

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 80.337 van 20 mei 1999
in de zaak A. 53.080/VII-12.133.**

In zake : de n.v. TANKTERMINAL,
die woonplaats kiest bij
Advocaat M. FAURE,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Mechelsesteenweg 210a

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat J. VAN DE VYVER,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Eglantierlaan 1, bus 22.

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de
n.v. TANKTERMINAL op 29 juli 1993 heeft ingediend om de
vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse
minister van leefmilieu en huisvesting van 24 mei 1993
waarbij haar beroep ingediend tegen de vergunning van
17 december 1990 voor de lozing van ander dan normaal
huisafvalwater in de openbare riolering ongegrond wordt
verklaard;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van
antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Adjunct-
auditeur C. ADAMS;

Gelet op de beschikking van 1 september 1998 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 12 maart 1999 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 22 april 1999;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat W. RAUWS die, loco Advocaat M. FAURE verschijnt voor de verzoe- kende partij en van Advocaat N. SERVAES die, loco Advocaat J. VAN DE VYVER verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord Adjunct-auditeur C. ADAMS, daartoe gemachtigd bij beslissing van de Auditeur-generaal van 19 maart 1998 in zijn eensluidend advies;

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

1. De gegevens van de zaak.

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

1.1. De verzoekende partij is een onderneming, actief in onder meer het reinigen van bedrijfsvoertuigen en het (inwendig) reinigen van tankwagens.

De verzoekende partij beschikt over een lozingsvergunning van de Vlaamse Waterzuiveringsmaatschappij (V.M.Z.) van 20 september 1986 voor het lozen van industrieel afvalwater op riool, vergunning die op 12 juli 1988 wordt gewijzigd.

Op 12 augustus 1989 bevestigt de V.M.Z. dat de verzoekende partij aan de opgelegde normen voldoet.

1.2. Op 16 november 1990 neemt de directeur-generaal van de V.M.Z. een besluit tot schorsing van de op dat ogenblik lopende lozingsvergunning dat als volgt is gemotiveerd :

"Gelet op de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, meer bepaald op artikel 5 & 3;

Gelet op het koninklijk besluit van 3 augustus 1976, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 12 juli 1985 en 4 november 1987, houdende algemeen reglement voor het lozen van afvalwater in de gewone oppervlaktewateren, in de openbare riolen en in de kunstmatige afvoerwegen voor regenwater;

Gelet op de vergunning nr GE12/9333/0053/0 van 12/07/1988 uitgereikt op naam van TANK TERMINAL NV, Dijkstraat 20, 9100 Lokeren voor het lozen van ander afvalwater dan normaal huisafvalwater in de openbare riolering van de Dijkstraat te Lokeren;

Gelet op de beslissing van de Raad van Bestuur van 23 oktober 1990 inzake de tijdelijke medeverwerking van voorgezuiverd afvalwater van tankcleaning bedrijven;

Gelet op de verslagen van de vergaderingen van 31/07/90, 23/10/90 en het eindverslag van 05/11/1990; Na onderzoek;"

1.3. Dit besluit wordt ter kennis gebracht van de verzoekende partij bij schrijven van 19 november 1990. In dat schrijven wordt aangekondigd dat de schorsing zal worden opgeheven en dat een aangepaste lozingsvergunning zal worden afgeleverd zodra de effluentkwaliteit van het bedrijfsafvalwater aan de oppervlaktewaternormen voldoet.

De verzoekende partij begint een procedure in kortgeding tegen deze schorsing bij de Voorzitter van de Rechtbank van Eerste Aanleg van Dendermonde.

1.4. Op 17 december 1990 neemt de directeur-generaal van de V.M.Z. een nieuw besluit, waarbij de (geschorste) vergunning van 20 september 1986 wordt ingetrokken, waarbij het schorsingsbesluit van 17 november 1990 wordt ingetrokken en waarbij een nieuwe lozingsvergunning aan de verzoekende partij wordt toegekend.

Ingevolge dit nieuwe besluit wijzigt de verzoekende partij haar eis in kort geding. Bij beschikking van de Voorzitter van de Rechtbank van Eerste Aanleg van Dendermonde van 26 december 1990 wordt de toekenning bevolen van een termijn van respijt aan verzoekende partij, verstrijkend op 30 juni 1991, om zich in regel te stellen met de voorwaarden voorzien in de lozingsvergunning van 17 december 1990.

1.5. De verzoekende partij tekent tevens hoger beroep aan tegen die nieuwe vergunning bij uitgebreid gemotiveerd beroepschrift van 27 december 1990.

In graad van beroep worden de volgende adviezen gegeven :

- bestuur milieuvergunningen op 6 april 1993 : bevestiging van de vergunning van 17 december 1990 op grond van de volgende motivering :

"In essentie reageerde het bedrijf tegen een te drastische oplegging van de voorwaarden voor lozing in de riool met normen oppervlaktewater.

Deze situatie is inmiddels reeds twee jaren verlopen zodat we voor wat betreft de termijn geen problemen hoeven te maken.

De actuele tendens is zelfs zo dat we altijd uitgaan van de bestaande lozingssituatie nl. gaat het geloosde afvalwater naar een rwzi of geschiedt de lozing rechtstreeks of via de openbare riolering in een oppervlaktewater ?

In dit geval wordt de vraag gesteld naar de capaciteit van de openbare rwzi en kan ze de aangevoerde vuilvracht verwerken ?

De vroegere VMZ heeft acties voorbereid tegen alle tankcleaningsactiviteiten ongeacht de ligging; zij had een algemene screening uitgevoerd en frekwente lozingen van zwarte lijststoffen vastgesteld; staps-

gewijs kwam men dan tot de lozingsverboden voor alle zulke activiteiten zonder willekeur.

De VMZ stelde dat tankcleaningsactiviteiten een afvalverwerkingsactiviteit uitoefenen en als dusdanig een totale zuivering moeten doorvoeren";

- Vlaamse Milieumaatschappij op 28 april 1993 : ongunstig voor het beroep;

- AQUAFIN op 14 maart 1993 : stelt voor de verzoekende partij te laten lozen op oppervlaktewater en niet meer op riool omdat ondertussen toch een goede kwaliteit zou zijn bereikt.

1.6. Bij het thans bestreden besluit van 24 mei 1993 wordt het beroep van de verzoekende partij echter afgewezen en wordt de vergunning van 17 december 1990 bevestigd;

2. De gegrondheid van het beroep.

2.1. Overwegende dat de verzoekende partij als tweede middel aanvoert wat volgt :

"Ingevolge de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (B.S., 12/9/1991) dienen vanaf 1/1/1992 de bestuurs-handelingen te worden gemotiveerd. De bestreden beslissing lijkt inderdaad onder de definitie in art. 1 van de wet te vallen en geen van de uitzonderingen uit art. 4 van de wet zijn van toepassing.

Ook voor het bestaan van deze wettelijke motive-ringsplicht had Uw Raad al regelmatig in zijn arres-ten beslist dat, ook al zijn sommige administratieve rechtshandelingen niet onderworpen aan een wettelijke motiveringsplicht, het toch zo is dat elke administratieve rechtshandeling dient te berusten op rechtens toelaatbare motieven die uit het administratief dossier dienen te blijken (R.v.St., nr. 22.289, 27/5/1982, Arr. R.v.St., 1982, 937).

In casu blijkt de motivering van het bestreden besluit bijzonder summier te zijn. Op p. 3 en 4 van het bestreden besluit worden enkele van de argumenten van verzoekende partij ter ondersteuning van het beroep gesynthetiseerd en die argumenten worden nauwelijks in het bestreden besluit beantwoord.

Het bestreden besluit stelt dan alleen summier dat acties door de VMZ zouden zijn voorbereid tegen alle tankcleaning activiteiten en dat dit zonder willekeur zou zijn uitgevoerd.

Verder wordt gesteld dat tankcleaning bedrijven een totale zuivering dienen uit te voeren. Deze summiere overwegingen van enkele lijnen op p. 4 van het bestreden besluit vormen op geen enkele wijze een antwoord op de uitgebreide argumentatie in het beroepschrift van verzoekster. Verzoekster heeft immers nooit betwist dat het afvalwater dient te worden gezuiverd en heeft ook zeer vergaande waterzuiveringssystemen aangebracht. De stelling van verzoekster dat de opgelegde normen in de eerste plaats niet voor alle tankcleaning bedrijven gelijk zijn, in de tweede plaats bij een normale tankcleaning operatie onhaalbaar zijn en in de derde plaats bestemd zijn voor oppervlaktewaterlozers en niet voor rioollozers, zoals verzoekster, worden in het bestreden besluit in het geheel niet beantwoord, waardoor de motiveringsplicht is geschonden";

2.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat het bestreden besluit uitvoerig verwijst naar de toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen, dat de overwegingen in het bestreden besluit de zeer uitvoerige motivering van de lozingsvergunning van 17 december 1990 bijtreden, dat dienvolgens de verzoevende partij uiteraard kennis had van al deze motieven door de vergunning van 17 december 1990 zelf, dat dienvolgens aan de vereisten van de wet van 29 juli 1991 is voldaan, zelfs nu die motivering niet volledig en letterlijk is hernomen in het bestreden besluit;

2.3. Overwegende dat in haar memorie van wederantwoord de verzoevende partij in essentie nog volgende elementen bijbrengt :

- het bestreden besluit motiveert in het geheel niet waarom er na de vergunning van 1988 plots een nieuwe vergunning in 1990 moest komen, noch waarom de verzoevende partij als rioollozer aan de normen van oppervlaktewaterlozer zou moeten voldoen.

- De verwijzing naar de verschillende wettelijke en reglementaire bepalingen volstaat niet als formele motivering.

- De andere motiveringen zijn van zeer algemene aard ("acties tegen alle tankcleaningsactiviteiten", "algemene screening", ...). Zij vormen geen antwoord op het uitgebreide verzoekschrift van de verzoekende partij.

De individuele omstandigheden moesten aangeduid zijn, een verwijzing naar algemene omstandigheden volstaat niet. Die algemene verwijzing verantwoordt niet waarom aan de normen als oppervlaktewaterlozer moet worden voldaan, noch waarom technische onhaalbare EOX-normen worden opgelegd, noch waarom er twee jaar na de vergunning uit 1988 midden een kortgedingprocedure plots een nieuwe vergunning met veel strengere normen volgt.

- Aangenomen dat de lozingsvergunning van 17 december 1990 voldoende was gemotiveerd, (quod non) neemt dit niet het motiveringsgebrek in de bestreden beslissing weg.

Trouwens, de motivering in de vergunning van 17 december 1990 betrof evenmin het concrete bedrijf van de verzoekende partij, doch had betrekking op een "algemene screening van de tankcleaningbedrijven".

De enige concrete motivering in de vergunning van 17 december 1990 had betrekking op de overbelasting van de rioolwaterzuiveringsinstallatie van Lokeren, die slechts een beperkt gedeelte van het afvalwater kon zuiveren. Die factor was echter te wijten aan de V.M.Z. en niet aan de verzoekende partij;

2.4.1. Overwegende dat de aanhef van de bestreden beslissing luidt als volgt :

"Gelet op de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging;

Gelet op het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, gewijzigd bij de decreten van 7 februari 1990, 2 december 1990 en 21 december 1990, inzonderheid op artikel 43;

Gelet op het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid, inzonderheid op artikel 57;

Gelet op het koninklijk besluit van 23 januari 1974 tot vaststelling van de modaliteiten en termijnen van het beroep ingesteld bij de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging;

Gelet op het koninklijk besluit van 3 augustus 1976, houdende algemeen reglement voor het lozen van afvalwater in de gewone oppervlaktewateren, in de openbare riolen en in de kunstmatige afvoerwegen voor regenwater gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 12 juli 1985 en 4 november 1987;

Gelet op het koninklijk besluit van 4 november 1987 houdende vaststelling van de basiskwaliteitsnormen voor de wateren van het openbaar hydrografisch net en tot aanpassing van het koninklijk besluit van 3 augustus 1976 houdende algemeen reglement voor het lozen van afvalwater in de gewone oppervlaktewateren, in de openbare riolen en in de kunstmatige afvoerwegen voor regenwater;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Executieve van 21 oktober 1987 tot vaststelling van de kwaliteitsdoelstellingen voor alle oppervlaktewateren van het openbaar hydrografisch net en tot aanduiding van de oppervlaktewateren bestemd voor drinkwater, zwembadwater, viswater en schelpdierwater;

Gelet op het koninklijk besluit van 2 augustus 1985 tot vaststelling van de sectoriële voorwaarden voor de lozing van afvalwater, afkomstig van de sector van de inrichtingen voor het reinigen van wagens en binnenschepen welke vloeibare producten transporteren, in de gewone oppervlaktewateren en in de openbare riolen;

Gelet op het koninklijk besluit van 18 maart 1987 tot vaststelling van de sectoriële voorwaarden voor de lozing, in de gewone oppervlaktewateren en in de openbare riolen, van cadmiumhoudend afvalwater en tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 november 1985 tot vaststelling van de sectoriële voorwaarden voor de lozing van afvalwater, afkomstig van de sector van de non-ferrometalen in de gewone oppervlaktewateren en in de openbare riolen;

Gelet op het koninklijk besluit van 30 maart 1987 tot vaststelling van de sectoriële voorwaarden voor de lozing, in de gewone oppervlaktewateren en in de openbare riolen, van afvalwater dat kwik bevat en afkomstig is van bedrijven behorende tot andere sectoren dan de electrolyse van alkalischloriden;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Executieve van 20 oktober 1992 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Executieve;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Executieve van 20 oktober 1992 tot delegatie van de beslissingsbevoegdheden aan de leden van de Vlaamse Executieve;

Gelet op het beroep op 28/12/1990 ingediend door de heer G. DE SMEDT, advocaat te Lokeren, Roomstraat 40, in naam van de NV TANKTERMINAL, met maatschappelijke zetel te 9160 Lokeren, Dijkstraat 7, tegen de vergunning op naam van de NV TANKTERMINAL voor de lozing van ander dan normaal huisafvalwater in de openbare riolering van de Dijkstraat te Lokeren, uitgereikt op 17/12/1990 door de Directeur van de Waterzuiveringsmaatschappij;

Gelet op het advies d.d. 06/04/1993 van het Bestuur Milieuvergunningen van de Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting;

Overwegende dat de beroeper in zijn beroepschrift volgende argumenten aanhaalt :

- ' - de lozing van de industriële afvalwateren geschiedt in een openbare riolering, waardoor zij de normen voor lozing op riool dient te verkrijgen; als rioollozer betaalde hij sinds jaren de heffing;
- zij stelt dat er reeds een fysico-chemische zuivering werd gebouwd en dat niettegenstaande de gedeeltelijke zuivering van de afvalwateren, stelde de VMZ in de motivering van de lozingsvergunning dat de RWZI Lokeren overbelast is, waardoor slechts een gedeelte van het aangevoerde afvalwater kan gezuiverd worden en de rest ongezuiverd in het oppervlaktewater wordt gepompt; zij stelt verder dat de VMZ niet het nodige heeft gedaan om het afvalwater te zuiveren;
- De VMZ verwijst naar de EEG-richtlijn van 04/05/76 (nr. 76/464) betreffende de verontreiniging veroorzaakt door het lozen van gevaarlijke stoffen in het aquatisch milieu en naar de ministeriële omzendbrief van 18/02/87 nr. AW/87-1 om een direkt verbod van lozing te verantwoorden; verder verwijst zij naar de RWZI die niet voldoet en dat dit de verantwoordelijkheid uitmaakt van de VMZ;
- de afvoer van het afvalwater zou haar maandelijks 2.209.200,-fr. kosten;
- met de nieuwe vergunning is er concurrentievervalsing opgetreden met anderen;
- een biologisch zuiveringsstation werd besteld en zou operationeel zijn tegen 30/06/91;
- de nieuwe normen zijn zelfs strenger dan deze voor lozing op een oppervlaktewater o.m. zwevende stoffen, cadmium, ijzer, enz...; verder geldt een algemeen lozingsverbod voor zwarte en grijze lijststoffen behalve de vernoemde in de

vergunning; geen enkel bedrijf kan van vandaag op morgen deze normen bereiken; zij stelt dat er negen maanden nodig zijn om aan de voorwaarden te kunnen voldoen';

Overwegende dat vroeger reeds door de VMZ akties zijn voorbereid tegen alle tankcleaningsactiviteiten ongeacht de ligging; dat een algemene screening is uitgevoerd en frekwente lozingen van zwarte lijststoffen zijn vastgesteld; dat men stapsgewijs dan is gekomen tot de lozingsverboden voor alle zulke activiteiten zonder willekeur; dat de VMZ meer bepaald stelde dat tankcleaningsactiviteiten een afvalverwerkingsactiviteit uitoefenen en als dusdanig een totale zuivering moeten doorvoeren;

Overwegende dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat de bestreden lozingsvergunning te bevestigen";

2.4.2. Overwegende dat de loutere verwijzing op algemene en neutrale wijze naar een reeks toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen niet als een motivering kan worden aangemerkt die de bestreden beslissing op afdoende wijze verantwoordt; dat na samenvatting van de argumenten van de beroepsindiener als motivering rest : de overweging "dat vroeger reeds door de VMZ akties zijn voorbereid tegen alle tankcleaningsactiviteiten ongeacht de ligging; dat een algemene screening is uitgevoerd en frekwente lozingen van zwarte lijststoffen zijn vastgesteld; dat men stapsgewijs dan is gekomen tot de lozingsverboden voor alle zulke activiteiten zonder willekeur; dat de VMZ meer bepaald stelde dat tankcleaningsactiviteiten een afvalverwerkingsactiviteit uitoefenen en als dusdanig een totale zuivering moeten doorvoeren"; dat uit die overweging kan worden afgeleid dat de aan de verzoekende partij opgelegde lozingsnormen aan alle tankcleaningbedrijven werden opgelegd om reden dat zij een afvalverwerkingsactiviteit uitoefenen; dat daarmede de indruk wordt gewekt dat voor alle tankcleaningactiviteiten ofwel een normatief besluit ofwel een beleidslijn werd toegepast; dat in de eerste hypothese uit de formele motivering zou moeten blijken welk besluit alsdan werd toegepast, hetgeen evenwel niet het geval is; dat in de tweede hypothese het gaat om de uitoefening van een

appreciatiebevoegdheid en dat alsdan uit het besluit zou moeten blijken waarom die beleidslijn in het concreet geval op het bedrijf van de verzoekende partij werd toegepast, hetgeen evenmin het geval is; dat dit des te meer klemmt nu de verzoekende partij in haar bezwaarschrift had aangevoerd dat de opgelegde normen -die deels zelfs strenger zijn dan voor lozing in oppervlaktewateren terwijl de verzoekende partij loost in riool- niet voor alle tankcleaningbedrijven gelijk zijn en uit het verweer van de verwerende partij bij het vierde middel, houdende de schending van het gelijkheidsbeginsel, onomstootbaar blijkt dat in weerwil van de in het bestreden besluit opgenomen motivering niet aan alle tankcleaningbedrijven dezelfde normen werden opgelegd, dit in acht genomen specifieke concrete omstandigheden; dat de verwerende partij vruchteloos doet gelden dat de concrete motivering voor het opleggen aan de verzoekende partij van die strenge lozingsnormen moet worden gevonden in het in eerste aanleg genomen besluit van 17 december 1990; dat, immers, nergens uit het bestreden besluit kan worden opgemaakt dat de motieven van de beroepen beslissing eveneens de motieven zijn waarop de bestreden beslissing is gestoeld; dat het tweede middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting van 24 mei 1993 waarbij het beroep van de N.V. TERMINAL ingediend tegen de vergunning van 17 december 1990 voor de lozing van ander dan normaal huisafvalwater in de openbare riole-ring ongegrond wordt verklaard.

Artikel 2.

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

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twintig mei 1900 negenennegentig, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.