

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 95.177 van 7 mei 2001
in de zaak A. 71.838/VII-14.836.**

In zake : de n.v. BOOY CLEAN BELGIUM, thans de n.v. AFVALVERWERKING ANTWERPEN,
die woonplaats kiest bij
Advocaat M. VAN PASSEL,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Frankrijklei 146

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat M. BALLON,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Britselei 39.

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. BOOY CLEAN BELGIUM, thans de n.v. AFVALVERWERKING ANTWERPEN, op 28 oktober 1996 heeft ingediend om de nietigverklaring te vragen van het besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en tewerkstelling van 29 augustus 1996 waarbij haar beroep tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 18 april 1996, houdende het verlenen van de vergunning aan de verzoekende partij om een inrichting gelegen te 2030 Antwerpen, Schouwkensstraat 10, te veranderen, ongegrond wordt verklaard;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur P. PROV00ST;

Gelet op de beschikking van 29 januari 2001 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 verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 19 april 2001 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 3 mei 2001;

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

Gehoord de opmerkingen van advocaat A. VAN WINNENDAEL die, loco advocaat M. BALLON 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 feiten

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

1.1. De verzoekende partij exploiteert een reinigings- en afvalopslagbedrijf in Antwerpen.

1.2. Op 16 mei 1991 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen een vergunning (hernieuwing en uitbreiding) voor een inrichting

voor het opslaan en behandelen van afvalolie en niet-giftige industriële afvalstoffen, voor een termijn van 10 jaar. Met een vergunning van 9 januari 1992 komt daar het opslaan en behandelen van afvalolie, en industrieel al dan niet ontvlambaar niet-giftig en giftig afval bij, en met een vergunning van 3 september 1992 een ontvangst- en behandelingsruimte voor klein gevaarlijk afval.

1.3. Op 14 oktober 1995 dient de verzoekende partij een aanvraag in voor de uitbreiding met een aantal opslagtanks.

1.4. Op 18 april 1996 verleent de bestendige deputatie de gevraagde vergunning. Voor het lozen van bedrijfsafvalwater (twee lozingspunten) worden bijzondere vergunningsvoorwaarden opgelegd; in voorliggend beroep gaat het enkel om de norm van 500 mg per liter chemisch zuurstofverbruik (CVZ, ook genoemd COD) waar de sectorale norm op 1.200 mg per liter ligt (cfr. bijlage 5.3.2., 53°, bij Vlarem II). Een op 6 juli 1988 verleende lozingsvergunning wordt opgeheven.

1.5. De verzoekende partij tekent beroep aan tegen deze bijzondere voorwaarde voor CVZ (COD). In het beroepschrift staat te lezen wat volgt :

"(...)

Het naleven van de verstrengde COD-norm van 500 mg/l. op lozingspunt 2 (dit is de 'AVA-zijde, het gedeelte van het terrein waar de opslag van vloeibare stoffen plaatsvindt) zal op bepaalde ogenblikken zeer moeilijk, quasi onmogelijk zijn.

De kwaliteit van het geloosde bedrijfsafvalwater (wat vnl. bestaat uit verontreinigd regenwater afkomstig van het terrein) is immers in hoge mate onderhevig aan de wisselende activiteiten op het terrein en uiteraard ook aan de weersomstandigheden.

Bij regenval na een lange droogteperiode is het bvb. mogelijk dat de COD-gehalten in het afvalwater hoger zijn dan tijdens andere perioden.

Het is in onze bedrijfscontext economisch en praktisch moeilijk haalbaar een waterzuiveringsinstalla-

tie te installeren om - voor de wisselende debieten en kwaliteiten van afvalwaterstromen afkomstig van onze activiteiten - de in onze vergunning opgelegde COD-norm te halen.

Ondertussen werd wel binnen ons bedrijf en op laboschaal een onderzoek gestart naar de mogelijkheden tot het verder zuiveren van de afvalwaterstromen.

Wij vragen bijgevolg, Mijnheer de Minister, om voor de lozing van het bedrijfsafvalwater via lozingspunt 2 (AVA-zijde) de toepasselijke sectorale norm voor COD voor lozing in oppervlaktewater opgelegd te krijgen, m.n. 1.200 mg/l.
(...)"

1.6. Er worden diverse adviezen ingewonnen.

OVAM acht zich terzake niet bevoegd evenals de afdeling stedenbouwkundige vergunningen, en de administratie gezondheidszorg.

De Vlaamse Milieumaatschappij, de afdeling milieuvergunningen en de gewestelijke milieuvergunningscommissie adviseren ongunstig.

1.7. Met het bestreden besluit van 29 augustus 1996 wordt het beroep verworpen;

2. De gegrondheid van het beroep

2.1. Overwegende dat de verzoekende partij als eerste middel de schending aanvoert van "het besluit van de Vlaamse Regering van 21 oktober 1987 van de kwaliteitsdoelstellingen voor alle oppervlaktewateren van het openbaar hydrografisch net en tot aanduiding van de oppervlaktewateren bestemd voor drinkwater, zwemwater, viswater en schelpdierwater en een schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, schending van artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, van artikel 17 van het Milieuvergunningsdecreet en van de algemene motiveringsplicht" alsook machtsoverschrijding opwerpt; dat zij dat middel in haar verzoekschrift als volgt toelicht :

"Zowel bij haar aanvraag, het beroep als in de verschillende hoorzittingen vroeg verzoekster uitdrukkelijk om, voorwat betreft haar beide lozingspunten de norm voor COD opgelegd te krijgen die geldt voor de sector 'opslag van vloeibare produkten', met name 1.200 mg/l. (stukken 1,3,4)

Dit verzoek werd ondersteund d.m.v. analyseresultaten en d.m.v. een grafiek die duidelijk schommellende bedragen voor de COD-norm aangegeven.

Deze schommelingen zijn in hoofdzaak het gevolg van niet-controleerbare externe factoren, m.n. de weersomstandigheden : het bedrijfsafvalwater is immers vnl. afkomstig van verontreinigd regenwater.

De betrachting van verzoekster was in hoofdzaak een differentiatie of verfijning te krijgen van de opgelegde norm 500 mg/l, waarbij zou worden rekening gehouden met een mogelijkheid voor schepmonsters van 1.200 COD, een 24-uursgemiddelde van 800 COD en een jaarlijks gemiddelde op basis van 360 monsters van 500 COD. Dit had gekund aan de hand van voorwaarden. Niet alleen de Bestendige Deputatie doch ook de heer Minister menen toch als bijzondere voorwaarden voor COD de norm 500 mg/l te moeten opleggen, zonder enige vorm van nuance, noch rekeninghoudend met de uitdrukkelijke vragen en motieven van verzoekster.

Volgens het besluit van de Minister van 19 augustus 1996 moet 500 mg/l als COD-norm worden opgelegd omdat :

1. De basiswaterkwaliteit COD 30 mg/l bedraagt;
2. De analyseresultaten die verzoekster had overgelegd en die 442 mg/l en 70 mg/l bedragen, geen overschrijding van de 500 norm geven en het bedrijf geen analyses voorlegt waaruit blijkt dat deze norm wordt overschreden.
3. De zwaarst verontreinigde bedrijfsafvalwaters worden niet geloosd doch worden afgevoerd.

Om deze reden vindt het besluit dat toch als bijzondere voorwaarden 500 mg/l moet worden opgelegd aan verzoekster.

Deze argumentatie faalt.

1. De verwijzing naar het Besluit van de Vlaamse Regering van 21.10.1987 m.b.t. basiswaterkwaliteit en de norm 30 mg/l is niet relevant en uit de context genomen. De verwijzing naar basiswaterkwaliteit zegt trouwens enkel iets over het 'ontvangende' water en niet noodzakelijk over het geloosde water. Voor wat betreft de vooropgestelde kwaliteiten van het ontvangende water zijn uiteraard elementen van debiet, kwaliteit enz van de beide samenkomende waters van primordiaal belang.

Er is hier nergens gemotiveerd in welke mate de parameter voor verzoekster voor COD aan 500 mg/l noodzakelijk zou kunnen zijn, rekeninghoudende met de kenmerken van het

oppervlaktewater, voor wat betreft de kwaliteit en de doelstellingen m.b.t. dit oppervlaktewater.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 21.10.1987, meerbepaald naar bijlage 2.3.1. van Vlarem II waarbij uitdrukkelijk gezegd wordt dat de milieukwaliteitsnormen niet van toepassing zijn in bijvoorbeeld bijzondere droogtesituaties of uitzonderlijke weersomstandigheden (zie paragrafen 3 en 4).

Het is net deze situatie die verzoekster wenst te verhelpen door de sectorale voorwaarden te krijgen.

Bovendien is een verwijzing naar een norm van 30 mg/l onvoldoende als motivering om de norm van 500 mg/l op te leggen voor lozing.

Er is hierin geen verband of logica.

2. De Minister stelt dat de norm 500 mg/l moet worden opgelegd, vermits in feite uit de analyseresultaten die verzoekster zelf voorlegt blijkt dat deze norm kan gehaald worden. Bovendien meent de Minister dat verzoekster geen enkel analyseresultaat voorlegt waaruit dat zij deze norm niet zou kunnen halen.

Dit is in eerste instantie niet juist.

Ten tijde van de hoorzitting bij de heer Minister heeft verzoekster een grafiek overgemaakt waaruit zeer duidelijk blijkt dat er in bepaalde gevallen COD-waarden worden gehaald van meer dan 500 mg/l en er dus wel degelijk overschrijdingen zijn (zie stuk 8).

Bovendien is het geen geldige reden om het in regel zijn en gunstige metingen aan te wenden tegen de belangen van verzoekster zelf.

- 2.1. Verzoekster wou bij haar aanvraag bijzonder voorzichtig zijn en toekomstige problemen vermijden. Een te strikte vergunning, die bijna zeker tot overtredingen gaat leiden, is allerm minst aangewezen.

Ondertussen zou zij zich wel verbeteren via onderzoek, iets wat trouwens via vergunningsvoorwaarden zou kunnen worden opgelegd. (zie stuk 4)

De heer Minister brengt verzoekster nu in een dergelijke positie dat zij zich noodgedwongen zal blootstellen aan overschrijdingen en de nadelige gevolgen eventueel desbetreffend.

Dit getuigt van een onbehoorlijk bestuur.

- 2.2. Dit alles des te meer daar de Minister perfect in de mogelijkheid is om de sectorale voorwaarden op te leggen, die binnen de sector gangbaar zijn en die haalbaar en realistisch zijn.

Bovendien beschikte de Minister over de mogelijkheid om als bijzondere voorwaarde 500 mg/l op te leggen als jaargemiddelde, waardoor hij binnen zijn hoofdbetrachting blijft. Daarnaast kon hij uitdrukkelijk in de mogelijkheid voorzien dat voor schepmonsters 1.200 mg/l toegelaten is, waardoor er binnen de sectorale norm werd gebleven en voor wat betreft de 24-uurs-gemiddelden 800 COD als grens te stellen. Op die wijze zou verzoekster steeds in regel zijn kunnen blijven met haar vergunning.

3. Ook de motivering dat de meest verontreinigde bedrijfsafvalwaters worden afgevoerd en dit dus een reden is om de norm van 500 niet op te trekken tot 1200 mist elke grondslag.

Het feit dat de zwaarst verontreinigde bedrijfsafvalwaters niet worden geloosd is net een argument om de norm op te trekken tot 1200 mg/l, of de norm, zoals boven vermeld, te verfijnen.

Uit de motieven, de analyses en de grafieken blijkt immers dat de overschrijdingen slechts sporadisch zouden voorkomen. Bovendien zou het telkens enkel gaan om verontreinigd regenwater. De minister motiveert niet waarom in het bijzondere geval van verzoekster zij deze bijzondere voorwaarden en strengere voorwaarden oplegt daar waar zij sectorale voorwaarden zou kunnen opleggen.

Meer nog motiveert hij niet waarom de differentiatie niet kan worden voorzien als de norm 500 als jaargemiddelde en dus resultaat zou kunnen gehaald worden";

- 2.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt wat volgt :

"De Vlaamse Minister van Tewerkstelling en Leefmilieu heeft terecht het beroep van verzoeker afgewezen om reden dat het bedrijfsafvalwater via de openbare riolering wordt geloosd in de waterloop de Verlegde Schijns waaraan door het Besluit van de Vlaamse Regering van 21 oktober 1987 de bestemming basiswaterkwaliteit is toegewezen.

Voor het CVZ norm bedraagt de basiskwaliteitsnorm 30 mg/l teneinde de oppervlaktekwaliteitsdoelstelling te realiseren.

Ten onrechte houdt verzoeker voor dat voor het realiseren van de vooropgelegde basiswaterkwaliteit

niet noodzakelijk rekening dient gehouden te worden met het geloosde afvalwater doch enkel met het ontvangende water alsook dat de milieukwaliteitsnormen niet van toepassing zijn in droogtesituaties en uitzonderlijke weersomstandigheden.

Teneinde de basiswaterkwaliteiten te realiseren is het logisch dat niet alleen het ontvangende water in het oppervlaktewater in ogenschouw dient te worden genomen doch tevens rekening dient gehouden te worden met elk geloosd afvalwater zodoende dat het ontvangende water van die aard is dat het wel degelijk de vooropgestelde basiswaterkwaliteitsnorm kan halen.

Artikel 1 en 2 van bijlage 2.3.1. van Vlarem II bepaalt dat de basismilieukwaliteitsnormen voor alle oppervlaktewateren gelden en dit met ingang van 1 juli 1995 doch ze zijn niet van toepassing in uitzonderlijke droogtesituaties en overschrijdingen ingevolge uitzonderlijke weersomstandigheden worden niet in aanmerking genomen.

Verzoekster meent dat zij juist door de verhoging van haar COD norm-lozing deze specifieke toestanden wenst te vermijden.

(...)"

2.3. Overwegende dat de verzoekende partij als volgt repliceert :

"1. Het ministerieel besluit van 19/8/96 dat hier aangevochten wordt, steunt zich verkeerdelijk op het besluit van 1987 inzake kwaliteitsdoelstellingen voor oppervlaktewateren en motiveert verkeerdelijk.

Er is immers geen verband tussen het opleggen van de 500 mg/l voor het geloosde water en de norm 30 mg/l voor de kwaliteit van het ontvangende water.

Minstens is hiervoor niet specifiek gemotiveerd.

2. Uit de grafiek die verzoekster overmaakte naar aanleiding van de hoorzitting, blijkt dat verzoekster wel degelijk enkele malen per jaar de opgelegde norm niet kan halen.

De verwijzing door verweerster naar de milderende bepalingen van de par. 3 en 4 van bijlage 2.3.1. van Vlarem II is onvoldoende.

Deze bepalingen hebben immers betrekking op uitzonderlijke weersomstandigheden doch dit is uiteraard een kwestie van interpretatie.

Een hevige regenbui na lange droogte zal niet steeds door de overheid en inspecterende overheid gezien worden als een uitzonderlijke situatie in de zin van deze bepalingen.

Verzoekster wenste daarom juist de te verwachten overschrijdingen van de voorwaarden te vermijden

door het bekomen van een normale en aanvaardbare norm.

3. Bovendien is dit verzoek niet ongevoel, vermits mag blijken dat de sectorale norm wel degelijk 1200 mg/l voorschrijft en in het bijzonder geval van verzoekster niet uitdrukkelijk gemotiveerd werd waarom hiervan werd afgeweken";

2.4.1. Overwegende dat, naar luid van artikel 20 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (milieuvergunningdecreet), 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 (Vlaam 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 voor de lozing van CVZ een norm heeft opgelegd die strenger is dan de door de Vlaamse regering voor de bewuste sector uitgevaardigde lozingsnorm; dat zij dan ook in het bestreden besluit diende aan te tonen om welke redenen van bescherming van mens en leefmilieu de sectorale norm niet volstaat;

2.4.2. Overwegende dat het bestreden besluit als volgt is gemotiveerd :

"Overwegende dat het bedrijfsafvalwater afkomstig is van de externe reiniging van bedrijfswagens, huishoudelijk afvalwater en verontreinigd en niet-verontreinigd regenwater; dat dit afvalwater met een maximum debiet van 4,4 m³/uur respectievelijk 45 m³/dag en 15.520 m³/jaar via twee afvalwaterzuiveringsinstallaties, bestaande uit een bezinkselafscheider en een KWS-afscheider, en twee lozings-

punten wordt geloosd in de openbare riolering gelegen langs de Schouwkensstraat; dat volgens de door de VMM vooropgestelde planning inzake uitbouw van rioolwaterzuiveringsinfrastructuur dit rioolwater niet voor het jaar 2000 zal afgevoerd worden naar een rioolwaterzuiveringsinstallatie; dat in afwachting van de realisatie van de aansluiting van het rioolsysteem op een rioolwaterzuiveringsinstallatie het riool- en ook het desbetreffende afvalwater wordt geloosd in de waterloop de Verlegde Schijns; dat dit oppervlaktewater overeenkomstig hoger vermeld besluit van de Vlaamse regering van 21 oktober 1987 de bestemming basiswaterkwaliteit is toegewezen;

Overwegende dat het afvalwater van de inwendige reiniging van citerns en containers, het spoelwater van het labo en het verontreinigd hemelwater van de morsvloer rond de vatenhal, de afvalputten en de slibbakken niet wordt geloosd maar verzameld en afgevoerd voor externe verwerking;

Overwegende dat met de gevraagde vergunning wordt beoogd toelating te bekomen tot het lozen van bepaalde vrachten aan verontreinigde stoffen; dat deze toelaatbaarheid moet worden getoetst aan het vooropgestelde immissiebeleid en inzonderheid aan de te bereiken oppervlaktewaterkwaliteitsdoelstellingen, voor het CVZ bedraagt de basismilieukwaliteitsnorm 30 mg/l;

Overwegende dat uit analyseresultaten van het afvalwater van de twee lozingspunten blijkt dat de opgelegde CVZ-norm van 500 mg/l niet wordt overschreden, dat integendeel de waarden op beide lozingspunten respectievelijk 442 mg/l en 70 mg/l bedragen;

dat aangezien het meest verontreinigd bedrijfsafvalwater wordt afgevoerd en niet wordt geloosd er dan ook geen aanleiding toe bestaat om de opgelegde norm van 500 mg/l op te trekken tot 1.200 mg/l; dat gelet ook op de te bereiken oppervlaktewaterkwaliteitsdoelstellingen dit onaanvaardbaar zou zijn;

Overwegende dat de aanspraken aangehaald door de beroepsindiener als volgt kunnen worden geëvalueerd :

- het bedrijf voegt geen analyses bij waaruit blijkt dat de opgelegde CZV-norm wordt overschreden;
- aangezien het meest verontreinigd bedrijfsafvalwater geen aanleiding toe om de opgelegde norm van 500 mg/l op te trekken tot 1.200 mg/l (sic)";

2.4.3. Overwegende dat daaruit blijkt dat de verwerende partij van oordeel is dat het de verzoekende partij is die in haar administratief beroep diende aan te tonen dat de in eerste aanleg opgelegde norm niet

haalbaar was, terwijl evenwel het de vergunningverlenende overheid is die in haar motivering moet aantonen om welke redenen van bescherming van mens en leefmilieu de sectorale norm niet volstaat; dat, voorts, een eenvoudige verwijzing naar de basiskwaliteitsnorm voor oppervlaktewater geenszins kan volstaan; dat, immers, vooreerst de verzoekende partij terecht doet gelden dat de weerslag van het geloosde water op het ontvangende water afhangt van de respectieve debieten; dat, daarenboven, in principe de in Vlarem II vastgelegde sectorale normen voor lozing van afvalwater toch enige samenhang vertonen met de in hetzelfde besluit vastgelegde basiskwaliteitsnorm voor oppervlaktewater; dat weliswaar bijzondere plaatselijke situaties er oorzaak kunnen van zijn dat mits het naleven van de sectorale lozingsnorm de basismilieukwaliteitsnorm niet kan worden gehaald; dat alsdan de vergunningverlenende overheid die omstandigheden in concreto dient aan te tonen; dat zij nagelaten heeft dat te doen; dat, tenslotte, in het bestreden besluit nog wordt aangevoerd dat uit analyseresultaten van uitgevoerde metingen blijkt dat normen werden behaald die lager liggen dan de sectorale norm; dat, terzijde gelaten het betoog van de verzoekende partij dat het voor haar niet continu mogelijk is om de opgelegde norm te behalen, de verwerende partij met dit argument nog niet motiveert waarom de bescherming van mens en leefmilieu vraagt dat een strengere norm dan de sectorale wordt opgelegd; dat het middel in de besproken mate gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en tewerkstelling van 29 augustus 1996 waarbij het beroep van de n.v. BOOY CLEAN BELGIUM tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 18 april 1996, houdende het verlenen van de vergunning aan de verzoekende partij om een inrichting gelegen te 2030 Antwerpen, Schouwkensstraat 10, te veranderen, 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 zeven mei tweeduizend en een, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.