

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 223.857 van 13 juni 2013
in de zaak A. 201.559/VII-38.224.**

In zake : Ghislain OMBELETS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sarah Houben en Werner Vandijck
kantoor houdend te 3530 Houthalen - Helchteren
Ringlaan 18, bus 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Vincke
kantoor houdend te 8580 Avelgem
Kasteelstraat 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :
de NV BIONERGA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Swerts
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 augustus 2011, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 29 juni 2011 waarbij de bestuurlijke beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 25 november 2010, houdende het verlenen aan de NV Bionerga van de milieuvergunning voor het exploiteren van een nieuwe afvalenergiecentrale, gelegen aan het Centrum Zuid

2098 te Houthalen-Helchteren, ongegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 24 november 2011. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoeker heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 december 2012.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Sarah Houben en Werner Vandijck, die verschijnen voor de verzoeker, advocaat Meindert Gees, die loco advocaat Filip Vincke verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Karin Lieckens, die loco advocaat Tom Swerts verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een andersluidend 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 tussenkomende partij exploiteert een afvalverbrandingsoven te Houthalen - Helchteren op het bedrijventerrein Centrum Zuid.

3.2. Op 29 april 2010 dient zij een milieuvergunningsaanvraag in met het oog op de vervanging van de bestaande afvalverbrandingsinstallatie met een capaciteit van 100.000 ton afval/jaar door een nieuwe afvalenergiecentrale met twee ovenlijnen en een totale capaciteit van 290.000 ton afval/jaar. Het voorwerp van de aanvraag bestaat in concreto uit :

- "- (rubriek 2.1.2.b.): opslag en overslag van afvalstoffen die niet aan verwerking verbonden zijn, afvalstoffen die ook asbestafval als bedoeld in sub c) kunnen omvatten
inrichting voor de op- en overslag van diverse afvalstoffen (overdekte loskade) (klasse 1)
- (rubriek 2.3.4.1.a.1.2.): opslag en verbranding van biomassa-afval - plantaardig afval van land- en bosbouw, plantaardig afval van de levensmiddelenindustrie, vezelachtig afval afkomstig van de productie van ruwe pulp en van de productie van papier uit pulp, dat op de plaats van productie wordt meeverbrand en waarvan de vrijgekomen energie wordt teruggewonnen, kurkafval, onbehandeld houtafval
inrichting voor de opslag en verbranding van diverse afvalstoffen (omvattende huishoudelijke afvalstoffen, afvalstoffen gelijkgesteld aan huishoudelijke afvalstoffen, vast niet-risicohoudende medisch afval, biomassa, hoogcalorisch afval en niet-gevaarlijke slibs afkomstig van waterzuiveringsinstallaties) met een nominaal thermisch vermogen van 128 MW (klasse 1)
- (rubriek 2.3.4.1.a.2.2.): opslag en verbranding van biomassa-afval - niet verontreinigd behandeld houtafval
inrichting voor de opslag en verbranding van diverse afvalstoffen (omvattende huishoudelijke afvalstoffen, afvalstoffen gelijkgesteld aan huishoudelijke afvalstoffen, vast niet-risicohoudende medisch afval, biomassa, hoogcalorisch afval en niet-gevaarlijke slibs afkomstig van waterzuiveringsinstallaties) met een nominaal thermisch vermogen van 128 MW (klasse 1)
- (rubriek 2.3.4.1.e.): opslag en verbranding van niet gevaarlijke

- huishoudelijke afvalstoffen
inrichting voor de opslag en verbranding van diverse afvalstoffen
(omvattende huishoudelijke afvalstoffen, afvalstoffen gelijkgesteld aan huishoudelijke afvalstoffen, vast niet-risicohoudende medisch afval, biomassa, hoogcalorisch afval en niet-gevaarlijke slibs afkomstig van waterzuiveringsinstallaties) met een nominaal thermisch vermogen van 128 MW (klasse 1)
- (rubriek 2.3.4.1.f.): opslag en verbranding van niet gevaarlijke bedrijfsafvalstoffen die vergelijkbaar zijn met huishoudelijke afvalstoffen
inrichting voor de opslag en verbranding van diverse afvalstoffen
(omvattende huishoudelijke afvalstoffen, afvalstoffen gelijkgesteld aan huishoudelijke afvalstoffen, vast niet-risicohoudende medisch afval, biomassa, hoogcalorisch afval en niet-gevaarlijke slibs afkomstig van waterzuiveringsinstallaties) met een nominaal thermisch vermogen van 128 MW (klasse 1)
 - (rubriek 2.3.4.1.g.): opslag en verbranding van vast niet risicohoudend medisch afval
inrichting voor de opslag en verbranding van diverse afvalstoffen
(omvattende huishoudelijke afvalstoffen, afvalstoffen gelijkgesteld aan huishoudelijke afvalstoffen, vast niet-risicohoudende medisch afval, biomassa, hoogcalorisch afval en niet-gevaarlijke slibs afkomstig van waterzuiveringsinstallaties) met een nominaal thermisch vermogen van 128 MW (klasse 1)
 - (rubriek 2.3.4.1.j.): opslag en verbranding van andere niet gevaarlijke afvalstoffen
inrichting voor de opslag en verbranding van diverse afvalstoffen
(omvattende huishoudelijke afvalstoffen, afvalstoffen gelijkgesteld aan huishoudelijke afvalstoffen, vast niet-risicohoudende medisch afval, biomassa, hoogcalorisch afval en niet-gevaarlijke slibs afkomstig van waterzuiveringsinstallaties) met een nominaal thermisch vermogen van 128 MW (klasse 1)
 - (rubriek 2.3.4.1.m.): opslag en verbranding van waterzuiveringsslib
inrichting voor de opslag en verbranding van diverse afvalstoffen
(omvattende huishoudelijke afvalstoffen, afvalstoffen gelijkgesteld aan huishoudelijke afvalstoffen, vast niet-risicohoudende medisch afval, biomassa, hoogcalorisch afval en niet-gevaarlijke slibs afkomstig van waterzuiveringsinstallaties) met een nominaal thermisch vermogen van 128 MW (klasse 1)
 - (rubriek 2.3.4.4.): installaties voor de verbranding van huishoudelijk afval, afval van commerciële bedrijven, kantoren, ondernemingen en andere afvalstoffen die gezien hun aard of hun samenstelling met huishoudelijk afval kunnen worden gelijkgesteld
inrichting voor de verbranding van huishoudelijke afvalstoffen en niet-gevaarlijke bedrijfsafvalstoffen die vergelijkbaar zijn met huishoudelijke afvalstoffen met een maximale capaciteit van 36 ton/uur (klasse 1)
 - (rubriek 2.3.9.a.): installaties voor de verwijdering van niet gevaarlijke afvalstoffen, met een capaciteit van meer dan 50 ton per dag, met

- uitzondering van de installaties bedoeld onder b) en c)
 inrichting voor de verbranding van maximaal 865 ton niet-gevaarlijke afvalstoffen per dag (omvattende huishoudelijke afvalstoffen, afvalstoffen gelijkgesteld aan huishoudelijke afvalstoffen, vast niet-risicohoudende medisch afval, biomassa, hoogcalorisch afval en niet-gevaarlijke slibs afkomstig van waterzuiveringsinstallaties) (klasse 1)
- (rubriek 3.2.2.a.): het zonder behandeling in een afvalwaterzuiveringsinstallatie lozen van huishoudelijk afvalwater, ander dan afkomstig van woongelegenheden, met een biologisch afbreekbare organische belasting van meer dan 20 inwonersequivalenten, wanneer het lozingspunt is gelegen in een gemeente waarvoor het gemeentelijk zoneringsplan definitief is vastgesteld - lozingspunt gelegen in een centraal gebied en/of een collectief geoptimaliseerd en individueel te optimaliseren buitengebied en/of buiten het zoneringsplan
 het lozen van 1.000 m³/jaar huishoudelijk afvalwater in de openbare riolering (klasse 3)
 - (rubriek 12.1.2.b.): elektriciteitsproductie, niet in rubrieken 20.1.5., 20.1.6. en 43.2. bedoelde inrichting voor elektriciteitsproductie, uitgezonderd de aspecten die betrekking hebben op de kernbrandstofcyclus, in de andere dan de sub a) bedoelde gevallen
 de productie van elektriciteit door middel van een turbine/ alternatorgroep met een nominaal vermogen van 32.000 kWe (klasse 1)
 - (rubriek 12.2.2.): transformatoren
 4 transformatoren met elk een individueel nominaal vermogen van 1.500 kVA (klasse 2)
 - (rubriek 12.3.1.): vast opgestelde batterijen
 2 UPS-installaties met een totaal geïnstalleerd klemvermogen van 27.500 VAh (klasse 2)
 - (rubriek 12.3.2.): vaste inrichtingen voor het laden van accumulatoren
 2 laadinrichtingen voor noodbatterijen met een vermogen van elk 5,5 kW - totaal geïnstalleerd vermogen: 11 kW (klasse 2)
 - (rubriek 16.3.1.2.): koelinstallaties voor het bewaren van producten, luchtcompressoren en airconditioninginstallaties
 3 compressoren met elk een vermogen van 200 kW - totaal: 600 kW (klasse 2)
 - (rubriek 16.7.1.): opslagplaatsen voor samengeperste, vloeibaar gemaakte of in oplossing gehouden gassen in verplaatsbare recipiënten
 de opslag van 600 liter gassen (400 liter acetyleen, 100 liter waterstofgas en 100 liter zuurstofgas) in verplaatsbare recipiënten (klasse 3)
 - (rubriek 17.3.3.3.): opslagplaatsen voor oxiderende, schadelijke, corrosieve en irriterende stoffen
 de opslag van 150.000 liter natriumbicarbonaat in een bovengrondse opslaghouders, 150.000 liter kalkmelk in een bovengrondse opslaghouders, 50.000 liter ammoniakoplossing in een bovengrondse opslaghouders, 15.000 liter HCl, 15.000 liter NaOH en 1.000 liter corrosieve producten in verplaatsbare recipiënten - totaal: 381.000 liter (klasse 1)
 - (rubriek 17.3.6.2°): opslagplaatsen voor vloeistoffen met een ontvlammingspunt hoger dan 55°C, maar dat 100°C niet overtreft

- de opslag van 50.000 liter gasolie in een bovengrondse opslaghouder (klasse 2)
- (rubriek 17.3.7.1°): opslagplaatsen voor vloeistoffen met een ontvlammingspunt hoger dan 100°C
de opslag van 5.000 liter diverse hydraulische oliën en smeeroïlen in vaten (klasse 3)
- (rubriek 17.4.): opslagplaatsen en/of verkooppunten van in bijlage 7 bij titel I van het Vlarem bedoelde gevaarlijke stoffen, in verpakkingen met een inhoudsvermogen van maximaal 25 liter of 25 kilogram, voor zover de maximale opslag begrepen is tussen 50 kg of 50 liter en 5 000 kg of 5000 liter
magazijn voor de opslag van 750 kg diverse reinigings- en ontsmettingsproducten, 750 kg onderhoudsproducten en verven en 50 kg laboproducten- totaal: 1.550 kg (klasse 3)
- (rubriek 24.4.): laboratoria andere dan bedoeld in rubriek 24.1.
een laboratorium voor de acceptatie van de afvalstoffen, procescontrole en eindcontrole (klasse 3)
- (rubriek 29.5.2.1.a.): smederijen, andere dan deze bedoeld in rubriek 29.5.1.
en inrichtingen voor het mechanisch behandelen van metalen en het vervaardigen van voorwerpen uit metaal, volledig gelegen in een industriegebied
de exploitatie van een werkplaats voor de metaalbewerking met een totaal geïnstalleerd vermogen van 6 kW (klasse 3)
- (rubriek 31.1.3.): vast opgestelde motoren
een turbine/ alternator van 32 MWe en een nooddiesel van 1,2 MWe (klasse 1)
- (rubriek 39.1.3°): stoomgeneratoren, andere dan lagedruk stoomgeneratoren
2 stoomketels met elk een waterinhoud van 120.000 liter - totale waterinhoud: 240.000 liter (klasse 1)
- (rubriek 39.2.2°): stoomvaten, met inbegrip van warmtewisselaars waarvan de primaire ruimte als stoomvat wordt beschouwd
een voedingswatertank met een totale waterinhoud van 100.000 liter (klasse 2)
- (rubriek 39.5.1°): overige stoomtoestellen, stoommachines :
zuigermachines, turbines
2 stoomgeneratoren van elk 64 MW met een geïnstalleerd totaal vermogen van 128 MW (klasse 2)".

Er wordt tevens een afwijking gevraagd van artikel 5.2.1.2, § 3, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna : Vlarem II) (inzake de uren van afvalstoffenaanvoer) en van artikel 5.2.1.5, § 5, van Vlarem II (inzake de aanleg van een 5 meter breed groenscherm).

3.3. Tijdens het openbaar onderzoek naar aanleiding van deze aanvraag worden 509 schriftelijke bezwaren ingediend.

3.4. Op 25 november 2010 verleent de deputatie van de provincie Limburg de gevraagde vergunning, met de beperking dat maximaal 200.000 ton afval/jaar mag worden verwerkt. Gelet op die vergunde capaciteit, beslist de deputatie om de inrichting slechts uit te rusten met één ovenlijn in plaats van de voorziene twee en stelt zij dat deze aanpassing moet blijken uit de nog af te leveren stedenbouwkundige vergunning.

3.5. Tegen deze beslissing wordt bij de bevoegde Vlaamse minister bestuurlijk beroep ingesteld, onder meer door de verzoeker.

3.6. In het kader van de beroepsprocedure worden een aantal adviezen verstrekt :

a) het Vlaams Energieagentschap, de afdeling Toezicht Volksgezondheid, de dienst milieueffectenrapportage (hierna : MER) van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid, de afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid en de Vlaamse Milieumaatschappij verlenen een gunstig of voorwaardelijk gunstig advies;

b) de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij, de afdeling Milieuvergunningen en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie adviseren ongunstig;

c) het ongunstig advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie luidt als volgt :

"(...)

Overwegende dat het beroep ingediend door OVAM, 2 milieuverenigingen en omwonenden betrekking heeft op het verlenen van de milieuvergunning voor het exploiteren van een nieuwe afvalenergiecentrale; dat de argumenten van de beroepsindieners onder meer gaan over de afvalverwerkingshiërarchie, de overcapaciteit in Vlaanderen en het beperkte energetisch rendement van de installatie;

Overwegende dat tijdens het openbaar onderzoek 509 bezwaren werden ingediend die betrekking hebben op de aanwezigheid van voldoende

verbrandingscapaciteit in Vlaanderen, de volksgezondheid, onvoldoende onderbouwing van het dossier, de ligging in de nabijheid van natuurgebied en de invraagstelling van de CO₂-neutraliteit;

Overwegende dat met de milieuvergunningsaanvraag de oprichting van een nieuwe energiecentrale werd beoogd met een capaciteit van 290.000 ton afval/jaar ter vervanging van de bestaande afvalverbrandingsinstallatie met een capaciteit van 100.000 ton afval/jaar; dat de gevraagde capaciteit werd gebaseerd op gegevens en extrapolaties van Vlaams afval naar Limburgs afval; dat in het dossier wordt gesteld dat er in Limburg jaarlijks 120.000 ton huishoudelijk restafval en grofvuil en 164.000 tot 200.000 ton niet recycleerbaar bedrijfsafval (samen 284.000 tot 320.000 ton) geproduceerd wordt; dat in eerste aanleg uiteindelijk een capaciteit van 200.000 ton afval/jaar werd vergund; dat de exploitant hiertegen niet in beroep is gegaan;

Overwegende dat de bestaande verbrandingsinstallatie zal worden afgebroken nadat de opstartfase van de nieuwe installatie beëindigd is en deze installatie dus volledig operationeel is; dat om de periode tot het operationeel zijn van de nieuwe installatie te overbruggen de vergunning van de bestaande verbrandingsinstallatie hernieuwd werd bij besluit van de deputatie van de provincie Limburg van 23 september 2010 voor een termijn van 10 jaar; dat in de bijzondere voorwaarden van deze vergunning werd opgenomen dat de vergunning voor de bestaande installatie vervalt 1 jaar na ingebruikname van de nieuwe afvalenergiecentrale;

Overwegende dat in de nieuwe afvalenergiecentrale de volgende afvalstoffen zullen worden verbrand:

- niet-gevaarlijke huishoudelijke afvalstoffen;
- niet gevaarlijke bedrijfsafvalstoffen die vergelijkbaar zijn met huishoudelijke afvalstoffen;
- vast niet risicohoudend medisch afval;
- biomassa en niet-gevaarlijk houtafval;
- hoogcalorische afvalstoffen;
- waterzuiveringsslib;

Overwegende dat de nieuwe installatie zal bestaan uit de volgende grote onderdelen:

- acceptatie- en opslaginfrastructuur;
- roosteroven;
- energierecuperatie;
- een turbine;
- een rookgasreiniging bestaande uit:
 - een elektrofilter, waarbij 95% van de vliegassen worden afgescheiden;
 - dosering van kalkmelk of natriumbicarbonaat voor neutralisatie van zure componenten zoals HCl, SO_x en HF, waarbij natriumcarbonaat ook een gedeelte van de dioxines, furanen en zware metalen absorbeert;
 - dosering van actief kool voor adsorptie van kwik, dioxines en furanen;
 - een mouwenfilter voor de verwijdering van het resterende stof, adsorptiemiddel en absorptieproducten afkomstig van de

- rookgaswassing;
- een selectief katalytische deNO_x-installatie voor de verwijdering van NO_x;
- een schoorsteen met een hoogte van 70 m;
- opslag van grondstoffen en restafvalstoffen;

Overwegende dat volgens cijfers van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij er momenteel een evenwicht bestaat tussen het aanbod van brandbare afvalstoffen die in roosterovens verwerkt kunnen worden en roosterovencapaciteit; dat een installatie met een jaarcapaciteit van 200.000 ton afval/jaar een te grote overcapaciteit creëert op Vlaams niveau;

Overwegende dat de cijfergegevens van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij alleen de situatie in het Vlaamse Gewest weergeven; dat door de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen (Richtlijn nummer 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen) Vlaanderen voor de uitdaging staat om concurrentieel te zijn en te blijven binnen een meer Europese markt; dat bovendien de cijfergegevens relatief zijn; dat het feit dat momenteel uit cijfers blijkt dat er geen nood is aan extra afvalverbrandingscapaciteit, kan worden ingegeven door de huidige economische crisis; dat het voldoende aanwezig zijn van verbrandingscapaciteit in Vlaanderen niet te rijmen valt met de recente afwijkingen op stortverboden die werden verleend;

Overwegende dat de omzetting van energie uit afvalstoffen op een efficiëntere wijze zal gebeuren dan in de bestaande installatie; dat voor de oorspronkelijke aanvraag ongeveer 7,5 keer meer elektrische energie zou kunnen geproduceerd worden (ongeveer 30 MW) dan de bestaande installatie (ongeveer 4MW); dat naast de 4MW thermische energie die in de huidige situatie ook al aan de slibdrooginstallatie van het nabijgelegen Aquafin wordt geleverd, nog een restpotentieel van circa 20 MW thermische energie zou kunnen geleverd worden zonder substantiële terugval van de elektriciteitsproductie van de installatie; dat er voor dit restpotentieel momenteel echter geen bijkomende afzetmarkt is; dat de ligging van het bedrijf, ingesloten tussen een spoorlijn, de E314 en de Grote Baan, de aanleg van een warmtenetwerk ook constructief duurder maakt; dat voor de situatie bij 200.000 ton afval/jaar nog niet geweten is hoeveel energie er zal kunnen geproduceerd worden;

Overwegende dat volgens bijlage II (Handelingen van nuttige toepassing) van de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen (Richtlijn nummer 2008/98/EG van 19 november 2008 van het Europees Parlement en de Raad betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen) de energie-efficiëntie van de oven ten minste 0,65 moet bedragen (R1: hoofdgebruik van afval als brandstof of als ander middel voor energieopwekking) om van de kwalificatie 'nuttige toepassing' te kunnen genieten; dat er geen duidelijkheid bestaat of de installatie bij verminderde capaciteit en met slechts 4 MW gevaloriseerde thermische energie hieraan zal voldoen;

Overwegende dat in het bestreden besluit de capaciteit van de installatie weliswaar werd teruggebracht tot 200.000 ton afval/jaar, maar de vergunning voor het overige werd verleend op basis van de oorspronkelijke aanvraag; dat er

geen rekening gehouden werd met de implicaties van deze capaciteitsvermindering naar ontwerp van de installatie, naar de exploitatie en naar de effecten en milderende maatregelen; dat aan de vertegenwoordiger van de afdeling Milieuvergunningen bij het plaatsbezoek op 14 februari 2010 werd gemeld dat tengevolge van de capaciteitsvermindering, opgelegd in eerste aanleg, de volledige installatie opnieuw ontworpen moet worden;

Overwegende dat in plaats van de voorziene 2 ovenlijnen er slechts één ovenlijn kan behouden blijven bij een maximale capaciteit van 200.000 ton afval/jaar; dat deze lijn nog gedimensioneerd moet worden; dat ook de afmetingen van het gebouw niet meer zullen overeenkomen met het oorspronkelijke plan; dat het gebouw smaller zal worden zodat er meer ruimte vrijkomt aan westelijke zijde; dat de lengte van het gebouw mogelijkerwijze zal toenemen; dat de thermische capaciteit van de installatie en de daaraan gekoppelde turbine voor elektriciteitsproductie kleiner zullen worden; dat het niet mogelijk is op korte termijn duidelijkheid te verschaffen over de meer concrete aanpassingen;

Overwegende dat wel dezelfde technologie en dezelfde milderende maatregelen zullen worden toegepast voor de installatie met verminderde capaciteit ten opzichte van het worst case scenario in het MER voor een capaciteit van 290.000 ton afval/jaar; dat zo in het bestreden besluit voor de parameter stikstofoxiden strengere emissiegrenswaarden werden opgelegd dan de toepasselijke sectorale emissiegrenswaarden, namelijk 100 mg/Nm³ als daggemiddelde (in plaats van 150 mg/Nm³, zoals bepaald in artikel 5.2.3bis.1.15, 2°, van titel II van het VLAREM) en 100 mg/Nm³ als jaargemiddelde (in plaats van 125 mg/Nm³, zoals bepaald in artikel 5.2.3bis.1.15, 2°, van titel II van het VLAREM); dat deze grenswaarde van 100 mg/Nm³ overeenkomt met de bovengrens van de BREF-range (BAT reference document) voor stikstofoxiden uitgedrukt als NO₂ voor installaties die gebruik maken van SCR (selectieve katalytische reductie); dat tevens in afwijking van artikel 5.2.3bis.1.15 van titel II van het VLAREM, een emissiegrenswaarde voor NH₃ werd opgelegd van 5 mg/Nm³; dat door de verminderde capaciteit de totale emissies van de installatie lager zullen liggen;

Overwegende dat het specifieke waterverbruik van de nieuwe installatie zal dalen maar de totale watervraag voor de geplande installatie na capaciteitsvermindering nog niet bekend is; dat met betrekking tot het aspect geluid niet goed valt in te schatten wat het effect zal zijn van de vervanging van 2 ovenlijnen door één ovenlijn met grotere individuele capaciteit; dat de verminderde capaciteit wel een verbetering zal betekenen naar het aantal lokale vrachtwagenbewegingen;

Overwegende dat langs westelijke zijde waarschijnlijk meer plaats zal vrijkomen; dat een afwijking van het verplichte groenscherm voor de aanleg van een brandgang rond het gebouw dan misschien niet noodzakelijk is; dat op die manier een ruimere buffer zou kunnen voorzien worden ten opzichte van het natuurgebied langs deze zijde;

Overwegende dat er in de oorspronkelijk aanvraag een opslag voorzien was van gasflessen met een totale inhoud van 600 l in een kelder onder de loskade, wat niet is toegestaan volgens de bepalingen van artikel 5.16.5.7, §2, van titel II van het VLAREM; dat niet geweten is waar de opslag van de gasflessen nu zal

plaatsvinden;

Overwegende dat ondanks het feit dat de vermindering van de capaciteit waarschijnlijk een lagere milieu-impact tot gevolg zal hebben, de vergunning niet kan worden verleend zonder te weten wat effectief vergund wordt en zonder correct uitvoeringsplan;

Overwegende dat het indienen van een aangepast inplantingsplan na het openbaar onderzoek met betrekking tot het gebruik van de percelen, een schending van het openbaar onderzoek betekent; dat bij wijziging van een vergunningsaanvraag met wijzigende plannen, de procedure moet hernomen worden, met inbegrip van het openbaar onderzoek; dat tevens door de Raad van State meermaals werd gesteld dat een wijziging (hoe klein ook) aan de oorspronkelijke aanvraag na het openbaar onderzoek, niet wordt aanvaard; dat zodoende moet gesteld worden dat het bestreden besluit moet worden opgeheven, daar de regels inzake het openbaar onderzoek, zoals vervat in artikel 11, §1, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en de artikelen 17 en 35, 2° van titel I van het VLAREM, werden miskend; (...)"

3.7. Met een nota van 3 mei 2011 reageert de THV Envalim, in opdracht van de tussenkomenende partij, op het ongunstig advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie. In die nota wordt onder meer het volgende uiteengezet :

"II.3. Technologie van de nieuwe installatie

De technologie van de vergunde installatie van 200.000 ton zal volledig overeenstemmen met deze van de aangevraagde installatie. Met andere woorden zullen alle processen in de installatie (die werden beschreven in het MER en de aanvraag), dezelfde zijn. Het enige verschil ligt in het reduceren van het aantal lijnen van 2 x 145.000 ton naar 1 lijn van 200.000 ton. Dit gezien het technisch mogelijk en logischer is om deze capaciteit in één lijn te bouwen van 200.000 ton (wat niet het geval was bij 290.000 ton).

Daar waar het reduceren van de capaciteit van de installatie het theoretisch mogelijk zou toelaten om bepaalde technologiekeuzes te wijzigen bij gelijkblijvende totale milieu-effecten (o.a. totale emissie), wordt hiervoor niet geopteerd en wordt de installatie voorzien overeenkomstig de aanvraag en zoals bestudeerd in het MER. Door het blijvend toepassen van alle voorziene proceskeuzes en milderende maatregelen kan de totale milieu-impact enkel lager worden, en dit in meerder domeinen. Op geen enkel vlak is de milieu-impact negatief of onduidelijk wegens gebrek aan informatie. Dit wordt verder in deze nota (zie item milieu-effecten) concreter gemotiveerd.

II.4. Layout van de installatie

Vooreerst wensen we te verduidelijken dat - in tegenstelling tot hetgeen het advies van de GMVC suggereert (blz 11, laatste paragraaf) - er door Bionerga geen aangepast inplantingsplan na het openbaar onderzoek werd ingediend noch de vergunningsaanvraag werd gewijzigd.

Het klopt evident dat een installatie van 200.000 ton in 1 lijn niet exact dezelfde is als een installatie van 290.000 ton in 2 lijnen. In die zin dient dan ook de uitspraak worden gesitueerd dat de installatie 'opnieuw dient ontworpen', zoals aangehaald in het advies van LNE opgenomen in het advies van de GMVC (blz 10, 3^e paragraaf). Bepaalde opstellingen kunnen inzake layout worden geoptimaliseerd ifv de werkelijke afmetingen per deel-unit (bvb dwarse asafvoer ipv in langsrichting,...)

Dit betekent in concreet geval echter geenszins dat de beoordeling van de installatie en haar effecten niet mogelijk zou zijn.

Uit nadere studie van de installatie van 200.000 ton - en zoals reeds ten dele aangegeven tijdens de hoorzitting - kan worden bevestigd dat de verbrandingslijn volledig analoog wordt opgebouwd (positie van bunker - verbrandingsoven - stoomketel - rookgasreiniging - schouw) en volledig binnen de contouren van de aangevraagde installatie van 290.000 ton blijft. Door de capaciteitsreductie zal zelfs de werkelijk ingenomen ruimte beperkter zijn dan de aangevraagde. Op geen enkel vlak vindt een nieuw ruimtegebruik of het gewijzigd gebruik van de percelen plaats.

De breedte van de installatie hangt samen met de capaciteit. Zo zal één lijn van 200.000 ton/j dus breder zijn dan een lijn van 145.000 ton/j (zijnde één lijn van de aangevraagde capaciteit van 290.000 ton/j). Omdat de nieuwe installatie maar één lijn zal hebben, valt dus de ruimte tussen twee lijnen weg. Hierdoor past de installatie van 200.000 ton volledig binnen de voorziene contouren van het gebouw volgens de aanvraag.

Door optimalisatie kan ook de volledige lengte worden gerespecteerd. De lengte van het gebouw hangt samen met het proces, vooral van de rookgasreiniging. Aangezien het proces hetzelfde blijft, blijft de lengte in eerste benadering dus ook gelijk. Omdat er maar één lijn meer is, kan bvb de afvoer van bodemassen zijdelings gebeuren, wat een gunstig effect heeft op de lengte van het gebouw. Daarnaast kan ook de afvalbunker worden geoptimaliseerd en/of de mouwfilter dwars worden opgesteld ipv in de lengte, waardoor dus de totale lengte van de installatie kan worden gerespecteerd.

De precieze afmetingen van het gebouw zal het voorwerp uitmaken van de stedenbouwkundige vergunning.

Samengevat vallen dus alle vergunningsplichtige activiteiten binnen de aangevraagde contouren en layout en wordt het geheel van de installaties, opgesteld in de voorziene bouwvolumes, zelfs kleiner. Bijgevolg zal de reductie in capaciteit - mede door het handhaven van de technologie en milderende maatregelen - geen enkel negatief effect hebben op de milieu-impact naar de omgeving toe.

II.5. Energie-efficiëntie

Het advies stelt op blz 10 betreffende de energie-efficiëntie en de norm > 0,65 voor R1 (hoofdgebruik van afval als brandstof of als ander middel voor energieopwekking) 'dat er geen duidelijkheid bestaat of de installatie bij verminderde capaciteit en met slechts 4 MW gevaloriseerde thermische energie hieraan zal voldoen.' Deze stelling is niet terecht. Er bestaat juist wel duidelijkheid, nl. dat de vergunde energiecentrale van 200.000 ton / jaar een hogere energie-efficiëntie zal halen dan de aangevraagde energiecentrale van 290.000 ton / jaar. Gezien het concept van de aangevraagde installatie voldeed,

zal de energie-efficiëntie van de energiecentrale van 200.000 ton/j dus zeker boven de 0,65 liggen en zeker aan de Europese R1 norm voldoen.

Energie-efficiëntie (berekend volgens R1) bij 200.000 ton / jaar > energie-efficiëntie bij 290.000 ton / jaar > 0,65.

Gezien de warmtelevering aan de installatie voor slibbehandeling van AQUAFIN naar verhouding een belangrijker aandeel vormt, zal de energie-efficiëntie van de volledige installatie verhogen.

II.6. Milieu-effecten

(...)

II.6.2 Geluid

In het MER werd een uitgebreide evaluatie mbt aspect geluid uitgevoerd. Op verschillende plaatsen in verschillende richtingen in de ruime omgeving rond de installatie werden metingen uitgevoerd. Daarnaast werden op de site zelf aanvullende metingen uitgevoerd ter bepaling van het geluidsvermogeniveau.

Aan de hand van deze geluidsmetingen werd vervolgens - volgens de EMOLA methode - het geluidsvermogeniveau van de bestaande installatie bepaald op 107 dB(A).

Er wordt voldaan aan alle wettelijke vereisten, zowel overdag als 's nachts.

Voor de nieuwe installatie (290.000 ton/j) werd op basis van een simulatie eveneens het geluidsvermogeniveau bepaald. Uit deze analyse werd als milderende maatregel vooropgesteld dat het geluidsvermogeniveau van de installatie dient beperkt tot 106 dB(A). Hieruit blijkt dat voldaan wordt aan alle vereisten om een aanvaardbaar geluidsniveau ten aanzien van de omgeving te waarborgen en te voldoen aan alle wettelijke vereisten, zowel overdag als 's nachts.

Hiertoe is ondermeer voorzien in het implementeren van gepaste akoestische isolatie (o.a. damping ventilatieroosters,...), geluidsarme apparatuur waar nodig en het binnen plaatsen van de rookgasventilator.

Bij de reductie van de capaciteit naar 200.000 ton/j kan in het ontwerp voldoende gewaarborgd worden dat het geluidsvermogeniveau ook hier onder de 106 dB(A) zal blijven en er dus geen ongunstig geluidseffect tov de aangevraagde installatie zal zijn.

Immers,

- gezien de installatie van 200.000 ton volledig binnen dezelfde contouren van de aangevraagde installatie wordt voorzien, zal er ook geen wijziging optreden in afstanden tov de omgeving (afstand tot meest nabijgelegen woning, natuurgebied,...)
- het aantal geluidsproducerende toestellen zal hetzij in aantal verminderen (reductie één lijn ipv 2 lijnen), hetzij in capaciteit verminderen, wat de totale geluidsproductie van de installatie ten goede komt.
- De geluidsproductie van het hoofdgebouw (verbrandingslijn) is vrij beperkt. Enige belangrijke geluidsbron hier is de rookgasventilator voor de schouw. Ook voor de installatie van 200.000 ton/j zal de ventilator voor de schouw binnen worden geplaatst en zal hier de noodzakelijke akoestische isolatie worden voorzien.
- Daarnaast vormt de turbine in het afzonderlijk opgestelde turbinegebouw en de aerocondensor (luchtkoeler) boven op het turbinegebouw een geluidsbron.

Gezien zowel de capaciteit van de turbine als het vermogen van de aerocondensor bij 200.000 ton/j zullen afnemen, zal de geluidsproductie ervan ook afnemen.

- daarenboven zal het geluid, veroorzaakt door de aan- en afvoer van afval eveneens gereduceerd worden.

(...)

II.6.4 Oppervlaktewater

De nieuwe installatie zal - gezien dezelfde technologie wordt toegepast - ook bij gereduceerde capaciteit naar 200.000 ton/j als nullozer worden gebouwd. Hierdoor is er dus geen effect op de kwaliteit van het oppervlaktewater.

Het voorziene hemelwater herbruik en infiltratie zal ook bij gereduceerde capaciteit worden gehandhaafd. Gezien de totale bebouwde oppervlakte van de installatie 200.000 ton/j in de praktijk dus normaliter lager zal zijn dan de aangevraagde, zal dit in globaliteit dus een gunstig effect hebben mbt oppervlaktewater.

(...)

II.7. Gasflessen

Ten slotte wordt in het advies van de GMVC (blz 11, 4^e paragraaf) ook verwezen naar de positie van de aangevraagde gasflessen (600 liter). Het is evident dat bij de verdere uitwerking van het ontwerp en binnen de contouren van de voorziene installatie een gepaste locatie zal worden gekozen voor de opstelling conform Vlarembepalingen (maw bovengronds ipv in een kelder). De ruimte-inname van deze beperkte hoeveelheid zal zeer beperkt zijn. Dit item is bijgevolg secundair tov de globale vergunningsaanvraag".

3.8. Op 29 juni 2011 verklaart de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur de ingestelde beroepen ongegrond en bevestigt zij de door de deputatie van de provincie Limburg op 25 november 2010 verleende milieuvergunning.

Dit is het thans bestreden besluit, dat als volgt is gemotiveerd :

"(...)

Overwegende dat volgens bijlage II (Handelingen van nuttige toepassing) van de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen (Richtlijn nummer 2008/98/EG van 19 november 2008 van het Europees Parlement en de Raad betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen) de energie-efficiëntie van de oven ten minste 0,65 moet bedragen (R1: hoofdgebruik van afval als brandstof of als ander middel voor energieopwekking) om van de kwalificatie 'nuttige toepassing' te kunnen genieten; dat de energie-efficiëntie van de installatie bij een capaciteit van 200.000 ton afval/jaar hoger ligt dan bij een capaciteit van 290.000 ton/jaar; dat het oorspronkelijke concept van de aangevraagde installatie reeds voldeed aan de vereiste energie-efficiëntie in

bijlage II van de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen;

Overwegende dat in plaats van de voorziene 2 ovenlijnen er slechts één ovenlijn kan behouden blijven bij een maximale capaciteit van 200.000 ton afval/jaar; dat één lijn van 200.000 afval/jaar breder is dan één lijn van 145.000 ton afval/jaar (zijnde één lijn van de aangevraagde capaciteit van 290.000 ton afval/jaar), maar niet zo breed als de oorspronkelijk voorziene twee naast elkaar staande lijnen; dat de installatie van 200.000 ton afval/jaar volledig past binnen de aangevraagde breedte van het gebouw doordat ook de ruimte tussen de twee lijnen wegvalt; dat door optimalisatie ook de volledige lengte van het gebouw kan gerespecteerd worden door onder andere de afvoer van bodemassen zijdelings te laten gebeuren en de mouwfilter dwars op te stellen in plaats van in de lengte;

Overwegende dat dezelfde technologie en dezelfde milderende maatregelen zullen worden toegepast voor de installatie met verminderde capaciteit ten opzichte van het worst case scenario in het MER voor een capaciteit van 290.000 ton afval/jaar;

Overwegende dat in het bestreden besluit voor de parameter stikstofoxiden strengere emissiegrenswaarden werden opgelegd dan de toepasselijke sectorale emissiegrenswaarden, namelijk 100 mg/Nm³ als daggemiddelde (in plaats van 150 mg/Nm³, zoals bepaald in artikel 5.2.3bis.1.15, 2°, van titel II van het VLAREM) en 100 mg/Nm³ als jaargemiddelde (in plaats van 125 mg/Nm³, zoals bepaald in artikel 5.2.3bis.1.15, 2°, van titel II van het VLAREM); dat deze grenswaarde van 100 mg/Nm³ overeenkomt met de bovengrens van de BREF-range (BAT reference document) voor stikstofoxiden uitgedrukt als NO₂ voor installaties die gebruik maken van SCR (selectieve katalytische reductie); dat tevens in afwijking van artikel 5.2.3bis.1.15 van titel II van het VLAREM, een emissiegrenswaarde voor NH₃ werd opgelegd van 5 mg/Nm³; dat door de verminderde capaciteit de totale emissies van de installatie lager zullen liggen;

Overwegende dat het specifieke waterverbruik van de nieuwe installatie zal dalen en het voorziene hergebruik en infiltratie van hemelwater ook bij een vermindering van de capaciteit naar 200.000 ton afval/jaar zal gehandhaafd worden; dat deze installatie ook als nullozer zal worden gebouwd waardoor de verminderde capaciteit geen effect zal hebben op de kwaliteit van het oppervlaktewater;

Overwegende dat de milderende maatregelen voor geluid erin bestaan dat het geluidsvermogeniveau van de installatie moet beperkt worden tot 106 dB(A) waardoor een aanvaardbaar geluidsniveau ten aanzien van de omgeving kan worden gewaarborgd; dat het geluidsvermogeniveau bij de vermindering van de capaciteit naar 200.000 ton afval/jaar ook zal beperkt worden tot 106 dB(A); dat de installatie volledig binnen dezelfde contouren van de aangevraagde installatie wordt voorzien waardoor de afstanden t.o.v. de omgeving dezelfde blijven; dat de belangrijkste geluidsbron de rookgasventilator voor de schouw is; dat ook bij een verminderde capaciteit van 200.000 ton afval/jaar deze installatie binnen zal geplaatst worden en dat de nodige akoestische isolatie wordt voorzien; dat door de vermindering van capaciteit ook de geluidsbron in de turbine in het afzonderlijk opgestelde turbinegebouw en de aerocondensor (luchtkoeler) boven op het turbinegebouw, zal afnemen; dat door de verminderde capaciteit een lagere aanvoer van

afvalstoffen zal plaatsvinden waardoor het vrachtverkeer van en naar de installatie zal afnemen;

Overwegende dat er in de oorspronkelijk aanvraag een opslag voorzien was van gasflessen met een totale inhoud van 600 l in een kelder onder de loskade, wat niet is toegestaan volgens de bepalingen van artikel 5.16.5.7, §2, van titel II van het VLAREM; dat uit de bijkomende informatie van 3 mei 2011 van NV Bionerga blijkt dat een gepaste bovengrondse locatie zal gekozen worden voor de gasflessen overeenkomstig de bepalingen van titel II van het VLAREM; dat deze ruimte zal liggen binnen de oorspronkelijk aangevraagde contouren van het gebouw;

Overwegende dat de vermindering van de capaciteit naar 200.000 ton afval/jaar een lagere milieu-impact tot gevolg zal hebben;
(...)"

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie nopens het vereiste belang van de verzoeker

4. De tussenkomenende partij werpt op dat de verzoeker geen belang heeft bij het beroep aangezien hij op circa drie kilometer van de inrichting woonachtig is, dat niet kan worden aanvaard dat iemand die op dergelijke afstand van de inrichting woont afdoende belang heeft bij het aanvechten van de milieuvergunning, in het bijzonder nu de verzoeker de bedoelde "uitstoot" en de mogelijke impact ervan op zijn persoon niet op concrete wijze aantoonst. Zij stelt dat de verzoeker niet in de onmiddellijke nabijheid van de inrichting woont en evenmin "bijzondere elementen" aanbrengt. Voorts zet zij uiteen dat de verzoeker nauw betrokken is bij de feitelijke vereniging "Limburg Adembenemend" die actie voert tegen de geplande inrichting en dat de verzoeker het onderhavige beroep bijgevolg niet heeft ingesteld teneinde een voldoende geïndividualiseerd persoonlijk belang na te streven, maar wel om namens de voormelde vereniging actie te ondernemen en ook zijn eigen politieke en sociale belangen te dienen. In dat verband verwijst de tussenkomenende partij naar de verscheidene berichten die in de pers en op de website van de genoemde vereniging zijn verschenen, waarin telkens uitdrukkelijk wordt gesteld dat de vereniging naar de Raad van State is getrokken om het bestreden besluit te laten vernietigen.

5. In haar laatste memorie laat de tussenkomende partij bijkomend gelden dat volgens de rechtspraak van de Raad van State het persoonlijk belang van een verzoeker die in de onmiddellijke omgeving van de inrichting woont, slechts wordt "vermoed" en dat met de onmiddellijke omgeving een straal van 100 meter rond de vergunde exploitatie wordt bedoeld. Zij wijst erop dat, in tegenstelling tot de arresten nrs. 80.592 en 99.794 waarin de Raad van State het bestaan van een belang heeft aangenomen, te dezen geen stavingsstukken door de verzoeker worden voorgelegd die, gelet op de ligging van zijn woning, de potentiële hinder door de emissie van de inrichting aantonen. Voorts citeert de tussenkomende partij uit een document, op haar vraag opgesteld in maart 2012 door een studiebureau, waarbij de gegevens van het goedgekeurde MER toegespitst worden op de zone op circa 3.300 meter ten noord-noordwesten van de inrichting waar de woning van de verzoeker gelegen is en waarin wordt besloten dat die woning "niet gelegen is binnen de invloedsstraal van de te verwachten milieueffecten ten gevolge van de activiteiten in de geplande installatie" en dat, nu "voor de installatie van 200.000 ton/j de vooropgestelde milderende maatregelen gehandhaafd blijven, (...) alle milieu-effecten nooit minder gunstig (zullen) zijn dan vooropgesteld".

6. Op de terechtzitting van 13 december 2012 benadrukt de verzoeker dat het studiegebied van het MER een zone van vijf kilometer rond de inrichting bestrijkt, dat het enkele feit dat hij woonachtig is binnen het studiegebied van het project-MER hem het vereiste belang verschaft, dat de bij de laatste memorie van de tussenkomende partij gevoegde nota "Gegevens MER toespitsen op locatie Het steegje 9, Houtalen-Helchteren" wegens onwettigheid uit de debatten moet worden geweerd, dat artikel 4.3.6, § 2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid immers bepaalt dat de erkende MER-coördinator niet betrokken mag worden bij de latere uitvoering van het project en hij zijn opdracht volledig onafhankelijk uitvoert, dat het dan ook niet past dat de erkende MER-coördinator een technisch verweerschrift opstelt in een procedure tegen het verlenen van de milieuvergunning voor een project waarvan zijn MER-rapportage een essentieel onderdeel uitmaakt, dat de affirmaties in de

desbetreffende nota bovendien niet onderbouwd worden door enig concreet stuk en dat, zoals blijkt uit de grond van de zaak, het goedgekeurde MER een ander voorwerp had zodat uit dat MER geen valabele conclusies getrokken kunnen worden.

7. De tussenkomende partij repliceert dat de MER-richtlijnboeken op een flexibele wijze moeten worden gehanteerd, dat de MER-praktijk in strengere als in minder strenge zin van het richtlijnboek kan afwijken, dat te dezen uit het MER blijkt dat zich ter hoogte van de woning van de verzoeker geen milieueffecten kunnen voordoen, dat bedoelde woning zich situeert buiten het studiegebied van het MER dat slechts woongebieden in aanmerking neemt binnen een straal van 2.000 meter rondom het projectgebied en dat de verzoeker niet aantoont dat de opstellers van de bij haar laatste memorie gevoegde nota hun opdracht niet in alle onafhankelijkheid hebben uitgeoefend.

Beoordeling

8. Overeenkomstig artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen de beroepen tot nietigverklaring voor de Raad van State worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang. De verzoekende partij moet doen blijken van het rechtens vereiste, rechtstreeks, persoonlijk, zeker en actueel belang bij de gevraagde vernietiging.

Om belang te hebben bij het bestrijden van de aan de tussenkomende partij verleende milieuvergunning moet de verzoekende partij derhalve aantonen of minstens aannemelijk maken dat zij hinder of nadeel kan ondervinden door de vergunde exploitatie. Opdat van een voldoende belang sprake zou zijn, moet echter niet worden aangetoond dat die hinder onaanvaardbaar is.

De afstand tussen de woon- of verblijfplaats van de omwonende en de plaats waar de hinder zijn oorsprong vindt, geldt daarbij als een belangrijk

objectief criterium. De weging van het objectief gegeven van de afstand tussen de vergunde inrichting en de woonomgeving van de verzoekende partij hangt af van de concrete gegevens van de zaak, inzonderheid van de aard en de kenmerken van de vergunde inrichting.

9. Het annulatieberoep is gericht tegen de milieuvergunning voor een inrichting voor de opslag en de verbranding per jaar van maximaal 200.000 ton afvalstoffen, waaronder huishoudelijke afvalstoffen en daaraan gelijkgestelde niet-gevaarlijke bedrijfsafvalstoffen, vast niet-risicohoudend medisch afval, biomassa-afval, hoogcalorische afvalstoffen en niet-gevaarlijk waterzuiveringsslib, waarbij de verbrandingsgassen worden afgevoerd via een schoorsteen met een hoogte van 70 meter. In redelijkheid moet worden aangenomen dat een afvalverbrandingsoven van een dergelijke omvang effecten op de luchtkwaliteit teweegbrengt die niet beperkt blijven tot de onmiddellijke omgeving van de inrichting.

Aangezien de verwerende partij noch de tussenkomende partij het goedgekeurde MER integraal hebben neergelegd, kan de Raad van State niet op grond van eigen onderzoek vaststellen dat de woning van de verzoeker, gelegen op een afstand van ongeveer drie kilometer van het voorgenomen project, buiten de "invloedsstraal" valt van de te verwachten milieueffecten, zoals wordt beweerd in de nota die de tussenkomende partij specifiek met het oog op het indienen van haar laatste memorie heeft laten opstellen in maart 2012. In elk geval laat die nota niet toe geen geloof te hechten aan het met stukken ondersteunde standpunt van de verzoeker dat voor het onderzoek van de invloed op de luchtkwaliteit een studiegebied van vijf kilometer rond het projectgebied werd afgebakend (zie inzonderheid de richtlijnen die de dienst MER op 26 juni 2009 verstrekt heeft voor de inhoudsafbakening van het MER). In de exceptie van de tussenkomende partij wordt derhalve niet naar genoeg van recht aangetoond dat de vergunde verbrandingsoven geen nadelige milieueffecten teweegbrengt ter hoogte van de woonplaats van de verzoeker. In dit verband merkt de Raad van State ook op dat de verzoeker in persoonlijke naam bestuurlijk beroep heeft ingesteld en dat dit beroep

ontvankelijk werd bevonden, waardoor de verwerende partij impliciet doch zeker heeft erkend dat de verzoeker een natuurlijke persoon is die "ten gevolge van de vestiging en de exploitatie van de inrichting rechtstreeks hinder kan ondervinden" (artikel 24, § 1, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna : milieuvergunningsdecreet)). Aangezien geen stukken worden neergelegd die ontegenzeggelijk aantonen dat de verzoeker geen enkel nadeel van de exploitatie kan ondervinden, ziet de Raad van State niet in waarom in het kader van de beoordeling van de ontvankelijkheid van voorliggend annulatieberoep, een grotere rigueur in acht moet worden genomen bij de invulling van de hindervereiste.

10. De verzoeker heeft het verzoekschrift tot nietigverklaring in eigen naam ingediend. De omstandigheid dat hij tevens actief zou zijn in een feitelijke vereniging die zich kant tegen de geplande inrichting, doet geen afbreuk aan het persoonlijk karakter van zijn belang.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

11. In een eerste middel voert de verzoeker de schending aan van de artikelen 11, § 1, en 12 van het milieuvergunningsdecreet, van de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I) die betrekking hebben op het openbaar onderzoek en de verplichte adviezen en van het legaliteitsbeginsel, doordat het voorwerp van de milieuvergunningsaanvraag een installatie betreft met twee ovenlijnen en een totale verwerkingscapaciteit van 290.000 ton afval/jaar, terwijl het bestreden besluit een installatie vergunt met

slechts één ovenlijn en een capaciteit van 200.000 ton afval/jaar, welke niet het voorwerp is geweest van een openbaar onderzoek en de verplichte adviezen. De verzoeker betoogt dat het de verwerende partij niet toekomt tijdens de behandeling van de vergunningsaanvraag het voorwerp van die aanvraag eenzijdig te wijzigen.

12. De verwerende partij antwoordt dat de verzoeker niet aantoont dat een installatie met een verwerkingscapaciteit van 290.000 ton afval/jaar totaal anders is dan een installatie met een capaciteit van 200.000 ton afval/jaar, in het bijzonder nu volgens de uitleg van de exploitant en het bestreden besluit enkel binnenin het gebouw een andere opstelling dient te gebeuren, hetgeen geen enkele nadelige impact heeft op mens en milieu. De verwerende partij stelt dat de vergunningsaanvraag te dezen niet is gewijzigd, maar dat enkel de aangevraagde capaciteit is verminderd, wat aanvaardbaar en gebruikelijk is en ook als bijzondere vergunningsvoorwaarde zou kunnen worden opgelegd. Zij merkt op dat de verzoeker er niet in slaagt om een mogelijk nadelig effect te suggereren van de interne verandering binnen de inrichting en van de verminderde capaciteit, zodat zijn bewering dat hij zich tegen een installatie met een capaciteit van 200.000 ton afval/jaar anders zou hebben kunnen verweren, louter abstract is. De verwerende partij is dan ook van mening dat, aangezien de vergunningsaanvraag niet werd gewijzigd door de beperking van de capaciteit, het openbaar onderzoek niet is geïnitieerd. Bovendien stelt zij het belang van de verzoeker bij het huidige middel, dat erin bestaat de toekenning van een lagere capaciteit te bestrijden, in vraag.

13. De verzoeker dupliceert in zijn memorie van wederantwoord dat het de vergunningverlenende overheid niet toekomt eenzijdig de aangevraagde capaciteit te reduceren, doch enkel over die capaciteit te oordelen, zodat het voorwerp van de vergunningsaanvraag wel degelijk eenzijdig is gewijzigd, dat niet slechts sprake is van een gedeeltelijke weigering van de vergunning ingevolge de vermindering van de capaciteit, maar wel van een wijziging van de oorspronkelijke aanvraag, in het bijzonder nu ook het concept van de installatie is gewijzigd van twee ovenlijnen met elk een capaciteit van 145.000 ton afval/jaar naar één bredere ovenlijn met een capaciteit van 200.000 ton afval/jaar en dat deze dubbele

wijziging van de aanvraag op het vlak van capaciteit en concept essentieel is en het openbaar onderzoek en de verplichte adviesverlening erdoor worden uitgehold. Hij wijst in dit verband op de ongunstige adviezen van de afdeling Milieuvergunningen en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie, die exact dezelfde argumenten aanvoeren. Voorts stelt de verzoeker dat zonder correct uitvoeringsplan en zonder te weten wat effectief vergund wordt geen advies kon worden verleend en dat door alsnog een vergunning te verlenen artikel 52 van Vlarem I werd geschonden. Zijn belang bij het huidige middel, ten slotte, ziet hij gelegen in zijn streven om het verhinderen dat een vergunning wordt verleend.

14. De tussenkomende partij laat gelden dat niet valt in te zien hoe de vermindering van de verwerkingscapaciteit met 90.000 ton afval/jaar het openbaar onderzoek zou hebben uitgehold en de rechten van de bezwaarindieners zou hebben geschonden, nu zij de mogelijke hinder van de inrichting hebben kunnen beoordelen en zij kennelijk geen enkele hinder zullen ondervinden van de gereduceerde capaciteit, dat het bestreden besluit niets wezenlijks heeft veranderd aan het aanvraagdossier zoals het voorlag tijdens het openbaar onderzoek en dat de vergunde rubrieken, de ligging, werking, aard en het concept van de installatie nog steeds dezelfde zijn. De tussenkomende partij zet uiteen dat niet-essentiële wijzigingen, na het openbaar onderzoek aangebracht aan een milieuvergunningsaanvraag, geen miskenning inhouden van dat openbaar onderzoek. Opdat sprake zou zijn van dergelijke niet-essentiële wijzigingen die geen bijkomend openbaar onderzoek vereisen, moet volgens de tussenkomende partij voldaan zijn aan drie cumulatieve voorwaarden, hetgeen te dezen het geval is : de wijzigingen mogen geen invloed hebben op het voorwerp van de aanvraag, noch op de aard van de inrichting, zij mogen slechts van subsidiaire orde zijn en zij moeten gebaseerd zijn op adviezen, vaststellingen of bezwaren geformuleerd tijdens de onderzoeksfase. Voorts betoogt zij dat als een substantiële wijziging van het voorwerp van een aanvraag wordt beschouwd, een wijziging van de hoogte of diepte van de inrichting, een wijziging of schrapping van één van de voorwerpen van de aanvraag, architecturale of esthetische wijzigingen, bestemmings- en inplantingswijzigingen en merkt zij op dat van dergelijke wijzigingen te dezen

geen sprake is. Zij verwijst ook naar de rechtspraak van de Raad van State waarbij als een niet-essentiële wijziging van een aanvraag wordt beschouwd, een wijziging zonder invloed op de aard, oppervlakte of bestemming van het gebouw, een wijziging inzake een groenscherm en een wijziging van de inplantingsplaats van een inrichting binnen een omvangrijk bedrijf die tegemoetkomt aan een bezwaar en milieutechnisch verantwoord is. Ook acht zij een nieuw openbaar onderzoek niet noodzakelijk wanneer essentiële wijzigingen worden doorgevoerd om tegemoet te komen aan bezwaren geuit tijdens het openbaar onderzoek of wanneer de gemeente, de omwonenden en de adviesverlenende instanties de gewijzigde aanvraag kenden en in beroep hun grieven ertegen kenbaar konden maken respectievelijk hun advies erover konden verlenen.

15. In haar laatste memorie voert de verwerende partij nog aan dat de adviesverlenende instanties er ten onrechte van uitgaan dat de inplantingsplannen gewijzigd zullen worden, aangezien de lengte en breedte van het gebouw behouden blijven, zoals blijkt uit het bestreden besluit en dat een studie die laattijdig in de procedure wordt ingediend maar die bevestigt wat reeds tijdens het openbaar onderzoek voorlag, niet kan worden aanzien als een schending van het openbaar onderzoek. Zij merkt ook op dat de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie nergens heeft gesteld dat de vermindering van de capaciteit een schending van het openbaar onderzoek zou uitmaken, doch in dat verband enkel op de wijziging van de inplantingsplannen heeft geduid, dewelke echter niet worden gewijzigd. Het in de adviezen vermelde gebrek aan kennis van wat effectief wordt vergund en aan een correct uitvoeringsplan is volgens de verwerende partij geen element van aard om het openbaar onderzoek te schenden, aangezien de overheid zelf de capaciteitsvermindering als bijzondere milieuvoorwaarde heeft opgelegd alsook de verplichting om een attest voor te leggen wanneer de bouw van de installatie daadwerkelijk zal zijn voltooid, terwijl de andere aspecten ongewijzigd zijn gebleven.

Beoordeling

16. Artikel 11, § 1, van het milieuvergunningsdecreet stelt dat, behoudens andersluidende bepalingen, elke beslissing over een vergunningsaanvraag wordt voorafgegaan door een openbaar onderzoek dat wordt ingesteld volgens de modaliteiten en binnen de termijnen bepaald door de Vlaamse regering.

Artikel 5, § 2, van Vlarem I bepaalt welke gegevens een milieuvergunningsaanvraag ten minste dient te omvatten. De aanvraag moet onder meer aangeven welke passende preventieve maatregelen op basis van de Beste Beschikbare Technieken zullen worden genomen om het effect van het geluid, stralingen, trillingen, lucht-, bodem- en waterverontreiniging en de risico's voor het milieu te voorkomen of te beperken. Artikel 5, § 3, van hetzelfde besluit schrijft voor dat bij een vergunningsaanvraag voor een inrichting van klasse 1 of 2 een situeringsplan op schaal van ten minste 1/1.000 dient te worden gevoegd, waarop de ligging van de gebouwen, de productie-eenheden, de opslagplaatsen, de stortplaatsen en de lozingspunten ten opzichte van de aanpalende percelen weergegeven zijn.

Het openbaar onderzoek bestaat onder meer uit het ter inzage leggen van de vergunningsaanvraag en zijn bijlagen bij de diensten van het betrokken gemeentebestuur. De ter inzage gelegde stukken moeten derden-belanghebbenden toelaten voldoende inzicht te krijgen in de beoogde exploitatie zodat zij op nuttige wijze hun bezwaarrecht kunnen uitoefenen.

17. Het voorwerp van de aanvraag, dit wil zeggen de inrichting of de activiteit waarvoor vergunning wordt aangevraagd, mag in beginsel niet gewijzigd worden in de loop van de vergunningsprocedure. Het verlenen van een milieuvergunning op basis van een aanvraag die na de indiening ervan essentiële wijzigingen heeft ondergaan, zou immers meebrengen dat het openbaar onderzoek

en desgevallend de adviesverlening door de gespecialiseerde instanties worden uitgehold.

18. De verzoeker heeft er belang bij vastgesteld te zien dat de milieuvergunning werd verleend met miskennis van voorschriften die door de wet zijn ingesteld om het bezwaarrecht van derden-belanghebbenden te waarborgen.

19. In het ongunstig advies van 1 maart 2011 van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie wordt, in navolging van het ongunstig advies van de afdeling Milieuvergunningen, het volgende overwogen :

"Overwegende dat in het bestreden besluit de capaciteit van de installatie weliswaar werd teruggebracht tot 200.000 ton afval/jaar, maar de vergunning voor het overige werd verleend op basis van de oorspronkelijke aanvraag; dat er geen rekening gehouden werd met de implicaties van deze capaciteitsvermindering naar ontwerp van de installatie, naar de exploitatie en naar de effecten en milderende maatregelen; dat aan de vertegenwoordiger van de afdeling Milieuvergunningen bij het plaatsbezoek op 14 februari 2010 werd gemeld dat tengevolge van de capaciteitsvermindering, opgelegd in eerste aanleg, de volledige installatie opnieuw ontworpen moet worden;

Overwegende dat in plaats van de voorziene 2 ovenlijnen er slechts één ovenlijn kan behouden blijven bij een maximale capaciteit van 200.000 ton afval/jaar; dat deze lijn nog gedimensioneerd moet worden; dat ook de afmetingen van het gebouw niet meer zullen overeenkomen met het oorspronkelijke plan; dat het gebouw smaller zal worden zodat er meer ruimte vrijkomt aan westelijke zijde; dat de lengte van het gebouw mogelijkerwijze zal toennemen; dat de thermische capaciteit van de installatie en de daaraan gekoppelde turbine voor elektriciteitsproductie kleiner zullen worden; dat het niet mogelijk is op korte termijn duidelijkheid te verschaffen over de meer concrete aanpassingen;

(...);

Overwegende dat ondanks het feit dat de vermindering van de capaciteit waarschijnlijk een lagere milieu-impact tot gevolg zal hebben, de vergunning niet kan worden verleend zonder te weten wat effectief vergund wordt en zonder correct uitvoeringsplan;

Overwegende dat het indienen van een aangepast inplantingsplan na het openbaar onderzoek met betrekking tot het gebruik van de percelen, een schending van het openbaar onderzoek betekent; dat bij wijziging van een vergunningsaanvraag met wijzigende plannen, de procedure moet hernomen worden, met inbegrip van het openbaar onderzoek; dat tevens door de Raad van State meermaals werd gesteld dat een wijziging (hoe klein ook) aan de

oorspronkelijke aanvraag na het openbaar onderzoek, niet wordt aanvaard; dat zodoende moet gesteld worden dat het bestreden besluit moet worden opgeheven, daar de regels inzake het openbaar onderzoek, zoals vervat in artikel 11, § 1, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en de artikelen 17 en 35, 2° van titel I van het VLAREM, werden miskend".

Ondanks bovenstaand advies heeft de Vlaamse minister de milieuvergunning verleend voor een afvalverbrandingsinstallatie bestaande uit één ovenlijn met een capaciteit van 200.000 ton afval/jaar. Daarbij wordt overwogen dat "de installatie van 200.000 ton afval/jaar volledig past binnen de aangevraagde breedte van het gebouw doordat (...) de ruimte tussen de twee lijnen wegvalt", dat "door optimalisatie ook de volledige lengte van het gebouw kan gerespecteerd worden door onder andere de afvoer van bodemassen zijdelings te laten gebeuren en de mouwfilter dwars op te stellen in plaats van in de lengte", dat "dezelfde technologie en dezelfde milderende maatregelen zullen worden toegepast voor de installatie met verminderde capaciteit ten opzichte van het worst case scenario in het MER voor een capaciteit van 290.000 ton afval/jaar" en dat "de vermindering van de capaciteit naar 200.000 ton afval/jaar een lagere milieu-impact tot gevolg zal hebben".

Deze motieven kunnen echter niet verhelen dat de Vlaamse minister met het bestreden besluit vergunning heeft verleend voor een verbrandingsinstallatie waarvan het concept totaal afwijkt van de aanvraag die voorwerp was van het openbaar onderzoek. Te dezen is de in extremis doorgevoerde wijziging zelfs zo essentieel dat in feite sprake is van een volledig nieuwe vergunningsaanvraag. Bovendien, maar geheel ten overvloede, heeft geen enkele adviesinstantie, gezien de talrijke onduidelijkheden en vragen die het gewijzigde dossier oproept, de milieueffecten van de nieuwe aanvraag objectief kunnen beoordelen.

Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 29 juni 2011 waarbij de bestuurlijke beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 25 november 2010, houdende het verlenen aan de NV Bionerga van de milieuvergunning voor het exploiteren van een nieuwe afvalenergiecentrale, gelegen aan het Centrum Zuid 2098 te Houthalen-Helchteren, ongegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

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

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

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

Eric Brewaeys,	waarnemend kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys