

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 226.269 van 30 januari 2014
in de zaken I. A. 206.550/VII-38.658
II. A. 206.551/VII-38.657.**

In zake : **I. de STAD DILSEN-STOKKEM**
 II. Gilberte GERON
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Steven Van Geeteruyen
 kantoor houdend te 3700 Tongeren
 Achttiende Oogstwal 37, bus 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
 de Vlaamse regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Gilles Dewulf
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 President Kennedypark 6, bus 24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :
 de BVBA TORR-COAL PRODUCTIECENTRUM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Eva Pauwels
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Broederminstraat 9
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de beroepen

1. De beroepen, ingesteld op 3 oktober 2012, strekken tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur van 16 augustus 2012 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincie Limburg van 21 december 2011, houdende het

weigeren van de milieuvergunning aan de BVBA Torr-Coal Productiecentrum voor het veranderen van een vergunde inrichting, gelegen aan de Energielaan 4 te Dilsen-Stokkem, gegrond wordt verklaard, de beroepen beslissing wordt opgeheven en de gevraagde milieuvergunning wordt verleend.

II. Verloop van de rechtsplegingen

2. Bij arresten nrs. 222.208 (zaak I) en 222.207 (zaak II) van 24 januari 2013 zijn de vorderingen tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

De verzoekende partijen hebben in beide zaken een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft in beide zaken een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben telkens een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft in beide zaken een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikkingen van 19 februari 2013. De tussenkomende partij heeft in beide zaken een memorie ingediend.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben in beide zaken een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partijen hebben telkens een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 oktober 2013.

Kamervoorzitter Luc Hellin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Angela Piscione, die loco advocaat Steven Van Geeteruyen verschijnt voor de verzoekende partijen in beide zaken, advocaat Deborah Smets, die loco advocaten Steve Ronse en Gilles Dewulf verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Eva Pauwels, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft 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 verkreeg in 2009 twee milieuvergunningen, aflopend op 9 juli 2029, van de deputatie van de provincie Limburg voor de exploitatie van een installatie voor het torrificeren van biomassa, bestaande uit houtsnippers afkomstig uit de bosbouw. De exploitatie heeft een aanvang genomen in september 2010.

3.2. Op 22 juni 2011 dient zij een aanvraag in voor het veranderen van de vergunde inrichting. Zij wenst een vergunning te verkrijgen voor het torrificeren van maximaal 95 ton/dag diverse, niet gevaarlijke afvalstoffen, met name SRF (Solid Recovered Fuel).

Tijdens het openbaar onderzoek worden 122 bezwaren ingediend.

De afdeling Milieuvergunningen, de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna : OVAM), de Vlaamse Milieumaatschappij (hierna : VMM) en de Provinciale Milieuvergunningscommissie brengen een ongunstig advies uit. Ook de stad Dilsen-Stokkem brengt een negatief advies uit.

3.3. De deputatie van de provincie Limburg weigert op 21 december 2011 de gevraagde milieuvergunning.

3.4. Tegen deze weigeringsbeslissing dient de tussenkomende partij op 3 januari 2012 administratief beroep in bij de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur.

Volgende adviezen worden uitgebracht in graad van beroep :

- OVAM adviseert de aanvraag ongunstig op 15 februari 2012;
- het advies van de afdeling Ecologisch Toezicht van de VMM van 16 februari 2012 is initieel ongunstig, maar er wordt een voorwaardelijk aanvullend gunstig advies verstrekt op 19 maart 2012;
- de dienst Milieueffectenrapportage (hierna : dienst MER) verstrekt een subadvies op 5 maart 2012, een aanvullend subadvies op 14 maart 2012 en een verduidelijkende nota op 21 maart 2012;
- de afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie verstrekt op 14 maart 2012 een ongunstig advies;
- de afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid adviseert op 15 maart 2012 gunstig.

3.5. De Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (hierna : GMVC) verleent op 20 maart 2012 een ongunstig advies, dat luidt als volgt :

"(...)

8. MOTIVERING VAN DE BESLISSING WAT BETREFT DE AANVAARDBAARHEID VAN DE HINDER (= VERSLAG VAN HET ONDERZOEK)

Overwegende dat het hier een inrichting voor de productie van een vaste brandstof op basis van zuivere biomassastromen betreft;

Overwegende dat men met deze aanvraag het gebruik van een niet-gevaarlijke afvalstromen als grondstof wenst in te zetten in plaats van de zuivere biomassa; dat voornamelijk Solid Recoverd Fuel (SRF, gedroogde en verkleinde plastics, rubbers, papier, karton, textiel, hout en biomassa-achtige restanten van huishoudelijk afval) ingezet zal worden;

Overwegende dat het beroep ingediend door de exploitant betrekking heeft op het weigeren van de milieuvergunning voor het veranderen van een inrichting voor het vervaardigen van een vaste brandstof;

Overwegende dat de deputatie de vergunning weigerde om volgende redenen:

- er zijn heel wat problemen met de voorbehandeling van de biomassa;
- er is onduidelijkheid of men nu alleen SRF zal verwerken of dat men ook nog biomassa zal verwerken;
- er wordt geen garantie gegeven dat de voorbehandelingsinstallatie aangepakt zal worden;
- in het dossier is niet aangegeven hoe men de geluidsproblematiek van de maalinstallatie en bijhorende transportband, de stofproblematiek (cyclonen) en de geurproblematiek zal aanpakken;
- het evaluatierapport inzake luchtemissies (zoals opgelegd in een bijzondere voorwaarde in de basisvergunning) werd niet aan het dossier toegevoegd; men heeft hier dus geen informatie over;
- de aard en oorsprong van SRF is niet gekend en bijgevolg is bij een calamiteit met de rookgasbehandeling onduidelijk welke stoffen er in de lucht terechtkomen;
- OVAM heeft veel vragen over de huidige werking van de installatie; de inhoud van het register stemt niet overeen met de inhoud van de bijzondere voorwaarde in de basisvergunning;
- de MER-drempel voor het fysisch-chemisch behandelen en verbranden van afvalstoffen is ruim overschreden; OVAM is van mening dat de installatie MER-plichtig is;

Overwegende dat in een straal van 100 m rondom de perceelsgrens van de inrichting circa 1 woning, een tweewoonst is gelegen; dat deze woning op circa 80 m van de perceelsgrens van de inrichting ligt;

Overwegende dat tijdens het openbaar onderzoek 122 bezwaren werden ingediend die betrekking hebben op stofhinder, geurhinder, geluidshinder, brandgevaar, luchtverontreiniging, niet voldoen van de voorwaarde van de huidige vergunning, lichthinder, onduidelijkheid inputstromen en natuur;

Overwegende dat er zeer veel klachten zijn binnengekomen bij milieu-inspectie;

Overwegende dat het bedrijf op dit moment biomassa verwerkt tot een hoogcalorische vaste brandstof via torrefactie; dat er 2 productielijnen vergund zijn, waarvan één operationeel is; dat aan het torrefactieproces niets wijzigt;

Overwegende dat bij het torrefactieproces de inputstroom via een transportsysteem in een indirecte verhitte draaitrommelreactor met gasafdichting wordt gebracht; dat de draaitrommelreactor voorzien is van een gas inertiseer systeem (stikstof); dat in de reactor onder zuurstofvrije

omstandigheden de biomassa bij een temperatuur van 260°C - 330°C omgezet wordt in een koolstofgranulaat; dat bij deze omzetting brandbare procesgassen ontstaan, die met behulp van een naverbrander worden verbrand; dat de hierbij vrijkomende warmte wordt gebruikt voor de energievoorziening van het torrefactieproces (op temperatuur houden van de reactor); dat het gevormde product (Torr coal) ingezet wordt als vervangende brandstof voor steenkool;

MER-plicht

Overwegende dat rubriek 11 b) van bijlage II van het besluit van de Vlaamse Regering houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectenrapportage van 10 december 2004 het volgende stelt:

- installaties verwijdering van afval: verwerking van niet-gevaarlijke afvalstoffen in een verbrandingsinstallatie, met uitzondering van biomassa-afval, met een capaciteit van 50 ton per dag tot en met 100 ton per dag;

dat deze rubriek de omzetting betreft van de rubriek 11 b) (installaties voor de verwijdering van afval (niet onder bijlage I vallende projecten) van bijlage II van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten;

Overwegende dat de definitie van 'verbrandingsinstallatie' volgens titel II van het VLAREM de volgende is:

'elke technische inrichting die voor de verbranding van afvalstoffen door oxidatie wordt gebruikt, met inbegrip van voorbehandeling, pyrolyse of andere thermische behandelingsprocessen, (bijvoorbeeld het plasmaproces), voor zover de producten daarvan vervolgens worden verbrand, al dan niet met terugwinning van de geproduceerde verbrandingswarmte';

Overwegende dat volgens deze definitie niet alleen oxidatie aanzien wordt als verbranding; dat ook pyrolyse en andere thermische behandelingsprocessen aanzien worden als verbranding; dat pyrolyse, het thermisch ontleden van organisch materiaal in afwezigheid van zuurstof bij temperaturen tussen 450 en 750°C, betreft; dat pyrolyse en torrefactie vergelijkbaar zijn; dat torrefactie alleen plaatsvindt onder minder hoge temperaturen (260°C - 330°C); dat bijgevolg uit deze definitie besloten kan worden dat de torrefactie-installatie aanzien moet worden als een verbrandingsinstallatie; dat bijgevolg rubriek 11 b) van bijlage II van het MER-besluit van 10 december 2004 van toepassing is;

Overwegende dat voor de rubrieken vermeld in bijlage II van Richtlijn 85/337/EEG een screeningsplicht geldt wat inhoudt dat de lidstaten moeten nagaan hetzij door middel van een onderzoek per geval hetzij aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria hetzij door een combinatie van beide procedures, of de kwetsieuzere projecten al dan niet moeten worden onderworpen aan een m.e.r.-plicht; dat deze screeningsplicht door middel van het project-m.e.r.-besluit van 10 december 2004 in de Vlaamse rechtsorde werd vertaald in een m.e.r.-plicht met mogelijkheid om op gemotiveerde wijze een verzoek tot ontheffing in te dienen bij de dienst MER;

Overwegende dat een gemotiveerd verzoek tot ontheffing van de m.e.r.-plicht of een MER bij de aanvraag had moeten bijgevoegd worden; dat dit niet gebeurde:

Overwegende dat de regelgeving inzake het openbaar onderzoek zoals bepaald in hoofdstuk V van titel I van het VLAREM moet gevolgd worden; dat het ontbreken van een MER of een ontheffingsbesluit bij de milieuvergunningsaanvraag een schending van het openbaar onderzoek betekent; dat de procedure van de milieuvergunningsaanvraag daarom volledig moet hernomen worden, met inbegrip van het openbaar onderzoek;

Onvolledigheid dossier

Overwegende dat naast de MER-plicht opgemerkt moet worden dat het dossier onvoldoende en onvolledig werd opgesteld;

Overwegende dat het productieproces niet volledig werd weergegeven in de aanvraag zoals het in werkelijkheid is; dat zo bijvoorbeeld niets over de voorbehandeling, de maalinstallatie en de transportband werd gesteld in het aanvraagdossier, zoals ook aangegeven in het bestreden besluit; dat dit nochtans essentiële punten zijn gelet op de vele klachten die er nu reeds zijn bij de verwerking van biomassa; dat er bijgevolg kan worden gesteld dat er potentiële milieueffecten verwacht worden en voor onderhavige aanvraag een milieueffectenrapport moet worden opgemaakt;

9. MOTIVERING VAN DE BESLISSING OVER DE VERENIGBAARHEID MET DE OMGEVING EN DE GOEDE PLAATSELIJKE ORDENING

Overwegende dat het project volgens het gewestplan Limburgs Maasland gesitueerd is in industriegebied, grenzend aan een natuurgebied in het noorden;

Overwegende dat de aanvraag gesitueerd is in een op 22 december 2008 goedgekeurde verkaveling, in de zone voor water- en/of kaaigebonden bedrijvigheid;

Overwegende dat de inrichting verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften van de verkaveling en de goede ruimtelijke ordening;

10. CONCLUSIE (8 EN 9): ongunstig

Overwegende dat de hinder voor mens en milieu en de risico's voor de externe veiligheid, veroorzaakt door de gevraagde inrichting niet tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt;

Overwegende dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat het beroep ongegrond te verklaren en het bestreden besluit te bevestigen".

3.6. Bij besluit van 16 augustus 2012 verklaart de minister het beroep gegrond en verleent zij de gevraagde vergunning.

Dit is het thans bestreden besluit, waarvan de motivering luidt als volgt :

"Overwegende dat het een inrichting voor de productie van een vaste brandstof op basis van zuivere biomassaströmen betreft;

Overwegende dat men met deze aanvraag op één productielijn gedroogde niet-gevaarlijke afvalströmen als grondstof wenst in te zetten in plaats van de

zuivere biomassa; dat voornamelijk Solid Recovered Fuel (SRF, gedroogde en verkleinde plastics, rubbers, papier, karton, textiel, hout en biomassa-achtige restanten van huishoudelijk afval) ingezet zal worden;

Overwegende dat het beroep ingediend door de exploitant betrekking heeft op het weigeren van de milieuvergunning voor het veranderen van een inrichting voor het vervaardigen van een vaste brandstof;

Overwegende dat de deputatie de vergunning weigerde om volgende redenen:

- er zijn heel wat problemen met de voorbehandeling van de biomassa;
- er is onduidelijkheid of men nu alleen SRF zal verwerken of dat men ook nog biomassa zal verwerken;
- er wordt geen garantie gegeven dat de voorbehandelingsinstallatie aangepakt zal worden;
- in het dossier is niet aangegeven hoe men de geluidsproblematiek van de maalinstallatie en bijhorende transportband, de stofproblematiek (cyclonen) en de geurproblematiek zal aanpakken;
- het evaluatierapport inzake luchtemissies (zoals opgelegd in een bijzondere voorwaarde in de basisvergunning) werd niet aan het dossier toegevoegd; men heeft hier dus geen informatie over;
- de aard en oorsprong van SRF is niet gekend en bijgevolg is bij een calamiteit met de rookgasbehandeling onduidelijk welke stoffen er in de lucht terechtkomen;
- OVAM heeft veel vragen over de huidige werking van de installatie; de inhoud van het register stemt niet overeen met de inhoud van de bijzondere voorwaarde in de basisvergunning;
- de MER-drempel voor het fysisch-chemisch behandelen en verbranden van afvalstoffen is ruim overschreden; OVAM is van mening dat de installatie MER-plichtig is;

Overwegende dat in een straal van 100 m rondom de perceelsgrens van de inrichting circa 1 woning, een tweewoonst is gelegen; dat deze woning op circa 80 m van de perceelsgrens van de inrichting ligt;

Overwegende dat tijdens het openbaar onderzoek 122 bezwaren werden ingediend die betrekking hebben op stofhinder, geurhinder, geluidshinder, brandgevaar, luchtverontreiniging, niet voldoen aan de voorwaarden van de huidige vergunning, lichthinder, onduidelijkheid inputstromen en natuur,

Overwegende dat er in het verleden veel klachten zijn binnengekomen bij de milieu-inspectie; dat het bedrijf de nodige maatregelen heeft genomen om hiervoor een oplossing te bieden; dat er door twee erkende deskundigen, respectievelijk in de discipline geluid en in de discipline lucht, studies werden uitgevoerd waaruit blijkt dat, mits de gepaste maatregelen, voldaan kan worden aan de VLAREM-voorwaarden;

Overwegende dat het bedrijf op dit moment biomassa verwerkt tot een hoogcalorische vaste brandstof via torrefactie; dat er 2 productielijnen vergund zijn, waarvan één operationeel is; dat aan het torrefactieproces niets wijzigt;

Overwegende dat bij het torrefactieproces de inputstroom via een transportsysteem in een indirecte verhitte draaitrommelreactor met gasafdichting wordt gebracht; dat de draaitrommelreactor voorzien is van een gasinertiseersysteem (stikstof); dat in de reactor onder zuurstofvrije

omstandigheden de biomassa bij een temperatuur van 260°C - 330°C omgezet wordt in een koolstofgranulaat; dat bij deze omzetting brandbare procesgassen ontstaan, die met behulp van een naverbrander worden verbrand; dat de hierbij vrijkomende warmte wordt gebruikt voor de energievoorziening van het torrefactieproces (op temperatuur houden van de reactor); dat het gevormde product (Torr Coal) ingezet wordt als vervangende brandstof voor steenkool;

Overwegende dat rubriek 11 b) van bijlage II van het besluit van de Vlaamse Regering houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectenrapportage van 10 december 2004 het volgende stelt:

- installaties verwijdering van afval: verwerking van niet-gevaarlijke afvalstoffen in een verbrandingsinstallatie, met uitzondering van biomassa-afval, met een capaciteit van 50 ton per dag tot en met 100 ton per dag;

dat deze rubriek de omzetting betreft van de rubriek 11 b) (installaties voor de verwijdering van afval (niet onder bijlage I vallende projecten) van bijlage II van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten;

Overwegende dat het eindproduct van de torrefactie-installatie waarbij biomassa, biomassa-afval of SRF gebruikt worden als ingangsproduct, beschouwd wordt als een product dat gebruikt wordt voor energieopwekking in een industriële installatie; dat het torrefactieproces ingedeeld wordt als een nuttige toepassing, en niet als een verwijdering, van afvalstoffen, indien afvalstoffen als ingangsproduct ingezet worden; dat bijgevolg rubriek 11 b) van bijlage II van het MER-besluit van 10 december 2004 niet van toepassing is; dat ook in Nederland het torrefactieproces niet als een m.e.r-plichtige activiteit ingedeeld wordt;

Overwegende dat de aanvraag tot doel heeft om de aangeleverde ingangsproducten voor de installatie niet meer te drogen; dat dit in belangrijke mate zal bijdragen tot het vermijden van stof- en geurhinder; dat het bedrijf zich engageert om alleen droge, niet gevaarlijke afvalstromen, voornamelijk SRF, als ingangsproduct te gebruiken; dat dit wordt opgelegd in een bijzondere voorwaarde;

Overwegende dat bovendien het eindproduct in gesloten silo's of containers zal opgeslagen worden, om eventuele geurhinder te voorkomen; dat dit wordt opgelegd in een bijzondere voorwaarde;

Overwegende dat de klachten inzake lichthinder werden opgelost door het afstellen van de buitenverlichting;

Overwegende dat de klachten inzake geluidshinder in belangrijke mate werden opgelost door het inkapselen van de maalinstallatie en door het voorzien van geleide rollen voor de transportband; dat uit een recent (januari 2012) uitgevoerd geluidsonderzoek gebleken is bij het dichtstbijzijnde woonhuis de nachtelijke geluidsnorm (40 dB(A)) met 2 dB(A) wordt overschreden; dat de erkende deskundige in de discipline geluid bevestigt dat doelgerichte sanering van de verantwoordelijke geluidsbronnen mogelijk is om de geluidsnormen overal te halen; dat in een bijzondere voorwaarde wordt opgelegd dat binnen een termijn van zes maanden een saneringsstudie moet uitgevoerd worden en een implementatieplan moet opgesteld worden;

Overwegende dat het project volgens het gewestplan Limburgs Maasland gesitueerd is in industriegebied, grenzend aan een natuurgebied in het noorden;

Overwegende dat de aanvraag gesitueerd is in een op 22 december 2008 goedgekeurde verkaveling, in de zone voor water- en/of kaaigebonden bedrijvigheid;

Overwegende dat de inrichting verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften van de verkaveling en de goede ruimtelijke ordening;

Overwegende dat de hinder voor mens en milieu en de risico's voor de externe veiligheid, veroorzaakt door de gevraagde inrichting tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt;

Overwegende dat er bijgevolg aanleiding toe bestaat het beroep gegrond te verklaren en het bestreden besluit te wijzigen".

IV. Samenhang

4. Nu de zaken A. 206.550/VII-38.658 en A. 206.551/VII-38.657 gericht zijn tegen hetzelfde besluit en in beide zaken dezelfde middelen worden aangevoerd, past het in het belang van een goede rechtsbedeling deze zaken samen te voegen.

V. Ontvankelijkheid van de beroepen

A. Zaak A. 206.550/VII-38.658

Standpunt van de partijen

5. De verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partij bij haar vernietigingsberoep, aangezien de hinder voor de omwonenden van de inrichting haar geen persoonlijk nadeel berokkent en het bovendien een vergunde inrichting klasse 1 betreft, zodat de verzoekende partij niet over enige vergunningverlenende of handhavende bevoegdheid beschikt die zou kunnen worden doorkruist.

6. Ook de tussenkommende partij stelt het belang van de verzoekende partij bij het annulatieberoep in vraag.

De tussenkomende partij voert aan dat de klachten omtrent en de hinder door de inrichting uit het verleden stammen, te wijten waren aan "kinderziektes" en geen uitstaans hebben met de thans verleende vergunning voor de verandering van de inrichting en dat intussen alle mogelijke hinderbeperkende maatregelen zijn genomen.

Zij stelt dat een louter hypothetisch belang niet volstaat, nu uit de deskundigenverslagen geen bijkomende problemen blijken, in het bestreden besluit bijzondere vergunningsvoorwaarden worden opgelegd en de strengste emissienormen zullen worden nageleefd. Bovendien zou het inzetten van SRF in het productieproces minder schadelijk zijn dan het gebruik van biomassa, zoals tot op heden het geval was.

Zij is van oordeel dat eventuele toekomstige problemen in het kader van toezicht moeten worden aangepakt, dat wanneer, zoals te dezen, wordt vastgesteld dat mits naleving van de algemene, sectorale en bijzondere milieuvergunningsvoorwaarden er geen onaanvaardbare hinder zal zijn, de vergunning dient te worden verleend en dat het in dergelijk geval niet aan de vergunningverlenende overheid toekomt om de vergunning preventief te weigeren.

Voorts wijst zij erop dat de verzoekende partij inzake het vergunnen van klasse 1-inrichtingen slechts een adviserende bevoegdheid heeft, dat zij die bevoegdheid te dezen heeft kunnen uitoefenen en dat zij daarnaast nog steeds over haar bevoegdheid op het vlak van toezicht beschikt en aldus kan optreden bij klachten. Volgens de tussenkomende partij blijkt niet hoe het bestreden besluit de werking of overheidstaak van de verzoekende partij in het gedrang zou brengen.

7. De verzoekende partij reageert daarop als volgt :

"Verzoekster heeft een evident belang bij het instellen van huidig beroep. Zij heeft immers een eigen milieubeleid en is verantwoordelijk op haar grondgebied voor de gezondheid en het welzijn van haar inwoners. Tevens heeft zij haar eigen verantwoordelijkheden inzake veiligheid en dient zij te waken over de naleving van milieu- en andere wetgeving op haar grondgebied. Te dien einde heeft zij er steeds over gewaakt dat de bestaande exploitatie van de BVBA Torr Coal in overeenstemming was en is met deze reglementering. Uit het feitenrelaas is gebleken dat zij (tevergeefs) inspanningen heeft geleverd om de BVBA Torr Coal te responsabiliseren inzake het naleven van de vigerende wetgeving en het nemen van voldoende voorzorgsmaatregelen. Nu bijkomende problemen voor de hand liggen (daar waar de BVBA Torr Coal steeds voorgehouden heeft dat in het verleden geen afval werd behandeld zal er nu wel degelijk afval worden behandeld waarbij de samenstelling van het afval niet eens gekend is), heeft verzoekster er des te meer belang bij dat alle mogelijke negatieve effecten van deze exploitatie worden bekeken en bestudeerd alvorens tot vergunning kan worden overgegaan. Als nu wordt vastgesteld dat verzoekster over geen gegevens beschikt om de exploitatie en haar gevolgen te evalueren in het licht van haar eigen beleid, taken en verantwoordelijkheden, kan bezwaarlijk ontkend worden dat verzoekster belang heeft bij het instellen van huidige procedure.

Het feit dat de betreffende inrichting een klasse I inrichting is, waarbij verzoekster dienaangaande niet optreedt als milieuvergunningverlenende instantie, is hierbij irrelevant. Het is niet omdat men niet bevoegd is om een milieuvergunning te verlenen, dat men als gemeente geen eigen verantwoordelijkheden heeft op het vlak van milieubeleid. De nauwe betrokkenheid van verzoekster bij de opvolging van de exploitatie van tussenkomende partij onderstreept precies het belang van verzoekster".

Beoordeling

8. Een gemeente of stad beschikt in de regel over het rechtens vereiste belang wanneer zij een annulatieberoep instelt tegen een beslissing waarbij een milieuvergunning wordt verleend voor een hinderlijke inrichting op haar grondgebied, in het bijzonder wanneer zij tijdens de vergunningsprocedure daaromtrent ongunstig heeft geadviseerd.

De excepties worden verworpen.

Standpunt van de partijen

9. De verwerende partij werpt op dat het beroep onontvankelijk is, aangezien verzoekster, door louter te stellen dat zij op 200 meter afstand van de inrichting woont en derhalve hinder zou ondervinden, niet op concrete wijze aangeeft hoe zij door het bestreden besluit zou worden benadeeld.

10. Ook de tussenkomenende partij meent dat het loutere feit dat verzoekster op 200 meter van de inrichting woont, niet op concrete wijze haar belang bij het vernietigingsberoep aantoonst. De tussenkomenende partij wijst erop dat de klachten en de hinder uit het verleden stammen en geen uitstaans hebben met de thans verleende vergunning voor de verandering van de inrichting, dat uit niets blijkt dat op heden nog sprake zou zijn van hinder of welke concrete hinder zal optreden na de vergunde verandering van de inrichting en dat een belang niet louter hypothetisch, maar zeker moet zijn. Hypothetische hinder die niet precies en concreet wordt aangegeven, kan volgens haar niet volstaan om het belang te staven. Zij stelt dat hinder uit het verleden die verband houdt met een eerder verleende vergunning en hypothetische hinder voor de toekomst niet in het kader van onderhavige vergunningverlening moeten worden aangepakt, maar wel in het kader van toezicht. Zij meent dat wanneer, zoals te dezen, wordt vastgesteld dat mits naleving van de algemene, sectorale en bijzondere milieuvergunningsvoorwaarden er geen onaanvaardbare hinder zal zijn, de vergunning dient te worden verleend en dat het in dergelijk geval niet aan de vergunningverlenende overheid toekomt om de vergunning preventief te weigeren.

11. In haar memorie van wederantwoord wijst verzoekster op het bijgevoegde fotodossier, waaruit zou blijken dat de gevolgen van de exploitatie tot ver buiten de perimeter van 200 meter rond de inrichting waarneembaar zijn.

Beoordeling

12. De activiteiten die door het bestreden besluit worden vergund kunnen hinder veroorzaken die de grenzen van het perceel waarop zij plaatsvinden overschrijdt. Het belang bij het voorliggende beroep van een omwonende, die op 200 meter afstand van dit perceel woont, wordt bijgevolg aangenomen.

De excepties worden verworpen.

VI. Onderzoek van twee middelen in beide zaken

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

13. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 4.3.2, § 1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : milieubeleidsdecreet) en van bijlage I, rubriek 14, bij het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage (hierna : MER-besluit), alsmede van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen doordat met het voorwerp van de vergunningsaanvraag de drempelwaarde voor het opleggen van een project-MER niet wordt bereikt, terwijl de tussenkomende partij wel over een installatie beschikt die de drempelwaarde kan overschrijden, en dat niet wordt ingegaan tegen het negatief advies van OVAM.

Zij zetten hierbij uiteen dat het voorwerp van de aanvraag het torrificeren betreft van 95 ton per dag van diverse niet-gevaarlijke afvalstoffen, zodat de drempelwaarde van 100 ton per dag niet wordt overschreden. Evenwel beschikt de tussenkomende partij over een vergunning voor de torrefactie van

biomassa op twee lijnen met een capaciteit van elk 110 ton per dag, terwijl voor de betwiste vergunning één der lijnen wordt omgezet naar een lijn met een capaciteit van 95 ton per dag voor SRF, zodat de tussenkomende partij over de mogelijkheid beschikt om meer dan 100 ton per dag aan afvalstoffen in te brengen in de torrefactie-installatie verspreid over twee lijnen.

Volgens de verzoekende partijen valt dit dan ook onder rubriek 14 van bijlage I bij het MER-besluit.

Ook gaat de bestreden beslissing niet in "op het negatieve advies van de OVAM, dat nochtans klaar en duidelijk stelt dat de betreffende inrichting wel degelijk moet ondergebracht worden onder rubriek 14 van Bijlage I (...) bij het (MER-besluit)".

14. De verwerende partij antwoordt, samengevat, dat het eindproduct na torrefactie niet dient om verwijderd te worden en zal dienen voor opwekking van energie. Zij voegt er aan toe dat overeenkomstig artikel 4.1.1.5°, van het milieubeleidsdecreet enkel rekening moet worden gehouden met de "voorgenomen vergunningsplichtige activiteit".

15. De tussenkomende partij argumenteert in essentie dat de dienst MER zelf heeft gesteld dat de gevraagde vergunning niet valt onder rubriek 14 van bijlage I bij het MER-besluit, maar wel onder rubriek 11, b), van diezelfde bijlage. Ook de GMVC kwam tot die conclusie. Zij stelt voorts dat er slechts een vergunning werd aangevraagd voor maximale productiecapaciteit van 95 ton per dag en dat om technische redenen de installatie zelf geen hogere capaciteit aankan. Zij vervolgt door op te merken dat het in dezen niet gaat over een afvalverwijderingsinstallatie voor de verbranding van ongevaarlijke afvalstoffen en er ook geen sprake is van verbranding, maar dat het gaat over een nuttige toepassing, terwijl ook de drempelwaarden niet worden overschreden, zodat rubriek 14 van bijlage I bij het MER-besluit niet aan de orde is.

Beoordeling

16. Artikel 4.3.2, § 1, van het milieubeleidsdecreet luidde ten tijde van het bestreden besluit als volgt :

"De Vlaamse Regering wijst, aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage II, de categorieën van projecten aan die worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van milieueffectrapportage.

De verplichting tot het uitvoeren van een project-MER geldt ook indien wegens het verstrijken van de lopende vergunning van het project een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd".

Rubriek 14 van bijlage I bij het MER-besluit luidde als volgt :

"Afvalverwijderingsinstallaties voor de verbranding, zoals gedefinieerd in punt D10 van artikel 1.3.1 VLAREA, of chemische behandeling, zoals gedefinieerd in punt D9 van artikel 1.3.1. VLAREA, van ongevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 100 ton per dag".

Artikel 1.3.1 van voornoemd Vlarema, vervangen door artikel 4.2.1 van Vlarema, luidt als volgt :

"Onder verwijderingshandelingen van afvalstoffen als vermeld in artikel 3, 26°, van het Materialendecreet, worden de volgende handelingen verstaan:

EU-code	handelingen
D1	storten op of in de bodem (bijvoorbeeld op een vuilstortplaats)
D2	uitrijden (bijvoorbeeld biologische afbraak van vloeibaar of slibachtig afval in de bodem)
D3	injectie in de diepe ondergrond (bijvoorbeeld injectie van verpompbare afvalstoffen in putten, zoutkoepels of van natuurlijk gevormde holten)
D4	opslag in waterbekkens (bijvoorbeeld het lozen van vloeibaar of slibachtig afval in putten, vijvers of lagunen)
D5	verwijderen op speciaal ingerichte locaties (bijvoorbeeld in afzonderlijk beklede, afgedekte cellen die van elkaar en van de omgeving afgeschermd zijn)
D6	lozen/storten in wateren, behalve zeeën en oceanen
D7	lozen/storten in zeeën en oceanen, inclusief inbrengen in de zeebodem

D8	biologische behandeling op een andere wijze dan de wijzen, vermeld in dit artikel, waardoor verbindingen of mengsels ontstaan die worden verwijderd volgens een van de methoden, vermeld in D1 tot en met D12
D9	fysisch-chemische behandeling op een andere wijze dan de wijzen, vermeld in dit artikel, waardoor verbindingen of mengsels ontstaan die worden verwijderd volgens een van de methoden, vermeld in D1 tot en met D12 (bijvoorbeeld verdampen, drogen, calcineren)
D10	verbranding op het land
D11	verbranding op zee (*)
D12	permanente opslag (bijvoorbeeld plaatsen van houders in mijnen)
D13	vermengen voorafgaand aan een van de handelingen, vermeld in D1 tot en met D12 (**)
D14	herverpakken, voorafgaand aan de behandelingen, vermeld in D1 tot en met D13
D15	opslag, in afwachting van de behandelingen, vermeld in D1 tot en met D14 (met uitsluiting van voorlopige opslag die voorafgaat aan inzameling op de plaats van productie)

(*) verboden op grond van EU-wetgeving en internationale verdragen en overeenkomsten

(**) als er geen andere passende D-code voorhanden is, kan dat voorbereidende handelingen, voorafgaand aan verwijdering, omvatten, inclusief voorbehandeling, zoals sorteren, verbrijzelen, verdichten, pelletiseren, drogen, versnipperen, conditioneren of scheiden, voorafgaand aan een van de handelingen, vermeld in D1 tot en met D12".

Om uit te maken of de vergunde activiteiten te beschouwen zijn als een afvalverwijderingsinstallatie voor de verbranding, kan uit de stukken waarover de Raad van State beschikt worden afgeleid dat het eindresultaat van het productieproces dat uit torrefactie bestaat - welke niet te vergelijken is met verbranding aangezien verbranding tot doel heeft de afvalstof te herleiden tot as - een industriële energieopwekker betreft, die kan worden aangewend als een vervanger voor steenkool.

Met zowel de verwerende partij als de tussenkomende partij stelt de Raad van State vast dat geen vergunning werd aangevraagd voor de verwerking van meer dan 100 ton per dag.

Een klaarblijkelijke hypothetische mogelijkheid om de verwerkingscapaciteit op te drijven valt onder een gebeurlijke handhavingsproblematiek van de milieuvergunning. Er mag inderdaad verwacht worden dat de begunstigde van een vergunning zich zal houden aan de voorwaarden van de verleende milieuvergunning.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

17. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 4.3.2, § 1, van het milieubeleidsdecreet, van de bepalingen van het MER-besluit, inzonderheid bijlage II, rubriek 11, b), van de materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij zetten uiteen dat, nu SRF moet worden beschouwd als een afvalstof, de vergunningsaanvraag betrekking heeft op de verwerking van afvalstoffen in een verbrandingsinstallatie en dat overeenkomstig rubriek 11, b), van bijlage II bij het MER-besluit voor de verwerking van niet-gevaarlijke afvalstoffen in een verbrandingsinstallatie de verplichting geldt om een milieueffectenrapport (hierna : MER) op te stellen, terwijl in het bestreden besluit de aanvraag niet MER-plichtig wordt geacht omdat bij het betrokken torrefactieproces geen sprake zou zijn van een verwijdering van afvalstoffen en ook in Nederland torrificeren niet MER-plichtig zou zijn.

Vooreerst wijzen de verzoekende partijen erop dat de betrokken torrefactie-installatie afvalstoffen "verwerkt" door middel van een verbrandingsinstallatie met een capaciteit van meer dan 50 ton per dag, zodat rubriek 11, b), van bijlage II bij het MER-besluit te dezen wel degelijk van toepassing is en de aanvraag bijgevolg MER-plichtig is.

Daarnaast verwijzen zij naar het "'Statusoverzicht en impactanalyse van torrefactie in Nederland' van 11 maart 2010 vanwege de NV KEMA in opdracht van het AgentschapNL van het ministerie van economische zaken, landbouw en innovatie", waaruit zou blijken dat een torrefactie-installatie waarvan de input bestaat uit SRF moet worden beschouwd als een verbrandingsinstallatie voor de verwerking van afvalstoffen, dat dergelijke installatie in Nederland MER-beoordelingsplichtig is vanaf een capaciteit van 50 ton per dag en MER-plichtig vanaf een capaciteit van 100 ton per dag, dat in het Vlaamse Gewest een identieke regeling geldt en dat bijgevolg dergelijke installatie met een capaciteit van 95 ton per dag minstens MER-beoordelingsplichtig is in toepassing van rubriek 11, b), van bijlage II bij het MER-besluit.

18. De verwerende partij antwoordt dat activiteiten die zijn opgenomen in bijlage II bij het MER-besluit niet zonder meer MER-plichtig zijn, aangezien deze kunnen worden ontheven van de MER-plicht. Voorts benadrukt zij dat te dezen geen sprake is van een installatie voor de "verwijdering" van afval in de zin van rubriek 11, b), van bijlage II bij het MER-besluit, nu het voorwerp van de aanvraag de creatie van een product betreft dat wordt aangewend als vervangende brandstof. Ten slotte stelt zij dat haar argumentatie dat "het torrefactieproces niet als een MER-plichtige activiteit wordt ingedeeld" geen loze bewering is, vermits de aanvrager naar aanleiding van de zitting van de GMVC een document heeft overgemaakt waaruit blijkt dat de Nederlandse overheid hem heeft vrijgesteld van het opstellen van een MER.

19. De tussenkommende partij voert aan dat rubriek 11, b), van bijlage II bij het MER-besluit betrekking heeft op installaties voor de "verwijdering" van afval, terwijl de aangevraagde installatie niet als doel heeft afvalstoffen te verwijderen, doch een "nuttige toepassing van afvalstoffen" beoogt. In dat verband zet zij uiteen dat de betrokken installatie als doel heeft SRF om te vormen tot Torr Coal, een product dat gebruikt zal worden om energie op te wekken in industriële installaties. Nu de installatie tot doel heeft SRF te

conditioneren tot een product, meent zij dat evenmin sprake is van een verbrandingsinstallatie.

Voorts merkt de tussenkomende partij op dat de NV KEMA een keuringsinstituut voor de Nederlandse elektriciteitssector is, doch geen juridische specialist in milieuzaken, net zo min als het Agentschap NL van het ministerie van economische zaken, landbouw en innovatie. De door de verzoekende partijen aangevoerde studie betreft volgens haar dan ook een economisch document en geen juridisch.

Vervolgens wijst de tussenkomende partij op een document van de Nederlandse provincie Noord-Brabant van 30 juni 2010, waarin deze aan een bedrijf gevestigd te Oss meedeelt dat voor een gelijkaardige installatie met een verwerkingscapaciteit van 300 ton per dag geen MER moet worden opgesteld.

Ten slotte argumenteert de tussenkomende partij dat te dezen geen sprake is van een verbrandingsinstallatie, niet alleen omdat haar installatie tot doel heeft Torr Coal te produceren en dus niet het verbranden van afvalstromen, maar ook omdat het torrefactieproces zuurstofloos verloopt, vergelijkbaar met steenkoolvorming in de aarde.

20. In haar laatste memories laat de verwerende partij nog gelden dat in het bestreden besluit op ondubbelzinnige wijze wordt verduidelijkt dat door het omzetten van de aangevoerde stoffen in herbruikbare energiebronnen, het torrefactieproces geenszins het "verwijderen" van afvalstoffen beoogt, maar wel een "nuttige toepassing" ervan. Dat bepaalde adviesinstanties ter zake een ander standpunt innamen, betekent volgens de verwerende partij niet dat zij van die adviezen niet kon afwijken mits uitdrukkelijke vermelding van de motieven die deze afwijking verantwoorden. Zij meent dat het bestreden besluit dergelijke motieven bevat, die redelijk van aard zijn en haar beslissing zowel juridisch als feitelijk ondersteunen.

Beoordeling

21. Artikel 4.3.2, § 1, van het milieubeleidsdecreet luidde ten tijde van het bestreden besluit als volgt :

"De Vlaamse Regering wijst, aan de hand van de criteria die worden omschreven in de bij dit decreet gevoegde bijlage II, de categorieën van projecten aan die worden onderworpen aan de in dit hoofdstuk bedoelde vorm van milieueffectrapportage.

De verplichting tot het uitvoeren van een project-MER geldt ook indien wegens het verstrijken van de lopende vergunning van het project een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd".

Rubriek 11, b), eerste alinea, van bijlage II bij het MER-besluit luidde als volgt :

"De categorieën van projecten die overeenkomstig artikel 4.3.2, § 2 en § 3 van het decreet aan het project-MER worden onderworpen maar waarvoor de initiatiefnemer een gemotiveerd verzoek tot ontheffing kan indienen.

(...)

11. ANDERE PROJECTEN

(...)

b) Installaties voor de verwijdering van afval :

- ° Verwerking van niet-gevaarlijke afvalstoffen in een verbrandingsinstallatie, met uitzondering van biomassa-afval, met een capaciteit van 50 ton per dag tot en met 100 ton per dag.

(...)"

De partijen zijn het er over eens dat de betwiste vergunning handelt over niet-gevaarlijke afvalstoffen, met name SRF, gedeeltelijk samengesteld uit biomassa, die door een torrefactieproces omgezet worden tot een product dat kan worden aangewend bij de verwerking van energie.

Richtlijn 2008/98/EG van 19 november 2008 van het Europees Parlement en de Raad betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen definieert als nuttige toepassing elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die

anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt.

Luidens artikel 4, § 3, 1°, van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen komt de verwijdering van afvalstoffen, met storten als laatste optie, in de hiërarchie als laatste vastgestelde maatregel bij het bereiken van de doelstellingen met betrekking tot duurzame ontwikkeling, terwijl alvorens over te gaan tot verwijdering overeenkomstig die bepaling andere vormen van nuttige toepassing, zoals energierterugwinning en de inzet van materialen als energiebron, als maatregel worden vastgesteld.

Aldus is verbranding met het oog op verwijdering niet gelijk te stellen met torrefactie met het oog op het verkrijgen van producten die kunnen worden aangewend bij de verwekking van energie.

De door de verzoekende partijen geschonden geachte rubriek 11, b), van bijlage II bij het MER-besluit heeft als opschrift : "Installaties voor de verwijdering van afval".

Hieruit vloeit voort dat in deze rubriek alleen de projecten beoogd worden waar de verwijdering van het afval beoogd wordt, zoals begrepen in voormeld artikel 4, § 3, 1°, van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, en bijgevolg niet de bewerking van het afval als nuttige toepassing.

De bestreden beslissing heeft aldus het torrefactieproces dat erin aan bod komt, terecht kunnen aanzien als een nuttige toepassing en diende bijgevolg geen toepassing te maken van rubriek 11, b), van bijlage II bij het MER-besluit. De overwegingen die de bestreden beslissing hiervoor aanwendt zijn ook op afdoende wijze en correct gemotiveerd, zodat de beslissing ook niet getuigt van enige onzorgvuldigheid.

Het tweede middel is ongegrond.

C. Heropening van de debatten

22. Vermits het auditorsverslag beperkt is tot het onderzoek van het eerste en het tweede middel, is er reden om de debatten te heropenen en een aanvullend onderzoek te bevelen.

BESLISSING

1. De zaken A. 206.550/VII-38.658 en A. 206.551/VII-38.657 worden gevoegd.

2. De Raad van State heropent de debatten.

3. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat om de overige middelen te onderzoeken.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertig januari tweeduizend veertien, 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