RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 223.043 van 28 maart 2013
in de zaak A. 204.464/VII-38.491.

In zake : de NV ANTWERP SHIP REPAIR
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Eva Pauwels
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Broederminstraat 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Abbeloos
kantoor houdend te 9200 Dendermonde
Noordlaan 82-84
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 april 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 10 februari 2012 waarbij het bestuurlijk beroep dat het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen heeft ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen van 11 augustus 2011, houdende het verlenen aan de NV Antwerp Ship Repair van de vergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een scheepswerf, gelegen aan de Industrieweg 11 te Antwerpen, gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing in dier voege wordt gewijzigd dat voor vier installaties voor het droog stralen van schepen in openlucht de vergunning wordt verleend voor een termijn van vijf jaar en de bijzondere vergunningsvoorwaarden worden aangepast.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdt heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 januari 2013.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tine Strubbe, die loco advocaat Eva Pauwels verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Dirk Abbeloos, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdt heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij exploiteert aan de Industrieweg 11 te Antwerpen een scheepswerf voor grote zeeschepen. De activiteiten bestaan hoofdzakelijk uit droogdokgerelateerde werken, waaronder (grit)stralen.

3.2. Op 1 april 2011 dient de verzoekende partij een milieuvergunningsaanvraag in om de scheepswerf voor het onderhoud en de herstelling van schepen en het verven of verwijderen van verf van schepen van 100 meter of langer, verder te exploiteren en te veranderen.

3.3. Voorafgaand aan het indienen van de aanvraag heeft de verzoekende partij ontheffing verkregen van de verplichting tot het opstellen van een milieueffectenrapport (hierna : MER). In de beslissing daaromtrent wordt onder meer overwogen dat nat gritstralen een technisch haalbaar alternatief is voor het huidige droog gritstralen, waarbij de vereiste reinheidsgraad van de scheepsromp bereikt kan worden bij een lagere stofemissie, en dat de economische haalbaarheid in een latere fase van de milieuvergunningsprocedure zal moeten worden onderzocht en beoordeeld.

3.4. Bij besluit van 11 augustus 2011 verleent de deputatie van de provincie Antwerpen de gevraagde milieuvergunning. De vergunning geldt voor een termijn van twintig jaar en wordt afhankelijk gesteld van de naleving van een reeks bijzondere milieuvoorwaarden. Tot die bijzondere milieuvoorwaarden behoren onder meer :

"• De exploitant dient steeds in alle dokken de dokvloer regelmatig te reinigen, en in het bijzonder bij het droog stralen in open lucht. Bijkomend dient men gebruik te maken van een watergordijn en op de kop van dok 5 een permanent stofnet te plaatsen. Verder dienen de volgende milderende maatregelen uit de ontheffingsaanvraag (aspect lucht) te worden uitgevoerd :
  ° het in gebruik nemen van mobiele spuitcabines;
  ° scheiden gebruikte oplosmiddelen en deze intern opnieuw gebruiken;
  ° in gebruikneming nieuwe straal- en schilderhal;
  ° invoeren nieuw milieuhandboek, dat steeds ter beschikking van de toezichthoudende overheid dient te worden gehouden.

(…)

• De exploitant dient een onderzoek op te starten naar de ontwikkeling en technische haalbaarheid van een mobiele straalcabine (gritcabine) om maximaal stofhinder voor de omgeving te vermijden. De vorderingen van het onderzoek moeten jaarlijks in 4-voud gerapporteerd worden -met een eindrapport ten laatste 3 jaar na datum van de vergunningsbeslissing- aan

de vergunningverlenende overheid, die het ter informatie bezorgt aan het schepencollege, de AMV en de VMM".

3.5. Het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (hierna : GHA) stelt tegen deze vergunning administratief beroep in bij de Vlaamse regering. Het beroep is "in eerste instantie gericht op het verder aanscherpen en aanvullen van de vergunningsvoorwaarden met betrekking tot stofemissies, zoals deze in de bestreden beslissing werden opgenomen".

3.6. In het kader van de beroepsprocedure worden verscheidene adviezen uitgebracht :

a) het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed verleent een gunstig advies;

b) de Vlaamse Milieumaatschappij besluit in haar advies :
"het voorstel van het GHA houdende het vastleggen van een eindtermijn voor het droog stralen, nl tot hooguit 5 jaar na vergunningverlening (cfr beroepschrift GHA) in de vergunning van het bedrijf Antwerp Ship Repair te Antwerpen kan worden bijgetreden, evenals het voorstel om de mogelijkheden van nat stralen verder te onderzoeken.
Het op heden reeds stellen -en verankeren in een bijzondere vergunningsvoorwaarde- dat nat stralen dient toegepast indien de mobiele straalcabine geen werkbare optie biedt wordt als voorbarig ervaren en niet bijgetreden, temeer daar de eerstvolgende 3 jaar onderzoek naar de haalbaarheid van zowel een mobiele straalcabine als andere alternatieve stofbeperkende mogelijkheden zal worden gevoerd";

c) de afdeling Toezicht Volksgezondheid brengt een gunstig advies uit aangezien de geplande activiteiten volgens haar uit gezondheidsoogpunt aanvaardbaar zijn;

d) de afdeling Lucht, Hinder, Risicobeheer, Milieu & Gezondheid stelt dat het op basis van de beschikbare informatie niet kan oordelen over de economische haalbaarheid van het nat gritstralen of hoge druk waterstralen; een "BBT-doorlichting" van de straalactiviteiten bij het bedrijf zou kunnen aantonen of nat stralen voor de verzoekende partij economisch haalbaar is, rekening houdend met de concurrentiepositie ten opzichte van de belangrijkste concurrerende bedrijven in de buurlanden; dergelijke analyse kan middels de vergunning aan het bedrijf opgelegd worden; indien de economische haalbaarheid van het nat stralen wordt aangetoond, stelt de afdeling voor om de toelating tot droog stralen binnen een vooropgestelde termijn te laten vervallen;

daarnaast omschrijft de afdeling de meer stringente voorwaarden zoals vermeld in het beroepschrift van het GHA;

e) de afdeling Milieuvergunningen verleent een voorwaardelijk gunstig advies; zij stelt voor een wijziging aan te brengen in de bijzondere milieuvoorwaarden, en de vergunningstermijn voor het droog stralen in openlucht te beperken tot vijf jaar;

f) de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie adviseert eveneens voorwaardelijk gunstig; zij stelt evenwel niet voor om de vergunningstermijn voor het stralen in openlucht te beperken.

3.7. Met het thans bestreden besluit van 10 februari 2012 verklaart de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het beroep gedeeltelijk gegrond.

De hierboven aangehaalde bijzondere vergunningsvoorwaarde van de in eerste aanleg genomen beslissing over de vergunningsaanvraag, wordt als volgt vervangen :

"De exploitant dient steeds in alle dokken de dokvloer regelmatig maximaal te reinigen, en in het bijzonder bij het droog stralen in open lucht. Bijkomend worden de volgende maatregelen genomen :

- het plaatsen van watergordijnen en stofnetten op alle dokken waar gestraald wordt;
- vanaf een windsnelheid van 72 km/uur worden alle activiteiten die verband houden met droogstralen gestaakt;
- de verplichte registratie van alle verf- en straalwerken, het gebruik van de sproei-installaties en de plaatselijke meteogegevens (windkracht) in een logboek, dat steeds ter beschikking van de toezichthoudende overheid wordt gehouden.

Verder worden de volgende milderende maatregelen uit de ontheffingsaanvraag (aspect lucht) uitgevoerd :

- het in gebruik nemen van mobiele spuitcabines met reductie in verbruik van organische oplosmiddelen met minstens 30%;
- het scheiden van gebruikte oplosmiddelen en deze intern opnieuw gebruiken;
- de ingebruikname van de nieuwe gesloten straal- en schilderhal;
- het invoeren van een nieuw milieuhandboek; dit milieuhandboek zal alle VLAREM-voorwaarden en bijzondere voorwaarden bevatten waaraan ASR moet voldoen en zal tevens maatregelen bevatten waar

de werknemers op de vloer zich moeten naar schikken, teneinde zo milieuvriendelijk te werken; dat steeds ter beschikking van de toezichthoudende overheid wordt gehouden".

Met betrekking tot de in het besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen opgelegde bijzondere voorwaarde tot het opstarten van een onderzoek naar de ontwikkeling en technische haalbaarheid van een mobiele straalcabine om maximaal stofhinder voor de omgeving te vermijden, wordt tevens als bijzondere voorwaarde opgelegd dat in het onderzoek de stand van zaken wordt opgenomen met betrekking tot de overschakeling naar nat stralen of andere technieken om stofemissies afkomstig van het stralen te reduceren.

Wat ten slotte de geldigheidsduur van de milieuvergunning betreft, wordt bepaald dat de termijn van de vergunning voor het droog stralen in openlucht eindigt op 11 augustus 2016.

Het bestreden besluit is onder meer als volgt gemotiveerd :

"Overwegende dat de beslissing inzake de MER-ontheffing als aandachtspunt aangeeft dat nat gritstralen een technisch haalbaar alternatief is voor het huidige droog gritstralen waarbij de benodigde reinheidsgraad van de scheepsromp bereikt kan worden bij een lagere stofemissie; dat de economische haalbaarheid in een latere fase van de milieuvergunningsprocedure onderzocht en beoordeeld moet worden;

Overwegende dat de exploitant aangeeft dat nat stralen met water en grit technisch mogelijk is, maar gepaard gaat met enkele specifieke moeilijkheden waardoor de techniek ook economisch minder interessant is (onder andere meer werkuren nodig); dat tevens met nat gritstralen de kwaliteit van het geleverde werk niet kan worden gehaald; dat ASR in het verleden deze techniek al heeft toegepast, maar dat deze toepassing slechts een klein percentage vertegenwoordigde van het geheel van de activiteiten; dat bij bepaalde grote scheepswerven de techniek evenwel wordt verkozen boven droog stralen vanwege plaatselijke omstandigheden (nabijheid van woonzones); dat ook bij ASR nat kan gestraald worden, doch dit enkel gebeurt bij akkoord van de klant; dat het wegvallen van de mogelijkheid voor droog stralen naast de hogere kosten voor nat stralen, ook een belangrijk concurrentieel nadeel voor ASR zou kunnen betekenen, indien dit het gevolg zou zijn van een lokaal verbod in plaats van een Europees verbod;

Overwegende dat de exploitant aangeeft dat er in de toekomst verder zal worden gezocht naar alternatieve mogelijkheden ter reductie van de

stofemissies bij droog stralen, bijvoorbeeld het inzetten van stofafzuiging in open lucht; dat door de exploitant tevens de haalbaarheid zal onderzocht worden om het systeem van de mobiele spuitcabine (zoals deze nu wordt toegepast voor de schilderwerken) voor toepassing op het gritstralen te implementeren, teneinde zo ook de stofemissies te reduceren; dat het bedrijf hierover in de toekomst wenst te communiceren met de vergunningverlenende overheid door middel van bijvoorbeeld tussentijdse rapportages;

Overwegende dat de beste beschikbare technieken voor de activiteiten die bij scheepswerven voorkomen, beschreven zijn in het Reference Document on Best Available Techniques (BREF) on Surface Treatment using Solvants van mei 2007; dat hierin de volgende maatregelen staan aangeduid als zijnde beste beschikbare technieken om stofemissies te reduceren :

- stof en verwijderde verfdeeltjes in het dok houden door het gebruik van netten/watergordijnen;
- verfverwijdering met schuurmiddelen beperken bij atmosferische condities waarbij windrichting en windsnelheid stofverspreiding bevorderen;
- het toepassen van vacuüm- of borstelstralen of hoge druk stralen;
- good housekeeping;

Overwegende dat deze maatregelen bij ASR als volgt worden toegepast :

- de dokken zijn uitgerust met watergordijnen en dok 5 met een stofnet;
- in dok 5 en 6 wordt niet gestraald bij windrichtingen die hinder bij de buurbedrijven kunnen teweegbrengen;
- vacuüm- of borstelstralen of hoge druk stralen zijn trage technieken en daardoor ongeschikt voor grote oppervlakken; nat (hoge druk) stralen met water en grit is technisch wel mogelijk, maar gaat gepaard met enkele specifieke moeilijkheden waardoor de techniek economisch minder interessant is (onder andere meer werkuren nodig); bij bepaalde grote scheepswerven wordt de techniek evenwel verkozen boven droog stralen vanwege plaatselijke omstandigheden (nabijheid van woonzones); ook bij ASR kan nat gestraald worden, maar dit gebeurt enkel bij akkoord van de klant; het wegvallen van de mogelijkheid voor droog stralen zou naast de hogere kosten voor nat stralen, ook een belangrijk concurrentieel nadeel voor ASR kunnen betekenen, indien dit het gevolg zou zijn van een lokaal verbod in plaats van een Europees verbod; de economische haalbaarheid van deze maatregel kan dan ook best grondig onderzocht worden;
- ASR zal binnenkort een nieuw milieuhandboek invoeren met nieuwe meer stringente werkprocedures en dokvloerdiscipline;

Overwegende dat uit de ontheffingsnota blijkt dat het overdekken van de droogdokken (zodat zowel stof- en VOS-emissies kunnen opgevangen en gereinigd worden), afgezien van de economische kost en de omvang van de ingreep, vooral technisch een niet haalbare maatregel is, en dit voornamelijk vanwege de aard van de werken die bij ASR worden uitgevoerd; dat het stof dat bij het stralen (met straalgrit) vrijkomt namelijk een zeer nadelige invloed heeft op de apparaten (hefkranen en dergelijke) die in het overdekte dok gebruikt worden;

Overwegende dat de ontheffingsnota voor de inschatting van de diffuse

PM10- emissie er vanuit gaat dat deze circa 0,01 tot 1 % bedraagt van het totaal straalgritverbruik; dat voor de bepaling van de impact van de stofemissies van ASR verder wordt gerekend met een 'worst case' van 1 % of 12,150 kg PM10 per jaar; dat door de ingebruikname van de nieuwe gesloten straal- en schilderhal, een deel van de straalactiviteiten die vroeger in de open hallen plaatsvonden in de gesloten hal zullen plaatsvinden; dat dit tot gevolg zal hebben dat de totale stofemissie van de site zal dalen aangezien de gesloten hal voorzien zal worden van papierfilters om de stofemissies te reduceren (96% rendement), zij het volgens de nota in beperkte mate daar slechts een beperkt deel (minder dan 5%) van de straal- en schilderactiviteiten in de nieuwe gesloten hal zal plaatsvinden;

Overwegende dat de dichtstbijzijnde meetstations waar stof wordt gemeten Antwerpen Luchtbal (42M802) en Zwijndrecht (42R815) zijn; dat uit de ontheffingsnota blijkt dat de gemeten jaargemiddelden voor PM10 (in 2007 respectievelijk 29 en 33 $\mu g/m^3$) beneden de luchtkwaliteitsnorm (40 $\mu g/m^3$) blijven, maar dat de gemeten 90-percentielwaarden voor PM10 (respectievelijk 56 en 62 $\mu g/m^3$) de luchtkwaliteitsnorm (50 $\mu g/m^3$) overschrijden; dat uit de berekeningen blijkt dat de bijdrage van ASR ter hoogte van het pluimmaximum :
- als relevant kan beschouwd worden op jaargemiddelde basis;
- als verwaarloosbaar kan beschouwd worden op 90-percentielbasis;
dat evenwel de impact van ASR verwaarloosbaar wordt vanaf circa 1 km ten zuidwesten van de site en circa 1,5 km ten noordoosten van de site;

Overwegende dat in de bestreden beslissing de volgende bijzondere voorwaarden werden opgenomen om stofemissies te beperken :

1. 'De exploitant dient steeds in alle dokken de dokvloer regelmatig maximaal te reinigen, en in het bijzonder bij het droog stralen in open lucht. Bijkomend dient men gebruik te maken van een watergordijn en op de kop van dok 5 een permanent stofnet te plaatsen. Verder dienen de volgende milderende maatregelen uit de ontheffingsaanvraag (aspect lucht) te worden uitgevoerd :
   - ...;
   - …
   - ingebruikneming nieuwe straal- en schilderhal;
   - invoeren nieuw milieuhandboek, dat steeds ter beschikking van de toezichthoudende overheid dient te worden gehouden';
2. 'De exploitant dient een onderzoek op te starten naar de ontwikkeling en technische haalbaarheid van een mobiele straalcabine (gritcabine) om maximaal stofhinder voor de omgeving te vermijden. De vorderingen van het onderzoek moeten jaarlijks in 4-voud gerapporteerd worden -met een eindrapport ten laatste drie jaar na datum van de vergunningsbeslissing- aan de vergunningverlenende overheid, die het ter informatie bezorgt aan het schepencollege, de AMV en de VMM';

Overwegende dat deze maatregelen grotendeels reeds bestaande maatregelen betreffen; dat in het 'actieplan fijn stof en NO_2 in de Antwerpse haven en de stad Antwerpen' onder meer als actie werd voorzien dat bij de toetsing van milieuvergunningsdossiers de (diffuse) emissies maximaal worden

beperkt door het voorstellen van bijkomende voorwaarden op basis van best beschikbare technieken; dat dit in de bestreden beslissing heeft geresulteerd tot het opleggen van de ingebruikname van de nieuwe gesloten hal, het invoeren van een nieuw milieuhandboek (het milieuhandboek zal binnen de zes maand geïmplementeerd worden; dit milieuhandboek zal alle VLAREM-voorwaarden en bijzondere voorwaarden bevatten waaraan ASR moet voldoen en zal tevens maatregelen bevatten waaraan de werknemers op de vloer zich moeten naar schikken, teneinde zo milieuvriendelijk te werken) en het uitvoeren van een onderzoek naar de haalbaarheid van een mobiele straalcabine; dat het echter aangewezen is om, mede gelet op het voormeld actieplan, meer dwingende voorwaarden op te leggen om de stofemissies te beperken; dat de meeste voorwaarden die de beroeper voorstelt, kunnen bijgetreden worden, namelijk :

- een verbod op straal- en schilderwerken in functie van de windkracht; dat de milieucoördinator van ASR in zijn e-mail van 13 december 2011 stelt zich akkoord te verklaren hiermee en een maximale windsnelheid van 72 km/uur voorstelt; dat het aangewezen is om op te leggen dat vanaf deze windsnelheid alle activiteiten die verband houden met droogstralen te staken;
- het plaatsen van stofnetten aan alle dokken waar gestraald wordt;
- de verplichte registratie van verf- en straalwerken, het gebruik van de sproei-installaties en de plaatselijke meteogegevens (windkracht) in een logboek, zodat een efficiënte handhaving van deze voorwaarden mogelijk wordt;

Overwegende dat betreffende het opgelegde onderzoek naar de mobiele straalcabine in de bestreden beslissing, moet gesteld worden dat als zou blijken dat deze techniek niet haalbaar is, er geen alternatieve maatregel dan droog stralen wordt opgelegd, teneinde stofemissies te reduceren; dat het dus is aangewezen om bij gebrek aan een werkbare oplossing met mobiele straalcabines, alsnog moet worden overgeschakeld op nat stralen en dat de stand van zaken met betrekking tot deze mogelijke overschakeling naar nat stralen eveneens mee zou worden opgenomen in de jaarlijkse en de eindrapportage; dat het daarom is aangewezen om voor het droog stralen in openlucht (omschreven in de bestreden beslissing als 'vier installaties voor het stralen van schepen in de droogdokken met een geïnstalleerde totale drijfkracht van 972 kW') slechts een vergunning te verlenen voor een termijn van vijf jaar".

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Voorwerp van de gevorderde nietigverklaring

4. Het verzoek tot nietigverklaring is in hoofdorde enkel gericht tegen artikel 2, 3), van het bestreden besluit. Die bepaling beperkt de vergunningstermijn voor het droog stralen in openlucht tot vijf jaar. In ondergeschikte orde vraagt de verzoekende partij de nietigverklaring van het

volledige artikel 2 en slechts "in uiterst ondergeschikte orde" wordt de integrale vernietiging nagestreefd van het bestreden besluit.

Beoordeling

5. Uit de gegevens van de zaak en uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij, geplaatst voor de problematiek van de stofemissies door het droog stralen en de luchtkwaliteit in de ruime omgeving van de inrichting, groot belang heeft gehecht aan de beperking van de vergunningstermijn en aan het opleggen van een aantal exploitatievoorwaarden die specifiek betrekking hebben op deze activiteit. In de gegeven omstandigheid kan de Raad van State niet voor zeker aannemen dat de bevoegde Vlaamse minister de milieuvergunning voor deze activiteiten ook zou hebben verleend zonder de noodzakelijk geachte termijnbeperking en bijzondere voorwaarden. Een gedeeltelijke vernietiging, die beperkt is tot artikel 2, 3), of het gehele artikel 2 van het bestreden besluit, zou derhalve meebrengen dat de Raad van State zich inmengt in de appreciatiebevoegdheid van het bestuur.

Het beroep is slechts ontvankelijk in zoverre de vernietiging van het volledige bestreden besluit wordt nagestreefd.

V. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

6. De verzoekende partij voert als enig middel de schending aan van artikel 20, § 4, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet) en van de artikelen 3.3.0.1, § 1, 5.29.0.6, § 1, 2°, en 5.29.0.7, 5°, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II), samengelezen met de beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald de materiële motiveringsplicht, het

proportionaliteitsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partij doet in essentie gelden dat de sectorale voorwaarden van Vlarem II geen emissienormen bepalen voor stof afkomstig van het droog stralen en dat de artikelen 5.29.0.6, § 1, 2°, en 5.29.0.7 van Vlarem II geen betrekking hebben op handelingen in openlucht uitgevoerd op volumineuze metalen constructies zoals scheepsrompen, weze het dat in de milieuvergunning specifieke voorwaarden kunnen worden opgelegd, dat de gewraakte beperking van de vergunningstermijn voor het droog stralen in openlucht onredelijk en disproportioneel is en dat de bestreden beslissing niet steunt op redelijke, deugdelijke en draagkrachtige motieven. Daarbij gaat zij omstandig in op de ernst van de bedreiging van mens en leefmilieu en op de verschillende technieken/maatregelen die mogelijk zijn volgens de Beste Beschikbare Technieken (hierna : BBT). Met betrekking tot het eerste aspect argumenteert zij onder meer dat het overgrote deel van het gebruikte straalzand niet wordt geëmitteerd maar gewoon in het dok valt en dat in de toekomst een deel van de straalactiviteiten in een gesloten hal zal plaatsvinden, waardoor de stofemissie van de site nog verder zal dalen. Voorts verwijst zij naar het rapport van de deskundige in het kader van de ontheffing van de MER-plicht waarin wordt besloten dat, aangezien de woongebieden en de waardevolle natuurgebieden op grotere afstand liggen, er enkel een relevante impact is in het industriegebied van de haven, terwijl de effecten in de omliggende woon- en natuurgebieden verwaarloosbaar zijn. Wat de mogelijk aan te wenden technieken betreft, betoogt de verzoekende partij dat het zogenaamd nat stralen op dit ogenblik niet behoort en ook binnen de vijf jaar niet zal behoren tot de BBT "tenzij er een Europees verbod zou komen op droog stralen in open lucht". Dat zij, ingevolge het bestreden besluit, zou worden verplicht om binnen de vijf jaar over te schakelen op nat stralen, zou "concurrentieel moordend" zijn, en zou op termijn haar doodsteek betekenen. De opgelegde voorwaarden "en met name de beperking van de vergunningstermijn tot 5 jaar voor droog stralen in open lucht" zouden ook onredelijk zijn omdat zij niet in verhouding staan tot het normdoel voor het opleggen van bijzondere voorwaarden

en zij rechtstreeks en onmiddellijk tot gevolg hebben dat belangrijke investeringen moeten worden gedaan, terwijl de kans zeer groot is dat binnen vijf jaar verplicht moet worden overgeschakeld op nat stralen.

De verzoekende partij acht het motief waarin gesteld wordt dat het aangewezen is om bij gebrek aan een werkbare oplossing met mobiele straalcabines over te schakelen op nat stralen, niet deugdelijk, onvoldoende draagkrachtig en onjuist, wegens het bestaan van milderende maatregelen en het ontbreken van een ernstige bedreiging voor mens en leefmilieu in de omgeving. Een en ander zou ook niet getuigen van zorgvuldig bestuur en tevens het rechtszekerheidsbeginsel schenden.

7. In de laatste memorie voegt de verzoekende partij nog toe dat het "economisch haalbaar" zijn van een BBT ook betrekking heeft op de toepassing ervan in een industriële context, dat dit niet het geval is voor het nat stralen, en dat het nat stralen bijgevolg geen BBT is, hetgeen volgens haar enkel kan leiden tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing. Tevens gaat het volgens de verzoekende partij niet op om een groter gewicht toe te kennen aan de technische haalbaarheid van een procédé dan aan de economische en concurrentiële moeilijkheden. Voorts ontkent de verzoekende partij dat er in Europa wel al scheepswerven zijn waar overwegend gebruik wordt gemaakt van nat stralen. Door het tegendeel aan te nemen zou de verwerende partij niet zijn uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens.

Beoordeling

8. De geschonden geachte bepalingen van Vlarem II laten de vergunningverlenende overheid toe om bij het verlenen van de milieuvergunning, mits motivering, bijzondere voorwaarden op te leggen met het oog op de bescherming van de mens en het leefmilieu. In beginsel kunnen ook voor stof, afvalgassen en zandstraling dergelijke voorwaarden worden vastgesteld. Voor handelingen die in openlucht worden uitgevoerd op volumineuze constructies

(zoals bijvoorbeeld scheepsrompen) geldt een uitzondering die evenwel niet verhindert dat in de milieuvergunning "specifieke maatregelen" worden opgelegd.

De bijzondere voorwaarde waar de verzoekende partij zich in hoofdorde tegen keert - en waartegen het middel ook is gericht - is geen bijzondere vergunningsvoorwaarde in de eigenlijke betekenis, maar wel een beperking van de vergunningstermijn voor een specifieke activiteit, met name het droog stralen in openlucht. De bepalingen van artikel 20, zesde lid, van het milieuvergunningsdecreet en van de artikelen 3.3.0.1, § 1, 5.29.0.6, § 1, 2°, en 5.29.0.7, 5°, van Vlarem II houden geen verbod in op de beperking van de vergunningstermijn voor een bepaalde activiteit, zodat zij ook niet geschonden kunnen zijn.

9. Bij het bepalen van de duurtijd van een milieuvergunning beschikt de vergunningverlenende overheid in principe over een ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid. Indien zij ervoor kiest de vergunning voor een kortere dan de wettelijk toegelaten maximumtermijn te verlenen, moet zij krachtens het motiveringsbeginsel haar beslissing dienaangaande met rechtens aanvaardbare redenen omkleden. De Raad van State kan daarbij nagaan of de beslissing op de juiste feitelijke gegevens steunt, die correct zijn beoordeeld en de beoordeling van het bestuur niet kennelijk onredelijk is.

10. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de beperking van de vergunningstermijn voor het droog stralen in openlucht gestoeld is op de volgende motieven : (1) de inrichting is gelegen in een hotspotzone inzake fijn stof, (2) het stralen met zand of grit kan aanleiding geven tot stofverspreiding onder de vorm van niet-geleide emissies in vrij aanzienlijke hoeveelheden, deze stofemissies kunnen - vooral door depositie - aanleiding geven tot bodem- en oppervlaktewaterverontreiniging, of hinder veroorzaken in de omgeving, (3) in het ontheffingsbesluit voor het opstellen van een MER wordt overwogen dat nat gritstralen een technisch haalbaar alternatief is voor het huidige droog gritstralen waarbij de benodigde reinheidsgraad van de scheepsromp bereikt kan worden bij

een lagere stofemissie en dat de economische haalbaarheid in een latere fase van de milieuvergunningsprocedure onderzocht en beoordeeld zal moeten worden, (4) de dichtstbijzijnde meetstations waar stof wordt gemeten geven aan dat de gemeten jaargemiddelden voor PM10 beneden de luchtkwaliteitsnorm blijven, maar de gemeten 90-percentielwaarden voor PM10 de luchtkwaliteitsnorm overschrijden, uit berekeningen blijkt dat de bijdrage van de verzoekende partij ter hoogte van het pluimmaximum als relevant kan worden beschouwd op jaargemiddelde basis en als verwaarloosbaar kan worden beschouwd op 90-percentielbasis, (5) in het "Actieplan fijn stof en NO_2 in de Antwerpse haven en de stad Antwerpen" werd onder meer als actie voorzien dat bij de toetsing van milieuvergunningsdossiers de (diffuse) emissies maximaal worden beperkt door het voorstellen van bijkomende voorwaarden op basis van de BBT, het mede gelet op het voormeld actieplan, nodig is meer dwingende voorwaarden op te leggen om de stofemissies te beperken, en (6) teneinde de stofemissies te reduceren is het aangewezen om bij gebrek aan een werkbare oplossing met mobiele straalcabines, alsnog over te schakelen op nat stralen en de stand van zaken met betrekking tot deze mogelijke overschakeling naar nat stralen moet eveneens mee worden opgenomen in de jaarlijkse en de eindrapportage.

11. Het kan in redelijkheid niet betwist worden dat de activiteiten van de verzoekende partij zullen leiden tot ongecontroleerde emissies van vrij aanzienlijke hoeveelheden stof. Uit berekeningen blijkt dat de bijdrage van de verzoekende partij ter hoogte van het pluimmaximum als relevant kan worden beschouwd op jaargemiddelde basis. Voorts wordt niet betwist dat de inrichting gelegen is in een hotspot inzake fijn stof, en dat het "Actieplan fijn stof en NO_2 in de Antwerpse haven en de stad Antwerpen" onder meer als actie voorziet dat bij de toetsing van milieuvergunningsdossiers de (diffuse) emissies maximaal worden beperkt door het voorstellen van bijkomende voorwaarden op basis van de BBT. In het besluit waarmee een ontheffing voor het opstellen van een MER werd verleend staat te lezen dat nat gritstralen een technisch haalbaar alternatief is voor het huidige droog gritstralen waarbij de benodigde reinheidsgraad van de scheepsromp bereikt kan worden bij een lagere stofemissie. De verzoekende partij ontkent ook

niet dat het nat stralen tot lagere stofemissies leidt - en dus vanuit milieuoogpunt gunstiger is - en dat dit technisch haalbaar is. Gelet op deze technische haalbaarheid betreft het een BBT. In zoverre de verzoekende partij kritisch staat ten opzichte van de economische haalbaarheid van deze techniek en zij betoogt dat het procédé van het nat stralen minder voldoet aan de wensen van haar klanten, oefent de vergunningverlenende overheid haar beoordelingsbevoegdheid niet kennelijk onredelijk uit door om redenen die verband houden met de bescherming van de mens en het leefmilieu een technisch haalbaar alternatief procédé te verkiezen, boven de zorg voor de economische en concurrentiële moeilijkheden waarmee de verzoekende partij mogelijkerwijze zal worden geconfronteerd.

Rekening houdend met de ruime appreciatiebevoegdheid waarover de vergunningverlenende overheid beschikt en mede in het licht van het gegeven dat de vraag naar de schending van het redelijkheidsbeginsel in het kader van het objectieve contentieux voor de Raad van State zich stelt in termen van kennelijke onredelijkheid, zijn de gehanteerde motieven voor het beperken van de vergunningstermijn voor het droog stralen in openlucht - in de bestreden beslissing omschreven als "vier installaties voor het stralen van schepen in de droogdokken met een geïnstalleerde totale drijfkracht van 972 kW" - te dezen naar recht en in redelijkheid verantwoord. Daarenboven blijkt niet dat de bestreden beslissing onzorgvuldig werd voorbereid; de verwerende partij heeft immers alle relevante feitelijke en juridische gegevens ingewonnen die haar moesten toelaten tot een zorgvuldige beoordeling te komen.

De omstandigheid dat Vlarem II desbetreffend geen specifieke normen oplegt, dat stofemissies moeilijk meetbaar zijn, dat niet geheel duidelijk is welk aandeel de verzoekende partij in de bestaande stofverontreiniging heeft, dat zij op dat vlak reeds inspanningen heeft geleverd en nog een aantal andere maatregelen zal nemen, dat zij een straal- en schildershal zal plaatsen en dat er nog geen Europees verbod op nat stralen geldt, doet geen afbreuk aan het decisieve motief dat om milieuredenen het nat stralen op termijn als BBT te verkiezen is.

Het enig middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig maart tweeduizend dertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Luc Hellin**