuvoorwaarden voor ingedeelde inrichtingen, Hoofdstuk 5.2 Inrichtingen voor de verwerking van afvalstoffen, Afdeling 5.2.1 Algemene bepalingen, luidt artikel 5.2.1.5, § 5, van Vlarem II, zoals geldig ten tijde van de bestreden beslissing, als volgt:

“Tenzij anders bepaald in de milieuvergunning wordt langsheen de randen van de inrichting een groenscherm van minstens 5 m breedte aangelegd. Het groenscherm bestaat uit streekeigen laag- en hoogstammige dichtgroeïende gewassen. De exploitant neemt de nodige maatregelen om zo snel mogelijk een efficiënt groenscherm te bekomen. Voor nieuwe inrichtingen wordt het groenscherm aangeplant zodra de bouwwerken dat toelaten en het plantseizoen is aangebroken. Indien geen bouwwerken worden uitgevoerd, wordt het groenscherm aangeplant in het eerste plantseizoen dat bij de aanvang van de uitbating aansluit”.

10. De verzoekende partij betoogt terecht dat van de sectorale voorwaarde van een groenscherm van minstens 5 meter breedte die langsheen de randen van de inrichting voor de verwerking van afvalstoffen dient te worden geplaatst, niet zonder bijzondere motivering kan worden afgeweken. In de bestreden beslissing wordt niet onderzocht of de door de exploitant voorgestelde maatregelen gelijkwaardige waarborgen bieden als een groenscherm opgelegd in artikel 5.2.1.5, § 5, van Vlarem II. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij de gevraagde afwijking gunstig beoordeelt enerzijds omdat “het grootste deel van de opslag aan het zicht wordt onttrokken aangezien het overgrote deel van het afval in de open hallen ligt en het bouw- en steenpuin dat buiten ligt, wordt afgeschermd door middel van betonnen bouwblokken”, en anderzijds “dat de exploitant stelt dat het zeer moeilijk is om een voldoende breed groenscherm te voorzien omwille van het verlies van plaats”. Deze overwegingen komen niet tegemoet aan het in het bestuurlijk beroep aangevoerde bezwaar dat de voorgestelde alternatieven van draadafsluiting met zichtdoek en klimop en betonnen bouwblokken de voorziene stofhinder niet zullen ondervangen. De verzoekende partij maakt integendeel aannemelijk dat deze alternatieven niet als evenwaardig kunnen worden beschouwd wat het tegengaan van die stofhinder

betreft. De omstandigheid dat er onvoldoende plaats is voor een groenscherm van minstens 5 meter breedte, dient de vergunningverlenende overheid er eerder toe doen besluiten dat de gevraagde activiteiten, die op die plaats niet aan de sectorale milieuvoorwaarden kunnen voldoen, niet kunnen worden vergund.

11. Het derde middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 29 september 2016 houdende uitspraak over het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 18 februari 2016, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de BVBA Afbraakwerken Van Kempen voor een nieuwe inrichting voor afbraakwerken, gelegen aan de Westkaai 21 te Merksem.

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 een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys