RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 76.164 van 8 oktober 1998
in de zaak A. 74.488/VII-15.522.

In zake : de n.v. PAUWELS TRAFO BELGIUM,
die woonplaats kiest bij
Advocaat P. LUYPAERS,
kantoor houdende te HEVERLEE,
Ijzerenmolenstraat 105

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat M. BALLON,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Justitiestraat 77

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. PAUWELS TRAFO BELGIUM op 28 mei 1997 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling van 27 maart 1997 houdende uitspraak over het administratief beroep door de verzoekende partij aangetekend tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 5 september 1996 houdende gedeeltelijk verlenen van de vergunning om tot 5 september 2016 aan de Antwerpsesteenweg 167 te Mechelen een inrichting voor de productie van transformatoren verder te exploiteren en te veranderen door uitbreiding en wijziging

". in de mate waarin art. 1 van dit besluit het beroep van verzoekende partij gedeeltelijk niet gegrond verklaart;

. in de mate waarin art. 2, littera A van dit besluit het beroepen besluit van de Bestendige Deputatie van de Provincie ANTWERPEN wijzigt en zodoende door de Bestendige Deputatie vergunde activiteiten en inrichtingen schrapt;

- in de mate waarin art. 2, littera C van dit besluit het artikel 3 van het beroepen besluit van de Bestendige Deputatie aanvult en als dusdanig de geweigerde activiteiten en inrichtingen uitbreidt;
- in de mate waarin art. 2, littera D van dit besluit het artikel 3, § 3 van het beroepen besluit van de Bestendige Deputatie schrapt en vervangt;
- in de mate waarin art. 2, littera E van dit besluit in art. 3, § 3 van het beroepen besluit de bijzondere voorwaarde m.b.t. de ingegraven houders schrapt;
- in de mate waarin art. 3 van dit besluit het artikel 1, § 2 van het beroepen besluit bevestigt en aldus het lozen van sanitair afvalwater via septische putten in oppervlaktewater met een maximum debiet van 23 m³ per dag of 5.300 m³ per jaar verbiedt;
- in de mate waarin art. 3 van dit besluit het "art. 1, § 3 van het beroepen besluit bevestigt waardoor de lopende basisvergunning van 16 juni 1967, zoals uitgebreid via de uitbreiding van 2 juli 1975 evenals de basisvergunning van 30 april 1969, worden opgeheven (vanaf de realisering van de veranderingen) en de vergunning van V.Z.W. van 16.10.1990 opheft waardoor aan verzoekende partij de lozing van bedrijfsafvalwater in de Vrouwvliet tot 01.09.2011 werd vergund";

Gelet op het arrest nr. 69.286 van 30 oktober 1997 waarbij de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt bevolen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting van de procedure van 27 november 1997;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur E. LANCKSWEERDT;

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

Gelet op de beschikking van 3 juni 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 3 september 1998;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat P. LUYPAERS, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van Advocaat M. BALLON, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur E. LANCKSWEERDT;

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

1. De gegevens van de zaak.

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

1.1. Bij besluit van 16 juni 1967 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen is aan de verzoekende partij een vergunning verleend tot het exploiteren van een inrichting voor het vervaardigen van elektrische transformatoren, voor een termijn verstrijkend op 16 juni 1997. Met diverse besluiten heeft de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen aan de verzoekende partij een vergunning verleend om de voornoemde inrichting uit te breiden, dit eveneens tot 16 juni 1997. Op 16 oktober 1990 heeft de

directeur van de Vlaamse Waterzuiveringsmaatschappij aan de verzoekende partij een vergunning afgegeven voor het lozen van ander dan normaal huisafvalwater met een maximumdebiet van 55 m³/dag in de Vrouwvliet, voor een onbeperkte termijn en ingevolge artikel 71 van het Vlarem I ingekort tot 1 september 2011.

1.2. Op 14 mei 1996 dient de verzoekende partij bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen een vergunningsaanvraag in strekkende tot het verkrijgen van een milieuvergunning om haar inrichting voor de produktie van transformatoren verder in bedrijf te houden en te veranderen door uitbreiding en wijziging. Met een besluit van 5 september 1996 verleent de bestendige deputatie van Antwerpen de gevraagde vergunning voor een termijn van 20 jaar, behalve voor wat betreft het lozen van huishoudelijk afvalwater via septische putten in oppervlaktewater met een maximum debiet van 23 m³/dag of 5.300 m³/jaar. Voorts worden een reeks bijzondere exploitatievoorwaarden opgelegd, waaronder de volgende:

- het bedrijfsafvalwater dient te voldoen aan de algemene voorwaarden voor lozing in riool en aan een reeks bijzondere voorwaarden;
- uiterlijk binnen een termijn van 5 jaar na het in voege treden van de vergunning dienen een aantal ingegraven houders buiten dienst te worden gesteld en/of te worden vervangen door houders die voldoen aan de bepalingen van toepassing voor nieuwe ingegraven houders voor de opslag van P3 en/of P4 produkten. Het betreft volgende houders :
  * twee houders voor de opslag van lichte stookolie met een inhoudsvermogen van respectievelijk 20.000 l en 30.000 l;
  * één houder voor de opslag van shelsol kerosine met een inhoudsvermogen van 30.000 l;
  * vijf houders voor de opslag van transformatorolie elk met een inhoudsvermogen van 20.000 l;

- twee houders voor de opslag van transformatorolie elk met een inhoudsvermogen van 30.000 l.

1.3. Met een aangetekend schrijven van 31 oktober 1996 stelt de verzoekende partij een administratief beroep in tegen het voormelde deputatiebesluit van 5 september 1996. De verzoekende partij kan zich niet akkoord verklaren met :

- de weigering van de vergunning voor het lozen van huishoudelijk afvalwater via septische putten in oppervlaktewater;
- de voorwaarde dat de ingegraven houders voor P3 en P4 produkten binnen een termijn van 5 jaar buiten gebruik moeten worden gesteld of moeten worden vervangen;
- de omstandigheid dat de lozing van bedrijfsafvalwater beschouwd wordt als een lozing in de openbare riolering.

Wat inzonderheid het probleem van de ingegraven houders voor P3 en P4 produkten betreft doet de verzoekende partij gelden dat deze opslag in het verleden correct is vergund geworden zodat het om bestaande houders gaat, dat zeer regelmatig controle-activiteiten werden uitgevoerd op deze houders, dat artikel 5.17.2.4.12, § 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Vlarem II) stelt dat, inzoverre de houders nog niet aan een dergelijk onderzoek zijn onderworpen, het algemeen onderzoek van de houders een eerste maal dient uitgevoerd te worden binnen een termijn van 48 maanden voor de houders buiten waterwingebieden en beschermingsgebieden en dat binnen eenzelfde termijn een corrosiviteitsonderzoek dient te worden uitgevoerd. Zij beklemtoont dat het bedrijf van rechtswege de mogelijkheid heeft om bestaande houders verder in dienst te houden. Zij doet gelden dat, op basis van de reeds genomen en nog te nemen maatregelen, er onvoldoende aanwijzingen zijn om te twijfelen aan de

kwaliteit van de ondergrondse houders. Zij vraagt om de bestaande houders verder in dienst te kunnen houden, in afwachting van een definitieve keuring zoals voorzien in de desbetreffende bepalingen van het Vlarem II.

1.4. In het kader van de beroepsprocedure worden een reeks adviezen uitgebracht.

1.5. Op 27 maart 1997 wordt de thans bestreden beslissing genomen : het beroep van de verzoekende partij wordt gedeeltelijk gegrond verklaard en aan het besluit van de bestendige deputatie van 5 september 1996 worden een aantal wijzigingen aangebracht als volgt :

- de voorwaarde dat de ingegraven houders binnen een termijn van vijf jaar moeten zijn verwijderd of vervangen wordt weliswaar geschrapt, doch de vergunning voor volgende ingegraven houders wordt geweigerd :
  * een opslagplaats voor 50.000 l stookolie in twee ingegraven houders met een inhoudsvermogen van respectievelijk 30.000 l en 20.000 l;
  * een opslagplaats voor 20.000 l shelsol kerosine in één ingegraven houder;
  * een opslagplaats voor 160.000 l transformator-olie in 7 ingegraven houders met een inhoudsvermogen van respectievelijk 5 x 20.000 l en 2 x 30.000 l;
  * een opslagplaats voor 30.000 l siliconenolie in één ingegraven houder;
- er wordt een vergunning verleend voor het lozen van bedrijfsafvalwater dat gevaarlijke stoffen bevat in oppervlaktewater (i.p.v. in de openbare riolering);
- een aantal lozingsnormen voor het bedrijfsafvalwater worden verstrengd.

Voor het overige wordt het besluit van 5 september 1996 van de bestendige deputatie bevestigd;

Dit is de bestreden beslissing.

1.6. Nadat de bestreden beslissing werd genomen, heeft de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen op 16 oktober 1997 aan de verzoekende partij ingevolge een aanvraag op 13 juni 1997 ingediend, volgende vergunning toegestaan :

"- opslag van 20.000 l stookolie in een ondergrondse houder van 20.000 l (17.3.6.2.);
- opslag van 20.000 l shelsol (kerosine) in ondergrondse houders (17.3.5.2.);
- opslag van 160.000 l transformatorolie in 7 ondergrondse houders van respectievelijk 5 × 20.000 l en 2 × 30.000 l (17.2.7.2.)";

Het betreft hier de bestaande houders.

De vergunning werd wel geweigerd voor :
- De opslag van 30.000 l stookolie in één ondergrondse houder (17.3.6.2.) en
- de opslag van 30.000 l siliconenolie in één ondergrondse houder (17.3.7.2.)

Het betreft hier de opslag in houders die niet als bestaande kunnen worden beschouwd.

2. De gegrondheid van het beroep.

2.1.1. Overwegende dat de verzoekende partij als eerste en als tweede middel de schending aanvoert van het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel, van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, en machtsoverschrijding doordat de vergunning werd geweigerd voor het lozen van huishoudelijk afvalwater in de gewone oppervlaktewateren met als reden dat dit verboden is wanneer de openbare weg van een openbare riolering is voorzien en er een riolering aanwezig is die aansluit op een rioolwaterzuiveringsinstallatie, dat evenwel de verwerende partij bij haar desbetreffende besluitvorming

geen rekening heeft gehouden met de argumenten van de verzoekende partij noch een overgangsperiode heeft toegestaan waarbinnen de voorgestelde maatregelen, namelijk de reductie van het aantal lozingspunten en implementatie van een zuiveringstechniek of infrastructurele ingrepen om de sanitaire afvalwaters te verpompen en te lozen op de riolering van de Antwerpse Steenweg, zouden worden bestudeerd en gerealiseerd, dat nergens in het besluit een motivering is te ontwaren die haar argumenten weerlegt noch ingaat op de voorgestelde overgangsperiode;

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord doet gelden dat in het bestreden besluit op zeer uitvoerige wijze wordt geargumenteerd waarom het lozen van huishoudelijk afvalwater in de Vrouwvliet niet meer kan worden geduld en dit met onmiddellijke ingang; dat desbetreffend volgende argumenten worden aangevoerd : het besluit van 21 oktober 1987 tot vaststelling van de kwaliteitsdoeleinden voor alle oppervlaktewateren kende aan de Vrouwvliet de bestemming basiskwaliteit toe en artikel 4.2.1.3. van Vlarem II verbiedt het lozen van huishoudelijk afvalwater in oppervlaktewateren wanneer de openbare weg van een riolering is voorzien; in casu is er een openbare riolering voorzien aan de Antwerpse Steenweg; dat zij daaraan toevoegt dat de minister diende vast te stellen dat de verzoekende partij niet voldoet aan de algemene voorwaarden voor lozing in de oppervlaktewateren zoals bepaald in artikel 4.2.7.1.1, § 2, van Vlarem II en dat om al die redenen de minister een verbod tot lozing diende op te leggen zonder dat er een overgangsperiode kon worden toegestaan;

2.1.3. Overwegende dat het bestreden besluit voor wat betreft de gevraagde lozing van huishoudelijk afvalwater in de oppervlaktewateren namelijk de

Vrouwvliet en de Otterbeek, onder meer volgende motivering bevat :

> "Overwegende dat het bedrijf sinds 1967 op deze vestigingsplaats in exploitatie is; dat het bedrijf vóór de huidige vergunningsaanvraag geen vergunning heeft aangevraagd voor het lozen van huishoudelijk afvalwater; dat er een aanzienlijke hoeveelheid huishoudelijk afvalwater, namelijk 23 m^3/dag wordt geloosd in oppervlaktewater; dat overeenkomstig artikel 4.2.1.3. § 3 van titel II van het Vlarem het verboden is huishoudelijk afvalwater in de gewone oppervlaktewateren of in een kunstmatige afvoerweg voor hemelwater te lozen, wanneer de openbare weg van openbare riolering is voorzien;"

dat artikel 4.2.1.3., § 3, van VLAREM II bepaalt :

> "De lozing van huishoudelijk afvalwater in de gewone oppervlaktewateren of in een kunstmatige afvoerweg voor hemelwater is verboden, wanneer de openbare weg van openbare riolering is voorzien";

dat niet wordt betwist dat de Antwerpse Steenweg, langswaar de inrichting is gelegen, is voorzien van een openbare riolering; dat dienvolgens de minister niet anders kon dan te verbieden dat in de oppervlaktewateren zou worden geloosd; dat daaraan geen afbreuk doet het gegeven dat een deel van de bedrijfsgebouwen achteraan het bedrijfsterrein zijn gelegen, zoals de verzoekende partij in haar beroepschrift deed gelden; dat, immers, evengeciteerd artikel geen onderscheid maakt naargelang de diverse ligging van de verschillende bedrijfsgebouwen op het bedrijfsterrein; dat, aangezien meergenoemde bepaling een duidelijk en formeel verbod tot lozing van huishoudelijk afvalwater in de oppervlaktewateren inhoudt, niet kan worden vereist dat in het bestreden besluit een uitvoerige motivering wordt gewijd aan hetgeen reeds uit de toepasselijke reglementering voortvloeit; dat gelet op het gebrek aan enige appreciatieruimte vanwege de minister, deze niet diende in te gaan op het voorstel van de verzoekende partij om gedurende een overgangstermijn de diverse mogelijkheden te bestuderen en om één van beide of beide te

realiseren; dat het eerste en het tweede middel niet gegrond zijn;

2.2.1. Overwegende dat de verzoekende partij als derde en als vierde middel de schending aanvoert van het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel, van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen doordat in het bestreden besluit de lozingsnormen voor lozing van het bedrijfsafvalwater in de openbare riolering wordt verstrengd nu het bedrijfsafvalwater in oppervlaktewater wordt geloosd en niet in de openbare riolering, dit gelet op de te bereiken kwaliteitsobjectieven en de vermindering van de vracht aan nutriënten om de afspraak in het kader van de Derde Noordzeeconferentie na te komen; dat zij doet gelden dat door de lozingsvoorwaarden te verstrengen, de verwerende partij de rechtszekerheid en het vertrouwen schendt die zij kon hebben op grond van de haar op 16 oktober 1990 verleende vergunning om tot 1 september 2011 bedrijfsafvalwater te lozen in oppervlaktewater; dat zij betoogt dat de verwerende partij haar een termijn had moeten toestaan die gelijk is aan de geldingsduur van die vergunning om de verstrengde normen te bereiken en dat nu dit niet is gebeurd, de verwerende partij had moeten motiveren waarom de afspraken en de doelstellingen niet konden worden bereikt zonder de hangende vergunning op te heffen;

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat in het bestreden besluit omstandig werd gemotiveerd waarom de hangende vergunning moest worden herzien en waarom de lozingsnormen dienden te worden verstrengd : de verzoekende partij had zelf in de vergunningsaanvraag om hermachtiging verzocht waardoor de vergunde lozing opnieuw kon worden geëvalueerd, de minister beschikte over een appreciatiebevoegdheid om de

vergunning met eventueel strengere voorwaarden toe te kennen, deze strengere voorwaarden waren het gevolg van het naleven van afspraken en kwaliteitsdoelstellingen in het raam van de Derde Noordzeeconferentie;

2.2.3.1. Overwegende dat de verzoekende partij op 16 oktober 1990 vanwege de directeur van de Vlaamse Waterzuiveringsmaatschappij een vergunning had verkregen voor het lozen van ander dan normaal afvalwater met een maximumdebiet van 55 m³/dag in de Vrouwvliet waarvan de termijn loopt tot 1 september 2011; dat zij op 14 mei 1996 een vergunningsaanvraag indiende tot het verder in bedrijf houden van haar inrichting en deze te veranderen door uitbreiding en wijziging; dat in de vergunningsaanvraag onder meer begrepen was het lozen per dag van 55 m³ bedrijfsafvalwater met gevaarlijke stoffen; dat uit het weergegeven overzicht van de feiten blijkt dat de verzoekende partij in haar vergunningsaanvraag ten onrechte had gemeld dat het bedrijfsafvalwater in de openbare riolering werd geloosd in plaats van in het oppervlaktewater; dat aldus de bestendige deputatie de lozing vergunde in de openbare riolering met de bijkomende lozingsvoorwaarden en dat in haar beroepschrift de verzoekende partij zelf aan de verwerende partij vroeg om die vergissing recht te zetten;

2.2.3.2. Overwegende dat uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de verzoekende partij er zelf voor heeft geopteerd om een nieuwe vergunning te vragen voor een reeds tot 2011 vergund onderdeel van haar inrichting; dat gelet op die aanvraag, er ook uitspraak over diende te worden gedaan; dat het bestreden besluit desbetreffend stelt :

> "... dat in huidige aanvraag ook de hermachtiging van de lozing van het bedrijfsafvalwater wordt

gevraagd, zodat de vergunde lozing opnieuw wordt geëvalueerd";

dat bij een nieuwe aanvraag de overheid gerechtigd is de toestand opnieuw te evalueren en dat deze nieuwe evaluatie tot een ander resultaat kan leiden dan de evaluatie die zes jaar eerder bij een aanvraag door de directeur van de Vlaamse Waterzuiveringsmaatschappij werd gedaan en wiens beslissing destijds geen voorwerp heeft uitgemaakt van een administratief beroep; dat de minister zich niet gebonden diende te achten door de vergunning van 16 oktober 1990, nu hem een nieuwe aanvraag werd voorgelegd; dat het rechtszekerheidsbeginsel noch het vertrouwen van de verzoekende partij werden geschonden;

2.2.3.3. Overwegende dat in de bestreden beslissing het opleggen van strengere voorwaarden dan die opgelegd in de in eerste aanleg verleende voorwaarden als volgt werd gemotiveerd :

"Overwegende dat de in de bestreden beslissing opgelegde lozingsnormen grotendeels gebaseerd zijn op de door de exploitant in zijn vergunningsaanvraag vermelde karakteristieken van het geloosde bedrijfsafvalwater; dat de vergunningverlenende overheid er evenwel van uitging dat de lozing plaatsvond op de openbare riolering; dat gelet op het te lozen debiet met de daaraan verbonden vuilvrachten enerzijds en gelet op de te bereiken kwaliteitsobjectieven en de vermindering van de vracht aan nutriënten om de afspraak in het kader van de Derde Noordzeeconferentie na te komen anderzijds, de in de bestreden beslissing opgelegde lozingsnormen voor lozing in de openbare riolering dienen te worden verstrengd als het bedrijfsafvalwater i.p.v. in de openbare riolering in oppervlaktewater wordt geloosd; dat de in dit besluit opgelegde voorwaarden voldoen aan de maximale concentraties zoals aangegeven in bijlage 8 van de aanvraag; dat enkel voor nikkel en voor totaal stikstof normen zijn opgelegd die strenger zijn (dan) deze maximale concentraties opgegeven door het bedrijf; dat dit ingegeven is door de hogervermelde te bereiken kwaliteitsobjectieven;"

dat met die motivering, die inhoudelijk niet wordt betwist, op afdoende wijze wordt uiteengezet waarom strengere lozingsnormen dan in eerste aanleg werden opgelegd; dat die motivering niet als kennelijk onredelijk kan worden aangemerkt; dat dienvolgens evenmin het redelijkheidsbeginsel noch de formele motiveringsplicht werden geschonden;

2.2.3.4. Overwegende dat uit hetgeen voorafgaat blijkt dat het tweede middel niet gegrond is;

2.3.1. Overwegende dat in het vijfde, zesde en zevende middel de verzoekende partij er zich in wezen over beklaagt dat haar ten onrechte een vergunning werd geweigerd voor de opslag van gevaarlijke vloeistoffen in de bestaande ondergrondse houders;

2.3.2.1. Overwegende dat uit het feitenrelaas is gebleken dat inmiddels, namelijk op 16 oktober 1997, de verzoekende partij bij besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen een vergunning heeft verkregen voor de opslag van 20.000 liter stookolie, van 20.000 liter shelsol kerosine en van 160.000 liter transformatorolie in de negen bestaande ondergrondse houders; dat ter terechtzitting de verzoekende partij heeft verklaard dat evengenoemd deputatiebesluit definitief is geworden; dat dienvolgens de verzoekende partij niet langer over een belang beschikt bij het handhaven van het vijfde, zesde en zevende middel;

2.3.2.2. Overwegende dat aangezien het teloorgaan van het belang van de verzoekende partij niet aan haar kan worden toegeschreven en het vijfde, zesde en zevende middel niet als kennelijk onontvankelijk noch als kennelijk ongegrond had moeten worden verworpen - in het schorsingsarrest werd het vijfde middel overigens

ernstig bevonden - het past de kosten van het beroep ten laste te leggen van de verwerende partij;

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De schorsing bevolen bij arrest nr. 69.286 van 10 oktober 1997 wordt opgeheven.

Artikel 3.

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

Artikel 4.

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

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op acht oktober 1900 achtennegentig, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

A. WIJNANTS. **M.-R. BRACKE.**