

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 257.301 van 14 september 2023
in de zaak A. 232.370/VII-40.967**

In zake : de NV REMO MILIEUBEHEER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Peter Flamey
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Jan Van Rijswijcklaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jürgen Vanpraet en Bram Van den Berghe
 kantoor houdend te 8820 Torhout
 Oostendestraat 306
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 december 2020, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 20 oktober 2020 waarbij het beroep ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 14 juli 2016, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de nv Remo Milieubeheer voor het verder exploiteren en veranderen van een afvalopslagplaats/stortplaats, gelegen aan de Koerselsedijk te Houthalen-Helchteren, gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 252.534 van 23 december 2021 is het debat heropend en werd het door de auditeur-generaal aangestelde lid van het auditoraat belast met een aanvullend onderzoek.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 27 januari 2022 een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 februari 2023.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Evi Mees, die *loco* advocaat Peter Flamey verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Op 29 januari 2016 dient de verzoekende partij bij de deputatie van de provincieraad van Limburg een aanvraag in tot het verkrijgen van een milieuvergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een

afvalopslagplaats/stortplaats, gelegen aan de Koerselsedijk te Houthalen-Helchteren.

De site van de verzoekende partij is onderverdeeld in verscheidene zones. De aanvraag heeft onder meer betrekking op zandwinning in zone XI, de hervergunning voor de stortplaats in zone VIII en een uitbreiding van de stortplaats in zone XI na zandontginning.

3.2. Op 14 juli 2016 verleent de deputatie de gevraagde milieuvergunning voor een termijn van 20 jaar.

Tegen deze beslissing worden bij de bevoegde Vlaamse minister meerdere bestuurlijke beroepen ingediend.

3.3. Met een besluit van 10 januari 2017 verklaart de Vlaamse minister de ingestelde beroepen gedeeltelijk gegrond, wijzigt zij de in eerste aanleg genomen beslissing van de deputatie en verleent zij de gevraagde milieuvergunning onder voorwaarden.

3.4. Bij arrest nr. 247.484 van 4 mei 2020 vernietigt de Raad van State het voormelde ministerieel besluit van 10 januari 2017.

3.5. De administratieve beroepsprocedure wordt vervolgens hernomen, waarna de Vlaamse minister bij besluit van 20 oktober 2020 de ingestelde beroepen andermaal gedeeltelijk gegrond verklaart, het besluit van de deputatie van 14 juli 2016 wijzigt en de milieuvergunning gedeeltelijk verleent, onder voorwaarden. De zandwinning in zone XI en de uitbreiding van de stortplaats in zone XI na zandontginning worden geweigerd; de hervergunning voor de stortplaats in zone VIII wordt in de tijd beperkt tot 31 december 2020.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het derde en het vierde middel

A. Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

4. In het derde middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), van artikel 4.2.19 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van de artikelen 4.1.4 en 4.1.7 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het redelijkheidsbeginsel. Tevens wordt machtsoverschrijding opgeworpen en de ontstentenis van de rechtens vereiste grondslag.

De verzoekende partij betoogt dat er in de bestreden beslissing ten onrechte wordt van uitgegaan dat de milieuvergunningsaanvraag, het bijhorende project-MER en de passende beoordeling onlosmakelijk verbonden zijn met het inmiddels vernietigde gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) ‘*Closing the Circle*’.

De effecten van de zandwinning en de stortplaats zijn in het project-MER in detail beschreven en als niet significant beoordeeld. De nabestemming natuur in het gewestplan kan ook zonder het *Closing the Circle*-project worden gegarandeerd. De naleving van de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszones is, gelet op de corresponderende stedenbouwkundige vergunning, reeds verzekerd vanaf de opvulling van de opslagplaatsen en niet slechts na de valorisatie van het stort. Onafhankelijk van de realisatie van het volledige *Closing the Circle*-project, bestaat er nog steeds behoefte om de afvalstoffen die actueel gestort worden, nog te storten. Voorts zijn de verdere uitbating van de installaties op Eco Valley essentieel in het kader van de nazorg van de bestaande stortplaatsen en voor de uitbating van de opslag van afvalstoffen in zones VIII en XI. In het project-MER en de passende beoordeling

worden de milieueffecten van de voortzetting van de uitbating van zone VIII als opslagplaats voor afvalstoffen en het uitbreiden van de opslag met zone XI, inclusief de zandontginning ter voorbereiding van de inrichting van de opslag, afdoende geëvalueerd. In de procesbeschrijving is de nodige informatie opgenomen omtrent de inrichting, exploitatie en afwerking van de opslag van afvalstoffen in deze zones. De opslag van afvalstoffen maakt integraal deel uit van de effectevaluaties in het project-MER. Er komen geen elementen naar voor die erop wijzen dat de effecten gerelateerd aan de opslag van afvalstoffen in die zones groter zouden zijn indien er abstractie wordt gemaakt van de realisatie van de overige aspecten van het *Closing the Circle*-project, zoals ontgravingen, energie- en materiaalrecuperatie. De conclusies van het project-MER blijven bijgevolg geldig voor de verdere uitbating van zone VIII en de uitbreiding van de opslag van afvalstoffen in zone XI. Voor het aangevraagde volgt in toepassing van het gewestplan geen latere uitgraving van de opslagplaatsen XI, VIII en VIIb2 meer, zodat de nagestreefde natuurdoeltypes hoe dan ook gerealiseerd worden. Bovendien worden de tijdelijke natuurwaarden in het project-MER in die zones, tussen het afsluiten van de tijdelijke opslag en de ontginning van de zones, niet mee in rekening gebracht in de ecotopenbalans. Voor de beoordeling van de aanvraag in toepassing van het gewestplan kunnen deze natuurwaarden wel in rekening worden gebracht. Door het terugvallen op het gewestplan zijn in die mate de effecten voor de ecotopenbalans positief en wordt de afwezigheid van significante effecten voor de handelingen in die zones positief versterkt. Het vergraven van de afvalopslagplaatsen in het kader van het *Closing the Circle*-project zou geresulteerd hebben in een tijdelijke, beperkte verminderde connectiviteit. Dit negatief effect wordt in de huidige situatie uitgesloten, vermits het aangevraagde thans in toepassing van het gewestplan, niet wordt gevolgd door een ontgraving van de opslagplaats. In die mate wordt de connectiviteit met de bestaande opslagplaatsen gegarandeerd. In het project-MER wordt aangegeven dat de natuurwaarden die zich in de afgewerkte zone XI zullen ontwikkelen, de connectiviteit zullen bevorderen en dat in die mate de opvulling onder de vorm van het opslaan van afval ertoe strekt de nabestemming natuur volwaardig te realiseren.

Voorts is aan het opzet van de activiteiten niets gewijzigd, ook niet sinds de vernietiging van het GRUP. De ontginningsactiviteiten zijn nog

steeds tijdelijk, aangezien dit volgt uit de aard van een ontginningsactiviteit. Het loutere feit dat de duurtijd van de afvalopslagplaats zelf niet beperkt werd in de tijd is irrelevant, vermits zowel via de intrinsieke tijdelijkheid van de ontginningsactiviteiten als via de in de vergunningsvoorwaarden ingebouwde tijdelijkheid van de activiteiten, de natuurwaarden voldoende beschermd worden en het verlenen van de vergunning de volledige realisatie van de nabestemming niet in de weg staat. De opwerping in het bestreden besluit dat het opgegraven zand wegens het wegvallen van het *Closing the Circle*-project niet tijdelijk opgeslagen zal worden in afwachting van ontdieping, maar veeleer een (semi)-permanent karakter krijgt, is volledig naast de kwestie. De exploitatie heeft slechts een tijdelijk karakter en er bestaan voldoende garanties dat de natuurwaarden zullen worden beschermd en hersteld.

Hieruit volgt, steeds volgens de verzoekende partij, dat het project-MER en de passende beoordeling, die enerzijds rekening houden met het tijdelijk karakter van de ontginningsactiviteiten en anderzijds toegespitst zijn op de intermediaire ontwikkeling van vegetatie ter vrijwaring van de nabestemming natuur, ook in afwachting van een eventuele latere ontgraving nog steeds actueel zijn. Ook de vergunningsvoorwaarden in de corresponderende stedenbouwkundige vergunning zijn gericht op de vrijwaring van de natuur.

Voorts gaat de verwerende partij er ook verkeerdelijk van uit dat enkel onder gelding van het GRUP de habitats slechts tijdelijk zouden verdwijnen en nadien volwaardig hersteld zouden worden. Op grond van de gewestplanbestemming bestaat er evenzeer zekerheid dat de ontginnings- en stortingsactiviteiten slechts tijdelijk zijn, waarna de vastgestelde nabestemming natuur verplicht gerealiseerd moet worden.

Het loutere feit dat in het project-MER niet meegenomen werd dat, door het schrappen van het *Closing the Circle*- project, bijkomend 285.000 m³ afvalstoffen aangevoerd zullen moeten worden om een volledige opvulling en afwerking te voorzien in het kader van de nabestemming, doet aan het voorgaande geen afbreuk. De verwerende partij legt in het bestreden besluit overigens niet uit wat zij hiermee wil aantonen of welke impact dat heeft op de vergunningverlening.

Een en ander wordt bevestigd in een nota van het advies- en studiebureau Sertius. De conclusie van het bureau inzake de actualiteit van het project-MER geldt evenzeer voor de resultaten van de passende beoordeling.

Wanneer het project-MER en de passende beoordeling besluiten dat er geen betekenisvolle aantasting of aantoonbare gevolgen te verwachten zijn voor de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszones, noch onherstelbare schade in het VEN, en die conclusie geldt ongeacht of het *Closing the Circle*-project wordt uitgevoerd, kan de vergunningverlenende overheid dat niet terzijde schuiven op grond van het enkele argument dat het niet zeker is of dit project nog uitgevoerd zal worden. Dat project is geen noodzakelijke voorwaarde voor de vergunbaarheid van de aanvraag, die hoe dan ook voldoende garanties bevat voor de vrijwaring en het herstel van de natuurwaarden, hetzij via de corresponderende stedenbouwkundige vergunning, hetzij via het project-MER en de passende beoordeling, hetzij via het gewestplan en de ingebouwde nabestemming, hetzij via de afgesloten protocollen gericht op de bescherming van de natuur. Het is duidelijk dat de verwerende partij geen enkele inspanning heeft gedaan om het project-MER en de passende beoordeling terdege te analyseren of om de reeds bestaande garanties inzake vrijwaring of herstel van de natuurwaarden met inachtneming van de instandhoudingsdoelstellingen te betrekken bij de beoordeling.

Ook het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos (hierna: ANB) is volgens de verzoekende partij onwettig. Enerzijds zou zij immers niet de garantie kunnen bieden dat het *Closing the Circle*-project alsnog zal worden gerealiseerd, vermits zulks afhangt van de tussenkomst van meerdere overheidsinstanties. Het koppelen van een vergunning aan voorwaarden waar de aanvrager geen vat op heeft en waarvoor een bijkomende beoordeling door de overheid noodzakelijk is, strijdt met artikel 4.2.19, § 1, vierde lid, VCRO. Anderzijds kan de aanvraag perfect losgekoppeld worden van het *Closing the Circle*-project, zonder dat er moet worden ingeboet op vrijwaring of volledig herstel van de natuurwaarden. Ook wijst de verzoekende partij erop dat het voorwerp van de aanvraag ongewijzigd is. Het valt derhalve niet in te zien hoe de

impact op de concrete natuurelementen anders beoordeeld kan worden naargelang het *Closing the Circle*-project al dan niet daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

Tot slot stelt zij dat het niet aan de vergunningverlenende overheid toekomt om de passende beoordeling of het MER tegen te spreken, vermits de overheid op die manier de goedkeuring van de dienst MER tenietdoet. De vergunningverlenende overheid kan zich niet in de plaats stellen van de MER-deskundigen en hun wetenschappelijke bevindingen zomaar in vraag stellen.

5. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij toe dat de verwerende partij niet antwoordt op haar aangevoerde grieven, maar de bestreden beslissing bijkomend tracht te onderbouwen door het aanbrengen van een nieuwe motivering die er in essentie op neerkomt dat de tijdelijke opslag die in het *Closing the Circle*-project was voorzien thans niet meer verzekerd zou zijn.

Waar de verwerende partij van oordeel is dat het nog kunnen voldoen aan de nabestemming niet opweegt tegen haar plicht tot vrijwaring van de bestaande natuurwaarden en de ontwikkeling van de aanwezige potenties, mag niet uit het oog worden verloren dat ontginningsactiviteiten toegelaten zijn in het gebied. Daarenboven wordt de vrijwaring van de natuur voldoende gewaarborgd door de vergunningsvoorwaarden gekoppeld aan de corresponderende stedenbouwkundige vergunning, de bevestiging in het besluit tot ontheffing van het verbod op ontbossing dat het beheer van de afgewerkte opslagplaats zal gebeuren met het oog op de realisatie van tijdelijke natuurwaarden in functie van de instandhoudingsdoelstellingen in de speciale beschermingszone, het toezicht op en de evaluatie van de ontwikkeling conform de speciale beschermingszone en de bevestiging in het project-MER van de actuele mogelijkheden om de natuurdoeltypes te realiseren in overeenstemming met het gewestplan. De verwerende partij poneert bijgevolg ten onrechte dat er niet langer een garantie zou bestaan op de ecologische meerwaarde van het vroegere *Closing the Circle*-project.

6. In haar laatste memorie betoogt de verzoekende partij dat de wijziging van een welbepaalde keuze binnen het RUP niet noodzakelijkerwijze

betekent dat daar ook een verplichte herwerking van het onderzoek naar de effecten van het project moet aan worden gekoppeld. Met betrekking tot het actueel karakter van het project-MER, stelt zij dat de conclusies van het project-MER wel degelijk geldig blijven voor de verdere uitbating van zone VIII en de uitbreiding van de opslag van afvalstoffen in zone XI, ook indien abstractie wordt gemaakt van de realisatie van de overige aspecten van het *Closing the Circle*-project.

Beoordeling

7. De bestreden beslissing verwijst onder meer naar de beoordeling van de milieueffecten in het MER en de passende beroordeling in de verschillende zones van de site, en naar het subadvies van het ANB van 24 juni 2020 en overweegt dat er door het intrekken van de aanvraag voor het *Closing the Circle*-project, niet direct garanties zijn dat dit project in de nabije toekomst zal worden aangevraagd of opgestart, en dat bijgevolg de uitbreiding van de stortplaats en de bijhorende vernietiging van de habitats niet aanvaard kan worden.

De motivering van de bestreden beslissing vervolgt:

“Overwegende dat uit bovenstaande evaluatie blijkt dat de situatie ten opzichte van 2017 als volgt gewijzigd is:

- de milieuvergunning voor de demo-installatie voor het ‘Closing the Circle’-project is vernietigd door de Raad van State naar aanleiding van de vernietiging van het tweede GRUP op 23 oktober 2018. Naar aanleiding van die vernietiging heeft de aanvrager op 8 mei 2020 de aanvraag ingetrokken. Het is nog niet duidelijk of en wanneer dit project opnieuw zal aangevraagd worden;
- er wordt in de aanvraag een totale stortcapaciteit gevraagd van in totaal 2.900.000 m³, zijnde extern aangevoerde afvalstoffen (maximaal 2.615.000 m³) en afvalresidu’s afkomstig van het ‘Closing the Circle’-project (maximaal 285.000 m³). Door het schrappen van het ‘Closing the Circle’-project zou bijkomend 285.000 m³ afvalstoffen aangevoerd moeten worden om een volledige opvulling en afwerking te voorzien in kader van de nabestemming. Dit is niet meegenomen in het MER;
- de nood aan stortcapaciteit in Vlaanderen is gewijzigd waardoor het bijkomend vergunnen van de aangevraagde categorie 1-stortcapaciteit (480.000 m³) op stortzone XI vanuit het oogpunt van afval- en materialenbeleid niet aanvaard kan worden;

- er is geen uitzicht op het opstarten van het ‘Closing the Circle’-project waardoor het opgegraven zand op basis van de huidige stand van zaken in het ‘Closing the Circle’-project niet tijdelijk opgeslagen zal worden in afwachting van ontdieping, maar eerder een (semi-permanent) karakter krijgt. Dit is niet onderzocht in het MER. Ook de aanleg van geluidswallen in kader van het ‘Closing the Circle’-project is niet nodig; Overwegende dat in het subadvies van het ANB aan de afdeling GOP-Milieu wordt gesteld dat door de onzekerheid op het opstarten van het ‘Closing the Circle’-project er niet meer kan gesteld worden dat de aanvraag geen significant negatieve impact heeft op natuurwaarden; dat uit de vaststellingen van de afdeling Handhaving blijkt dat de in het MER voorgestelde maatregelen met betrekking tot de beperking van de geurhinder onvoldoende blijken; dat op basis van arresten van de Raad van State moet vastgesteld worden dat alle maatregelen om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken moeten opgenomen zijn in het MER; dat er geen mogelijkheid is tot het aanvullen van het MER of het opnemen van bijkomende maatregelen”.

8. De inleiding bij het project-MER vermeldt:

“Het voorliggend CtC project zal in meerdere stappen worden gerealiseerd. De eerste stap van het CtC-project is reeds gestart in 2014 met de inrichting van de ‘Tijdelijke opslag’, waar inkomende afvalstoffen opgeslagen worden in functie van hun latere verwerking binnen CtC. Voor deze stap zijn de vereiste milieu- en bouwvergunning reeds afgeleverd. Daarna worden in een demonstratiefase via een demonstratie installatie de principes van het ELFM concept - recupereren van materialen en produceren van energie en/of hoogwaardige energiedragers d.m.v. plasma- of pyrolytische vergassing - in de praktijk gebracht op beperkte schaal. Na een periode van ca. 5 jaar wordt gepland dat voor de weerhouden technieken de capaciteiten opgevoerd worden d.m.v. uitbreidingen U1 en U2. De volledige capaciteit (full-scale capaciteit) is bereikt wanneer beide uitbreidingen gerealiseerd zijn. De demonstratie installatie zal ook na realisatie van de uitbreidingen operationeel blijven.

[...] Bijkomende zandwinning en tijdelijke opslag van afvalstoffen in de zone ten westen van de huidige vergunde exploitatie zal eveneens deel uitmaken van deze aanvraag, en bijgevolg in dit MER onderzocht worden als deel van het voorliggend project.

Onderhavig milieueffectenrapport heeft dan tot doel om de mogelijke milieu-impact van de verdere realisatie van het CtC-project zowel voor de demonstratiefase als voor de full-scale fase in kaart te brengen”.

Het project-MER verduidelijkt eveneens dat het integrale *Closing the Circle*-project drie fasen omvat, waarbij de eerste fase neerkomt op de exploitatie van een ‘tijdelijke opslagplaats’ voor afvalstoffen, in een volgende (demonstratie)fase de afvalstoffen worden gerecycleerd naar secundaire

materialen (materiaalrecuperatie), dan wel worden ingezet als *Refuse Derived Fuel* (RDF) voor de recuperatie van energie, en de derde fase een opschalingsfase behelst via twee uitbreidingen tot de finale *full-scale* capaciteit. Het voorliggende project omvat de voortzetting van de eerste fase en het in praktijk brengen van de navolgende fasen. Na een eventuele voorbereiding van de ontgraven stortplaats, waar onder andere de deklaag verwijderd wordt, worden de afvalstoffen ontgraven. Tijdens en na de ontgraving worden de afvalstoffen zoveel als mogelijk visueel gescheiden en indien nodig voorbehandeld, bijvoorbeeld door droging, met het oog op materiaalrecuperatie.

Voorts wordt in het project-MER gesteld dat vanuit het verordenend kader “de realisatie van het voorliggend project [...] een gewestelijk RUP vereist” is. De noodzaak van het GRUP wordt verantwoord door de in het *Closing the Circle*-project voorziene opgraving van de reeds gestorte afvalstoffen met het oog op de verwerking ervan.

9. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat zone XI was voorzien voor de tijdelijke opslag van externe residu's van de recyclage of residu's van de toepassing van WtE of WtM die in eerste instantie nog niet kunnen worden gevaloriseerd, maar waarvan wel verwacht wordt dat ze in de loop van het *Closing the Circle*-project gevaloriseerd kunnen worden. Het in zone XI ontgraven zand wordt tijdelijk opgeslagen op naburige percelen en in geluidswallen. Het wordt daarna intern gebruikt voor de toekomstige ontdieping van de uitgegraven stortplaatsen waarvan de afvalstoffen werden gevaloriseerd in het kader van het *Closing the Circle*-project en voor de tussentijdse afwerking van (delen van) tijdelijk opgevulde stortplaatsen. Voorts worden naast maximaal 2.615.000 m³ extern aangevoerde afvalstoffen ook maximaal 285.000 m³ afvalresidu's afkomstig van het *Closing the Circle*-project opgeslagen.

10. Uit het geheel van bovenstaande elementen blijkt dat de betrokken milieuvergunningsaanvraag en het uitgevoerde project-MER direct gekoppeld zijn aan het zogenaamde *Closing the Circle*-project. De omstandigheid dat, zoals wordt beweerd door de verzoekende partij, dit project louter op grond van de stedenbouwkundige voorschriften van het toepasselijke gewestplan

realiseerbaar zou zijn, neemt niet weg dat het project-MER in functie van de realisatie van het *Closing the Circle*-project werd opgemaakt en dat de onderzochte milieueffecten verband houden met het oorspronkelijk geconcipeerde project.

In het *Closing the Circle*-project was sprake van een ontgraving van reeds gestorte afvalstoffen, om deze finaal te verwerken tot secundaire materialen of om te zetten in energie. Ingevolge de vernietiging van het GRUP, is de opgraving van de reeds gestorte afvalstoffen, en dus ook de verwerking ervan, thans evenwel niet langer mogelijk.

Uit het advies van het ANB, dat in de bestreden beslissing wordt bijgetreden, blijkt echter dat de opgraving van het stort een doorslaggevend element is geweest in de vorige besluitvorming omdat de aangevraagde uitbreiding van stortzone XI een “direct ruimtebeslag impliceert van circa 0,9 ha actueel heidehabitat” en zij voorheen kon instemmen met het “totaalproject, gelet op de ecologische meerwaarde die de sanering van het stort en valorisatie van afval zouden betekenen voor natuur en milieu in het algemeen en de te realiseren natuurdoelen ter plaatse”. Vermits niet langer een “sanering van het stort” voorligt, oordeelt de verwerende partij in navolging van het ANB dat de bijkomende stortoppervlakte in zone XI en de tijdelijke vernietiging van het habitat niet langer een “directe relatie tot de creatie van een gunstige en duurzame uitgangssituatie voor de natuurontwikkeling op de gehele site” vertoont, zodat het direct ruimtebeslag in de gegeven situatie een significant negatieve impact heeft op de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone. De verzoekende partij toont de onjuistheid of onredelijkheid van die overwegingen niet aan.

11. De uitvoering van het *Closing the Circle*-project wordt niet als voorwaarde aan de betrokken vergunning gekoppeld, zodat artikel 4.2.19, § 1, vierde lid, VCRO niet geschonden kan zijn. Voorts werd het vroegere gunstige advies van het ANB wel degelijk verleend in het licht van de effectieve uitvoering van het toentertijd voorliggende *Closing the Circle*-project.

12. Waar de verzoekende partij betoogt dat de natuurwaarden, natuurdoeltypes of instandhoudingsdoelstellingen nog steeds gerealiseerd kunnen

worden, gaat zij voorbij aan het belang dat wordt gehecht aan de ecologische meerwaarde van de aan die realisatie voorafgaande sanering van de stortplaats. Dezelfde vaststelling geldt voor de argumenten omtrent de connectiviteit van het gebied, de vervroeging van het herstel van de instandhoudingsdoelstellingen en het tijdelijk karakter van de exploitatie. Bovendien werd in het *Closing the Circle*-project voorzien in een specifiek tijdpad waarbinnen de activiteiten ontplooid zouden worden. Het standpunt van de verzoekende partij dat het gewestplan ontginningsactiviteiten toelaat en tevens verplicht tot de realisatie van de nabestemming, neemt niet weg dat de bestemmingsvoorschriften niet voorzien in hetzelfde of een vergelijkbaar tijdpad.

13. Voorts toont de verzoekende partij niet de onjuistheid aan van het motief dat door het schrappen van het *Closing the Circle*-project bijkomend 285.000 m³ aan afvalstoffen aangevoerd moet worden om een volledige opvulling en afwerking te realiseren. Evenmin weerlegt zij dat dit aspect niet werd geëvalueerd in het project-MER.

14. Het derde middel is ongegrond.

B. Vierde middel

Standpunt van de verzoekende partij

15. De verzoekende partij voert in het vierde middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van artikel 4.3.1 VCRO, van de materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel. Zij werpt tevens op dat de rechtens vereiste grondslag ontbreekt.

In de eerste plaats merkt zij op dat het niet duidelijk is waarom de verwerende partij aanneemt dat er onaanvaardbare geurhinder is of waarom de in het project-MER voorgestelde maatregelen niet voldoende zouden zijn. Het bestreden besluit is louter gesteund op aannames, zonder concreet aan te tonen waarom de bevindingen inzake geur in het project-MER niet accuraat zouden zijn.

Nergens wordt verduidelijkt hoeveel klachten over geurhinder werden ingediend, noch waarom de tot op heden genomen maatregelen ter hoogte van de stortplaats onvoldoende zouden zijn. In elk geval moet rekening worden gehouden met het zone-eigen karakter van de exploitatie, zodat de omwonenden enige tolerantie aan de dag moeten leggen en er dus niet bij de minste klacht kan worden besloten tot onaanvaardbare geurhinder. Er moeten daarentegen zeer concrete vaststellingen met betrekking tot geurhinder voorliggen. Dat is niet het geval, minstens kan dit niet uit de bestreden beslissing worden afgeleid. Het loutere feit dat zone XI dichter bij een woonwijk is gelegen, bewijst op zichzelf geen onaanvaardbare geurhinder.

De verzoekende partij benadrukt voorts dat het project-MER alle relevante gegevens inzake geur en luchtkwaliteit bevat. Die gegevens geven eenduidig weer dat er geen onaanvaardbare geurhinder te verwachten valt. Dit wordt ook bevestigd in een recent rapport van milieudeskundigen. In die omstandigheden komt aan de vergunningverlenende overheid geen eigen beoordelingsbevoegdheid meer toe op grond waarvan zij, in weerwil van het bijgebrachte wetenschappelijk bewijs, het bestaan van een risico op onaanvaardbare geurhinder zou aannemen.

Uit de vaststellingen van de milieudeskundigen blijkt dat de waargenomen geurhinder ter hoogte van de nabijgelegen woningen een lage tot zeer lage intensiteit heeft. De verzoekende partij benadrukt ook dat alle tot op heden genomen maatregelen effect hebben gehad. De waarnemingen van de milieudeskundigen zijn van zeer recente datum en spreken de in het bestreden besluit opgegeven motieven tegen. Met betrekking tot de aanvaardbaarheid van de bijkomende studie van de milieudeskundigen, stelt zij dat de vergunningsaanvrager over het principieel recht beschikt om aan te tonen dat er geen sprake is van hinder die het verlenen van de vergunning in de weg zou staan. De vergunningverlenende overheid dient bovendien rekening te houden met de in de omgeving bestaande toestand. Zij kan daarbij geen abstractie maken van recente geurmetingen, zelfs niet onder het voorwendsel dat geen aanvullende studies aan het project-MER zouden kunnen worden toegevoegd. De bijgebrachte studie heeft bovendien niet tot doel de resultaten van het onderzoek te vervangen, maar toont

net aan dat wat in het project-MER staat, correct is en er geen onaanvaardbare geurhinder te verwachten valt. Er zijn geen bijkomende maatregelen nodig om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken.

De conclusie dat de aangevraagde inrichting, wat betreft de uitbreiding van de stortplaats naar zone XI en de bijhorende ontginning, strijdig is met de goede ruimtelijke ordening, druist in tegen het advies van de afdeling bevoegd voor ruimtelijke ordening. Er wordt zonder enige motivering van dat advies afgeweken, niettegenstaande het eigenlijk de overwegingen van dit advies zijn die in het bestreden besluit zijn overgenomen.

16. In haar memorie van wederantwoord wijst de verzoekende partij erop dat de verwerende partij enkel verwijst naar het proces-verbaal van sluiting van het openbaar onderzoek van 24 maart 2016, waarin 22 bezwaren werden opgetekend. Het blijft voor de verzoekende partij een compleet raadsel op grond waarvan de verwerende partij aanneemt dat er sinds 2017 regelmatig klachten werden ingediend over geurhinder. In de bestreden beslissing wordt die vaststelling gekoppeld aan het verzoek tot bijstelling van de milieuvoorwaarden door de afdeling Handhaving, maar van de klachten zelf of van voormeld verzoek is in het administratief dossier geen spoor terug te vinden. Er kan derhalve niet worden nagegaan of de bestreden beslissing steunt op in feite correcte en draagkrachtige motieven. Hetzelfde geldt voor de aangehaalde processen-verbaal en de “vaststellingen en onderzoeken” die zouden hebben uitgewezen dat de stortplaats als veroorzaker van de geurhinder kan worden aangewezen.

Voorts wordt in het bestreden besluit geen rekening gehouden met de bijstelling van de milieuvoorwaarden door het deputatiebesluit van 5 maart 2020. Het enkele feit dat tegen dat besluit bestuurlijk beroep werd ingesteld, ontslaat de verwerende partij er niet van om rekening te houden met de gunstige impact van de bijgestelde milieuvoorwaarden. Bovendien strekken de bijgestelde milieuvoorwaarden er in het bijzonder toe om tegemoet te komen aan de vaststellingen van de afdeling Handhaving.

Gelet op de gebrekkige feitengaring en de onrechtmatige motivering van de bestreden beslissing door verwijzing naar stukken die niet in het administratief dossier aanwezig zijn, is de verwerende partij op foutieve en kennelijk onredelijke wijze tot het besluit gekomen dat er sprake is van ernstige geurhinder of dat er onvoldoende zekerheid bestaat dat die hinder binnen de grenzen van het aanvaardbare zal blijven.

17. In haar laatste memorie zet de verzoekende partij nog uiteen dat de loutere vaststelling van enige geurhinder onvoldoende is om te besluiten dat die hinder dermate ernstig is dat de vergunning moet worden geweigerd. Overeenkomstig artikel 5.3.1, 1°, DABM moet de vergunningverlenende overheid de (omgevings)vergunning immers pas weigeren als de exploitatie “onaanvaardbare risico’s of hinder voor de mens en het milieu inhoudt die niet door algemene, sectorale of bijzondere milieuvoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden herleid”. Dezelfde bewijslast geldt ook in het kader van de goede ruimtelijke ordening. Er wordt immers een al te stringente interpretatie van een goede ruimtelijke ordening gehanteerd wanneer elk hinderaspect - hoe miniem ook en ongeacht of het binnen de grenzen van het aanvaardbare valt of niet - zou kunnen worden aangegrepen om vergunningen te weigeren. Het bewijs van onaanvaardbare (geur)hinder wordt in het bestreden besluit echter niet bijgebracht. De verzoekende partij herhaalt dat de verwerende partij ten onrechte uit het indienen van klachten of het opstellen van een proces-verbaal inzake geurhinder automatisch afleidt dat er sprake is van onaanvaardbare geurhinder. In zoverre in de bestreden beslissing wordt vastgesteld dat bij de exploitatie van stortzone VIII geurhinder werd vastgesteld, kan uit die vaststelling niet worden afgeleid dat de uitbreiding van de stortplaats met een stortzone die dicht bij de nabije woningen gelegen is dan de bestaande zone VIII, eveneens voor geurhinder ter hoogte van die woningen zal zorgen. Eveneens herhaalt zij dat voor omwonenden van een ontginningsgebied een hogere tolerantie geldt voor aanvaardbare “zone-eigen” hinder.

Beoordeling

18. Omtrent de geurproblematiek wordt in de bestreden beslissing, in het kader van de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, op het volgende gewezen:

“Overwegende dat op 4 oktober 2019 door de afdeling Handhaving een verzoek tot bijstelling van de milieuvoorwaarden werd ingediend (OMV_2019124328); dat dit verzoek als volgt wordt gemotiveerd:

- sinds 2017 werden door omwonenden regelmatig klachten ingediend over geurhinder. Uit vaststellingen en onderzoeken is gebleken dat de stortplaats als veroorzaker van de geurhinder kan aangewezen worden;
- ondanks een geuraudit en het nemen van verschillende maatregelen blijken de maatregelen onvoldoende en werd het bedrijf door de afdeling Handhaving aangemaand om verdere initiatieven te ontwikkelen om de geurhinder aan de bron aan te pakken;
- op basis van diverse vaststellingen van geurhinder tijdens de maanden mei, juni en juli 2019 door de toezichthouders van de afdeling Handhaving en milieuambtenaren van de gemeente Houthalen-Helchteren, werden processen-verbaal opgesteld.
- Inmiddels treft de exploitant maatregelen ter hoogte van de stortplaats in overleg met diverse specialisten ter zake, maar ondertussen is het geurprobleem ter hoogte van de omliggende woonwijken nog steeds niet opgelost.
- In toepassing van een bijzondere voorwaarde van de milieuvergunning heeft de exploitant in overleg met VITO een ‘Early Warning System’ opgezet met zogenaamde elektronische neuzen (e-noses) die continu de veranderingen in de luchtsamenstelling kunnen detecteren op de meetposten rondom de stortplaats en in enkele woonwijken. Dit systeem wordt dus als hulpmiddel ingezet om de geursituatie van nabij op te volgen. Toch blijkt het huidige Early Warning System als meetinstrument onvoldoende om de geursituatie in de omgeving als geheel in kaart te kunnen brengen, en blijkt het minder geschikt om inzake (geur)hinder een normenkader te kunnen uitwerken.
- Het is wenselijk dat de geursituatie in de omgeving op een wetenschappelijk verantwoorde manier ‘geobjectiveerd’ wordt, en dat er aansluitend ook een beoordelings- en normenkader wordt uitgewerkt voor de toekomst, gelet op de verdere uitbreiding van de huidige stortplaats in zone XI, welke nog dicht bij de woonwijken is gelegen.

Overwegende dat hieruit blijkt dat bij de exploitatie van stortzone VIII reeds geurhinder is vastgesteld; dat deze stortzone in afwerkingsfase is; dat de huidige aanvraag een uitbreiding van de stortplaats omvat met zone XI; dat deze zone dicht bij de dichtste woningen ligt dan zone VIII;

Overwegende dat het verzoek van de afdeling Handhaving tot bijstelling van de milieuvoorwaarden inhoudt dat:

- er een geurbeheersplan moet worden opgemaakt zoals beschreven in het Visiedocument ‘De weg naar een duurzaam geurbeleid’ (2008);
- er een normenkader wordt uitgewerkt;
- saneringsvoorstellen worden geformuleerd;
- effectiviteitscontroles worden uitgevoerd.

Overwegende dat bij besluit nr. 124.09.00/V/2019N058353 (OMV_2019124328) van de deputatie van de provincie Limburg van 5 mei 2020 het verzoek tot bijstelling van de milieuvoorwaarden van de afdeling Handhaving wordt ingewilligd; dat de aanvrager geen beroep heeft aangetekend tegen deze bijstelling; dat de exploitant zich ook in deze procedure akkoord verklaart met deze bijkomende milieuvoorwaarden; dat tegen deze beslissing door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heusden-Zolder beroep werd aangetekend met de vraag om de bijkomende bijzondere voorwaarden nog verder uit te breiden; dat deze beroepsprocedure nog lopende is;

Overwegende dat uit bovenstaande blijkt dat de in het MER voorgestelde maatregelen onvoldoende blijken te zijn om de geurhinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken; dat, conform de motivatie uit het verzoek tot bijstelling van de voorwaarden door de afdeling Handhaving, bijkomend studiewerk noodzakelijk is om een normenkader te ontwikkelen en bijkomende maatregelen moeten worden voorgesteld;

Overwegende dat de Raad van State reeds heeft geoordeeld dat studies aanvullend aan een goedgekeurd MER die tijdens een vergunningsprocedure aan de aanvraag worden toegevoegd, niet kunnen worden aanvaard (arrest RvS nr. 241.569 van 24 mei 2018, arrest RvS nr. 238.597 van 22 juni 2017 en arrest RvS nr. 230.747 van 2 april 2015)”.

Uit de aangehaalde motieven blijkt dat de verwerende partij uit het verzoek van de afdeling Handhaving tot bijstelling van de milieuvoorwaarden en uit de deputatiebeslissing van 5 maart 2020 tot inwilliging van dat verzoek, besluit dat de exploitatie van stortzone VIII geurhinder teweegbrengt en dat de door het op 19 januari 2016 goedgekeurde project-MER voorgestelde maatregelen onvoldoende zijn om die geurhinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken.

19. Uit de motieven van de bestreden beslissing blijkt niet dat de concrete inhoud of het aantal klachten, vaststellingen, onderzoeken en processen-verbaal die de afdeling Handhaving ertoe hebben aangezet om een verzoek tot bijstelling van de milieuvoorwaarden in te dienen, van doorslaggevend belang waren bij het oordeel van de verwerende partij dat de in het project-MER voorgestelde maatregelen onvoldoende zijn om de verwachte geurhinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken. Uit de motieven van de bestreden beslissing blijkt immers op begrijpelijke wijze dat de bijgestelde milieuvoorwaarden impliceren dat een geurbeheersplan moet worden opgemaakt, een normenkader zal worden uitgewerkt, saneringsvoorstellen en effectiviteitscontroles zullen worden geformuleerd en uitgevoerd.

20. Voor het overige wordt niet aangenomen dat de verzoekende partij in volledige onwetendheid verkeerde over de inhoud van de processen-verbaal die lastens haar werden opgesteld. Evenmin toont zij op geloofwaardige wijze aan dat zij niet op de hoogte was of behoorde te zijn van vroegere geurhinderklachten. Alleen al uit het advies van de Provinciale Omgevingsvergunningscommissie, dat voorafgaat aan de deputatiebeslissing van 5 maart 2020, blijkt dat er “[a]fgelopen zomer” - dit is de zomer van 2019 - nog “veel klachten [zijn] binnengekomen aangaande geurhinder”. De studie uitgevoerd in de periode van 19 maart tot 9 april 2020 waar de verzoekende partij naar verwijst, brengt trouwens tot uiting dat 28 geurhindermeldingen werden ingediend over een periode van drie weken.

21. Anders dan de verzoekende partij het ziet, laat de beslissing van de deputatie van 5 maart 2020 niet toe te besluiten dat aan de vaststellingen van de afdeling Handhaving werd tegemoet gekomen. Uit dat besluit volgt immers dat een geurbeheersplan moet worden opgesteld dat onder meer een beschrijving omvat van de maatregelen en technieken die moeten toelaten te voldoen aan een op te stellen doelvoorschrift, en een stappenplan waarin duidelijke termijnen aangegeven worden waarbinnen naar de basisbeschermingsniveaus zal worden toegewerkt. Een en ander impliceert dat de uitvoering van bepaalde maatregelen en/of technieken vereist is om de geurhinder tot het door het bestuur gewenste niveau te beperken.

22. Waar in het bestreden besluit wordt vastgesteld dat bij de exploitatie van stortzone VIII geurhinder werd vastgesteld, is het niet onredelijk of onjuist om aan te nemen dat de uitbreiding van de stortplaats met een stortzone die nog dichterbij bestaande woningen gelegen is dan de stortzone VIII, eveneens voor geurhinder zal zorgen.

23. Hoewel het storten van afvalstoffen kadert in de realisatie van de nabestemming van het betrokken ontginningsgebied, volgt daaruit niet dat de omwonenden de onaanvaardbare omgevingshinder die met de stortactiviteiten gepaard gaat, zouden moeten tolereren.

24. In het bijkomend onderzoek dat de verzoekende partij door een studiebureau heeft laten uitvoeren, wordt het volgende geconcludeerd:

“Naar ons aanvoelen en op basis van de verschillende waarnemingen hebben alle genomen maatregelen wel degelijk effect naar de omgeving toe en is er hierdoor een verminderde impact. Ondanks deze maatregelen kan echter niet uitgesloten worden dat geur in de omgeving kan optreden, wat feitelijk inherent aan de activiteiten is. Zeker de ochtend- en avondperiode, met potentieel optreden van inversie, zijn hierin als kritische perioden aan te duiden.

Echter de gestarte omgevingsstudie dient ook verder uitgevoerd te worden om hier een volledig zicht op te krijgen aangezien de frequentie van voorkomen van geur ook in rekening wordt gebracht om de hinder te beoordelen.

1 weliswaar onverwachte waarneming (8 april avond) met de daaraan gekoppelde geurhinder voor de omwonenden hoeft nog geen reden te zijn om alle voorgaande bemoedigende resultaten te negeren.

Ons voorstel is dan ook om de omgevingsstudie verder te kunnen zetten waarbij we zeker ook de huidige extra waarnemingen blijven uitvoeren en hierin ook zeker de avond-nacht meenemen”.

Vermits het studiebureau zelf blijkbaar een voorbehoud maakt en verder onderzoek nodig acht om een volledig zicht te kunnen bieden op de geurproblematiek en de effecten van de genomen maatregelen, kan de studie niet dienstig worden aangewend om de motieven van het bestreden besluit te ontkrachten.

25. De stelling van de verzoekende partij dat, wat betreft de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, zonder enige motivering wordt afgeweken van het advies door de bevoegde afdeling, mist feitelijke grondslag. In het advies van die afdeling wordt immers niet ingegaan op de geurhinderaspecten van de aangevraagde inrichting.

26. Het vierde middel is ongegrond.

V. Overige middelen

27. De weigeringsmotieven die bekritiseerd worden in het derde en het vierde middel, kunnen elk op zich de weigering van de gevraagde

milieuvergunning verantwoorden. Uit het ongegrond bevinden van die middelen, volgt dat het eerste en het tweede middel gericht zijn tegen overtollige motieven.

28. Het eerste en het tweede middel kunnen niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op veertien september tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams