

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 115.460 van 6 februari 2003
in de zaak A. 122.746/VII-27.029.**

In zake : de v.z.w. ACTIECOMITE TER BEVEILIGING VAN HET
LEEFMILIEU OP DE LINKEROEVER (ABLLO)
die woonplaats kiest bij
Advocaat H. VAN DOOREN,
kantoor houdende te HAMME,
Stationsstraat 50

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat B. STAELENS,
kantoor houdende te BRUGGE,
Bevrijdingslaan 4.

tussenkommende partijen :

1. de n.v. INDAVER,
die woonplaats kiest bij
Advocaten D. RYCKBOST en E. RYCKBOST,
kantoor houdende te OOSTENDE,
E. Beernaertstraat 80,
2. de n.v. AQUAFIN,
die woonplaats kiest bij
Advocaten I. COOREMAN en B. ASSCHERICKX,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Ninoofsesteenweg 643.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de v.z.w. ABLLO op 20 juni 2002 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en landbouw van 7 april 2002 houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen de beslissing van 23 augustus 2001 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende het verlenen van de vergunning aan de n.v. INDAVER B, voor het veranderen door uitbreiding van een bestaand en vergund industrieel afvalverwerkingsbedrijf, gelegen te 9120 Beveren-Waas (Kallo), Molenweg z.n. - Haven 1940;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 9 december 2002 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 23 januari 2003;

Gehoord het verslag van Staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat H. VAN DOOREN, die verschijnt voor de verzoekende partij, van Advocaat B. STAELENS die verschijnt voor het Vlaamse Gewest, van Advocaat D. RYCKBOST die verschijnt voor de eerste tussenkomende partij en van Advocaat I. COOREMAN die verschijnt voor de tweede tussenkomende partij;

Gehoord het andersluidend advies van Auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

I. Procedure

Overwegende dat de n.v. INDAVER met een verzoekschrift van 15 juli 2002 heeft gevraagd in het administratief kort geding te mogen tussenkomen; dat er grond is om het verzoek in te willigen;

Overwegende dat de n.v. AQUAFIN met een verzoekschrift van 15 juli 2002 heeft gevraagd in het administratief kort geding te mogen tussenkomen; dat zij de opdracht heeft gegund voor de verbrandingsinstallatie waarop de bestreden beslissing betrekking heeft; dat er grond is om het verzoek in te willigen;

Overwegende dat de niet in het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State voorziene geschreven stukken uit de debatten worden geweerd;

II. De feiten

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

1.1. De eerste tussenkomende partij baat in Beveren een afvalverbrandingsinstallatie uit, waarvoor een basisvergunning geldt tot 11 november 2012, met meerdere later vergunde uitbreidingen. Er worden onder meer reeds verbrandingsinstallaties geëxploiteerd (3 roosterovens). Het bedrijfsterrein ligt, volgens het bij besluit van de Vlaamse regering van 8 september 2000 vastgestelde gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren, in zeehavengebied.

1.2. Op 11 april 2001 dient de eerste tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor een afvalverbrandingsinstallatie waarin jaarlijks 233.000 ton slib van waterzuiveringsinstallaties zou worden verbrand samen met 233.000 ton hoogcalorisch afval. Het gaat om een installatie bestaande uit 3 wervelbedovens, met bijhorende inrichtingen.

Op 23 augustus 2001 verleent de bestendige deputatie de gevraagde vergunning.

1.3. Er wordt administratief beroep aangetekend door twee milieuverenigingen, waaronder de verzoekende partij. Deze werd als v.z.w. opgericht op 10 december 1976. Het maatschappelijk doel wordt in artikel 3 van de statuten omschreven als volgt:

"... heeft tot doel de belangen van natuur en milieu, in de breedst mogelijke betekenis te bestuderen, te behartigen en te verdedigen op de linker Schelde-oever en in het Waasland (in hoofdzaak Moerbeke, Stekene, Sint-Gillis-Waas, Beveren, Zwijndrecht, Kruibeke, Temse, Waasmunster en Sint-Niklaas). ABLLO VZW maakt deel uit van de Bond Beter Leefmilieu en ABLLO zal haar mening vormen, kenbaar maken en verdedigen over natuur- en milieu-aangelegenheden die het regionaal belang overstijgen".

Met betrekking tot de door de inrichting veroorzaakte gezondheidsrisico's laat de verzoekende partij in haar beroepsschrift -samengevat- het volgende gelden :

De nieuwe verbrandingsinstallatie vormt een ernstig gevaar voor mens en leefmilieu. Nochtans is een gezond leefmilieu een grondwettelijk recht.

Bij de verbranding ontstaan er schadelijke emissies die op hun beurt reageren na het verlaten van de schouw waardoor er bij de mensen wel schadelijke producten neerkomen die niet gemeten worden.

De Belgische overheid heeft de "POP's-overeenkomst" getekend met als doel de dioxines te bannen. Deze bouw is volledig in strijd met het "POP's-verdrag".

Deze installatie zorgt voor gezondheidsproblemen o.m. door de uitstoot van fijn stof. Dit kan nog steeds door de mazen van de mouwenfilter. Het eindrapport van het onderzoek 'Milieu en gezondheid' geeft duidelijk de gezondheidsgevolgen van verbrandingsovens weer op de gezondheidstoestand van de omwonenden. Ook de uitstoot van dioxines is schadelijk voor de gezondheid van de omwonenden;

1.4. In het kader van de beroepsprocedure worden verschillende adviezen verleend.

De afdeling Preventieve en Sociale Gezondheidszorg geeft, betreffende de uitstoot van zwaveldioxide het volgende advies:

"(...)

Samenvatting en advies:

- Het bedrijf is gelegen op de linkeroever tussen andere vervuilende bedrijven, in een industriegebied waar de luchtkwaliteit reeds aangetast is door bestaande industrie.
- De administratie gezondheidszorg is van oordeel dat er in het belang van de volksgezondheid hoogstens een stand-still in de evolutie van de luchtkwaliteit mag getolereerd worden en geen verdere stapsgewijze verslechtering, ook omdat de zone Antwerpen volgens Vlarem een speciale beschermingszone is.
- De geplande uitbreiding van de Indaver-verbrandingsinstallatie met 3 wervelbedovenlijnen betekent een belangrijke stap in de verdere aantasting van de luchtkwaliteit, o.m. door SO₂ lozingen.
- De NO_x-lozing wordt begrensd door de geplande denox-installatie.
- Na de ernstige problemen rond de huisvuilverbrandingsovens IHK te Edegem en de ISVAG-oven te Wilrijk met sluiting wegens milieuhygiënische en gezondheidsredenen, is de grootste voorzichtigheid geboden met nieuwe verbrandingsovens in of nabij de Antwerpse agglomeratie. Ook om deze reden is in het belang van de volksgezondheid een anticiperend voorkomingsbeleid noodzakelijk.

Advies:

Om bovenstaande redenen geeft de administratie gezondheidszorg :

- gunstig advies voor de geplande denoxinstallatie
- ongunstig advies voor de geplande uitbreiding van de bestaande installatie met drie wervelbedovenlijnen, tenzij er ook tijdens de geplande uitbreiding een ontzwavelingsinstallatie in gebruik genomen wordt zodat de SO₂-uitstoot niet toeneemt en de piekwaarden in belangrijke mate worden afgevlakt".

De Vlaamse Milieumaatschappij geeft een gunstig advies, waarin, met betrekking tot de zwaveldioxide-uitstoot het volgende wordt gezegd :

"(...) Enkel de immissiebijdragen van NO_x en SO₂ zijn tov de gemeten luchtkwaliteit min of meer relevant (7,8% voor NO_x en 4% voor SO₂ ter hoogte van het pluimmaximum voor het gemiddelde tov van een berekende achtergrondconcentratie) doch aanvaardbaar; (...)"

De OVAM adviseert eveneens gunstig. In het advies wordt onder meer gesteld wat volgt :

"(...)

- In de geplande situatie worden SO₂-immissieconcentraties berekend die, ter hoogte van het pluimmaximum, hooguit 11% van de WHO-richtwaarde bedragen. Ook van deze parameter worden geen effecten verwacht.

(...)

Enkel voor NO_x en SO₂ hebben de activiteiten van Indaver plaatselijk een relevante impact op de luchtkwaliteit. [...] De immissieconcentraties voor NO_x en SO₂ liggen ruim onder de toetsingswaarden voor het jaargemiddelde waaronder effecten op fauna en flora niet verwacht moeten worden".

Ook de afdeling Milieuvergunningen verleent een gunstig advies, waarin onder meer het volgende wordt gezegd :

"Overwegende dat de berekende SO₂-immissieconcentraties hooguit 11% van de WHO-richtwaarde zullen bedragen; (...)"

De Gewestelijke Milieuvergunningscommissie sluit zich hierbij aan en adviseert eveneens gunstig.

1.5. Op 7 april 2002 wordt de bestreden beslissing genomen : het beroep wordt verworpen en de vergunning wordt bevestigd. Er worden een aantal bijkomende bijzondere vergunningsvoorwaarden opgelegd.

Met betrekking tot de berekende immissies van pollutant in de omgevingslucht en betreffende de opvolging van de dioxine-emissie stelt de bestreden beslissing wat volgt :

"Overwegende dat de immissieconcentraties voor NO_x in de geplande situatie geen noemenswaardige effecten zullen geven; dat deze ter hoogte van het pluimmaximum berekend werden op circa 41 % van de richtwaarde van de WHO; dat door het verstrengen van de NO_x-norm de bijdrage nog lager zal zijn;

Overwegende dat de berekende SO₂-immissieconcentraties hooguit 11% van de WHO-richtwaarde zullen bedragen;

Overwegende dat de depositie van dioxines ter hoogte van het depositiepluimmaximum voldoet aan de grenswaarden van de CEM en de WHO; dat er wel een overschrijding ten opzichte van de strengste richtwaarden van de CEM-WHO werd berekend van circa 26 %; dat er van uitgaande dat de werkelijke dioxine-uitstoot van de wervelbedovens beduidend lager zullen liggen

dan de norm van 0,1 ng TEQ/Nm³, er wel aan deze richtwaarde zou voldaan zijn;

Met betrekking tot de opvolging van de dioxine-emissie

Overwegende dat de sectorale emissienormen voor de verbranding van huishoudelijk afval werden opgelegd in het beroepen besluit (VLAREM.V20A), met uitzondering van de norm voor NO_x, die dus wordt verstrengd; dat deze sectorale voorwaarden impliceren, conform artikel 5.2.3.3,6.1°, d, dat een continue dioxinebemonstering moet worden voorzien met minstens 2-wekelijks analyse";

III. Beoordeling

Overwegende dat wordt opgeworpen dat het beroep en de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging niet ontvankelijk zouden zijn; dat er vooralsnog geen noodzaak bestaat om over de opgeworpen excepties uitspraak te doen; dat een onderzoek van en een uitspraak over die excepties zich slechts zouden opdringen indien zou blijken dat de grondvoorwaarden voor schorsing van de bestreden beslissing vervuld zijn;

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 beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

Overwegende dat de verzoekende partij met betrekking tot het moeilijk te herstellen ernstig nadeel het volgende betoogt :

"In dit verband dient vooraf te worden gesteld dat aangenomen wordt dat milieuverenigingen de weerslag op het leefmilieu en de hinder die de omwonenden van een bepaalde inrichting zullen ondergaan, aanvoeren als een MTHEN .

In de feiten is aangegeven op welke korte afstand de vergunde inrichting is ingeplant van habitatrichtlijnen en, inzonderheid, van diverse woonkernen. De dorpskern van Doel bevindt zich op minder dan 3 km van de site. Ook diverse woonkorrels of gehuchten in de deelgemeente Kallo bevinden zich op zeer korte afstand. Ter illustratie kan worden verwezen naar het inplantingsplan dat verzoekster voorbrengt onder haar (stuk 5). Het gegeven dat de site planologisch is gelegen in zeehavengebied, doet geen afbreuk aan deze feitelijke vaststelling.

.....

Indien er geen schorsing volgt en de litigieuze inrichting hangende de annulatieprocedure wordt gebouwd en in werking gesteld, dan lijden mens en omgeving intussen een ernstig nadeel. De onaanvaardbare gezondheidseffecten

waarvan ook sprake in het advies van de APSG zijn irreversibel zodat het ook om een moeilijk te herstellen nadeel gaat.

De milieuhinder in de ruime zin van het woord die het gevolg zal zijn van de voorgenomen exploitatie (...) is globaal genomen dan ook te beschouwen als een moeilijk te herstellen en ernstig nadeel (zie bv. R.v.St., nr. 38.871, 27.02.1992, Arr.R.v.St., 1992 en R.v.St., nr. 42.006, 18.02.1993, Arr.R.v.St., 1993).

Het MTHEN kan niet alleen worden gevonden in de ingrijpende en irreversibele effecten voor het leefmilieu in het algemeen en de menselijke gezondheid van de omwonenden in het bijzonder, maar ligt ook besloten in de gevolgen die deze inrichting zal hebben voor het globale afvalstoffenbeleid. Wanneer een dergelijke capaciteit wordt vergund vervalt alle druk om te zoeken naar mogelijkheden op vlak van preventie, hergebruik en recyclage. Wanneer er geen schorsing volgt en de exploitatie kan worden aangevat dan zal er evenmin nog worden geïnvesteerd in de ontwikkeling en implementatie van BBT-verwijderingstechnieken als vergassing, pyrolyse of plasmatechnologie. Van zodra een dergelijke investering is gedaan, dient deze een bedrijfs-economisch rendement te halen en wordt de ontwikkeling en implementatie van alternatieve verwijderingstechnologieën minstens voor de afschrijvingsduur van de installatie gehypothekeerd";

Overwegende dat de verwerende partij daartegenover stelt dat in het verzoekschrift enkel vage, niet gestaafde, beweringen staan, dat de loutere aanwezigheid van bijzondere beschermingszones en woonkernen niet volstaat om van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel te kunnen spreken en dat de verzoekende partij geen belang heeft bij de schorsing van de bestreden beslissing "nu de schorsing van de bestreden beslissing het door de verzoekende partij beoogde effect niet kan hebben" omdat het administratief beroep van de verzoekende partij niet schorsend was; dat zij in dat verband volgende redenering ontwikkelt :

"Dit heeft als gevolg dat het feit dat mocht de kwestieuze beslissing geschorst worden zij daardoor onwerkzaam wordt - doch niet uit het rechtsverkeer verdwijnt. De verwerende partij is niet gehouden om de beslissing op zich aan te passen, zij moet dat pas doen na een vernietiging door Uw Raad, zodat de beslissing van de bestendige deputatie weer uitwerking krijgt. Met deze beslissing werd de vergunning net verleend ";

Overwegende dat de eerste tussenkomende partij, met verwijzing naar het milieu-effectenrapport, het nadeel hypothetisch en onzeker noemt; dat zij op basis van dit verslag stelt dat de te verwachten effecten verwaarloosbaar zijn; dat zij verder een aantal beschouwingen wijdt aan de SO₂-emissies, waarin ze uiteenzet dat het milieu-effectenrapport en de evaluatienota werden opgesteld op basis van gegevens van vóór augustus 2001; dat nadien evenwel een betere rookgaswassing op de bestaande ovens werd in gebruik genomen, die leidde tot een aanzienlijke vermindering van de emissie (waar dus noch het milieu-effectenrapport noch in de evaluatienota rekening mee werd gehouden); dat het milieu-effectenrapport werd opgesteld uitgaande van de minst gunstige veronderstellingen, en de te verwachten

effecten overschat; dat zij stelt dat de uitstoot van SO₂ door Indaver lager zal zijn dan in 1999; dat, steeds volgens de eerste tussenkomende partij, aan de voorwaarden van de afdeling Preventieve en Sociale Gezondheidszorg is voldaan, aangezien wel degelijk een ontzwaveling is voorzien (MER, pagina 104), dat de reële uitstoot zal dalen en 'de piekwaarden veroorzaakt door de tussenkomende partij in belangrijke mate worden afgevlakt'; dat zij vervolgens gedetailleerd kritiek levert op de argumenten van het advies van de afdeling Preventieve en Sociale Gezondheidszorg; dat zij ook stelt dat de gevorderde schorsing voor de verzoekende partij geen nut zou opleveren, omdat de beslissing van de bestendige deputatie herleeft;

Overwegende dat de tweede tussenkomende partij het aangevoerde nadeel hypothetisch en niet zeker noemt, gezien er ernstige voorzorgsmaatregelen worden genomen en gezien de concentraties van de stoffen die vrijkomen laag zijn;

Overwegende dat de verzoekende partij in haar beroepsschrift in het kader van de administratieve procedure in de eerste plaats op zeer algemene wijze heeft geponeerd dat de exploitatie van de nieuwe afvalverbrandingsoven in de nabijheid van een woonomgeving ernstig gevaar oplevert voor de mens en het leefmilieu vooral wegens het gevaar voor schadelijke emissies; dat zij vervolgens gewezen heeft op de gevaren veroorzaakt door de uitstoot van dioxines en fijn stof; dat deze gegevens werden onderzocht en weerlegd, zowel in de adviezen van OVAM, de Vlaamse Milieumaatschappij, de afdeling Milieuvergunningen en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie als in de bestreden beslissing zelf, die terzake op zeer uitgebreide wijze is gemotiveerd; dat de verzoekende partij in haar middelen geen kritiek levert op de inhoud van de motieven die in de bestreden beslissing werden gegeven als antwoord op de door haar, in verband met het gevaar voor de volksgezondheid in het beroepsschrift geformuleerde grieven, noch beweert dat deze beslissing die grieven onbesproken laat; dat -wat het concrete gezondheidsrisico betreft- alleen wordt voorgehouden dat de verwerende partij is voorbijgegaan aan het negatief advies dat de afdeling Preventieve en Sociale Gezondheidszorg in het kader van de administratieve procedure heeft gegeven; dat dit advies, dat afweek van datgene dat door dezelfde adviserende instantie in eerste aanleg werd gegeven, prima facie moet worden gerelativeerd; dat het immers een voorwaardelijk advies is, nu voorbehoud werd gemaakt wegens het ontbreken van een ontzwavelingsinstallatie; dat de eerste tussenkomende partij, zonder op dit vlak door de verzoekende partij te worden tegengesproken, beweert dat zij als voorzorgsmaatregel onder meer een uitgebreide rookgaswassing heeft voorzien, waardoor effectief de zwaveloxiden uit de rookgassen worden verwijderd zodat er

een ontzwavelingsinstallatie is; dat bovendien de vertegenwoordiger van de afdeling Preventieve en Sociale Gezondheidszorg tijdens de vergadering van de gewestelijke Milieuvergunningscommissie het door deze instantie verleende gunstig advies mee heeft goedgekeurd; dat derhalve door de verzoekende partij niet op overtuigende wijze wordt aangetoond dat de bestreden beslissing de gezondheidsrisico's van de gevraagde inrichting niet in ogenschouw zou hebben genomen, en geen maatregelen zou hebben onderzocht en opgelegd die dit gevaar tot een aanvaardbaar risico beperken; dat evenmin wordt aangetoond dat de overblijvende hinder tijdens de duur van de annulatieprocedure een dermate ernstig karakter zou vertonen voor de gezondheid van de omwonenden dat een schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing aangewezen is; dat immers om de hoger uiteengezette redenen noch de door de verzoekende partij aangebrachte gegevens, die in het verzoekschrift overigens zeer vaag worden omschreven, noch het door de afdeling Preventieve en Sociale Gezondheidszorg in haar in het kader van de beroepsprocedure uitgebrachte advies, in aanmerking kunnen worden genomen;

Overwegende dat de andere elementen die door de verzoekende partij worden ingeroepen om het moeilijk te herstellen ernstig nadeel aan te tonen - met name de gevolgen van de inrichting op het globale afvalstoffenbeleid - eerder een kritiek inhouden op de opportuniteit van de bestreden beslissing; dat niet met concrete elementen wordt aangetoond waarin het nadeel bestaat dat de verzoekende partij met de schorsing ongedaan wil maken;

Overwegende dat niet is voldaan aan de tweede door artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarde om de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit te kunnen bevelen; dat die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De verzoeken tot tussenkomst van de n.v. INDAVER en de n.v. AQUAFIN in het administratief kortgeding worden ingewilligd.

Artikel 2.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 3.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

De kosten van de tussenkomsten in de schorsingsprocedure, bepaald op 250 euro, komen ten laste van de tussenkomende partijen, ieder voor de helft.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zes februari tweeduizend en drie door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	Th. VAN RAEMDONCK	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

Th. VAN RAEMDONCK

M.-R. BRACKE.