

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 80.643 van 3 juni 1999
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.

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. Textielveredelingsindustrie SWINKELS op 24 juli
1997 heeft ingediend om de vernietiging 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. TEXTIELVEREDELINGSINDUSTRIE
SWINKELS, Wijshagerstraat 33 te 3960 Bree, voor de
verdere exploitatie van een TEXTIELVEREDELINGSBEDRIJF,
alsmede voor de verandering door uitbreiding
Ref. Amv/00012001/602";

Gelet op het arrest nr. 69.859 van
20 november 1997 waarbij de schorsing van de tenuitvoer-
legging van het bestreden besluit wordt bevolen;

Gezien het verzoek tot voortzetting van de procedure van 2 januari 1998;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Adjunct-auditeur P. PROV00ST;

Gelet op de beschikking van 7 januari 1999 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 regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 31 maart 1999 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 6 mei 1999;

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 P. PROV00ST;

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 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 sectorale 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 riolering 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. De gegrondheid van het beroep.

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 Vlarem II, van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en "van het gelijkheidsbeginsel",

"Doordat, eerste onderdeel, het bestreden besluit in zijn artikel 2 een eerste reeks bijzondere vergunningsvoorwaarden oplegt voor een periode verstrijkend op 30 april 1999 en nadien zonder enige steekhoudende motivering strengere normen oplegt voor een periode vanaf 1 mei 1999, oplegt een studie te maken 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 tenslotte, oplegt te onderzoeken welke normen technisch haalbaar zijn met fysico-chemische zuivering in combinatie met een bufferbekken,

terwijl op grond van de art. 14 en 20 van het voornoemde decreet van 28 juni 1985, artikel 3.3.0.1. van het besluit van 1 juni 1995 van de Vlaamse Regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het zeer duidelijk is dat de vergunningverlenende overheid bij het verlenen van een milieuvergunning bijzondere vergunningsvoorwaarden 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 besluit opgenomen milieukwaliteitsnormen, doch daarbij uitdrukkelijk zegt dat dit enkel kan mits ze deze bijzondere voorwaarden motiveert, hetgeen in casu (in) het geheel niet gebeurd is";

dat in de uiteenzetting bij het 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 Vlarem II opgenomen milieukwaliteitsnormen, maar dat deze bijzondere voorwaarden moeten worden gemotiveerd, hetgeen in casu niet is gebeurd; dat zij vooral 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 éénmalig gemeten waarden had bijgevoegd, dit op basis van een monsternamen 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 onder meer als voorbeeld geeft de opgelegde norm voor cadmium, daar waar dit 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;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij vooreerst opmerkt dat zij uit het middel meent te mogen "opmaken" dat het bestreden besluit niet wordt betwist in zoverre het voorwaarden oplegt die gelden gedurende de overgangsperiode van twee jaar; dat wat de grond van het eerste onderdeel betreft, zij in essentie antwoordt 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 van twee jaar het gevolg is van het feit dat tijdens de beroepsprocedure duidelijk is geworden dat deze voorwaarden "niet onmiddellijk en steeds haalbaar zijn", dat ook om die reden aan de verzoekende partij werd opgelegd om een studie te laten opmaken "over de mogelijkheid tot afkop-

peling", 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 zij nog betoogt van oordeel te zijn in de bestreden beslissing beknopt maar duidelijk te hebben aangegeven welke de motieven waren die haar er toe hebben gebracht om de bijzondere voorwaarden die door de bestendige deputatie waren opgelegd deels te handhaven, zij het met uitstel van een termijn van twee jaar; dat zij opmerkt dat het geen betoog behoeft dat die bijzondere voorwaarden er toe strekken het leefmilieu te beschermen;

2.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord verwijst naar de memorie van antwoord, waaruit blijkt dat de verwerende partij zelf twijfels heeft bij de haalbaarheid van de opgelegde lozingsnormen, en waarin de verwerende partij stelt wel degelijk te hebben geweten dat de verzoekende partij de voorgelegde cijfers wenste te beschouwen als streefcijfers op lange termijn; dat, voorts, zij doet gelden :

"naar gelang er m.b.t. principiële elementen van de wetgeving, in casu de afwijking van de sectorale normen en daardoor het concurrentievervalsend karakter dat eruit voortvloeit, wordt afgeweken, die motivering in verhouding, d.w.z. uitvoeriger, meer dragend, moet zijn zodat het alsdan niet volstaat enkele nietszeggende stijlformules als redenen (die geen redenen zijn : zoals het verwijzen naar de eigen verstrekte informatie, terwijl men toegeeft dat men zich ervan bewust was dat het om streefwaarden ging en zonder na te denken over het concurrentievervalsend aspect, of, dat er altijd BBT's beschikbaar zijn zonder daarbij na te gaan of die wel betaalbaar zijn in casu) aan te halen om het te verantwoorden..

Verwerende partij had moeten motiveren waarom voor lozing in riolering strengere normen werden opgelegd dan diegene die gelden voor lozing in oppervlaktewater en waarom de sectorale normen niet volstaan. De vergunning geeft geen antwoord op de vraag waarom het voorgaande ter bescherming van mens en milieu noodzakelijk is";

2.4.1. Overwegende, wat de opmerking van de verwerende partij aangaande het voorwerp van het annulatieberoep betreft, dat de verzoekende partij in het eerste onderdeel in essentie aanvoert dat zonder afdoende motivering haar strengere lozingsnormen worden opgelegd dan de algemene en sectorale voorwaarden van toepassing op textielveredelingsbedrijven; dat die grief slaat zowel op de normen opgelegd tijdens als na de overgangsperiode; dat het gegeven dat bij de verdere concrete uiteenzetting de nadruk wordt gelegd op de strenge normen die na de overgangsperiode zullen worden toegepast niet toelaat te besluiten dat de verzoekende partij haar annulatieberoep heeft willen beperken tot de normen die gelden na de overgangsperiode; dat de exceptie niet kan worden aangenomen;

2.4.2.1. 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 in 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) is bepaald dat de vergunningverlenende overheid bij het verlenen van een milieuvergunning, "mits motivering bijzondere voorwaarden (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 2 van dit besluit opgenomen kwaliteitsnormen"; 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 lozingsnormen en dat zij bijzondere exploitatievoorwaarden heeft opgelegd;

2.4.2.2. Overwegende dat voor de normen opgelegd tijdens de overgangsperiode de bestreden beslissing als volgt is gemotiveerd :

"Overwegende dat de in de overgangsperiode opgelegde emissiegrenswaarden gebaseerd zijn op :

- de algemene en sectorale voorwaarden van toepassing op bedrijven die aan textielveredeling doen (bijlage 5.3.2.44° van titel II van het Vlarem);
- gegevens aangebracht door het bedrijf (monocyclische aromatische KWS, polycyclische aromatische KWS, Organochloorpesticiden, Gechloreerde bifenylen, Gechloreerde fenolen, Chloride, Totaal P, Kjeldal N, Mn, Fe, Ag, Zwevende stoffen en CVZ),
- analysegegevens (BVZ, maximaal geloosde concentratie),
- het ontwerpvoorstel voor PARCOM-aanbeveling inzake de BBT (A0X),

dat om de goede werking van de RWZI te vrijwaren en om pieklozingen te vermijden hieraan een dagvracht gekoppeld werd; dat deze gebaseerd is op de sectorale voorwaarden met de toepassing van de derde Noordzeeconferentie gekoppeld aan het aangevraagde debiet; dat deze derde Noordzeeconferentie stelt dat er een significante reductie (50 % en 70 % voor Pb, Cd en Hg) van de geloosde vuilvracht zware metalen dient bekomen te worden";

dat uit die motivering niet kan worden opgemaakt welke de redenen zijn waarom de bescherming van de mens en het leefmilieu noodzaakt dat strengere normen worden opgelegd dan deze vastgesteld bij Vlarem II; dat de verwijzing naar de goede werking van de RWZI enkel wordt aangewend om te motiveren waarom, naast de normen per geloosd volume, ook een maximale dagvracht wordt vastgelegd; dat wordt vastgesteld dat daarbij tegelijkertijd ook nog verwezen wordt naar de derde Noordzeeconferentie; dat het dan ook niet duidelijk is of de opgelegde dagvrachten nodig zijn voor de plaatselijke RWZI dan wel om te voldoen aan de derde Noordzeeconferentie; dat overigens in laatstgenoemd geval dergelijke normen als

algemene en sectorale vergunningsnormen in een reglementair besluit zouden moeten worden opgenomen;

2.4.2.3.1. Overwegende dat voor de beduidend strengere normen opgelegd na de overgangsperiode, het bestreden besluit als volgt is gemotiveerd :

"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";

2.4.2.3.2. Overwegende dat met die motivering evenmin wordt verantwoord waarom het voor de bescherming van mens en milieu noodzakelijk is aan de verzoekende partij normen en bijzondere exploitatievoorwaarden op te leggen die strenger zijn dan deze voor de betrokken sector door Vlarem II vastgesteld; dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord ten onrechte verwijst naar de normen die door de verzoekende partij zelf waren aangebracht; dat immers uit het administratief dossier blijkt dat de verzoekende partij tijdens de beroepsprocedure heeft duidelijk gemaakt dat normen die zij bij haar milieuvergunningaanvraag had opgegeven en waarop de in eerste aanleg opgelegde normen waren gebaseerd berustten op een vergissing en deze louter een streefdoel waren op lange termijn en geen realiteit; dat zij met name in haar beroepschrift 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 Milieu-maatschappij 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 Milieu-maatschappij in haar advies heeft gesteld :

"(...) 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 overigens ook in de bestreden beslissing zelf wordt erkend dat de opgegeven cijfers doelstellingen op langere termijn waren; dat de verzoekende partij ook nog terecht doet gelden dat het bestreden besluit intrinsiek tegenstrijdig is door strenge normen op te leggen terwijl in de bestreden beslissing, door het opleggen aan de verzoekende partij van de onder punt 1.6. omschreven studie, zelf wordt toegegeven dat het niet zeker is of die opgelegde strenge normen wel kunnen worden behaald;

2.4.3. Overwegende dat het eerste onderdeel van het eerste middel in de besproken mate gegrond is;

2.5. Overwegende dat wordt vastgesteld dat de middelen 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 vernietiging daarvan kan worden beperkt tot artikel 2, 1°,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt 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 vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op zeventuizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

De kosten van het annulatieberoep, bepaald op zeventuizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op drie juni 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.