

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 238.600 van 22 juni 2017
in de zaak A. 217.062/VII-39.498.**

In zake : 1. Jacques VAN DAMME
 2. Simone MARIËN
 3. Kris HEYRMAN
 4. Annick PEETERS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pieter Jongbloet
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Jan Jacobsplein 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 september 2015, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna: deputatie) van 2 juli 2015 waarbij de milieuvergunning aan de BVBA Cepeko, gelegen aan de Heistraat 33 te Lier, voor het wijzigen van de voorwaarden van de milieuvergunning van een bestaand vergund tuinbouwbedrijf en het exploiteren van bijkomende inrichtingen, onder voorwaarden wordt afgeleverd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 juni 2017.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Jongbloet, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en adviseur Mark Michiels, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een met dit arrest 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. De BVBA Cepeko is een glastuinbouwbedrijf voor de teelt van paprika's op substraat.

De inrichting is volgens het bij koninklijk besluit definitief vastgesteld gewestplan Antwerpen gelegen in agrarisch gebied.

In de onmiddellijke omgeving bevinden zich een aantal zonevreemde woningen.

4. De inrichting beschikt over een op 9 oktober 2007 door het college van burgemeester en schepenen van de stad Lier verleende milieuvergunning klasse 2 voor de hernieuwing en de verandering van een tuinbouwbedrijf voor de teelt van paprika's op substraat voor een termijn van 20 jaar eindigend op 9 oktober 2027.

Onder meer een nieuwe houtverbrandingsinstallatie met een totaal vermogen van 2 MW (rubriek 2.3.4.1.a.2.1) wordt vergund.

De vergunning wordt verleend onder de volgende bijzondere voorwaarden (artikel 4, § 3):

“- [...]

- In de houtverbrandingsinstallatie mag enkel niet-verontreinigd behandeld houtafval afkomstig van de houtverwerkende industrie verbrand worden (EURAL-code 03.01.05 zijnde zaagsel, schaafsel, spaanders, hout, spaanplaat en fineer die geen gevaarlijke stoffen bevatten). Het is verboden niet-verontreinigd behandeld houtafval te aanvaarden afkomstig van activiteiten en/of inrichtingen die zijn ingedeeld onder de volgende hoofdstukken van de afvalstoffenlijst (bijlage 1.2.1 .b van het Vlaams reglement inzake Afvalvoorkoming en -beheer van 05-12-2003):

- Hoofdstuk 17:

- bouw- en sloopafval (incl. afgegraven grond van verontreinigde locaties);

- Hoofdstuk 19:

- afval van installaties voor afvalbeheer, off-site waterzuiveringsinstallaties en de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water en water voor industrieel gebruik;

- Hoofdstuk 20:

- stedelijk afval (huishoudelijk afval en soortgelijk bedrijfsafval, industrieel afval en afval van instellingen), inclusief gescheiden ingezamelde fracties.

- Enkel houtafval dat niet voor materiaalrecuperatie in aanmerking komt, mag verbrand worden.

- Tijdens de werking van de houtafvalverbrandingsinstallatie worden elk jaar minstens 4 keer metingen uitgevoerd van de uitstoot aan zware metalen en dioxines.

- Voor de parameter zware metalen gelden de emissiegrenswaarden die van toepassing zijn op houtafvalverbrandingsinstallaties met een nominaal thermisch vermogen van meer dan 5 MW tot 50 MW zoals gesteld in art. 5.2.3.bis4.15 van Vlarem II.

- Alle emissieresultaten worden overgemaakt aan de vergunningverlenende overheid en aan de afdeling Toezicht Volksgezondheid”.

Deze bijzondere voorwaarden worden als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat OVAM en Toezicht Volksgezondheid het opleggen van bijzondere voorwaarden met betrekking tot de houtverbrandingsinstallatie adviseren. Deze adviezen kunnen gevolgd worden. Uit overleg tussen OVAM, AMV en AMI is gebleken dat de controle en opvolging van kleinschalige verbrandingsinstallaties voor houtafval verschillende praktische problemen met zich meebrengt. Het risico is reëel dat schadelijke emissies vrijkomen. Door het beter garanderen van de kwaliteit van de te verbranden afvalstoffen is er meer kans op goede emissieresultaten en zijn controle en opvolging van minder cruciaal belang. In een bijzondere voorwaarde kan opgelegd worden dat enkel niet-verontreinigd behandeld houtafval afkomstig van de houtverwerkende industrie verbrand mag worden. Dit hout heeft ook een zeer laag vochtgehalte waardoor de verbranding zonder extra risico op vorming van schadelijke rookgassen kan gebeuren. De rookgassen worden naar een multicycloon geleid om stof op te vangen. Zo wordt ook een hoeveelheid zware metalen tegengehouden (zware metalen hechten zich aan fijn stof). Een stofcycloon houdt echter slechts een deel van roet en zware metalen tegen en is ondoeltreffend voor deeltjes met een diameter die kleiner is dan 4 µm. Bovendien is er geen bewijs dat de multicycloon alle mogelijke gevaarlijke stoffen tegenhoudt. Voor een deel mogelijks geëmitteerde stoffen zijn overigens geen normen uitgewerkt. Zo zijn er geen emissiegrenswaarden voor gas- en dampvormige organische stoffen, gasvormige anorganische fluoriden en zware metalen. Gezondheidskundig zijn dit echter relevante parameters. Een halfjaarlijkse analyse laat een onvoldoende controle toe op de samenstelling van het hout dat geleverd wordt. Daarom dient in een bijzondere voorwaarde opgenomen te worden dat tijdens de werking van de verbrandingsinstallatie elk jaar minstens 4 maal metingen gedaan moeten worden. De resultaten dienen aan het CBS en Toezicht Volksgezondheid meegedeeld te worden”.

5. De BVBA Cepeko dient op 15 oktober 2014 een aanvraag in voor een verandering door uitbreiding van de milieuvergunning. Meer in het bijzonder worden de rubrieken 16.3.1.1° (compressor met een totale geïnstalleerde drijfkracht van 5,73 kW) en 16.8.2° (opslag van 8.236 l CO₂) gevraagd, alsmede de afwijking van een aantal verplichtingen opgelegd in het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II) en de schrapping van de bijzondere voorwaarde

van de uitvoering van minstens vier metingen per jaar van de uitstoot van zware metalen en dioxines.

6. Na het inwinnen van adviezen verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Lier op 2 februari 2015 de vergunning. Het college weigert de schrapping van de voormelde bijzondere voorwaarde.

7. De BVBA Cepeko evenals de verzoekende partijen dienen een bestuurlijk beroep in tegen deze beslissing van 2 februari 2015.

Omtrent de weigering van de schrapping van de bijzondere voorwaarde van de periodiciteit van de emissiemetingen wijst de BVBA Cepeko op de hoge kostprijs van dergelijke metingen en op het feit dat uit de twee recentste metingen blijkt dat de houtverbrandingsinstallatie voldoet aan de emissiegrenswaarden.

8. Het Agentschap Zorg en Gezondheid (hierna: AZG) verleent op 13 april 2015 advies met navolgende overwegingen:

“[...]

De milieuvergunningsaanvraag in eerste aanleg omvatte geen activiteiten waarvoor het Agentschap Zorg en Gezondheid advies verleent; er werden geen G-rubrieken volgens de Vlarem I-indelingslijst aangevraagd. De stad Lier heeft het advies van het Agentschap Zorg en Gezondheid gevraagd specifiek voor de afwijkingsaanvraag op de emissiemeetfrequentie zoals opgelegd volgens de bijzondere voorwaarde uit het besluit van het College van burgemeester en schepenen M2007-44 d.d. 9 oktober 2007: ‘tijdens de werking van de houtafvalverbrandingsinstallatie worden elk jaar minstens 4 keer metingen gedaan van de uitstoot aan zware metalen en dioxines’. Met betrekking tot CO₂-tank en een compressor die reeds op het bedrijf zijn geplaatst werd geen advies uitgebracht.

De beroepen omvatten volgende argumenten (focus op gezondheidkundige aspecten):

1) exploitant:

[...]

met betrekking tot de gevraagde afwijking inzake meetfrequentie voor dioxines en furanen

- De bijzondere voorwaarde uit het besluit van het College van burgemeester en schepenen M2007-44 d.d. 9 oktober 2007 ‘tijdens de werking

van de houtafvalverbrandingsinstallatie worden elk jaar minstens 4 keer metingen gedaan van de uitstoot aan zware metalen en dioxines' werd hernomen in het besluit M2014-59. Dit is een hogere frequentie dan deze volgens de sectorale voorwaarden in Vlarem: om de twee jaar i.p.v. 4 maal per jaar voor dioxines en furanen en een vrijstelling van metingen voor zware metalen.

- Volgens de exploitant zijn de emissiegaranties uit de technische fiche bij de verbrandingsinstallatie, de bemonstering en analyses van het houtafval en de aard van het te verbranden houtafval 'behandeld niet verontreinigd afvalhout', een correct gebruik van en onderhoud van de installatie een volwaardig alternatief voor de dure emissiemetingen. Volgens de exploitant zijn de meest recente emissiemetingen van 30 oktober en 8 november 2014 conform.

2) Buurtbewoners

[...]

Het Agentschap Zorg en Gezondheid neemt hier volgende standpunten in:

[...]

met betrekking tot de gevraagde afwijking inzake meetfrequentie voor dioxines en furanen: Door verbranding van houtafval kunnen er emissies ontstaan van enkele schadelijke stoffen: fijn stof, CO, NO_x, SO₂, organische stoffen (TOC), PAK's, anorganische chloriden en fluoriden, zware metalen (cadmium, antimoon, thallium, kobalt, koper, lood, arseen, chroom (waarvan 1 à 10% chroom VI), mangaan, nikkel, vanadium, tin (o.a. tributyl tin, tributyl tin oxide en triphenyl tin,...), verbindingen van bepaalde zware metalen met EDTA, bepaalde azo-kleurpigmenten waaronder carcinogene aminoverbindingen, nonylphenol ethoxylaten, formaldehyde (carcinogeen), gechlloreerde en gebromeerde dioxines en furanen, pentachloorfenol, bromiden, fluoriden, vlamvertragende componenten (o.a. poly gebromeerde biphenylen, polygebromeerde diphenyl ethers en tetrabromobisphenol A),... .

De houtanalyse van 3 december 2014 geeft een overschrijding aan van de B-waarde voor de parameter koper.

Gezien bovenstaande zijn vanuit gezondheidkundig standpunt emissiemetingen ter aanvulling aangewezen. Voor de emissiemeting van 30 oktober '14 ligt de concentratie voor dioxines en furanen met aftrek van 30% maximale meetonzekerheid hoger dan de grenswaarde van 0,6 ng TEQ/Nm. De emissiemeting van 8 november 2015 waarnaar de exploitant verwijst zat niet in het dossier. Bijgevolg kunnen we daarover geen uitspraak doen. Wij hebben wel de resultaten van een emissiemeting op initiatief van AMI van 18 november 2015 die wel conform is.

Op 27 augustus 2014 werd er door de stad Lier een proces-verbaal GV-2014-01 opgemaakt in kader van inbreuken op de algemene, sectorale en bijzondere vergunningsvoorwaarden mbt emissiemetingen. Sindsdien werden er door de exploitant in kader van zelfcontrole 2 emissiemetingen en 3 houtanalyses uitgevoerd.

Wij stellen voor om de bijzondere voorwaarde voor het uitvoeren van 4 metingen gedurende 1 volledig kalenderjaar te behouden. Na een gunstige evaluatie kan deze bijzondere voorwaarde herzien worden. Op deze manier kan ook tegemoet gekomen worden aan de bezorgdheden van enkele omwonenden.

Via telefonisch contact met de exploitant op 14/04/2015 toonde deze zich hiertoe ook bereid.
[...].

9. De Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) adviseert op 16 april 2015 het behoud van de bijzondere voorwaarde van de emissiemeetfrequentie:

“De OVAM beperkt zich tot de bijzondere voorwaarden met betrekking tot de houtafvalverbrandingsinstallatie.

In 2007 werd als bijzondere voorwaarde in de vergunning opgenomen dat er 4 maal per jaar emissiemetingen moeten uitgevoerd worden voor dioxines, furanen en zware metalen. Er werd tegen deze beslissing toen geen beroep ingediend.

Nu 7 jaar later wil de exploitant deze bijzondere voorwaarden laten schrappen uit de vergunning.

Dit zou in principe in overweging kunnen genomen worden, indien de exploitant kan aantonen dat er inderdaad geen problemen zijn met de emissies van dioxines, furanen en zware metalen ÉN als de exploitant kan aantonen dat hij aan deze bijzondere voorwaarde die een onderdeel is van zijn milieuvergunning voldaan heeft.

In de voorbije 7 jaar heeft de exploitant welgeteld 4 emissiemetingen laten uitvoeren. Dit is veel minder dan de opgelegde 4 per jaar.

Voor wat betreft de dioxines en furanen voldoen de emissieresultaten aan de gestelde grenzen. Voor wat betreft zware metalen zijn er overschrijdingen.

Wat betreft de andere parameters uit VLAREM voldoet de installatie over het algemeen aan de gestelde normen. De meting in 2012 vertoonde een overschrijding voor NOx, CO en HCl.

Conclusie

De OVAM besluit dat de bijzondere voorwaarden in de milieuvergunning van Cepeko behouden moeten blijven”.

10. De afdeling Milieuvergunningen (hierna: AMV) verleent op 25 april 2015 gunstig advies op basis van volgende elementen:

“[...]

De serre wordt verwarmd. Er zijn twee installaties aanwezig die hiervoor instaan:

a) houtverbrandingsinstallatie (2 MW).

b) stookinstallatie op aardgas (4.070 kW).

De stookinstallatie op aardgas staat in back-up en wordt enkel gebruikt als de houtverbrandingsinstallatie defect is.

De houtverbrandingsinstallatie betreft een verticale verbrandingsketel, type VNS, dewelke vergund werd door het CBS van Lier op 09 oktober 2007 via het besluit M 2007-44. De installatie bestaat uit een cilindrische vuurhaard met twee vlampijpenbundels. Om de rookgassen te zuiveren is de installatie uitgerust met een multicycloon, type M150. De rookgassen worden geëmitteerd via een 19 meter hoge schouw. Er wordt jaarlijks 1.200 ton niet-verontreinigd, behandeld afvalhout verbrand (23 ton/week, 3,3 ton/dag). Dit hout, onder de vorm van snippers, wordt 65 x per jaar geleverd. De opslag van de houtsnippers bevindt zich in een betonnen kuip in een semi-gesloten loods. Vanuit deze kuip wordt het hout d.m.v. ondergrondse schroeven naar de verbrandingsinstallatie gevoerd.

[...]

Er wordt eveneens gevraagd de volgende bijzondere voorwaarden, opgelegd via besluit met ref. M 2007-44 d.d. 9 oktober 2007, te schrappen:

‘Tijdens de werking van de houtafvalverbrandingsinstallatie worden elk jaar minstens 4 keer metingen uitgevoerd van de uitstoot aan zware metalen en dioxines’.

‘Voor de parameter zware metalen gelden de emissiegrenswaarden die van toepassing zijn op houtafvalverbrandingsinstallaties met een nominaal thermisch vermogen van meer dan 5 MW tot 50 MW zoals gesteld in art. 5.2.3.bis4.15 van Vlarem II’.

Deze bijzondere voorwaarden werden opgelegd in afwijking van artikel 5.43.2.24.§1 waarin gesteld wordt dat voor installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen tot en met 5 MW de concentratie van dioxinen en furanen ten minste om de twee jaar gemeten moet worden ingeval van stook met niet-verontreinigd behandeld houtafval en dat er voor de concentratie van zware metalen in de afgassen geen meetverplichting is.

De voorwaarden werden opgelegd omdat de samenstelling van de afvalstroom kan variëren en omdat de meetfrequentie, zoals opgelegd via het Vlarem, ontoereikend zou zijn om te kunnen garanderen dat de gezondheid van mens en milieu niet in het gedrang komen.

In Vlarem wordt bepaald dat er voor houtverbrandingsinstallaties samenstellingsvoorwaarden zijn om het hout als niet-verontreinigd te kunnen beschouwen. De exploitant dient over attesten te beschikken waaruit blijkt dat de afvalstroom driemaandelijks bemonsterd wordt om aan te tonen dat er aan de samenstellingsvoorwaarden (artikel 5.2.3bis.4.8) voldaan is:

[...]

De betreffende attesten werden opgevraagd bij de exploitant. Bij AMI werden twee verslagen van monsterneming verkregen, d.d. 21 augustus 2014 en 18 november 2014, beiden van Laboratorium Ecce. Hieruit blijken volgende overschrijdingen:

a) 21 augustus 2014:

Pentachloorfenol - 3,10 (A overschreden). Benzo-a-pyreen - 1,20 (A en B overschreden). As - 2,5 (A overschreden). - Cl - 1.400 (A en B overschreden).

b) 18 november 2014: geen

Het monster van 21 augustus 2014 toont een overschrijdingen voor benzo-a-pyreen en chloor en chloorverbindingen. Rekening houdende met de meetonzekerheid van het labo van 19,30% voor benzo-a-pyreen en 24,50%

voor chloor en chloorverbindingen wordt er echter gesteld dat de gemeten parameter voldoet aan de waarden van kolom B voor beiden, maar niet aan kolom A.

Op 26 maart 2015 werden er van de exploitant analyses ontvangen waarvan de monsternamen gebeurde op 21 mei 2014 (bemonsteringsdatum onbekend, datum is dag van ontvangst van het monster), 25 augustus 2014 (bemonsteringsdatum onbekend, datum is dag van ontvangst van het monster), 02 september 2014 (2 stalen), 18 november 2014 en 30 oktober 2014. Hieruit blijken volgende overschrijdingen:

a) 02/09/2014:

Cl - 710 en 480 (A overschreden bij één staal). - As - 4,5 en 6,2 (A en B overschreden bij beide stalen).

Benzo-a-pyreen - 0,4 en 0,69 (A overschreden bij één staal).

b) 30 oktober 2014: Cu - 190 (A en B overschreden).

Van AMI werden er op 13 april 2015 nog twee verslagen van staalnamen ontvangen, dewelke uitgevoerd zijn op 25 en 26 maart 2015. Beide stalen kunnen voldoen aan de A-waarden.

De bemonstering dient volgens het Vlarem met volgende frequentie te gebeuren:

‘5.2.3bis.4.8.§2: Voor verbrandings- en meeverbrandingsinstallaties waarin niet-verontreinigd behandeld houtafval, wordt verbrand, worden op initiatief en op kosten van de exploitant, analyses van ten minste de parameters, vermeld in paragraaf 1, op het te verbranden behandeld houtafval verricht :

voor installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen tot en met 5 MW : driemaandelijks bemonstering en analyse bij de verbranding van behandeld houtafval, afkomstig van derden.’

Er wordt pas voldaan aan de samenstellingsvoorwaarden als geen van de concentraties, vermeld in kolom B overschreden wordt en per kalenderjaar minstens drie van de vier metingen voldoen aan de concentraties van kolom A. Ingeval er meer dan vier metingen per jaar gebeuren mogen geen van de concentraties, vermeld in kolom B, overschreden worden en per kalenderjaar moeten minstens 80% van de metingen voldoen aan de concentraties van kolom A (5.2.3bis.4.8.§6).

Bijgevolg moet er besloten worden dat de samenstellingsvoorwaarden niet gerespecteerd werden, gelet op de overschrijding van Cu op 30 oktober 2014: 190 mg/kg DS (B-norm: 40 mg/kg DS). Er dient wel opgemerkt te worden dat deze samenstellingsvoorwaarden bestaan uit richtwaarden.

De exploitant dient eveneens over 4 emissiemetingen voor dioxines & furanen en zware metalen per jaar te beschikken sinds 2007, conform de bijzondere voorwaarden. De gemeten emissiewaarden dienen te voldoen aan artikel 5.43.2.4 ‘Bij voeding met vaste biomassa geldt voor stookinstallaties, met uitzondering van gasturbines en stationaire motoren, het volgende’:

[...]

Voor installaties t.e.m. 2 MW zijn er geen emissiegrenswaarden voor zware metalen. In de milieuvergunning werd daarom als vierde bijzondere voorwaarde opgelegd dat voor de parameter zware metalen de emissiegrenswaarden gelden die van toepassing zijn op

houtafvalverbrandingsinstallaties met een nominaal thermisch vermogen van meer dan 5 MW tot 50 MW, zijnde voetnoot 5 van artikel 5.43.2.4:

[...]

Er werd aan de exploitant gevraagd alle beschikbare emissiemetingen te bezorgen. Per mail, d.d. 24 maart 2015 werden er twee rapporten ontvangen. Het betreft metingen die uitgevoerd zijn op 30 oktober 2014 (Tauw) en op 18 november 2014 (SGS). Deze laatste meting werd uitgevoerd in opdracht van AMI. Tijdens het plaatsbezoek werd vernomen dat er op 9 april 2015 nog een emissiemeting in opdracht van de exploitant gebeurde. Resultaten van deze meting zijn op datum van dit verslag nog niet beschikbaar. Met betrekking tot de bijzondere voorwaarde kan gesteld worden dat de vier opgelegde emissiemetingen per jaar niet nageleefd werden. Sinds 2007 heeft de exploitant zelf twee metingen gedaan: 30 oktober 2014 en 09 april 2015.

Uit de emissiemeting van Tauw, d.d. 30 oktober 2014, blijkt dat er voldaan kan worden voor de meeste parameters. Voor de somparameter As+Co+Cr+Cu+Mn+Ni+Pb+Sb+Sn+V werd er een waarde gemeten van 2,91 mg/Nm³. Na toepassing van de verrekenbare meetfout van 30% is dit nog 2,03 mg/Nm³ waardoor de EGW van 2,25 mg/Nm³ gerespecteerd wordt. Voor dioxines (PCDD/PCDF) werd er een waarde gemeten van 0,894 ng TEQ/Nm³. Rekening houdende met de verrekenbare meetfout is dit nog 0,626 ng TEQ/Nm³ waardoor de EGW voor dioxines van 0,6 ng TEQ/Nm³ voor deze meetcampagne niet gerespecteerd kon worden.

Uit de metingen van SGS, d.d. 18 november 2014, blijkt dat er voor alle parameters, ook voor de somparameter As+Co+Cr+Cu+Mn+Ni+Pb+Sb+Sn+V en dioxines, voldaan kan worden zonder rekening te houden met de meeton nauwkeurigheid van 30%.

Bij AMI werden eveneens alle metingen opgevraagd. Volgende metingen werden uitgevoerd: 23 februari 2010 (SGS), 24 januari 2012 (SGS) en 18 november 2014 (SGS - hierboven besproken). Op 25 maart 2015 werd er in opdracht van AMI nog een emissiemeting uitgevoerd. Resultaten van deze meting zijn op datum van dit verslag nog niet beschikbaar. Uit de meting van 23 februari 2010 blijkt een overschrijding voor de somparameter zware metalen (9,45 mg/Nm³). Ook uit de meting van 24 januari 2012 blijkt een overschrijding voor deze parameter (5,02 mg/Nm³). Bij beide metingen bleek lood het probleem te zijn, met concentraties van respectievelijk 9 en 4,1 mg/Nm³. Voor de overige parameters werd er steeds voldaan. Uit de metingen van SGS, d.d. 18 november 2014, blijkt dat er voor alle parameters voldaan kan worden.

De exploitant wenst niet langer 4 x per jaar emissiemetingen te moeten laten uitvoeren m.b.t. dioxines & furanen en zware metalen. Hij wenst terug te vallen op de sectorale voorwaarden en de concentratie van dioxines & furanen ten minste om de twee jaar te laten meten. Voor zware metalen wenst hij geen meetverplichting, zoals bepaald in het Vlarem. Hij motiveert dit door te stellen dat:

- er voldaan kan worden aan de emissiegrenswaarden zoals blijkt uit de emissiemetingen van 18 november 2014 en 30 oktober 2014;
- de technische fiche van de installatie garandeert het halen van de emissiegrenswaarden bij correct gebruik;

- te verwijzen naar de verplichting om regelmatig analyses te laten uitvoeren op het houtafval (samenstellingsvoorwaarden);

- te stellen dat de metingen erg duur zijn (ongeveer €5.000 à €6.000 per meetcampagne) en de rentabiliteit van de installatie in het gedrang brengen;

Gelet op het ontbreken van emissiemetingen in de periode 2007-2014 en gelet op de overschrijdingen van de emissiegrenswaarden voor de metingen die wel gebeurd zijn, wordt er voorgesteld de huidige bijzondere voorwaarde aan te vullen zodat de meetfrequentie geëvalueerd kan worden na één kalenderjaar. Wanneer er gedurende één kalenderjaar, o.b.v. minstens vier metingen voor dioxines & furanen en zware metalen, blijkt dat er voldaan kan worden mag de meetfrequentie terugvallen op deze zoals bepaald in het Vlarem. De exploitant heeft op eigen initiatief al een meting laten uitvoeren in april 2015 waarvan de resultaten op datum van dit verslag nog niet beschikbaar zijn. Er dienen dit kalenderjaar dus nog minstens drie metingen te gebeuren, in opdracht van de exploitant, om de opgelegde meetfrequentie te kunnen herleiden naar deze van het Vlarem. De verslagen van deze metingen dienen bezorgd te worden aan de vergunningverlenende overheid die ze ter evaluatie zal bezorgen aan de AMV en ter informatie aan de AMI. De vijfde bijzondere voorwaarde van de bestreden beslissing stelt dat alle emissieresultaten bezorgd dienen te worden aan het Agentschap Zorg & Gezondheid en de vergunningverlenende overheid. Er wordt daarom voorgesteld deze voorwaarde op te nemen in de herformulering en aanvulling van de derde en vierde bijzondere voorwaarde, als volgt:

Gedurende één kalenderjaar (2015) worden er tijdens de werking van de houtafvalverbrandingsinstallatie minstens vier metingen uitgevoerd naar de uitstoot van dioxines & furanen en zware metalen. Hierbij gelden voor de parameter zware metalen de emissiegrenswaarden die van toepassing zijn op houtafvalverbrandingsinstallaties met een nominaal thermisch vermogen van meer dan 5 MW tot 50 MW zoals gesteld in voetnoot 5 van artikel 5.43.2.4 van Vlarem II. De exploitant dient de verslagen van deze emissiemetingen binnen de drie maanden volgend op de laatste meting te bezorgen aan het Agentschap Zorg & Gezondheid en aan de vergunningverlenende overheid die ze ter evaluatie zal bezorgen aan de AMV en ter informatie aan de AMI. Indien de resultaten van deze metingen gunstig geëvalueerd kunnen worden mag de exploitant terugvallen op de meetfrequentie zoals bepaald in het Vlarem.

[...].”.

11. De Provinciale Milieuvergunningscommissie (hierna: PMVC) verleent op 2 juni 2015 een deels gunstig advies met onder meer volgende overwegingen:

“[...]

De heer Ceulemans, exploitant en meester Kris Peeters, advocaat worden gehoord.

- De voorzitter vat de beroepsargumenten samen en vraagt of de houtverbrandingsinstallatie ook op hout dat niet als afval beschouwd wordt kan werken. Dat hout bestaat uit resten van bosexploitatie en -onderhoud, vellen van hoogstammige bomen uit natuurgebieden, tuinen, parken, langs wegen en waterlopen en bij het bouwrijp maken van percelen en korte omloophout en andere biomassa die met het oog op energieproductie wordt geteeld. De heer Ceulemans stelt dat dit bekeken zal worden, maar dat het niet altijd eenvoudig is hiervoor een leverancier te vinden. Het huidige hout wordt geleverd door de firma Gielen en wordt geleverd met attesten.

In het begin werd gestookt met stamhout. Snoeihout bevat meer vocht waardoor de exploitant meer klachten vreest. Pellets zijn duurder en economisch niet haalbaar.

- Meester Peeters stelt dat de beroepsindieners vanaf juni vorig jaar bezwaren hebben. Daarvoor werden geen klachten ingediend. Er werden voor de inrichting geen PV's opgesteld.
- Meester Peeters verklaart dat de afwijking op de metingen werd aangevraagd omdat de metingen duur zijn en het economisch niet haalbaar is om 4 metingen per jaar te blijven doen. Hij treedt het standpunt van de AMV bij dat er 4 metingen gedurende 1 jaar gebeuren maar dat daarna de meetfrequentie zoals opgenomen in Vlarem geldt. De exploitant heeft nog steeds contacten met de installateur voor het onderhoud van de installatie. De exploitant heeft de prijs voor het plaatsen van filters gevraagd, maar de prijs is te hoog om economisch haalbaar te zijn.
- Op vraag van de AMV verklaart de heer Ceulemans dat er metingen zijn gebeurd in 2008, 2012, oktober 2014 en 8 - 9 april 2015. De metingen van 25 - 26 maart 2015 zijn metingen van LNE. De heer Ceulemans bevestigt dat hij het analyseverslag van 8 en 9 april ontvangen heeft, maar dat hij het nog niet heeft kunnen bekijken.
- De heer Ceulemans vertelt dat toen hij 52 jaar was de toenmalige stookinstallatie aan vervanging toe was. Hij kon geen WKK plaatsen op dat moment omdat er geen gasaansluiting was. Hij moest 2 jaar wachten voor hij zou kunnen aansluiten op de gasleiding. Daarom heeft hij geopteerd voor een houtverbrandingsinstallatie. Aanvankelijk werd er op stammenhout gestookt, maar dat gaf te veel rookontwikkeling. Het hout wordt met een worm met een walking floor naar de installatie gebracht.
- De heer Ceulemans verduidelijkt dat de dioxinemetingen enkel kunnen gebeuren als de verbrandingsinstallatie 8 uur werkzaam is bij hoge capaciteit. In dit seizoen werkt de installatie 4 à 5 uur 's nachts en niet overdag.

[...]

- Deze bijzondere voorwaarden werden opgelegd in afwijking van artikel 5.43.2.24§1 waarin gesteld wordt dat voor installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen tot en met 5 MW de concentratie van dioxinen en furanen ten minste om de twee jaar gemeten moet worden ingeval van stook met niet-verontreinigd behandeld

houtafval en dat er voor de concentratie van zware metalen in de afgassen geen meetverplichting is.

De exploitant dient eveneens over 4 emissiemetingen voor dioxines & furanen en zware metalen per jaar te beschikken sinds 2007, conform de bijzondere voorwaarden.

- Het monster van 21 augustus 2014 toont overschrijdingen voor benzoapyreen en chloor en chloorverbindingen. Rekening houdende met de meetonzekerheid van het labo van 19,30% voor benzo-a-pyreen en 24,50% voor chloor en chloorverbindingen wordt er echter gesteld dat de gemeten parameter voldoet aan de waarden van kolom B voor beiden, maar niet aan kolom A.
- Op 26 maart 2015 werden er van de exploitant analyses ontvangen waarvan de monsternamen gebeurde op 21 mei 2014 (bemonsteringsdatum onbekend, datum is dag van ontvangst van het monster), 25 augustus 2014 (bemonsteringsdatum onbekend, datum is dag van ontvangst van het monster), 2 september 2014 (2 stalen), 18 november 2014 en 30 oktober 2014. Hieruit blijken volgende overschrijdingen:

2 september 2014:

- Cl - 710 en 480 (A overschreden bij één staal).
- As - 4,5 en 6,2 (A en B overschreden bij beide stalen).
- Benzoapyreen - 0,4 en 0,69 (A overschreden bij één staal).

30 oktober 2014: Cu - 190 (A en B overschreden).

Van AMI werden er op 13 april 2015 nog twee verslagen van staalnames ontvangen, dewelke uitgevoerd zijn op 25 en 26 maart 2015. Beide stalen kunnen voldoen aan de A-waarden.

- De AMV stelt dienaangaande: [...]
- De AZG adviseert echter om niets te wijzigen aan de huidige vergunning [...]

De PMVC stelt dat de exploitant te allen tijde moet voldoen aan de emissiegrenswaarden zoals opgelegd in Vlarem. De meetfrequentie opgelegd in Vlarem wordt als voldoende geacht. De exploitant dient met een controlemeting aan te tonen dat de installatie voldoet aan de emissiegrenswaarden. De PMVC stelt dan ook voor de bijzondere voorwaarde zoals voorgesteld door de AMV te herformuleren, als volgt.

Uiterlijk 1 januari 2016 dient de exploitant de resultaten van emissiemetingen naar de uitstoot van dioxines & furanen en zware metalen van de houtverbrandingsinstallatie uitgevoerd door een erkend labo evenals de attesten van het geleverde houtafval te bezorgen aan de vergunningverlenende overheid. Voor de emissiemetingen gelden voor de parameter zware metalen de emissiegrenswaarden die van toepassing zijn op houtafvalverbrandingsinstallaties met een nominaal thermisch vermogen van meer dan 5 MW tot 20 MW zoals gesteld in voetnoot 5 van artikel 5.43.2.4 van Vlarem II. De metingen en de attesten dienen in zes exemplaren te worden overgemaakt aan de vergunningverlenende overheid (het college van burgemeester en schepenen), die ze ter evaluatie zal overmaken aan de AMV en de OVAM en ter informatie aan de AMI en het AZG.

- De PMVC stelt voor bijkomende bijzondere voorwaarde op te nemen:

- De exploitant dient maatregelen ter voorkoming van geurhinder te treffen bij het stilleggen van de verbrandingsinstallatie.
- De PMVC stelt voor in de overwegingen van het besluit op te nemen dat de exploitant dient na te gaan of het mogelijk is gebruik te maken van hout bestaande uit:
 - resten van bosexploitatie en -onderhoud;
 - vellen van hoogstammige bomen
 - in natuurgebieden, tuinen, parken, langs wegen en waterlopen;
 - bij het bouwrijp maken van percelen;
 - korte omloophout en andere biomassa die met het oog op energieproductie wordt geteeld. Daarvoor dient de exploitant een wijziging van de milieuvergunning in te dienen waarbij de verbrandingsinstallatie onder rubriek 43 en de houtopslag onder rubriek 19 gerubriceerd dienen te worden.
- Het niet toestaan van de afwijkingen van Vlarem II in artikel 1 van het schepencollegebesluit wordt geschrapt en geregeld via de bijzondere voorwaarden (cf supra) voor:
 - art. 5.43.2.24.§ 1 ten minste om de 2 (sic! 2 jaar) te meten moeten de concentratie dioxinen en furanen in de afgassen gemeten worden.
 - Voor het overige wordt het schepencollegebesluit bevestigd. [...]”.

12. Op 2 juli 2015 besluit de deputatie de beroepen gedeeltelijk gegrond te verklaren. De vergunning wordt als volgt gewijzigd:

“ENIG ARTIKEL

§1. De beroepen, ingediend door advocaat K. Peeters namens de bvba Cepeko en de heer en mevrouw Van Damme-Mariën en de heer en mevrouw Heyrman-Peeters (omwonenden) tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen van Lier van 2 februari 2015 waarbij aan de bvba Cepeko de vergunning deels werd verleend voor het veranderen door uitbreiding te 2500 Lier, Heistraat 33 van een tuinbouwbedrijf, zijn deels gegrond.

Het besluit van het college van burgemeester en schepenen van Lier van 2 februari 2015 wordt bevestigd, mits aanpassing van de bijzondere voorwaarden in artikel 4 en de afwijkingen in artikel 1.

§2. De volgende bijzondere voorwaarden, zoals vermeld in artikel 4 §3 van het bestreden besluit van het college van burgemeester en schepenen van 2 februari 2015, worden geschrapt:

- Tijdens de werking van de houtafvalverbrandingsinstallatie worden elk jaar minstens 4 keer metingen uitgevoerd van de uitstoot aan zware metalen en dioxines;
- Voor de parameter zware metalen gelden de emissiegrenswaarden die van toepassing zijn op houtafvalverbrandingsinstallaties met een nominaal thermisch vermogen van meer dan 5 MW tot 50 MW zoals gesteld in art. 5.2.3.bis4.15 van Vlarem II.

- Alle emissieresultaten worden overgemaakt aan de vergunningverlenende overheid en aan de afdeling Toezicht Volksgezondheid.

§3. De voornoemde geschrapte voorwaarden uit artikel 4 §3 van het bestreden besluit van het college van burgemeester en schepenen van 2 februari 2015 worden als volgt vervangen:

- Uiterlijk 1 januari 2016 dient de exploitant de resultaten van emissiemetingen naar de uitstoot van dioxines & furanen en zware metalen van de houtverbrandingsinstallatie uitgevoerd door een erkend labo evenals de attesten van het geleverde houtafval te bezorgen aan de vergunningverlenende overheid. Voor de emissiemetingen gelden voor de parameter zware metalen de emissiegrenswaarden die van toepassing zijn op houtafvalverbrandingsinstallaties met een nominaal thermisch vermogen van meer dan 5 MW tot 20 MW zoals gesteld in voetnoot 5 van artikel 5.43.2.4 van Vlarem II. De metingen en de attesten dienen in zes exemplaren te worden overgemaakt aan de vergunningverlenende overheid (het college van burgemeester en schepenen), die ze ter evaluatie zal overmaken aan de AMV en de OVAM en ter informatie aan de AMI en het AZG.

§4. In artikel 4 §3 van het bestreden besluit van het college van burgemeester en schepenen van 2 februari 2015 wordt volgende bijzondere voorwaarde bijkomend opgelegd:

- De exploitant dient maatregelen ter voorkoming van geurhinder te treffen bij het stilleggen van de verbrandingsinstallatie.

§5. De overige bijzondere voorwaarden in artikel 4 §3 van het bestreden besluit van het college van burgemeester en schepenen van 2 februari 2015 blijven ongewijzigd behouden.

§6. In artikel 1 §3 van het bestreden besluit van het college van burgemeester en schepenen van 2 februari 2015 wordt het niet toestaan van de afwijking artikel 5.43.2.24 §1 van Vlarem II geschrapt. Voor het overige wordt artikel 1 van het bestreden besluit van het college van burgemeester en schepenen van 2 februari 2015 bevestigd”.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

13. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 30bis, § 1, en 49, 3°, b), van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna: Vlarem I), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en het zorgvuldigheidsbeginsel:

“doordat, middels het bestreden besluit de vergunning wordt afgeleverd zonder dat er enige garantie bestaat dat de inrichting waarvan de bijzondere exploitatievoorwaarden worden geschrapt, na schrapping (en zelfs met behoud van de bijzondere exploitatievoorwaarden) zal voldoen aan de eisen die door Vlarem I en Vlarem II worden gesteld,

En doordat, integendeel uit de controlemetingen blijkt dat er geen enkele garantie bestaat dat de inrichting waarvan de bijzondere exploitatievoorwaarden worden geschrapt, na schrapping zal voldoen aan de eisen die door Vlarem I en Vlarem II worden gesteld.

En doordat in het bestreden besluit p. 22 uitdrukkelijk overwogen wordt dat het AZG tot de conclusie komt dat uit de laatste 2 analyses van emissiemetingen blijkt dat de exploitant onvoldoende kan garanderen dat de grenswaarden kunnen worden gerespecteerd, doch desalniettemin de vergunning wordt afgeleverd, met schrapping van de door de Stad opgelegde bijzonder voorwaarde van volgehouden periodieke metingen.

[...]

En terwijl, het Agentschap Zorg en Gezondheid in zijn advies vaststelt dat er een overschrijding is voor wat betreft zware metalen, en dat de concentratie voor dioxines en furanen met aftrek van 30% maximale meetonzekerheid hoger ligt dan de grenswaarde van 0,6 ng TEQ/Nm³ en voorstelt om de bijzondere voorwaarde voor het uitvoeren van 4 metingen per jaar te behouden,

En terwijl, de Afdeling Milieuvergunningen van het departement LNE in zijn advies vaststelt dat er een overschrijding is voor wat betreft zware metalen, en dat de concentratie voor dioxines en furanen met aftrek van 30% maximale meetonzekerheid hoger ligt dan de grenswaarde van 0,6 ng TEQ/Nm³ en voorstelt om de bijzondere voorwaarde voor het uitvoeren van 4 metingen per jaar nog minstens 1 kalenderjaar te behouden,

En terwijl, de OVAM in zijn advies vaststelt dat er overschrijdingen zijn voor wat betreft zware metalen, en besluit dat de bijzondere voorwaarden, waaronder de bijzondere voorwaarde voor het uitvoeren van 4 metingen per jaar, te behouden,

En terwijl, de Vlaamse Milieumaatschappij -ten onrechte- stelt dat de houtverbrandingsinstallatie geen onderwerp uitmaakt van de aanvraag, nu de schrapping wordt gevraagd van de voorwaarden van de milieuvergunning van de houtverbrandingsinstallatie,

En terwijl, uit de adviezen blijkt dat CEPEKO de bijzondere voorwaarde om jaarlijks 4 emissiemetingen te laten uitvoeren zonder blozen aan haar laars lapt, aangezien er in de voorbije 7 jaar slechts 4 emissiemetingen uitgevoerd werden, (cfr. bestreden besluit p. 8 en p. 13.)

[...]

En terwijl, het bestreden besluit de aanvrager ontslaat van de verplichting om jaarlijks 4 emissiemetingen uit te voeren, ofschoon hij in het verleden amper twee emissiemetingen heeft laten uitvoeren op zware metalen, en dit sinds de milieuvergunning van 2007, niettegenstaande uit de schaarse emissiemetingen dan nog blijkt dat de concentratie voor dioxines en furanen zelfs met aftrek van 30% maximale meetonzekerheid hoger ligt dan de grenswaarde van 0,6 ng TEQ/Nm³, en tevens voor zware metalen,

En terwijl, uit het bestreden besluit (p. 22) duidelijk blijkt dat de vergunningverlenende overheid kennis heeft genomen van de recente conclusie van het AZG dat uit de laatste 2 analyses van emissiemetingen blijkt dat de exploitant onvoldoende kan garanderen dat de grenswaarden kunnen worden gerespecteerd,

En terwijl, het AZG uit de laatste 2 analyses dd. 15 juni 2015 overduidelijk het volgende vaststelt:

[...]

En terwijl, de vergunningverlenende overheid manifest in strijd met de in het middel aangehaalde bepalingen oordeelt dat ten aanzien van de exploitant van de inrichting, waarvan het bestreden besluit zelf overweegt dat niet gegarandeerd kan worden dat de grenswaarden kunnen worden gerespecteerd, slechts handhavingsmaatregelen opgelegd moeten worden ‘zodat de emissiegrenswaarden ten allen tijde kunnen gerespecteerd worden’,

En terwijl, het gegeven dat de analyses en de conclusie van het AZG dateren van na het advies van de PMVC, allerm minst de vergunningverlenende overheid ervan ontslaat deze nieuwe doch relevante feiten te onderzoeken en mee te nemen in haar beoordeling, in plaats van zoals in casu, gemakshalve de resultaten van negatieve analyses te negeren om te kunnen volstaan met een loutere verwijzing naar het advies van de PMVC,

En terwijl, de laatste 2 analyses des te meer in de beoordeling van de vergunningverlenende overheid betrokken dienen te worden vermits de aanvrager de afgelopen 7 jaar slechts 4 metingen heeft uitgevoerd in strijd met de bijzondere voorwaarden van de milieuvergunning, en derhalve de adviesverlenende instanties en de vergunningverlenende overheid de analyses van de 24 niet uitgevoerde emissiemetingen niet hebben kunnen meenemen in hun beoordeling,

En terwijl, voor wat betreft de 4 door de aanvrager uitgevoerde emissiemetingen 1) de eerste twee niet conform de bijzonder voorwaarden waren vermits er geen metingen voor zware metalen werden uitgevoerd, en 2) uit de andere twee een overschrijding van de normen voor wat betreft zware metalen blijkt, en derhalve uit geen enkele door de aanvrager uitgevoerde meting blijkt dat de inrichting conform is voor wat betreft zware metalen,

Zodat, het bestreden besluit middels het schrappen van de bij de milieuvergunning M 2007-44 opgelegde voorwaarden op geen enkele wijze garandeert dat de inrichting voldoet, laat staan in de toekomst zal voldoen, aan de eisen die door het VLAREM zijn gesteld, en derhalve de in het middel aangehaalde bepalingen schendt”.

14. De verwerende partij antwoordt dat het bestreden besluit niet handelt over het verlenen van een vergunning met een lange looptijd voor een houtverbrandingsinstallatie maar onder meer over de vraag van de BVBA Cepeko om te voldoen aan de meetfrequentie voor dioxines en furanen zoals voorgeschreven in artikel 5.43.2.24, § 1, Vlarem II in plaats van de opgelegde hogere meetfrequentie. Die vraag tot aanpassing van de meetfrequentie werd

grondig bekeken door de PMVC op basis van alle informatie en de uitgebrachte adviezen. De deputatie heeft het advies van de PMVC gevolgd. De exploitant moet te allen tijde voldoen aan de emissiegrenswaarden zoals opgelegd in Vlarem. De meetfrequentie opgelegd in Vlarem wordt als voldoende geacht. De exploitant dient dit via een controlemeting aan te tonen. De bijzondere voorwaarde opgelegd door de deputatie voorziet dat de controlemeting zal beoordeeld worden door de vergunningverlenende overheid (het college van burgemeester en schepenen van de stad Lier) op basis van de adviezen van de AMV en OVAM. Een bijkomende voorwaarde met betrekking tot de geurhinder wordt opgelegd en de overige bijzondere voorwaarden die door het college werden opgelegd blijven ongewijzigd behouden teneinde de gezondheidsrisico's maximaal te beperken. Aan de vraag van het AZG om de nodige handhavingsmaatregelen op te leggen aan de exploitant zodat de emissiegrenswaarden ten allen tijde kunnen worden gerespecteerd, wordt voldaan. OVAM merkt in het advies wel op dat de aanpassing van de meetfrequentie in overweging kan worden genomen, indien de exploitant kan aantonen dat er inderdaad geen problemen zijn met de emissies van dioxines en furanen en zware metalen. Het besluit van de deputatie voorziet in een controlemeting met een beoordeling door de overheid. De vergunningverlenende overheid kan bij de beoordeling sleutelen aan de meetfrequentie mocht dit nodig zijn. De AMV spreekt zich in dezelfde zin uit.

15. De verzoekende partijen stellen in de memorie van wederantwoord dat het middel helemaal geen betrekking heeft op de houtverbrandingsinstallatie als dusdanig, maar op de schrapping van de bijzondere exploitatievoorwaarden van de inrichting, die wel degelijk het voorwerp uitmaken van de aanvraag en van het bestreden besluit. Het verweer van de deputatie dat de exploitant “via een controlemeting dient aan te tonen” dat de meetfrequentie in Vlarem “als voldoende wordt geacht”, waarbij de controlemeting zal beoordeeld worden door het college van burgemeester en schepenen van de stad Lier is absoluut niet dienstig bij de beoordeling van het middel, nu het “helemaal niet aan de exploitant is om nà aflevering van de vergunning waarbij de bijzondere voorwaarden worden geschrapt aan te tonen mits een controlemeting zou blijken

dat de meetfrequentie in het vlarem in casu voldoende zou moeten zijn, aangezien deze beoordeling 1) door de vergunningverlenende overheid gemaakt dient te worden, en 2) voorafgaandelijk aan de schrapping van de voorwaarden middels het bestreden besluit diende te gebeuren” en de “beoordeling door de vergunningverlenende overheid van controlemetingen op basis van het advies van de AMV compleet nutteloos is, nu zij de bij vergunning toegekende schrapping van de bijzondere voorwaarden niet kan ‘ontvergunnen’ (des te meer nu de vergunning bovendien niet werd afgeleverd door het college, maar door de deputatie) indien de controlemeting negatief blijkt te zijn, doch na aflevering van het bestreden besluit enkel de handhavende overheid kan nagaan of er voldaan wordt aan de nieuwe voorwaarden, aangezien de vorige geschrapt zijn door de vergunningverlenende overheid.” Evenmin is de oplijsting van de overige voorwaarden door de verwerende partij dienstig nu een verbod op het plaatsen van een uithangbord en het uur van levering, alsook de samenstelling van de afvalstoffen, en de verplichting “na te gaan of het mogelijk is gebruik te maken” van bepaalde soorten hout, relevant bij de beoordeling van het middel. Het zijn immers net de verplichte controlemetingen die essentieel zijn om na te gaan of de emissiegrenswaarden te allen tijde gerespecteerd worden, en zeker wanneer uit de historiek van het dossier blijkt dat het bedrijf de uitvoering van verplichte controlemetingen systematisch aan zijn laars lapt. Eigenaardig genoeg verwijst de verwerende partij naar het advies van het AZG waaruit pas blijkt dat na een gunstige evaluatie met betrekking tot het uitvoeren van 4 metingen gedurende 1 volledig kalenderjaar de bijzondere voorwaarde herzien kan worden. Tevens wordt verwezen naar het advies van OVAM waarin gesteld wordt dat indien de exploitant kan aantonen dat er geen problemen zijn met de emissies van dioxines en furanen en zware metalen, een aanpassing van de meetfrequentie in overweging genomen kan worden. Ook het advies van de AMV stelt dat gedurende 2015 minstens vier metingen uitgevoerd dienen te worden, en na gunstige evaluatie de exploitant zou kunnen terugvallen op de meetfrequentie van Vlarem. De verwijzingen naar voormelde adviezen ondersteunen louter de argumentatie van de verzoekende partijen: 1) Het bestreden besluit werd genomen in juli 2015, en er kan dan ook geen evaluatie van minstens vier metingen gedurende 2015 hebben

plaatsgevonden, 2) uit de analyses, na de adviezen, toegelicht door het AZG blijkt uitsluitend dat de metingen schromelijk worden overschreden, en er dus op geen enkele manier aangetoond wordt dat er geen problemen zijn met de emissies, 3) er in het jaar 2015 geen vier metingen zijn uitgevoerd, nu de exploitant consequent de bijzondere voorwaarden van de vergunning van 2007 én van het bestreden besluit is blijven negeren, en de onbestaande vierde meting dan ook nooit ter evaluatie aan de vergunningverlenende dan wel de handhavende overheid werd voorgelegd, 4) er tot op heden nooit vier metingen in een jaar zijn uitgevoerd. Het schrappen van de voorwaarde vindt dan ook geen enkele steun in de adviezen en de stukken van het (administratief) dossier zodat de deputatie in haar memorie van antwoord dan ook niet kan volstaan met een verwijzing naar de deskundigheid van de adviezen. Het is ook opvallend dat de verwerende partij in haar repliek nergens verwijst naar de resultaten van de laatste twee analyses, die negatief waren en expliciet werden opgenomen in de bestreden beslissing. Het is uiteraard niet omdat de resultaten van twee uiterst negatieve metingen nog niet werden meegenomen in de op “grondige, objectieve en functiegerichte wijze” opgestelde adviezen, dat de vergunningverlenende overheid niet bij machte zou moeten zijn om zelf tot het oordeel te komen dat in casu de grenswaarden op geen enkele wijze kunnen of zullen worden gerespecteerd, en de schrapping van de meetfrequentie geweigerd diende te worden, nu er terzake geen enkele garantie conform artikel 30bis, § 1, Vlarem I voorhanden is.

Beoordeling

16. Artikel 30bis, § 1, eerste lid, Vlarem I bepaalt dat een vergunning kan worden verleend wanneer deze voorwaarden bevat welke garanderen dat de inrichting voldoet aan de eisen die door dit reglement en titel II van Vlarem zijn gesteld en dat de vergunning wordt geweigerd wanneer dat niet het geval is. Deze bepaling verwoordt een fundamentele doelstelling van de milieuvergunningsplicht, met name de plicht die op de bevoegde overheid rust om na te gaan of de aan de vergunningsplicht onderworpen activiteiten, die in principe

verboden zijn, kunnen plaatsvinden in omstandigheden die vanuit oogpunt van de bescherming van de mens en het leefmilieu aanvaardbaar of toelaatbaar zijn.

Voormelde rechtsplicht bestaat op het ogenblik dat de vergunningverlenende overheid uitspraak moet doen over de vergunningsaanvraag die haar ter beoordeling is voorgelegd. Daaruit volgt dat de vergunningverlenende overheid, geplaatst voor een ernstige onzekerheid aangaande de mogelijkheid tot naleving van de toepasselijke milieunormen, niet kan volstaan met het opleggen, als bijzondere vergunningsvoorwaarde, van maatregelen waarvan niet met voldoende zekerheid vaststaat dat zij effectief zullen remediëren aan de vastgestelde risico's.

17. Het bestreden besluit komt wat betreft de gewijzigde emissiemeetfrequentie niet verder dan de overwegingen dat het AZG na zijn advies in een e-mailbericht aan de toezichthouder “tot de conclusie komt dat uit de laatste 2 analyses van emissiemetingen blijkt dat exploitant onvoldoende kan garanderen dat de grenswaarden kunnen worden gerespecteerd” en “dat aan de toezichthouder wordt aangeraden om de nodige handhavingsmaatregelen op te leggen aan de exploitant zodat de emissiegrenswaarden te allen tijde kunnen gerespecteerd worden”, “de voorwaarden voorgesteld door de PMVC en de voorwaarden die ongewijzigd behouden blijven van het besluit van het schepencollege alleszins voldoende waarborgen dat de hinder tot een absoluut minimum wordt beperkt”, “de adviezen van de AMV, de PSA en de PMVC [...] in aanmerking worden genomen”, “voor de evaluatie van de elementen aangebracht door de beroeper, gehoord door de PMVC, verwezen wordt naar het advies van de PMVC”.

De PMVC, waarnaar het bestreden besluit in verband met de gewijzigde emissiemeetfrequentie verwijst, komt in haar advies dat werd verstrekt vóór het voormelde e-mailbericht van het AZG aan de toezichthouder en waarvan de verwerende partij in kennis werd gesteld vóór het nemen van het bestreden besluit, op haar beurt niet verder dan de overweging dat “de exploitant te allen tijde moet voldoen aan de emissiegrenswaarden zoals opgelegd in Vlarem”, “de

meetfrequentie opgelegd in Vlarem [...] als voldoende [wordt] geacht”, “de exploitant [...] met een controlemeting [dient] aan te tonen dat de installatie voldoet aan de emissiegrenswaarden” om “de bijzondere voorwaarde zoals voorgesteld door de AMV te herformuleren”.

18. In het bestreden besluit kan geen reden worden gevonden waarom de adviezen van respectievelijk het AZG en OVAM die beide wijzen op emissieoverschrijdingen bij de op dat ogenblik voor deze adviesverleners beschikbare emissiemeetresultaten en het behoud van de emissiemeetfrequentie voorstellen, niet worden gevolgd.

Het bestreden besluit stelt dan wel het advies van de AMV “in aanmerking” te nemen maar wijkt ervan af. Dat advies besluit op basis van “het ontbreken van emissiemetingen in de periode 2007-2014 en [...] de overschrijdingen van de emissiegrenswaarden voor de metingen die wel gebeurd zijn” de bijzondere voorwaarde “aan te vullen zodat de meetfrequentie geëvalueerd kan worden na één kalenderjaar”. De enige redengeving die daarvoor in het bestreden besluit kan worden gevonden is de overweging dat de door de PMVC voorgestelde voorwaarden voldoende waarborgen dat de hinder tot een absoluut minimum wordt beperkt. Ook de PMVC komt voor het herformuleren van het door de AMV onderbouwde voorstel tot het aanvullen van de bijzondere voorwaarde van de emissiemeetfrequentie niet verder dan loutere stijlformules.

Noch het bestreden besluit noch het advies van de PMVC gaan uitdrukkelijk in op het advies van OVAM.

19. De verzoekende partijen wijzen er terecht op dat de verwerende partij ten opzichte van de adviesverleners over informatie met betrekking tot twee bijkomende voor de inrichting ongunstige emissiemetingen beschikte. Het bestreden besluit komt echter niet verder dan de vaststelling over deze bijkomende informatie te beschikken. Hoewel deze informatie de adviezen van de AMV en

OVAM kracht bijzetten, verzuimt het bestreden besluit aan te geven waarom niettemin daarvan alsnog wordt afgeweken.

20. De conclusie, bij gebreke aan pertinente en afdoende motieven, is dan ook dat de verwerende partij, geplaatsd voor een ernstige onzekerheid aangaande de mogelijkheid tot naleving van de toepasselijke milieunormen, de emissiemeetfrequentie heeft gewijzigd zonder garanties in het dossier dat de inrichting voldoet aan de toepasselijke emissienormen die in Vlarem II worden gesteld. De andere opgelegde bijzondere voorwaarden van het bestreden besluit waarnaar de verwerende partij verwijst, doen aan deze vaststelling niets af.

21. Het bestreden besluit schendt aldus artikel 30bis, § 1, eerste lid, Vlarem I, de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 2 juli 2015 waarbij de milieuvergunning aan de BVBA Cepeko, gelegen aan de Heistraat 33 te Lier, voor het wijzigen van de voorwaarden van de milieuvergunning van een bestaand vergund tuinbouwbedrijf en het exploiteren van bijkomende inrichtingen, onder voorwaarden wordt afgeleverd.

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

3. Het Vlaamse Gewest wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, verschuldigd aan de verzoekende partijen.

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

Eric Brewaeys,
Pierre Lefranc,
Peter Sourbron,
bijgestaan door
Bart Tettelin,

kamervoorzitter,
staatsraad,
staatsraad,
griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys