RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 158.305 van 4 mei 2006
in de zaak A. 80.408/VII-17.173.

In zake : de stad AALST

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat E. VAN ACKER,
kantoor houdende te GENT,
Brugsesteenweg 318.

tussenkomende partij :

de b.v.b.a. IDES,
gevestigd te KEERBERGEN,
Vlieghavenlaan 108.

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 stad AALST op 24 september 1998 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling van 24 juli 1998 houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 5 februari 1998 houdende het verlenen van de vergunning aan de b.v.b.a. IDES, om een inrichting gelegen te Aalst(Erembodegem), Termurenlaan 26, verder te exploiteren en te veranderen;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 11 maart 1999;

Gelet op de beschikking van 18 maart 1999 die de tussenkomst van de b.v.b.a. IDES toelaat;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de beschikking van 3 november 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

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

Gelet op de beschikking van 27 februari 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 23 maart 2006;

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

Gehoord de opmerkingen van Bestuurssecretaris C. VAN MOLLE, die verschijnt voor de verzoekende partij, van Advocaat D. DE KEYSER die, loco Advocaat E. VAN ACKER verschijnt voor de verwerende partij, en van Advocaat Th. HERMANS, die verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur P. PROVOOST;

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

1. <u>De feiten</u>

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

1.1. De tussenkomende partij exploiteert aan de Groene Weg in Aalst (deelgemeente Erembodegem) een inrichting voor het verwerken van afgedankte gasontladingslampen (TL-lampen). De inrichting ligt in industriegebied volgens het gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem vastgesteld bij het koninklijk besluit van 30 mei 1978.

1.2. Op 13 augustus 1992 verleende de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen aan een vorig exploitant een milieuvergunning voor een termijn van twintig jaar. In beroep, op 12 februari 1993, werden een aantal wijzigingen aangebracht aan de vergunning. Onder meer werd de exploitatietermijn beperkt tot 1 december 1997. Op 14 maart 1994 nam de bestendige deputatie akte van de overname door de tussenkomende partij.

1.3. Op 16 oktober 1997 dient de tussenkomende partij een milieuvergunningsaanvraag in voor de verdere exploitatie en verandering van de inrichting.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek worden, na het verstrijken van de termijn, bezwaren ingediend. Het college van burgemeester en schepenen adviseert ongunstig.

1.4. Op 5 februari 1998 verleent de bestendige deputatie een vergunning voor een termijn van drie jaar.

1.5. De exploitant tekent administratief beroep aan tegen de volgens hem te korte termijn en tegen een aantal vergunningsvoorwaarden.

Onder meer stelt de exploitant dat in artikel 5.2.1.2., § 2 van Vlarem II een geijkte weegbrug wordt gevraagd en vraagt zij om een afwijking zodat zij de lampen verder zou kunnen afwegen per bak met een geijkte balans met een nauwkeurigheid van 0,5 kg. Het motief daartoe is dat de lampen in bakken of in verpakking op pallet worden aangevoerd en als dusdanig worden afgewogen, zodat op een nauwkeurige wijze de gewichten vastgesteld worden.

De verzoekende partij vraagt om gehoord te worden door de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie. Deze laat weten het niet nodig te vinden de verzoekende partij te horen.

1.6. Volgende adviezen worden verleend :

- OVAM adviseert gunstig voor een gedeeltelijke aanpassing van de vergunning aan de vragen van de exploitant;
- de afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen adviseert gunstig;
- de afdeling Preventieve en Sociale Gezondheidszorg adviseert het beroep te verwerpen;
- de Vlaamse Milieumaatschappij verwijst naar haar in eerste aanleg gegeven gunstig advies;
- de afdeling Milieuvergunningen adviseert de termijn te verlengen tot vijf jaar, en een aantal vergunningsvoorwaarden te versoepelen;
- de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie adviseert de termijn te verlengen tot tien jaar, en een aantal vergunningsvoorwaarden te versoepelen.

1.7. Bij de bestreden beslissing van 24 juli 1998 wordt een milieuvergunning verleend voor een termijn van tien jaar. Een aantal vergunningsvoorwaarden wordt versoepeld :

- de gassen afkomstig van de maal- en zeefinstallatie dienen niet langer te worden gerecupereerd, enkel nog te worden gezuiverd;
- het glas van de maal- en zeefinstallatie moet bij voldoende afzetmogelijkheden worden afgevoerd voor nuttige toepassing; het glas van de end cut installatie moet worden afgevoerd voor hergebruik;
- het fluopoeder van de maal- en zeefinstallatie moet worden afgevoerd voor kwikrecuperatie; het fluopoeder van de end cut installatie moet worden afgevoerd voor hergebruik;
- in plaats van een geijkte weegbrug mag er een geijkte balans met een nauwkeurigheid van 0,5 kg worden gebruikt;
- de exploitant dient geen groenscherm van 5 meter breed aan te leggen aangezien dit gelet op de plaatselijke toestand niet mogelijk is;
- onder het niet afgesloten afdak mogen alleen lege containers staan; al het gerecupereerde materiaal moet binnen het gebouw worden opgeslagen.

De motivering luidt als volgt :

"(...)

Gelet op de ligging van de inrichting in een industriegebied volgens het gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem vastgesteld bij koninklijk besluit van 30 mei 1978;

Overwegende dat vanuit oogpunt van de stedenbouwkundige en ruimtelijke aspecten gesteld kan worden dat de exploitatie van de inrichting die het voorwerp van de voormelde milieuvergunningsaanvraag uitmaakt, verenigbaar is met voormelde ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften;

Overwegende dat onderhavig beroep van de exploitant betrekking heeft op de vergunningstermijn en de opgelegde milieuvoorwaarden;

Overwegende dat de inrichting als doel heeft gasontladingslampen te verwerken teneinde de grondstoffen te recycleren en de gevaarlijke residuen te verwijderen; dat de aanvraag deels het hernieuwen van de vergunde maal- en zeefinstallatie betreft en deels een uitbreiding met twee nieuwe installaties, namelijk een end-cut installatie voor rechte TL-lampen en een installatie voor lagedruk natriumdamplampen;

Overwegende dat de inrichting is ondergebracht in bestaande gebouwen van een oude textielfabriek, waarin nog andere bedrijven gehuisvest zijn; dat het bedrijventerrein zich bevindt tussen de Dender en de spoorweglijn; dat de directe omgeving matig is bewoond; dat binnen een straal van 100 m t.o.v. de perceelsgrens van het gehele bedrijventerrein een 10-tal woningen staan, een kinderopvangtehuis en een lagere school; dat evenwel de dichtst bijzijnde woning op ruim 200 m van de eigenlijke inrichting is gelegen;

Overwegende dat de inrichting is gelegen in een voorontwerp BPA Erembodegem-Centrum; dat verwacht wordt dat eind 1998 de gemeenteraad het ontwerp BPA aanneemt waarna de officiële goedkeuringsprocedure kan worden gestart; dat uit het voorontwerp blijkt dat geopteerd zou worden voor een andere bestemming dan industriegebied nl. parkgebied met recreatiemogelijkheden; dat anderzijds dient te worden gesteld dat voor de verschillende bedrijven ter plaatse nog geen alternatieve vestigingsplaatsen voorzien zijn;

Overwegende dat naast dit bedrijf slechts één ander bedrijf is dat ook gasontladingslampen verwerkt; dat momenteel slechts ca. 25% van de geproduceerde gasontladingslampen worden aangeboden voor verwerking en dat het merendeel nog wordt verwijderd met de restfractie of naar het buitenland gaat; dat door deze matige aanvoer van te verwerken lampen de exploitant vanuit economisch standpunt zijn visie, die hij in 1993 had, namelijk het herlocaliseren van de inrichting op korte termijn, dient te herzien en er prioriteiten moeten worden gesteld;

Overwegende dat bij het verwerken van de lampen in principe drie fracties ontstaan: metaal, glas en fluopoeder;

Overwegende dat met de bestaande maal- en zeefinstallatie enkel het metaal volledig voor recuperatie terug kan worden aangeboden; dat het afgescheiden glas een mengsel is van glassoorten en gemiddeld nog 5 ppm kwik bevat waardoor het niet kan worden hergebruikt; dat het glas wel wordt gebruikt als fluxmiddel in smeltovens of als toeslag in cement- en verbrandingsovens; dat het afgescheiden fluopoeder ook een mengsel is van verschillende soorten poeder en bovendien kwik en fijn glas bevat waardoor het niet kan worden gerecupereerd; dat het kwikhoudend poeder dat vrijkomt bij Ides momenteel na solidificatie wordt gestort in Wallonië;

Overwegende dat het evenwel technisch mogelijk is om het kwik grotendeels terug te winnen uit het poeder, namelijk door distillatie; dat het teruggewonnen kwik opnieuw als grondstof kan worden gebruikt; dat een dergelijke werkwijze bijgevolg de voorkeur geniet boven het storten na solidificatie;

Overwegende dat door het plaatsen van een nieuwe End-cut installatie naast de metaalfractie ook het glas en het fluorescentiepoeder afkomstig van rechte TL-lampen kan worden gerecupereerd;

Overwegende dat de uitbating van de inrichting momenteel gemiddeld 1 transport per dag met zich meebrengt; dat voor de omgeving het transport geen noemenswaardige bijkomende verkeershinder kan opleveren;

Overwegende dat in de bestreden beslissing werd opgelegd dat de gassen dienen te worden gerecupereerd; dat de luchtbehandeling bestaat uit een stofafscheiding gevolgd door een met zwavel geïmpregneerde aktieve koolfiltratie; dat op de aktieve kool het kwik wordt omgezet tot kwiksulfide; dat uit emissiemetingen blijkt dat de emissienorm voor kwik ruimschoots wordt gerespecteerd; dat de mogelijke impakt van de inrichting ingevolge de emissie van kwik nagenoeg te verwaarlozen is en geen gevaar voor de omgeving inhoudt; dat het recupereren van de gassen niet mogelijk en niet nuttig is;

Overwegende dat de eigenlijke exploitatie geen belangrijke hinderbronnen (geur, geluid,...) met zich meebrengt; dat mits het nakomen van algemeen geldende voorwaarden de inrichting zonder hinder voor de omgeving kan worden uitgebaat;

Overwegende dat in artikel 5.2.1.2. § 2. van titel II van het Vlarem staat vermeld dat tenzij anders bepaald in de milieuvergunning de installatie en het gebruik van een geijkte weegbrug met automatische registratie verplicht is; dat op de inrichting de lampen worden gewogen per bak met een geijkte balans met een nauwkeurigheid van 0,5 kg; dat kan worden gesteld dat deze balans een gelijkwaardig alternatief is;

Overwegende dat in artikel 5.2.1.5. § 2. van titel II van het Vlarem staat vermeld dat de inrichting ontoegankelijk voor onbevoegden dient te zijn; dat de stockeerruimte van de te verwerken lampen, de opslagplaats voor fluorescentiepoeder en glas en de verwerkingsplaats zijn ondergebracht in een afgesloten gebouw; dat aanpalend aan dit gebouw een niet afgesloten afdak staat, waar het gerecupereerd metaal, het glas en lege containers staan; dat de opslag van lege containers geen risico’s voor het milieu inhoudt noch voor de veiligheid van onbevoegden; dat omwille van de veiligheid en het risico op

bodemverontreiniging (met kwik) de opslag van de gerecupereerde materialen binnen het bedrijfsgebouw dient te gebeuren op een vloeistofdichte vloer;

Overwegende dat in artikel 5.2.1.5. § 5 van titel II van het Vlarem staat vermeld dat tenzij anders bepaald in de milieuvergunning langsheen de inrichting een groenscherm van minstens 5 m breedte dient te worden aangelegd; dat gelet op het feit dat het afdak pal langsheen de Dender staat, het onmogelijk is voor de exploitant om een groenscherm aan te leggen; dat bovendien op de dijk struiken en bomen staan zodat de visuele hinder beperkt is;

Overwegende dat gesteld kan worden dat de risico's voor de externe veiligheid, de hinder, de effecten op het leefmilieu, op de wateren, op de natuur en op de mens buiten de inrichting veroorzaakt door de gevraagde exploitatie tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt;

Overwegende dat het hier gaat om de verdere exploitatie van een bestaande inrichting; dat gelet op enerzijds de toekomstige planologische ontwikkelingen (BPA) en anderzijds de verouderde toestand van het ganse bedrijvencomplex is het aangewezen de vergunningstermijn te beperken; dat het vanuit sociaal-economisch oogpunt dan ook noodzakelijk is de exploitant de gelegenheid te geven de bestaande inrichting te herlokaliseren naar een geschikte vestigingsplaats; dat gelet op de geplande investeringen een termijn van 10 jaar als redelijk kan worden beschouwd, mede gelet op het feit dat de planologische ontwikkelingen nog niet in de nabije toekomst te verwachten zijn;

(...)";

2. <u>De gegrondheid van het beroep</u>

2.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het eerste middel de schending aanvoert van de "motiveringsplicht"; dat in de toelichting bij het middel zij preciseert onder meer de schending aan te voeren van artikel 5.2.1.2., § 2, van Vlarem II, dat luidt :

"Tenzij anders bepaald in de milieuvergunning of in dit besluit is de installatie en het gebruik van een geijkte weegbrug met automatische registratie verplicht. De installatie en het gebruik van een geijkte weegbrug is in ieder geval verplicht voor inrichtingen waar bedrijfs- of huishoudelijke afvalstoffen afkomstig van derden worden verwijderd. De ijking gebeurt overeenkomstig de ijkwet. De toegang van de aanvoerende vrachtwagens is slechts toegelaten over de in werking zijnde weegbrug";

dat zij het middelonderdeel als volgt toelicht :

"Op de inrichting worden de lampen gewogen per bak met een geijkte balans met een nauwkeurigheid van 0,5 kg. De Minister stelt zonder enige motivering dat kan gesteld worden dat deze balans een gelijkwaardig alternatief is.

Bovendien negeert de Minister Vlarem II dat stelt dat de installatie en het gebruik van een geijkte weegbrug in ieder geval verplicht is voor inrichtingen waar bedrijfs- of huishoudelijke afvalstoffen afkomstig van derden worden verwijderd, hetgeen hier het geval is. Het toestaan van een individuele afwijking op de milieuvoorwaarden van Vlarem II kan enkel volgens de bepalingen van afdeling 1.2.2 van Vlarem II";

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in de memorie van antwoord op het middelonderdeel antwoordt als volgt :

"M.b.t. de weegbrug stelt de Minister in zijn Ministerieel Besluit dd. 24/07/1998 op pag. 6 :

' Overwegende dat in artikel 5.2.1.2. § 2. van titel II van het Vlarem staat vermeld dat tenzij anders bepaald in de milieuvergunning de installatie en het gebruik van een geijkte weegbrug met automatische registratie verplicht is; dat op de inrichting de lampen worden gewogen per bak met een geijkte balans met een nauwkeurigheid van 0,5 kg; dat kan worden gesteld dat deze balans een gelijkwaardig alternatief is (...)'

De Minister kon dit perfect beslissen.

Hij heeft zich bij het nemen van zijn beslissing gesteund op het advies dd. 07/05/1998 van de Afdeling Milieuvergunningen van de Administratie Milieu-, Natuur, Land- en Waterbeheer van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur (stuk 10) en op het advies dd. 08/05/1998 van het Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (stuk 11 op pag. 7).

De Minister heeft zich eveneens gesteund op het advies van de Openbare Vlaamse Afvalmaatschappij dat stelt op pag. 3 (stuk 6):

'Overwegende dat IDES tevens vraagt om, in afwijking van de opgelegde sectorale voorwaarden, geen weegbrug te moeten installeren; dat momenteel de aangevoerde lampen per bak worden gewogen op een geijkte balans; dat het installeren van een weegbrug milieutechnisch geen meerwaarde oplevert; dat er bijgevolg geen redenen bestaan om de installatie van een dergelijke weegbrug te eisen'.

De Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij adviseert als volgt :

'De installatie van een weegbrug is niet vereist, daar reeds een geijkte balans wordt gebruikt'.

De Minister heeft aldus gemotiveerd waarom de installatie van een weegbrug niet is vereist en verwijst hiervoor naar de hem voorgelegde adviezen";

2.3. Overwegende dat de verzoekende partij in de memorie va wederantwoord als volgt repliceert :

"M.b.t. de weegbrug haalt de Minister het art. 5.2.1.2., § 2 van Vlarem II onvolledig aan.

Dit artikel stelt immers ook dat de installatie en het gebruik van een geijkte weegbrug in ieder geval verplicht is voor inrichtingen waar bedrijfs- of huishoudelijke afvalstoffen afkomstig van derden worden behandeld, hetgeen hier het geval is. Het toestaan van een individuele afwijking op de milieuvoorwaarden van Vlarem II kan enkel volgens de bepalingen van afdeling 1.2.2 van Vlarem II.

Een vergunningverlenende overheid kan pas en uitsluitend afwijkende voorwaarden opnemen in het vergunningsbesluit nadat en indien die afwijkingen voorafgaandelijk door de Gemeenschapsminister werden toegestaan. De toepassingsvoorwaarden en de procedure voor afwijking zijn omschreven in Vlarem II. Deze pleegvorm werd in het vergunningsbesluit dd. 24.07.1998 niet in acht genomen. De afwijking geschiedde niet vóór de indiening van de vergunningsaanvraag, maar in het vergunningsbesluit zelf. Er was geen gemotiveerde aanvraag tot afwijking (arrest nr. 45.978 van 03.02.1994) zonder de in de art. 3, 4 en 5 Vlarem II bepaalde procedure te volgen kan een vergunningverlenende overheid in de bijzondere vergunningsvoorwaarden niet afwijken van de sectorale voorwaarden in Vlarem II";

2.4. Overwegende dat de tussenkomende partij in haar memorie desbetreffend doet gelden wat volgt :

"(...) M.b.t de weegbrug, is het belangrijk voor ogen te houden dat de Minister alvorens te beslissen, de adviezen van de verschillende adviesverlenende instanties heeft ingewonnen en dus weloverwogen tot het besluit is gekomen dat een afwijking kon worden toegestaan gelet op het volwaardig alternatief dat voorhanden is.

De weeginstallatie dewelke bij de B.V.B.A. IDES gebruikt wordt, bereikt trouwens een grotere nauwkeurigheid dan de weegbrug die in VLAREM II als norm wordt vooropgesteld";

2.5.1. Overwegende dat artikel 5.2.1.2., § 2, van Vlarem II bepaalt wat volgt :

"Tenzij anders bepaald in de milieuvergunning of in dit besluit is de installatie en het gebruik van een geijkte weegbrug met automatische registratie verplicht. De installatie en het gebruik van een geijkte weegbrug is in ieder geval verplicht voor inrichtingen waar bedrijfs- of huishoudelijke afvalstoffen afkomstig van derden worden verwijderd. De ijking gebeurt overeenkomstig de ijkwet. De toegang van de aanvoerende vrachtwagens is slechts toegelaten over de in werking zijnde weegbrug";

2.5.2. Overwegende dat in casu afvalstoffen zullen worden aangevoerd en verwerkt die afkomstig zijn van derden; dat dienvolgens overeenkomstig voornoemde bepaling de weegbrug "in ieder geval" verplicht is en dat daarvan enkel kan worden afgeweken volgens de bepalingen van artikel 1.2.2. van Vlarem II; dat artikel 1.2.2.1., § 4 van evengenoemd reglement bepaalt dat de vergunningverlenende overheid in de vergunning slechts die afwijkingen kan opnemen die voor de datum van indiening van de vergunningsaanvraag werden toegestaan; dat in de voorliggende zaak de aanvraag tot afwijking pas door de exploitant gebeurde in zijn administratief beroep en dat die aanvraag evenmin de elementen bevatte die vereist worden bij artikel 1.2.2.2., § 1, zoals onder meer een voorstel van maatregelen die van aard zijn gelijkwaardige waarborgen te bieden voor de bescherming van de mens en van het leefmilieu als de voorwaarden waarvan gevraagd wordt te mogen afwijken en een nota waarin wordt aangetoond dat de voorgestelde maatregelen beantwoorden aan de beste beschikbare technieken;

2.5.3. Overwegende dat het middelonderdeel 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 24 juli 1998 houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 5 februari 1998 houdende het verlenen van de vergunning aan de b.v.b.a. IDES, om een inrichting gelegen te Aalst (Erembodegem), Termurenlaan 26, verder te exploiteren en te veranderen.

Artikel 2.

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

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van het Vlaamse Gewest

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 123,95 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vier mei tweeduizend en zes, 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.**