

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 69.859 van 20 november 1997
in de zaak A. 75.076/VII-15.697.**

In zake : de n.v Textielveredelingsindustrie SWINKELS,
die woonplaats kiest bij
Advocaat H. SEBREGHTS,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Mechelsesteenweg 33

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaten M. BOES en W. MERTENS,
kantoor houdende te BERINGEN,
Scheigoorstraat 5.

DE VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v.
Textielveredelingsindustrie SWINKELS op 24 juli 1997
heeft ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging
te vorderen van "het besluit van de Vlaamse Minister van
Leefmilieu en Tewerkstelling houdende uitspraak over de
beroepen aangetekend tegen de beslissing nr.
023.03.00/2532 DD. 28 november 1996 van de Bestendige
Deputatie van de provincieraad van Limburg houdende
verlenen van de vergunning aan de N.V. TEXTIEL-
VEREDELINGSINDUSTRIE SWINKELS, Wijshagerstraat 33 te
3960 Bree, voor de verdere exploitatie van een TEXTIEL-
VEREDELINGSBEDRIJF, alsmede voor de verandering door
uitbreiding Ref. Amv/00012001/602";

Gelet op de wetten op de Raad van State,
gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de ar-
tikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door
Adjunct-auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan
partijen;

Gelet op de beschikking van 5 september 1997
waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 2 oktober
1997;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter
M.-R. BRACKE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat
H. SEBREGHTS, die verschijnt voor de verzoekende partij,
en van Advocaat W. MERTENS, die verschijnt voor de
verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur
E. LANCKSWEERDT;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de
wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari
1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak als
volgt kunnen worden samengevat :

1.1. De verzoekende partij is een bedrijf dat
textiel bedrukt en beschikt zelf over een afvalwater-
zuiveringsinstallatie. Uit de neergelegde stukken blijkt
dat de verzoekende partij terecht stelt steeds een
voortrekkersrol te hebben gespeeld op het vlak van
milieubehoud.

De aanvankelijke exploitatievergunning van
het bedrijf dateert van 2 maart 1967, voor een periode
van 30 jaar. Daarna volgen een uitbreidingsvergunning op
6 mei 1976, een lozingsvergunning op 11 december 1986,

een uitbreidingsvergunning op 23 april 1987, een uitbreidingsvergunning op 27 maart 1992, een wijzigings-/uitbreidingsvergunning op 18 november 1992.

1.2. Op 29 juni 1996 vraagt het bedrijf de hernieuwing van de vergunning, alsook de verandering door uitbreiding met een aantal activiteiten.

Tijdens het openbaar onderzoek wordt een bezwaarschrift ingediend dat betrekking heeft op geurhinder.

1.3. Op 28 november 1996 verleent de bestendige deputatie een vergunning waarbij, naast de sectoriële voorwaarden, ook de door de adviesverlenende instanties gevraagde bijzondere voorwaarden worden opgelegd. Belangrijk voor voorliggend beroep zijn de opgelegde normen voor het afvalwater, die strenger zijn dan de voorwaarden die bestaan voor de betrokken sector.

1.4. Op 19 december 1996 tekent de verzoekende partij beroep aan bij de verwerende partij. Zij voert volgende bezwaren aan :

- de bijzondere voorwaarden zijn niet gemotiveerd, hetgeen in strijd is met artikel 3.3.0.1. van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (VLAREM II);
- de uiterst strenge lozingsnormen hebben geen wettelijke basis; alhoewel het bedrijf loost in de rioleering zijn de opgelegde normen strenger dan die voor lozing in oppervlaktewater; de opgelegde normen zijn onhaalbaar en discriminerend;
- het verbod op reiniging van de af te voeren verpakkingen van verven, pasta's en gevaarlijke stoffen is een verregaande inmenging in de bedrijfsvoering, en heeft geen enkele relevantie qua milieu-impact.

1.5. Eveneens op 19 december 1996 tekent de n.v. AQUAFIN beroep aan tegen de verleende vergunning, omdat de specifieke eigenschappen van het te lozen afvalwater het voor de n.v. AQUAFIN onmogelijk maken het water in haar R.W.Z.I. nog verder te zuiveren, en het de werking van haar R.W.Z.I. ook zal bemoeilijken.

De n.v. AQUAFIN vraagt de lozing in de riolering te verbieden, of bijkomende technieken op te leggen zodat de door haar later te verrichten zuivering mogelijk wordt.

1.6. Na het inwinnen van diverse adviezen, wordt op 21 mei 1997 het bestreden besluit genomen.

Het beroep van de n.v. AQUAFIN wordt ongegrond verklaard, het beroep van de verzoekende partij wordt wel gegrond verklaard en de beslissing van de bestendige deputatie wordt gewijzigd in die zin dat de strenge lozingsnormen van de in eerste aanleg genomen beslissing behouden blijven, maar pas met ingang van 1 mei 1999, dit na een aanpassingsperiode tijdens dewelke de verzoekende partij een studie moet opmaken "waarin de afkoppelingsmogelijkheden worden onderzocht naar de technische haalbaarheid en kostprijs en welke de impact zal zijn van het geloosde afvalwater op de kwaliteit van de ontvangende waterloop". Tevens moet worden onderzocht welke normen technisch haalbaar zijn met de fysico-chemische zuivering in combinatie met het bufferbekken (artikel 2, 1°).

Voorts wordt artikel 2 dat slaat op de verpakkingen van verven, pasta's en gevaarlijke stoffen als volgt gewijzigd :

"2°. De verpakkingen van verven, pasta's en gevaarlijke stoffen, die niet hergebruikt worden in het bedrijf, mogen niet gereinigd worden in het bedrijf. De niet-gerecupereerde resten van verf- en drukpasta's, met uitzondering van het spoelen van de retourverpakkingen, mogen niet in de waterzuivering verwerkt worden. Ze dienen apart ingezameld te worden en meegegeven worden met een erkend ophaler",

en wordt volgende bijzondere voorwaarde toegevoegd :

"3. Tegen 1 januari 1998 dient het bedrijf op eigen kosten een studie op te maken i.v.m. de opslag van de gevaarlijke producten. Hieruit dient te blijken op welke wijze de afstandsregels uit titel II van het Vlarem binnen het bedrijf gerespecteerd worden. Deze studie wordt bezorgd aan de afdeling Milieuvergunningen en de afdeling Milieu-inspectie";

2. Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

2.1. Overwegende dat de verzoekende partij in een eerste middel de schending aanvoert van de artikelen 14 en 20 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (milieuvergunningsdecreet), van de artikelen 3.3.0.1., 4.1.2.4., § 1 en § 2 en 5.3.2.4., § 6, van het Vlarem II, van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van het gelijkheidsbeginsel; dat in een eerste onderdeel de verzoekende partij in essentie aanvoert dat de vergunningverlenende overheid weliswaar bijzondere exploitatievoorwaarden kan opleggen met het oog op de bescherming van de mens en het leefmilieu en inzonderheid met het oog op de handhaving of het bereiken van de in deel II van het Vlarem II opgenomen milieukwaliteitsnormen, maar dat deze bijzondere voorwaarden moeten worden gemotiveerd, hetgeen in casu niet is gebeurd; dat zij desbetreffend aanklaagt dat zij vanaf 1 mei 1999 bepaalde zeer strenge normen moet naleven terwijl nog moet worden onderzocht of deze wel technisch haalbaar zijn hetgeen een

intrinsieke tegenstrijdigheid uitmaakt, dat er nergens wordt gemotiveerd waarom zij slechts twee jaar krijgt om de door de overheid opgelegde strengere normen te halen, zo die haalbaar zouden zijn en zo daarvoor de Best Beschikbare Technieken (BBT) beschikbaar zouden zijn; dat zij opmerkt dat zij weliswaar bij de vergunningsaanvraag bij wijze van voorbeeld per vergissing de laagste eenmalig gemeten waarden had bijgevoegd, dit op basis van een monstername op 11 januari 1996, zijnde een uitzonderlijke productiedag zonder verstoringen en met een uitzonderlijk positief effect op het afvalwater zowel qua hoeveelheid geloosd water als qua graad van vervuiling, dat de bestendige deputatie deze laagste gemeten waarden als norm had opgenomen in haar besluit hetgeen aannemelijk is, maar dat zij, de verzoekende partij, in beroep deze fout in overleg met de Vlaamse Milieumaatschappij heeft rechtgezet en dat zij in haar brief van 10 februari 1997 aan evengenoemde maatschappij heeft uitgelegd waarom de opgelegde normen niet kunnen worden gehaald en heeft voorgesteld om binnen twee jaar verdere concrete doelstellingen af te spreken; dat zij ook nog de motiveringsplicht geschonden acht doordat nergens wordt gemotiveerd waarom normen worden opgelegd die strenger zijn dan de thans geldende normen voor afvalwater en zelfs voor drinkwater, noch waarom verschillende omrekeningsfactoren worden gehanteerd voor de maximaal toegestane dagvrachten; dat zij in concreto uiteenzet dat de in het besluit opgelegde norm voor cadmium en kwik een maximale concentratie voorschrijft van respectievelijk 1 µg/l en 0,5 µg/l, terwijl voor oppervlaktewater en voor drinkwater een maximum van 5 µg/l geldt en terwijl cadmium een stof is die niet eens voorkomt in de door haar gebruikte grond- en hulpstoffen; dat zij tenslotte betoogt dat in de huidige stand van de techniek voor sommige van de opgelegde normen zelfs geen analyse mogelijk is, hetgeen zou blijken uit twee brieven vanwege CENTEXBEL en LISEC; dat zij in het tweede onderdeel nogmaals aanklaagt dat het

bestreden besluit zonder motivatie normen oplegt waarvoor geen BBT beschikbaar zijn, dat impliciet wordt toegegeven dat de normen technisch niet haalbaar zijn, terwijl zelfs strengere normen worden opgelegd dan voor oppervlaktewater, alhoewel in de riolering wordt geloosd; dat zij in het derde onderdeel doet gelden dat artikel 4.1.2.1., § 1, van het Vlarem II aan de exploitant oplegt dat hij als normaal zorgvuldig persoon steeds de BBT toepast en dat § 2 van hetzelfde artikel stelt dat hij geacht wordt aan deze verplichting te voldoen wanneer hij de voorwaarden van dat besluit of die van zijn milieuvergunning naleeft, terwijl de bestreden beslissing naast de bestaande sectorale voorwaarden vanaf 1 mei 1999 veel strengere bijzondere voorwaarden oplegt, zonder te motiveren waarom de sectorale normen in casu niet volstaan;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in essentie betoogt dat het opleggen van de bijzondere vergunningsvoorwaarden rechtstreeks voortvloeit uit de informatie die door de verzoekende partij zelf werd aangebracht, dat het opnemen van een overgangsperiode het gevolg is van het feit dat tijdens de beroepsprocedure duidelijk is geworden dat deze voorwaarden "niet onmiddellijk en steeds haalbaar zijn", dat de niet schrapping van de bijzondere voorwaarden in het bestreden besluit wordt gemotiveerd door verwijzing naar het onderzoek dat thans nog loopt naar de optimalisatie van de waterzuivering, meer specifiek naar de mogelijkheid van hergebruik van behandeld afvalwater, dat het trouwens de intentie van het bedrijf is om op termijn naar een nullozing te streven, dat in het bestreden besluit ook wordt gewezen op de dimensionering en de bouw van een bufferbekken, waardoor de pieklozingen zullen worden afgevlakt, dat in zoverre de toepassing van de B.B.T. wordt opgelegd, zij opmerkt dat er altijd technieken bestaan die de reductie van afval kunnen bewerkstelligen of zelfs het produceren van afval kunnen

voorkomen en dat de verzoekende partij een feitelijke onjuistheid begaat door te stellen dat het opleggen van de bijzondere voorwaarde in causaal verband staat met de best beschikbare technologie waarnaar in het bestreden besluit wordt verwezen;

2.3.1. Overwegende dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift toegeeft dat de door de bestendige deputatie in eerste aanleg opgelegde bijzondere lozingsnormen gebaseerd waren op waarden die zij zelf, evenwel per vergissing, bij haar milieuvergunningsaanvraag had opgegeven; dat uit het administratief dossier kan worden afgeleid dat de verzoekende partij tijdens de beroepsprocedure die vergissing heeft doen rechtzetten; dat zij met name in haar beroepsschrift heeft aangevoerd dat de in eerste aanleg opgelegde normen niet haalbaar zijn en dat zij in haar brief van 10 februari 1997 aan de Vlaamse Milieumaatschappij heeft laten weten dat de voorgestelde normen geïnspireerd zijn door "combinaties van een milieubewust engagement en een volgens BBT, produktiemogelijkheid voor de toekomst" en dat wellicht over twee jaar verdere concrete doelstellingen kunnen worden afgesproken; dat dienaangaande de Vlaamse Milieumaatschappij in haar advies schrijft :

"(...) op basis van het door de N.V. SWINKELS ingediende milieuvergunningsaanvraagdossier. In dit dossier werden de betwiste normen aangehaald als de maximale concentraties en vuilvrachten die men kon behalen na zuivering. Aangezien de VMM streeft naar realistische vergunningen, waarin de opgelegde normeringen een weerspiegeling zijn van de werkelijke toestand hebben we hogervernoemde concentraties en vuilvrachten weerhouden in ons advies. Uit contact met het bedrijf, in het kader van dit beroep, blijkt dat men deze concentraties en vrachten zal trachten na te streven op lange termijn";

dat in de bestreden beslissing desaanvaande wordt overwogen :

"Overwegende dat de voorwaarden die zijn opgelegd in het bestreden besluit van de Bestendige Deputatie

zijn gebaseerd op de maximale concentraties en vuilvrachten die men na zuivering kon behalen, opgegeven door de exploitant in het aanvraagdossier; dat nu is gebleken dat men deze concentraties en vrachten nastreeft op lange termijn";

2.3.2. Overwegende dat met het bestreden besluit de intenties van de verzoekende partij werden omgezet in een verplichting deze na te leven binnen de twee jaar, termijn gebaseerd op plannen die de verzoekende partij in de loop van de procedure had medegedeeld om te verduidelijken dat de in de aanvraag opgegeven cijfers voorlopig niet haalbaar waren;

2.3.3. Overwegende dat naar luid van artikel 20 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (milieuvergunningsdecreet) de vergunningverlenende overheid bij het verlenen van een vergunning bijzondere exploitatievoorwaarden kan opleggen met het oog op de bescherming van de mens en het leefmilieu; dat te dezen de verwerende partij aan de verzoekende partij normen heeft opgelegd die strenger zijn dan de door de Vlaamse regering voor de bewuste sector uitgevaardigde milieuvoorwaarden en dat zij bijzondere exploitatievoorwaarden heeft opgelegd; dat het evenwel in het bestreden besluit een vruchteloos zoeken is naar enige motivering waarom te dezen het voor de bescherming van mens en milieu noodzakelijk is aan de verzoekende partij die strengere normen en bijzondere exploitatievoorwaarden op te leggen; dat de verwerende partij in haar nota ten onrechte verwijst naar de normen die door de verzoekende partij zelf werden aangebracht, nu tijdens de beroepsprocedure duidelijk was geworden dat die normen louter een streefdoel waren en geen realiteit; dat door in het bestreden besluit aan de verzoekende partij onder meer op te leggen om tijdens de overgangsperiode een studie op te stellen "waarin de afkoppelingsmogelijkheden worden onderzocht naar de technische haalbaarheid en kostprijs en welke de impact zal zijn van het geloosde

afvalwater op de kwaliteit van de ontvangende waterloop" en om te onderzoeken "welke normen technisch haalbaar zijn met de fysico-chemische zuivering in combinatie met bufferbekken", de verwerende partij zelf lijkt toe te geven dat het niet zeker is dat de aan de verzoekende partij opgelegde normen kunnen worden behaald; dat dit overigens ook blijkt uit het verweer van de verwerende partij aangebracht tegen het door de verzoekende partij uiteengezet moeilijk te herstellen ernstig nadeel waar zij stelt dat het de verzoekende partij vrijstaat om desnoods een wijziging van de opgelegde voorwaarden te vragen, zo deze binnen de opgelegde overgangsperiode niet haalbaar blijken te zijn; dat de eerste drie onderdelen, gestoeld op de gebrekkige motivering, in de aangegeven mate ernstig zijn;

3. Overwegende dat volgende elementen uit de door de verzoekende partij gegeven uiteenzetting als een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen worden aangemerkt :

- Aangezien het technisch onmogelijk is tegen 1 mei 1999 de door de vergunning opgelegde lozingsnormen te halen, zal verzoekende partij verplicht zijn het bedrijf te sluiten.
- De verzoekende partij moet zelf uitzoeken of de opgelegde normen haalbaar zijn, en dit binnen een veel te korte termijn, en met intensieve investering in mensen en middelen, om alsdan na twee jaar vast te stellen dat de normen niet haalbaar zijn, en dat het bedrijf moet worden gesloten.

Voor kwik en cadmium is het nu reeds duidelijk dat het onmogelijk zal zijn binnen de termijn de normen na te leven. Voor cadmium komt het er zelfs op neer dat aan de verzoekende partij de verplichting wordt opgelegd om uit het door haar opgepompte grondwater zoveel cadmium te verwijderen dat er in het geloosde water minder cadmium aanwezig is dan de norm is voor

drinkwater en oppervlaktewater terwijl nochtans in het hele productieproces geen cadmium wordt gebruikt.

De kost van de ontwikkeling van technieken die nodig zijn om de opgelegde normen te halen staan in wanverhouding tot verzoeksters omzet, en overstijgen haar opdracht als producent.

Die hoge kost, geraamd op 100 miljoen over 3 jaar tegenover een omzet van 190 miljoen per jaar, brengt het voortbestaan van het bedrijf in het gedrang.

Zelfs indien de kost lager zou zijn, zou het doorrekenen in de verkoopprijzen verzoeksters concurrentiepositie doen verloren gaan, zodat ook in dit geval het bedrijf onherroepelijk zou teloorgaan.

- Het voor de sector in het algemeen gevoerde beleid houdt in dat er momenteel in opdracht van de verwerende partij onderzoek wordt gedaan naar de Best Beschikbare Technieken - naar wat technisch en economisch mogelijk is - waarna op basis daarvan milieuvergunningsoverwaarden zullen worden opgelegd met een redelijke aanpassingstermijn.

De verzoekende partij wordt geconfronteerd met het tegenovergestelde : er worden haar normen opgelegd waarvan niet zeker is of ze haalbaar zijn en het onderzoek naar de haalbaarheid moet door haar zelf worden bekostigd. Nu reeds is duidelijk dat een en ander niet haalbaar is en dat de bedrijfssluiting onafwendbaar is.

De andere bedrijven uit de sector zullen kunnen genieten van het eerder vermelde onderzoek, terwijl verzoekster reeds lang haar deuren zal hebben moeten sluiten;

4. Overwegende dat voldaan is aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen;

5. Overwegende dat wordt vastgesteld dat zowel de middelen als het door de verzoekende partij uiteengezet moeilijk te herstellen ernstig nadeel uitsluitend zijn gericht op de bijzondere lozingsnormen en voorwaarden opgelegd bij artikel 2, 1°, van het bestreden besluit; dat aangezien de in evengenoemd artikel opgelegde normen en voorwaarden kunnen worden afgesplitst van de overige bestanddelen van het bestreden vergunningsbesluit, de schorsing van de tenuitvoerlegging daarvan kan worden beperkt tot de tenuitvoerlegging van artikel 2, 1°,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Geschorst wordt de tenuitvoerlegging van artikel 2, 1°, van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling van 21 mei 1997 houdende het opleggen in beroep aan de n.v. Textielveredelingsindustrie SWINKELS van bijzondere lozingsnormen en exploitatievoorwaarden.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het geschorste besluit.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare
terechtzing, op zeventwintig november
1900 zeventennegentig, door :

Mevr. M.-R. BRACKE,
V. WAUTERS,

kamervoorzitter,
griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

M.-R. BRACKE.