

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 22 juli 2020 met nummer RvVb-A-1920-1028
in de zaak met rolnummer 1819-RvVb-0644-A

Verzoekende partij	de heer Gerard SCHOUTEN vertegenwoordigd door advocaat Inke DEDECKER met woonplaatskeuze op het kantoor te 3500 Hasselt, Spoorwegstraat 105
Verwerende partij	de VLAAMSE REGERING vertegenwoordigd door advocaten Steve RONSE en Thomas QUINTENS met woonplaatskeuze op het kantoor te 8500 Kortrijk, Beneluxpark 27B
Tussenkomenende partij	de nv ASFALT PRODUCTIE LIMBURG vertegenwoordigd door advocaat Wim MERTENS met woonplaatskeuze op het kantoor te 3580 Beringen, Paalsesteenweg 81

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 16 mei 2019 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 22 maart 2019.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 27 september 2018 gedeeltelijk gegrond verklaard.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een vergunning verleend voor het verder exploiteren en veranderen door uitbreiding van een asfalt-betoncentrale met inrichtingsnummer 20170908-0015 op het perceel gelegen te 3550 Heusden-Zolder, Dellestraat 25, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie D, nummer 659/H11.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 26 juni 2019 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen. De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 12 augustus 2019 toe in de debatten.

Bij arrest nr. RvVb-UDN-1819-0902 van 19 april 2019 wordt de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, ingesteld door de verzoekende partij met een aangetekende brief van 6 april 2019, verworpen.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 16 mei 2020.

Advocaat Inke DEDECKER voert het woord voor de verzoekende partij. Advocaat Thomas QUINTENS voert het woord voor de verwerende partij. Advocaat Philippe DREESEN loco advocaat Wim MERTENS voert het woord voor de tussenkomende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. REGELMATIGHEID VAN DE RECHTSPLEGING

1.

Artikel 15, 5° van het Procedurebesluit bepaalt dat het verzoekschrift een inventaris van de overtuigingsstukken bevat. Artikel 16, 4° bepaalt dat de overtuigingsstukken die in de inventaris zijn vermeld moeten gevoegd worden bij het verzoekschrift. Artikel 86, §2 van het Procedurebesluit bepaalt dat de procespartijen op de zitting geen aanvullende stukken kunnen neerleggen.

In beginsel is het neerleggen van aanvullende procedure- of overtuigingsstukken buiten de termijnen voorzien in het Procedurebesluit niet toegelaten en dienen die stukken uit de debatten te worden geweerd.

2.

De verzoekende partij legt op de zitting van 16 juni 2020 bijkomende stukken neer, met name een schriftelijke vraag aan het Vlaams parlement en twee krantenartikelen. De verzoekende partij overtuigt niet dat er redenen zijn om af te wijken van het beginsel aangehaald in het vorig randnummer.

De aanvullende stukken van de verzoekende partij worden uit de debatten geweerd.

IV. FEITEN

1.

De zaak heeft betrekking op een hernieuwing van de vergunning van een asfaltcentrale met een beperkte verandering inzake de opslagcapaciteit van bitumen.

De tussenkomende partij exploiteert een asfaltcentrale te Heusden-Zolder, Dellestraat 25 en heeft hiervoor een milieuvergunning klasse 1 verkregen bij ministerieel besluit van 11 maart 1999 voor een termijn van 20 jaar. De inrichting is volgens het gewestplan 'Hasselt-Genk', vastgesteld met koninklijk besluit van 3 april 1979, gelegen in industriegebied. Een klein gedeelte is gelegen in een reservatie – en erfdiensbaarsgebied (overdruk).

De inrichting situeert zich nabij het Albertkanaal. De verzoekende partij woont aan de overzijde van het Albertkanaal, Herckenrodestraat 31.

2.

Op 24 juli 2017 dient de verzoekende partij een verzoek in bij de afdeling Handhaving, Milieu-inspectie Limburg, om ten aanzien van de tussenkomen partij een bestuurlijke maatregel te nemen, met name een bevel te geven om voorzieningen te nemen om een einde te stellen aan de geurhinder. Ze beweert abnormale hinder te ondervinden afkomstig van de inrichting van de tussenkomen partij en stelt dat deze niet alle nodige maatregelen neemt om geurhinder en geluidshinder te voorkomen, dat er materiaal buiten het oorspronkelijke terrein op een niet-verharde ondergrond is gelegen, dat het oppervlaktewater verontreinigd is, dat er geen groenzone en onvoldoende hekwerk is en dat nog een aantal andere schendingen van de milieuregelgeving voorliggen.

In een uitvoerig gemotiveerd besluit wordt dit verzoek geweigerd op 12 september 2017. De weigering steunt, kort samengevat, op de vaststelling dat de tussenkomen partij "*op heden*" de nodige stappen onderneemt om de geurhinder aan te pakken en poogt deze tot een aanvaardbaar niveau te beperken en tot een minimum te herleiden, zodat het niet opportuun wordt geacht om een bestuurlijke maatregel op te leggen.

De verzoekende partij dient 26 september 2017 tegen deze beslissing administratief beroep in bij de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, die dit beroep op 27 november 2017 ongegrond verklaart. In dit besluit wordt gesteld dat de verzoekende partij in essentie dezelfde bezwaren aanhaalt als deze aangevoerd in het verzoek tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Ook dit besluit bevat uitvoerige overwegingen aangaande de aspecten (geurhinder, teerhoudend asfalt, PAK's, exploitatie-uren, geluidshinder, stofhinder, opslag materiaal buiten het terrein, groenscherm, hekwerk, ...) die de verzoekende partij aanvoerde. Dit besluit wordt op 30 november 2017 aan de raadsman van de verzoekende partij betekend, met mededeling dat er een beroep tot schorsing of vernietiging kan worden ingediend bij de Raad van State. De verzoekende partij stelt geen beroep in bij de Raad van State.

3.

De tussenkomen partij dient op 6 maart 2018, vervolledigd op 3 mei 2018, bij de deputatie van de provincieraad van Limburg een aanvraag in voor een omgevingsvergunning voor "*het verder exploiteren en veranderen door uitbreiding van een asfalt-betoncentrale met inrichtingsnummer 20170908-0015*" op het perceel gelegen te 3550 Heusden-Zolder, Dellestraat 25.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 9 juni 2018 tot en met 9 juli 2018, dient onder meer de verzoekende partij een bezwaarschrift in.

Het college van burgemeester en schepenen adviseert op 16 juli 2018 ongunstig.

Het Departement Omgeving, Afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten adviseert op 9 augustus 2018 gunstig.

De Vlaamse Milieumaatschappij adviseert op 20 juli 2018 gunstig, met als bijzondere voorwaarde dat de productie van asfalt met recycling wordt beperkt tot 30% van de totale productie van asfalt.

De provinciale omgevingsvergunningscommissie adviseert op 27 augustus 2018 verdeeld: twee stemmen ongunstig en twee stemmen gunstig voor een termijn van twee jaar.

De deputatie van de provincieraad van Limburg verleent op 27 september 2018 een vergunning aan de tussenkomende partij voor het verder exploiteren en veranderen door uitbreiding en wijziging van de asfaltcentrale.

Zowel het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heusden-Zolder als de verzoekende partij (en een buur van de verzoekende partij) tekenen administratief beroep aan bij de verwerende partij. Ook de tussenkomende partij tekent beroep aan tegen deze beslissing. Het beroep van deze laatste is voornamelijk gericht tegen bepaalde bijzondere voorwaarden.

De Vlaamse Milieumaatschappij adviseert op 14 januari 2019 met betrekking tot het deelaspect water en het deelaspect lucht, voorwaardelijk gunstig.

Het Departement Omgeving, Afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en –projecten (Milieu) adviseert op 22 januari 2019 voorwaardelijk gunstig.

Het Departement Omgeving, Afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en –projecten (Ruimte) adviseert op 24 januari 2019 tot de onontvankelijkheid van de aanvraag in de zin dat in de aanvraag wordt aangegeven dat er geen stedenbouwkundige handelingen worden aangevraagd terwijl er een uitbreiding van de totale opslag aan bitumen is. Tevens wordt de aanvraag ongunstig geadviseerd omwille van onduidelijkheid over het mobiliteitsaspect, meer bepaald het gebruik van het jaagpad door zwaar verkeer.

De gewestelijke omgevingsvergunningscommissie adviseert op 5 februari 2019 om het beroep ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond te verklaren en een vergunning te verlenen voor een termijn van 2 jaar op proef, gekoppeld aan bijzondere milieuvoorwaarden.

4.

Na de hoorzitting bij de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie van 5 februari 2019 verklaart de verwerende partij het beroep op 22 maart 2019 gedeeltelijk gegrond en verleent een vergunning voor onbepaalde duur onder de volgende bijzondere voorwaarden:

“ ...

1. *Er wordt geen teerhoudend asfalt verwerkt. Hiertoe wordt elke aangevoerde partij met uniforme kenmerken aan een eenvoudige teertest onderworpen (bijvoorbeeld een kleurtest met behulp van een spuitbus).*
2. *Tijdens de eerstvolgende jaarlijkse stilstand in functie van het onderhoud van de installatie wordt het laadstation van de vrachtwagens ingekapseld overeenkomstig de BBT voor asfalt-centrales. In die periode wordt ook gezorgd voor het verder afdichten van het gebouw van de centrale.*
3. *Na de installatie van de indirecte verwarming en uiterlijk twee jaar nadien, wordt een studie bezorgd opgesteld door een erkend MER-deskundige in de discipline lucht, inclusief snuffelmetingen, waarin wordt nagegaan welke milderende maatregelen met betrekking tot geur bijkomend kunnen geïmplementeerd worden, die vooralsnog geen BBT zijn (zie ook code van goede geurpraktijk voor asfaltcentrales), indien de waarde van 5 se/m³ overschreden wordt. Deze studie wordt ter goedkeuring bezorgd aan de afdeling Handhaving van het departement Omgeving en ter informatie aan de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en projecten van het departement Omgeving, de provincie en de gemeente.*
4. *Het systeem van indirecte verwarming wordt ten laatste in de winter van 2020-2021 gerealiseerd,*
5. *De deuren van de wachtsilo's worden automatisch gesloten, ook tijdens het aan- en afrijden van de lorries die deze wachtsilo's vullen.*

6. *In samenwerking met een erkend MER-deskundige in de discipline lucht worden drie meetcampagnes uitgevoerd waarbij luchtmissiemetingen uitgevoerd worden op alle sectorale parameters en minstens CO, stof, SO₂, NO_x, TOC, PAK en benzeen, waarbij batches worden gedraaid met diverse percentages recyclageasfalt. Zo kan de invloed van het recyclageasfalt op de diverse rookgasparameters bepaald worden. De werkelijke dagelijkse productie wordt steeds weerspiegeld in de uit te voeren emissiemetingen. Indien blijkt dat er relevant verhoogde emissies aanwezig zijn bij hogere percentages recyclageasfalt gebeurt een evaluatie van de huidige maatregelen en worden bijkomende maatregelen voorgesteld, inclusief timing. Deze studie wordt binnen de twee jaar na verlening van deze vergunning ter kennisgeving bezorgd aan de deputatie en het college van burgemeester en schepenen en ter evaluatie aan de afdeling Handhaving van het departement Omgeving, de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten van het departement Omgeving en de Vlaamse Milieumaatschappij.*
 7. *Bij aanschaffing van nieuwe motoren of ventilatoren, worden er geluidsarme toestellen aangeschaft.*
 8. *Op de site is er een verbod tot breken.*
 9. *Het huishoudelijk afvalwater wordt gezuiverd geloosd in een open gracht die ten noorden aan het perceel grenst en die verder uitmondt in de RWA-leiding van de Dellestraat.*
 10. *Het huishoudelijk afvalwater moet minstens worden gezuiverd door middel van een individuele behandelingsinstallatie van afvalwater met BENOR-certificaat, Het verwijderingspercentage van deze individuele behandelingsinstallatie bedraagt minimaal 90% voor biochemisch zuurstofverbruik en minimaal 70% voor zwevende stoffen. De exploitant sluit een onderhoudscontract af waardoor wordt gewaarborgd dat de individuele behandelingsinstallatie van afvalwater goed wordt beheerd.*
 11. *Binnen een periode van 12 maanden na datum van onderhavig besluit wordt een studie opgesteld door een erkend MER-deskundige in de discipline water, waarin concreet wordt nagegaan hoe het hemelwater nadat het via de olie-waterafscheider gegaan is, kan opgevangen worden en hergebruikt voor de sproei-installatie. Deze studie wordt ter kennisgeving bezorgd aan de deputatie en het college van burgemeester en schepenen en ter evaluatie aan de afdeling Handhaving van het departement Omgeving.*
- ...

Dat is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

VI. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

VII. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – VIERDE MIDDEL, EERSTE ONDERDEEL

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert de schending aan van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder van het zorgvuldigheidsbeginsel, voorzorgsbeginsel, het materieel motiveringsbeginsel, van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en ondergeschikt een schending van artikel 69 van het Decreet betreffende de omgevingsvergunning.

In het eerste onderdeel zet de verzoekende partij uiteen:

“ ...

3.4.2.1. *Eerste onderdeel: onzekerheid of de vergunning wel zonder hinder en gezondheidsrisico kan geëxploiteerd worden*

Dat er onzekerheid is op het vlak van hinder en gezondheidsrisico, kan niet ernstig betwist worden.

- *De rist voorwaarden die opgelegd worden*

Er dienen immers nog een hele reeks studies en metingen te gebeuren, die als voorwaarde opgelegd worden, met name:

- *Na de installatie van de indirecte verwarming en uiterlijk twee jaar nadien, wordt een studie bezorgd opgesteld door een erkend MER-deskundige in de discipline lucht, inclusief snuffelmetingen, waarin wordt nagegaan welke milderende maatregelen met betrekking tot geur bijkomend kunnen geïmplementeerd worden, die vooralsnog geen BBT zijn (zie ook code van goede geurpraktijk voor asfaltcentrales), indien de waarde van 5 se/m³ overschreden wordt. Deze studie wordt ter goedkeuring bezorgd aan de afdeling Handhaving van het departement Omgeving en ter informatie aan de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten van het departement Omgeving, de provincie en de gemeente.*

- *In samenwerking met een erkend MER-deskundige in de discipline lucht worden drie meetcampagnes uitgevoerd waarbij luchtmissiemetingen uitgevoerd worden op alle sectorale parameters en minstens CO, stof, SO₂, NO_x, TOC, PAK en benzeen, waarbij batches worden gedraaid met diverse percentages recyclageasfalt. Zo kan de invloed van het recyclageasfalt op de diverse rookgasparameters bepaald worden. De werkelijke dagelijkse productie wordt steeds weerspiegeld in de uit te voeren emissiemetingen. Indien blijkt dat er relevant verhoogde emissies aanwezig zijn bij hogere percentages recyclageasfalt gebeurt een evaluatie van de huidige maatregelen en worden bijkomende maatregelen voorgesteld, inclusief timing. Deze studie wordt binnen de twee jaar na verlening van deze vergunning ter kennisgeving bezorgd aan de Deputatie en het College van Burgemeester en Schepenen en ter evaluatie aan de afdeling Handhaving van het departement Omgeving, de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten van het departement Omgeving en de Vlaamse Milieumaatschappij.*

- *Binnen een periode van 12 maanden na datum van onderhavig besluit wordt een studie opgesteld door een erkend MER-deskundige in de discipline water, waarin concreet wordt nagegaan hoe het hemelwater nadat het via de olie-waterafscheider gegaan is, kan opgevangen worden en herbruikt voor de sproei-installatie. Deze studie wordt ter kennisgeving bezorgd aan de deputatie en het College van Burgemeester en Schepenen en ter evaluatie aan de afdeling Handhaving van het departement Omgeving.*

- *De parameters van het rapport van Olfascan?*

Bovendien is er voortgegaan op een rapport van Olfascan dd. 20 april 2018 waarvan de parameters van de meting niet gekend zijn.

Er is niet geweten bij welk type productie - met of zonder recyclageasfalt (hetgeen nochtans van determinerend belang is voor de ernst van de geurhinder, cf. infra) - er is gesnuffeld en op welke locatie. (stuk 27)

...

De vergunning had derhalve geweigerd moeten worden.

Hoogstens had een vergunning op proef kunnen verleend worden, weze het dat er in casu niet was voldaan aan de voorwaarden voor de afgifte van een vergunning op proef zoals voorzien in artikel 69§1 van het Decreet betreffende de omgevingsvergunning.

...

Er zijn in casu wél vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen, cf. vorig middel.

De gewestelijke omgevingsvergunningscommissie was trouwens in haar advies dd. 14 februari 2019 van oordeel dat de vergunning voor de aanvraag enkel op proef kon worden verleend worden, met name voor een voor een termijn van 2 jaar.

De motiveringsplicht was in casu des te strenger vermits er wordt afgeweken van het advies van de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie.

In de bestreden beslissing wordt totaal niet ingegaan op het advies dd. 14 februari 2019 van de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie om de vergunning voor de aanvraag enkel op proef te verlenen, met name voor een voor een termijn van 2 jaar.

In de bestreden beslissing wordt dienaangaande enkel het volgende gesteld:

“ Overwegende dat conform artikel 68 van het Omgevingsvergunningendecreet de vergunning geldt voor onbepaalde duur tenzij conform artikel 68, tweede lid, van het Omgevingsvergunningendecreet in afwijking hiervan nog een beperkte termijn kan worden toegestaan, dat de vergunning voor onbepaalde duur termijn kan worden verleend.”

Uit de motivering van de bestreden beslissing door verwerende partij alleen al kan trouwens afgeleid worden dat het voorzorgbeginsel wordt geschonden.

Verwerende partij stelt immers letterlijk op p. 23 van de bestreden beslissing:

“ dat op basis van de beschikbare gegevens kan vermoed worden dat de geurhinder veroorzaakt door de exploitatie mits naleving van de vergunningsvoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau zal kunnen worden beperkt.”

Het systeem van indirecte verwarming moet evenwel niet onmiddellijk geïnstalleerd worden. Het moet ten laatste in de winter van 2020-2021 gerealiseerd worden en pas uiterlijk 2 jaar nadien moet er studie zijn in de discipline lucht, inclusief snuffelmetingen.

Eén en ander komt erop neer dat er pas geïnvesteerd moet worden uiterlijk binnen anderhalf jaar en dat er dan mogelijks pas nog eens 2 jaar later de resultaten van de snuffelmetingen gekend zijn.

Dan is de inrichting al 3,5 jaar in exploitatie op basis van de middels huidige procedure bestreden vergunning.

Om die reden alleen al dient de bestreden beslissing vernietigd te worden.

...

De verwerende partij repliceert:

“..."

Het standpunt van verzoekende partij kan evenwel niet bijgetreden worden door verwerende partij.

Immers zorgt de bestreden beslissing - inclusief alle bijzondere voorwaarden - ervoor dat de inrichting kan geëxploiteerd worden op een aanvaardbaar niveau van hinder mens en milieu Zulks blijkt expliciet uit de motivering van de bestreden beslissing Ter zake kan verwerende partij hier ook verwijzen naar haar uiteenzetting onder de weerlegging van het eerste middel.

De gevraagde omgevingsvergunning kon dan ook voor onbepaalde duur verleend worden.

54 Het getuigt net van een zorgvuldig handelende overheid, die het voorzorgsbeginsel hoog in het vaandel draagt, dat zij bepaalde tests heeft opgelegd om, na implementatie van verschillende maatregelen, na te gaan of de hinder effectief beperkt is.

55 De kritiek van verzoekende partij faalt naar recht .

...”

De tussenkomen partij stelt:

“..."

Het voorzorgsbeginsel, afkomstig uit het Europees gemeenschapsrecht en geïntroduceerd in het milieurecht, verwijst enerzijds naar risicobeheer en anderzijds naar de onzekerheid met betrekking tot het reële bestaan van risico's. Dit beginsel houdt in dat de overheid niet hoeft te wachten met het nemen van milieubeschermdende maatregelen tot er een onomstotelijk bewijs geleverd is van schadelijke effecten, en legitimeert het handelen van de overheid om bepaalde mogelijk schadelijke activiteiten te reguleren (RvVb. nr. RvVb/A/1617/0248 van 8 november 2016).

Het voorzorgsbeginsel is echter geen dwingende rechtsnorm waar individuele vergunningsbesluiten aan moeten worden getoetst (RvS nr. 196.540 van 1 oktober 2009). Het principe heeft zeker geen zodanig verregaande draagwijdte dat een omgevingsvergunning voor elke activiteit die een negatieve weerslag heeft op de mens en het leefmilieu moet worden geweigerd.

Verzoekende partij verwijst daarbij nog naar het artikel 1.2.1, §2 van het DABM waarin bepaald wordt dat het milieubeleid o.m. berust op het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, het standstill-beginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Dit betreft eerder een beginsel van behoorlijke regelgeving dan een beginsel van behoorlijk bestuur. Alleszins heeft de Vlaamse decreetgever niet voorzien dat de vergunningverlenende overheid elke aanvraag rechtstreeks aan het voorzorgsbeginsel vermag te toetsen.

Het vierde middel gaat bijgevolg uit van een foutieve rechtsopvatting.

II.4.3.1. Het eerste onderdeel

Verzoekende partij houdt voor dat onzekerheid zou bestaan op vlak van hinder en gezondheidsrisico. Zij leidt dit af uit de bijzondere voorwaarden die opgelegd werden, aangezien hierbij ook een aantal studies en metingen aan tussenkomende partij worden opgelegd.

Vooreerst kan uit het enkele feit dat een studie en/of meting wordt opgelegd, niet afgeleid worden dat de milieuvoorwaarden niet gerespecteerd kunnen worden. Laat staan dat op basis daarvan kan beargumenteerd worden dat de aanvraag aanzienlijke en reële risico's voor het mens of het milieu teweegbrengt op basis waarvan het voorzorgsbeginsel in het gedrang zou komen.

Verzoekende partij toont alleszins niet aan dat het geval zou zijn.

Haar betoog is weinig consequent.

Zij bekritiseert elke bijzondere voorwaarde die aan tussenkomende partij wordt opgelegd, alsof deze maatregel niet adequaat zou zijn. Wanneer verwerende partij geen bijkomende studies en/of metingen als bijzondere voorwaarde zou hebben opgelegd, zou zij allicht – zoals herhaaldelijk in het verzoek tot vernietiging vermeld staat – opmerken dat ze het er “het raden naar heeft” of de opgelegde bijzondere voorwaarden ook daadwerkelijk nageleefd worden en dat zij als particulier niet over de middelen beschikt om deze metingen te organiseren.

Het is dan ook weinig ernstig om de opgelegde bijzondere voorwaarden te bestempelen alsof deze bepaalde leemten in het dossier zouden moeten ondervangen. Deze voorwaarden zijn opgelegd om tegemoet te komen aan bekommernissen die verzoekende partij steevast – doch geheel onterecht – geuit heeft.

** In ondergeschikte orde haalt verzoekende partij aan dat de vergunning op proef zou moeten verleend worden gelet op de overweging dat “vermoed kan worden dat de geurhinder veroorzaakt door de gevraagde exploitatie mits de naleving van de vergunningsvoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau zal kunnen worden beperkt.”*

Hiermee is niet bedoeld dat het aanvaardbaar niveau onzeker zou zijn.

Er werd op p. 22 immers nog overwogen:

“dat de maximale geurimpactconcentratie als 99,99 percentiel 1,13 se/m³ is; dat dit ruim onder de hindereffectclassificatiegrenzen ligt (namelijk verwaarloosbaar effect indien minder dan 5 se/m²).”

Dit volstaat reeds om een vergunning voor onbepaalde duur af te leveren en volstaat bijgevolg ook als motivering om af te wijken van het advies van de GOVC.

Aangezien na de implementatie van geurpreventiemaatregelen in het verleden nog steeds “klachten” – zonder evenwel te kunnen oordelen of deze wel of niet gegrond zijn – werden

ingediend, heeft verwerende partij als bijzondere voorwaarde opgelegd dat bijkomende maatregelen en investeringen nodig zijn.

Dit doet echter geen afbreuk af aan de vaststelling dat na het inkapselen van het laadstation en het afdichten van het gebouw van de centrale, deze beweerdde geurhinder reeds aanvaardbaar is.

*Bijgevolg bestond er ook geen noodzaak om een vergunning maar op proef te verlenen.
..."*

De verzoekende partij dupliceert

"...

Repliek van verwerende partij en APL

Verwerende partij repliceert hierop dat de bestreden beslissing, inclusief alle bijzondere voorwaarden ervoor zorgt dat de inrichting kan geëxploiteerd worden op een aanvaardbaar niveau van hinder voor mens en milieu, met als gevolg dat de vergunning voor onbepaalde duur kon verleend worden.

Daarbij geeft zij aan dat het net van een zorgvuldig handelende overheid getuigt dat zij bepaalde tests heeft opgelegd om na te gaan, na implementatie van verschillende maatregelen, of de hinder effectief beperkt is

APL meent dat het vierde middel uitgaat van een foutieve rechtsopvatting, vermits het voorzorgsbeginsel geen dwingende rechtsnorm is waar individuele vergunningsbesluiten aan moeten worden getoetst.

APL geeft verder aan dat het enkele feit dat een studie en/of meting wordt opgelegd niet impliceert dat de milieuvorwaarden niet gerespecteerd kunnen worden.

Verder stelt zij dat met de overweging dat "vermoed kan worden dat de geurhinder veroorzaakt door de gevraagde exploitatie mits de naleving van de vergunningsvoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau zal kunnen worden beperkt.", niet bedoeld is dat het aanvaardbaar niveau onzeker zou zijn.

De repliek overtuigt niet.

Vooreerst weze opgemerkt dat de repliek van APL omtrent het voorzorgsbeginsel, niet kan leiden tot een verwerping van het middelonderdeel Het middelonderdeel is immers niet uitsluitend gebaseerd op een schending van het voorzorgsbeginsel.

Verzoekende partij citeert uit een arrest van Uw Raad van 14 mei 2019 (6)

..."

Zulks is nu net wat in casu gebeurd is: er worden investeringen en vervolgens controlemetingen opgelegd om onzekerheden weg te nemen.

Maar de onzekerheden blijven onzekerheden.

Zulks geldt des te meer daar APL meent dat er geen onzekerheid is door net uit het rapport van Olfascan dd. 20 april 2018 te citeren, terwijl verzoekende partij in dit middelonderdeel precies de vraag stelt naar de parameters van het rapport van Olfascan.

APL blijft het antwoord daarop schuldig.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat er uitvoerig aandacht is besteed aan de geurhinder door de betrokken inrichting.

“*Wat betreft de geurhinder*” stelt de afdeling Handhaving dat er voor een eerste maal een klacht werd ingediend met betrekking tot de exploitatie van de betrokken inrichting op 4 december 2015 (door de verzoekende partij), die gevolgd werd door een klacht van de verzoekende partij op 8 mei 2015. Dit gaf aanleiding tot controlebezoeken, een onderzoek of de inrichting de BBT toepast om geurhinder te voorkomen of te beperken, een aanmaning om het verbrandingsproces te optimaliseren, een studie door Olfascan met geurimpactbepaling en BBT-aftoetsing, een aanmaning tot bijkomende snuffelmetingen en de installatie van een vernevelingsinstallatie.

2.

De gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (hierna: GOVC) stelt in haar advies van 5 februari 2019 dat de eerste geurklachten gestart zijn rond de periode waarin men (meer) recuperatieasfalt is beginnen te verwerken (2014-2015) en dat de meeste geurklachten afkomstig zijn van een woonpark ten noordoosten van het bedrijf, dat gelegen is op ongeveer 600 meter afstand van de inrichting (Herckenrodestraat).

Bij de aanvraag zijn twee geurstudies, uitgevoerd door een erkende MER-deskundige in de discipline lucht deeldomein geur, gevoegd. De GOVC stelt dat de eerste geurstudie dateert van 11 januari 2016, waarin een aftoetsing is gebeurd van de BBT voor asfaltcentrales. In deze geurstudie worden de volgende geuremissiebronnen geïdentificeerd:

- schouw;
- diffuse emissies uit het gebouw;
- verschillende onderdelen na toevoegen bitumen (typische asfaltgeur), zijnde:
 - lorry en wachtsilo's;
 - laadstation;

Voorts wordt vastgesteld dat door de uitgevoerde olfactometrische en sensorische analyse bevestigd werd dat er meer geur wordt vrijgegeven tijdens het produceren van asfalt met recyclage asfaltgranulaten.

Vervolgens wordt vastgesteld dat voldaan wordt aan de volgende BBT-maatregelen:

- 'overschakeling naar brandstoffen met een laag zwavelgehalte'
- 'Continue optimalisatie van het verbrandingsproces'
- 'Verhoogd emissiepunt (schoorsteen)'
- 'Gebruik van een bitumenpomp bij het vullen van bitumentanks'
- 'Gebruik van een waterslot voor bitumentanks'
- 'De laadbak van de vrachtwagens onmiddellijk afdekken'
- 'Minder vluchtig, biodegradeerbare anti-kleefolie gebruiken'
- 'Inkapselen van menger tot aan asfaltwachtsilo's'

Er wordt vastgesteld dat niet voldaan is aan de BBT-maatregel 'Automatisch sluitende laaddeuren', waarvoor een bijzondere voorwaarde wordt opgelegd.

Er wordt aangegeven dat het inkapselen van een open laadstation een BBT-maatregel is in geval van hinder en de GOVC stelt voor om daarvoor een bijzondere voorwaarde op te nemen. In de bestreden beslissing wordt daarover vastgesteld dat dit is gebeurd in de winterstop (december 2018-januari 2019) en medio maart 2019 zou zijn afgerond. De tussenkomen partij voegt bij haar stukken in de onderliggende procedure een foto waaruit blijkt dat dit inderdaad het geval is.

Over de resultaten van de geurstudie van 2018 stelt de GOVC dat gebruik gemaakt wordt van een 98-percentiel aftoetsing, zoals gebruikelijk is in het kader van geurproblematiek, dat er een goede correlatie bestaat tussen de 98-percentiel en de optredende geurhinder bij continue bronnen en dat het toetsingskader volgens de sectorale code van goede geurpraktijk voor een hoog geurgevoelig gebied de volgende is:

- verwaarloosbaar effect indien minder dan 1 se/m³;
- (matig) negatief effect indien 1 à 2,5 se/m³;
- aanzienlijk negatief effect indien meer dan 2,5 se/m³.

Vervolgens wordt gesteld dat evenwel, gezien asfaltcentrales een discontinu emissiepatroon hebben, geopteerd wordt om eveneens gebruik te maken van een hogere percentielwaarde, namelijk toetsing ten opzichte van een 99,99-percentiel, hetgeen impliceert dat eveneens het toetsingskader aangepast wordt. In de sectorale code van goede geurpraktijk van 26 november 2015 wordt hierbij een verhouding van 5 tussen de 99,99-percentiel en de 98-percentiel aangehaald, waardoor het toetsingskader voor een hoog geurgevoelig gebied de volgende is:

- verwaarloosbaar effect indien minder dan 5 se/m³;
- negatief effect indien 5 à 12,5 se/m³;
- aanzienlijk negatief effect indien meer dan 12,5 se/m³.

Er wordt vervolgens vastgesteld dat uit de 98-percentielresultaten blijkt dat ter hoogte van het hoog geurgevoelig gebied ten noordoosten van het bedrijf een (matig) negatief effect optreedt (1 à 2,5 se/m³) in het gebied voor dagrecreatie en dat deze beperkte impact veroorzaakt wordt door het feit dat het bedrijf slechts gedurende 900 uren per jaar in productie is, wat op jaarbasis eerder beperkt is (circa 10% van de tijd), waardoor een aftoetsing ten opzichte van het 98-percentiel eerder een onderschatting is. De effectbeoordeling op basis van het 99,99 percentiel is volgens de bestreden beslissing meer uitgesproken dan bij het 98-percentiel. In dat geval zijn er grotere zones met negatieve en aanzienlijk negatieve effecten aanwezig. Ter hoogte van de hoog geurgevoelige gebieden ten noordoosten van het bedrijf treedt een aanzienlijk negatief effect op (meer dan 12,5 se/m³) in een deel van het woonpark en in het gebied voor dagrecreatie. Het negatief effect (5 à 12,5 se/m³) treedt op ter hoogte van de geurgevoelige gebieden ten noordoosten van het bedrijf voor een deel van het woongebied, een deel van het woonpark en voor het gebied voor dagrecreatie. Er wordt ten slotte vastgesteld dat bij de beoordeling op basis van het 99,99-percentiel woningen gelegen zijn in het gebied waar er een negatief effect is, maar geen woningen in het gebied waar er een aanzienlijk negatief effect is.

Verder wordt vastgesteld dat nog extra geurbeperkende maatregelen toegepast worden na de eerste geurstudie van 11 januari 2016, met name:

- het toevoegen van een geurproduct in de schouw (BBT in geval van hinder);
- het manueel doseren van actief kool in het afzuigkanaal;

en wordt er vastgesteld dat ondertussen sinds augustus 2018 een automatische doseerinstallatie voor actief kool in gebruik is.

Er wordt overwogen dat volgens de studie van 20 april 2018 nog de volgende BBT-maatregelen kunnen genomen worden:

- het verder afdichten van het gebouw; zodoende zullen diffuse emissies vanuit kieren en spleten vermeden worden;
- het inkapselen van het laadstation.

Hiervoor werd reeds vastgesteld dat deze laatste maatregel reeds is gerealiseerd. De eerste maatregel wordt opgelegd als voorwaarde in de bestreden beslissing.

Voorts wordt overwogen dat in de geurstudie van 20 april 2018 een bijkomende simulatie werd uitgevoerd waarbij de impact van de afdichting van het gebouw en het inkapselen van het laadstation meegenomen wordt en dat de maximale geurimpactconcentratie als 99,99-percentiel 1,13 se/m³ is, hetgeen ruim onder de hindereffectclassificatiegrenzen ligt (namelijk verwaarloosbaar effect indien minder dan 5 se/m³). Deze simulatie werd uitgevoerd met de schouw als enige emissiebron. In realiteit, zo wordt gesteld, zal er steeds wat diffuse emissie optreden, die evenwel heel sterk teruggedrongen zal zijn door de vermelde maatregelen.

Ten slotte wordt ingegaan op technieken die nog worden aangehaald in de BBT-studie voor asfaltcentrales, evenals in de sectorale code van goede geurpraktijk, die een oplossing kunnen bieden bij geurhinder, met name:

- asfaltproductie bij verlaagde temperatuur (BBT);
- dampretoursysteem bij het laden van de vrachtwagens;
- alternatief opvangmedium (ander dan water) voor ademverliezen van de bitumentanks.

Er wordt geadviseerd om de volgende bijzondere voorwaarde met betrekking tot geur op te leggen:

"Binnen een periode van 18 maanden na datum van onderhavig besluit wordt een studie bezorgd opgesteld door een erkend MER-deskundige in de discipline lucht, inclusief timing van uitvoering waarin wordt nagegaan welke milderende maatregelen met betrekking tot geur bijkomend kunnen geïmplementeerd worden, die vooralsnog geen BBT zijn (zie ook code van goede geurpraktijk voor asfaltcentrales). Deze studie dient ter goedkeuring bezorgd te worden aan de afdeling Handhaving van het departement omgeving en ter informatie aan de afdeling GOP - directie omgevingsprojecten, de provincie en de gemeente."

De GOVC overweegt voorts dat er al heel wat geurpreventiemaatregelen zijn genomen, dat ook intensief met de gemeente en de omwonenden wordt gecommuniceerd, wat aantoonde dat de exploitant ook de geurproblematiek wil oplossen, dat er ondanks de genomen geurmaatregelen nog steeds geurklachten zijn, dat er dus bijkomende maatregelen en investeringen nodig zijn.

De GOVC verwijst vervolgens naar het voorstel van de aanvrager om te investeren in een indirecte verwarming van het asfalt, hetgeen een investering vraagt van 1,8 à 2 miljoen euro en naar de maatregel die daarover werd opgenomen in het besluit van de deputatie, met name dat binnen een periode van 12 maanden een vergunningsaanvraag moet worden opgestart voor deze investering.

De GOVC acht deze maatregel niet afdoende en stelt voor om deze maatregel, samen met de maatregel om de productie van asfalt met recyclage te beperken tot 30 %, te vervangen door een

bijzondere voorwaarde waarin wordt opgelegd dat het systeem van indirecte verwarming moet geplaatst zijn in de winter van 2020-2021 en bijkomend dat er alleen asfalt op basis van recyclage-asfaltgranulaten mag geproduceerd worden als het systeem van indirecte verwarming operationeel is.

Het besluit van de GOVC is dat het bedrijf reeds verschillende geurpreventiemaatregelen heeft genomen, maar dat er nog steeds klachten van geurhinder zijn. Volgens de GOVC kan vermoed worden dat de geurhinder mits het naleven van de vergunningsvoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau zal kunnen worden beperkt, maar dat hierover pas definitief uitsluitsel kan worden gegeven na evaluatie van de reële exploitatie. Het is volgens de GOVC daarom aangewezen de exploitatie toe te staan voor een termijn die dergelijke technische evaluatie van de geurproblematiek mogelijk maakt en een vergunning op proef te verlenen voor een periode van 2 jaar.

3.

In de bestreden beslissing wordt grotendeels het advies en de beoordeling van de GOVC gevolgd. De verwerende partij beslist eveneens dat het systeem van indirecte verwarming moet geplaatst zijn in de winter van 2020-2021. De verwerende partij is eveneens van oordeel dat de geurhinder, mits het naleven van de vergunningsvoorwaarden, tot een aanvaardbaar niveau zal kunnen worden beperkt.

Anders dan de GOVC sluit de verwerende partij de productie van asfalt op basis van recyclage-asfaltgranulaten niet uit tot het systeem van indirecte verwarming operationeel is. Anders dan de GOVC luidt de voorwaarde in de bestreden beslissing als volgt:

"Na de installatie van de indirecte verwarming en uiterlijk twee jaar nadien, wordt een studie bezorgd opgesteld door een erkend MER-deskundige in de discipline lucht, inclusief timing van uitvoering waarin wordt nagegaan welke milderende maatregelen met betrekking tot geur bijkomend kunnen geïmplementeerd worden, die vooralsnog geen BBT zijn (zie ook code van goede geurpraktijk voor asfaltcentrales), indien de waarde van 5 se/m³ overschreden wordt. Deze studie dient ter goedkeuring bezorgd te worden aan de afdeling Handhaving van het departement Omgeving en ter informatie aan de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten van het departement Omgeving, de provincie en de gemeente."

Alhoewel de verwerende partij, zoals de GOVC, stelt dat het bedrijf reeds verschillende geurpreventiemaatregelen heeft genomen, maar dat er nog steeds klachten van geurhinder zijn en vermoedt dat de geurhinder mits het naleven van de vergunningsvoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau zal kunnen worden beperkt, wordt een vergunning voor onbepaalde duur verleend.

De verwerende partij stelt daaromtrent in de bestreden beslissing het volgende:

"Overwegende dat conform artikel 68 van het Omgevingsvergunningsdecreet de vergunning geldt voor onbepaalde duur tenzij conform artikel 68, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet in afwijking hiervan nog een beperkte termijn kan worden toegestaan; dat de vergunning voor onbepaalde termijn kan worden verleend;"

De verwerende partij beperkt zich derhalve tot een andersluidende beslissing, zonder op enige wijze aan te geven om welke redenen zij tot deze beslissing komt, ondanks het feit dat er enkel een vermoeden bestaat dat de geurhinder door de opgelegde maatregelen tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt en ondanks het afwijkend advies van de GOVC dat in de lijn ligt van de vastgestelde onzekerheid met betrekking tot de geurhinder.

Artikel 68 van het Omgevingsvergunningsdecreet, waar de verwerende partij naar verwijst, bepaalt het volgende:

“De omgevingsvergunning geldt voor onbepaalde duur.

In afwijking van het eerste lid kan de bevoegde overheid een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk voor een bepaalde duur verlenen in de volgende gevallen:

- 1° op verzoek van de vergunningsaanvrager;*
- 2° voor projecten die uitsluitend tijdelijke inrichtingen of activiteiten omvatten, vermeld in artikel 5.2.1, § 2, tweede lid, van het DABM;*
- 3° als de exploitatie betrekking heeft op een grondwaterwinning of een ontginning;*
- 4° als een omgevingsvergunning op proef noodzakelijk is;*
- 5° met het oog op de herlokalisatie van de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit die niet verenigbaar is met de ruimtelijke bestemming;*
- 6° als met toepassing van artikel 4.4.4 of 4.4.23 van de VCRO een omgevingsvergunning voor bepaalde duur mogelijk wordt geacht voor een project dat in strijd is met een stedenbouwkundig voorschrift;*
- 7° om rekening te kunnen houden met:
 - a) de localiseerbare gebiedsspecifieke ontwikkelingsperspectieven opgenomen in een voorafgaand aan de indiening van de aanvraag om omgevingsvergunning definitief vastgesteld ruimtelijk structuurplan of ruimtelijk beleidsplan;*
 - b) de stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan;**
- 8° voor constructies die door de aard ervan een tijdelijk karakter hebben;*
- 9° voor veranderingen van de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit waarvoor de initiële omgevingsvergunning voor een bepaalde duur is verleend.*
- 10° voor projecten die kleinhandelsactiviteiten omvatten en voor niet langer dan 12 maanden vergund worden in een bestaand, vergund of hoofdzakelijk vergund gebouw of in tijdelijke vergunde of van vergunning vrijgestelde constructies.*

De vergunning van bepaalde duur die verleend wordt op basis van het tweede lid, 7°, a), wordt geacht voor onbepaalde duur te zijn verleend als bij het verstrijken van de duur van de vergunning de gebiedsspecifieke ontwikkelingsperspectieven niet zijn verankerd in een definitief vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan.

De Vlaamse Regering kan voor de toepassing van het tweede lid de minimale en maximale geldigheidsduur van de omgevingsvergunning vaststellen.”

Deze bepaling voorziet uitdrukkelijk in het verlenen van een vergunning op proef indien dit “noodzakelijk” is. De proefvergunning is het geëigende instrument om de effectiviteit van bepaalde exploitatievoorwaarden via een evaluatie van de reële exploitatie uit te testen.

De GOVC adviseerde een omgevingsvergunning op proef en achtte dit noodzakelijk, hetgeen duidelijk blijkt uit de beoordeling in het advies. Ze stelde dat kan vermoed worden dat de geurhinder mits het naleven van de vergunningsvoorwaarden tot een aanvaardbaar niveau zal kunnen worden beperkt, maar dat hierover pas definitief uitsluitsel kan worden gegeven na evaluatie van de reële exploitatie.

Het is onduidelijk hoe de verwerende partij tot een andere conclusie kan komen op basis van nochtans dezelfde premissen. Ook volgens de verwerende partij is immers slechts sprake van een

vermoeden, hetgeen overigens ook tot uiting komt in de opgelegde voorwaarde. In elk geval blijkt uit de bestreden beslissing de redenen niet tot een andersluidende beoordeling, hetgeen een schending uitmaakt artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen luidens hetwelk alle bestuurshandelingen met individuele strekking uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd.

4.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VIII. KOSTEN

1.

Overeenkomstig artikel 33 DBRC-decreet dienen de kosten van het beroep ten laste gelegd te worden van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

2.

De kosten van het beroep, met inbegrip van de door de verzoekende partij gevraagde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, dienen ten laste gelegd te worden van de verwerende partij. Op de vraag van de verwerende partij tot het toekennen van een rechtsplegingsvergoeding kan niet worden ingegaan.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv ASFALT PRODUCTIE LIMBURG.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 22 maart 2019, waarbij aan de tussenkomende partij de omgevingsvergunning wordt verleend voor het verder exploiteren en veranderen door uitbreiding van een asfalt-betoncentrale met inrichtingsnummer 20170908-0015 op het perceel gelegen te 3550 Heusden-Zolder, Dellestraat 25, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie D, nummer 659/H11.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken in zitting van 22 juli 2020 door de vierde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Chana GIELEN

Nathalie DE CLERCQ