

RAAD VAN STATE

Brussel, 27 februari 2026

Auditoraat

Nr.: A/A.243.155/VII-42.670

Code: V-16-CP

VERSLAG

Verzoekende partij:

Het VLAAMSE GEWEST,

dat woonplaatskeuze doet bij:

**Mr. Jürgen VANPRAET,
Advocaat,
Oostendestraat 306a,
8820 TORHOUT.**

Verwerende partijen:

- 1. Ronald VERELST,**
- 2. Chantal DE CAUWER,**
- 3. Dirk 's JONGERS,**
- 4. Hugo MARYNISSEN,**
- 5. Ben VERHASSELT,**
- 6. Azeddine HAYANI,**
- 7. De vzw NATUURPUNT, VERENIGING VOOR NATUUR EN LANDSCHAP
IN VLAANDEREN,**

die woonplaatskeuze doen bij:

**Mrs. Tom MALFAIT en Barbara DE COCKER,
Advocaten,
Kasteellaan 141,
9000 GENT.**

I. VOORWERP VAN HET VERZOEKSCHRIFT

Met een op 4 oktober 2024 elektronisch verzonden verzoekschrift heeft het Vlaamse Gewest een cassatieberoep ingediend met het oog op de nietigverklaring van het arrest nr. RvVb-A-2324-1038 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 29 augustus 2024 in de zaak 2223-RvVb-0252-SA.

II. RECHTSPLEGING

Het beroep werd toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 16.099 van 22 november 2024 van de waarnemend voorzitter van de VIIde Kamer.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft het dossier neergelegd.

De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord neergelegd.

Verzoekende partij heeft tijdig een memorie van wederantwoord neergelegd.

III. UITEENZETTING VAN DE FEITEN

In het bestreden arrest worden volgende feiten weerhouden:

“1.

Op 29 januari 2018 vraagt de tussenkomende partij een omgevingsvergunning aan voor het verder exploiteren na verandering en uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie en de uitbouw van een warmtenet gelegen in Antwerpen (Wilrijk) aan de Boomsesteenweg 1000.

De aanvraag beoogt naast hoofdzakelijk de hervergunning met een hogere energieprestatie - de aanleg van een warmteleiding vanaf de bestaande installatie tot aan de perceelgrens. De aansluiting op het (intussen vergunde) mini-warmtenet gebeurt op het naastliggende private terrein.

De percelen liggen in gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut, natuurgebied, agrarisch gebied, industriegebied en reservatiestrook (gewestplan 'Antwerpen').

Het openbaar onderzoek loopt van 9 februari 2018 tot en met 11 maart 2018. Er worden 1.610 bezwaarschriften ingediend.

De gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC) adviseert op 27 april 2018 om de omgevingsvergunning gedeeltelijk te weigeren.

Op 29 mei 2018 verleent de verwerende partij een omgevingsvergunning aan de tussenkomende partij. De omgevingsvergunning wordt verleend voor een termijn verstrijkend op 31 december 2025.

Met het arrest van 19 november 2019 met nummer RvVb-A-1920-0268 vernietigt de Raad deze beslissing.

2.

Na dit vernietigingsarrest wordt de procedure hernomen.

Het Vlaams Klimaat- en Energieagentschap adviseert op 24 december 2019 gunstig.

De afdeling Operationeel Waterbeheer van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) adviseert op 17 januari 2020 gunstig.

De Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) adviseert op 3 februari 2020 voorwaardelijk gunstig.

De afdeling van de VMM, bevoegd voor het lozen van afvalwater en de emissie van afvalgassen in de atmosfeer, adviseert op 4 februari 2020 voorwaardelijk gunstig.

De afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten (GOP Ruimte) van het Departement Omgeving adviseert op 14 februari 2020 gedeeltelijk gunstig voor de exploitatie van de huidige stedenbouwkundig vergunde afvalverwerkingsinstallatie en gedeeltelijk ongunstig voor de aanleg van een warmtenet.

De afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten (GOP Milieu) van het Departement Omgeving adviseert op 14 februari 2020 voorwaardelijk gunstig.

Na de hoorzitting van 4 maart 2020 adviseert de GOVC op 19 maart 2020 voorwaardelijk gunstig, op voorwaarde dat de tussenkomende partij een beperkte termijn tot 31 december 2027 aanvraagt.

De tussenkomende partij dient op 29 maart 2020 de beslissing van haar raad van bestuur in om de aanvraag tot het bekomen van een vergunning voor onbepaalde duur met betrekking tot het onderdeel verandering en vernieuwing van de bestaande installatie te beperken tot 31 december 2027.

De verwerende partij verleent op 10 april 2020 de omgevingsvergunning voor:

- onbepaalde duur voor de aanleg van het warmtenet;
- een termijn verstrijkend op 31 december 2027, die aanvangt op de datum van de vergunning, voor de ingedeelde inrichting of activiteit.

Met het arrest van 21 april 2022 met nummer RvVb-A-2122-0670 vernietigt de Raad de beslissing van 10 april 2020. Het arrest bepaalt dat de rechtsgevolgen van de vernietiging werkzaam worden op de dag waarop de verwerende partij zich opnieuw heeft uitgesproken over de aanvraag van de tussenkomende partij en dit ten laatste zes maanden vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.

3.

Na dit vernietigingsarrest wordt de procedure opnieuw hernomen.

De tussenkomende partij dient op 1 juli 2022 een wijzigingsverzoek in. Het wijzigingsverzoek bevat een "versterkingsnota", met informatie om de herstelbeslissing desgevallend te ondersteunen en waarin ook wordt gevraagd om een omgevingsvergunning te verlenen voor een termijn van twintig jaar. De gewestelijke omgevingsambtenaar beslist op 5 juli 2022 om het wijzigingsverzoek te aanvaarden en om een nieuw openbaar onderzoek te organiseren.

Het openbaar onderzoek loopt van 15 juli 2022 tot en met 13 augustus 2022 in de stad Antwerpen. Er worden 120 bezwaarschriften ingediend. Er wordt op 2 augustus 2022 een digitale informatievergadering georganiseerd.

Op 19 augustus 2022 wordt een administratieve lus opgestart omdat de termijnen met betrekking tot het stellen en beantwoorden van vragen, zoals vermeld in artikel 25, §5, tweede lid van het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: Omgevingsvergunningsbesluit), niet werden gerespecteerd.

Het openbaar onderzoek naar aanleiding van de administratieve lus loopt van 29 augustus 2022 tot en met 28 september 2022 in de gemeente Aartselaar en de stad

Antwerpen. Er worden 783 bezwaarschriften ingediend. De stad Antwerpen organiseert op 5 september 2022 een digitale informatievergadering en de gemeente Aartselaar organiseert op 13 september 2022 een informatievergadering.

De VMM (watertoets) adviseert op 19 juli 2022 gunstig.

Het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap adviseert op 24 augustus 2022 gunstig.

OVAM adviseert op 31 augustus 2022 ongunstig voor een langere termijn dan 31 december 2029 en voorwaardelijk gunstig voor het overige.

De afdeling van de VMM, bevoegd voor advisering over het lozen van afvalwater en de emissie van afvalgassen in de atmosfeer, adviseert op 31 augustus 2022 voorwaardelijk gunstig.

De afdeling GOP (Ruimte) van het Departement Omgeving adviseert op 9 september 2022 voorwaardelijk gunstig.

De afdeling GOP (Milieu) van het Departement Omgeving adviseert op 9 september 2022 voorwaardelijk gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van Aartselaar adviseert op 30 september 2022 ongunstig.

Het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) adviseert op 13 oktober 2022 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van Aartselaar adviseert op 14 oktober 2022 ongunstig.

De hoorzitting van de GOVC, die oorspronkelijk plaats zou vinden op 4 oktober 2022, wordt verdaagd naar de zitting van 18 oktober 2022.

ANB adviseert op 20 oktober 2022 opnieuw ongunstig.

Op 21 oktober 2022 vindt een tweede zitting van de GOVC plaats. De GOVC adviseert op 21 oktober 2022 voorwaardelijk gunstig (met minderheidsstandpunten van ANB, de afdeling GOP Ruimte en een deskundige) voor:

- onbepaalde duur voor de aanleg van het warmtenet;
- een beperkte duur van twee jaar voor de ingedeelde inrichting of activiteit.

De verwerende partij verleent op 4 november 2022 de omgevingsvergunning voor:

- onbepaalde duur voor de aanleg van het warmtenet;
- een proeftermijn verstrikkend twee jaar na ondertekening van de vergunning voor de ingedeelde inrichting of activiteit.”

Tegen deze vergunning gingen de huidige verzoekende partijen in beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen op 23 december 2022.

Een bemiddelingspoging had geen succes.

Nadat het schorsingsberoep werd verworpen met het arrest RvVb-S-2223-0938 van 8 juni 2023, werd de bestreden beslissing vernietigd met het bestreden arrest RvVb-A-2324-1038 van 29 augustus 2024. Tegen dit arrest dient huidige verzoekende partij cassatieberoep in.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN HET BEROEP

Op basis van de elementen aanwezig in het dossier doen zich geen ontvankelijkheidsproblemen voor.

V. GEGRONDHEID VAN HET BEROEP

Eerste middel

In een eerste middel, dat gericht is tegen de beoordeling van het tweede onderdeel van het eerste middel door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 26bis, § 1, eerste lid, Natuurdecreet, de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het (oud) Burgerlijk Wetboek (hierna OBW) en artikel 8.15 tot 8.18 Nieuw Burgerlijk Wetboek (hierna NBW) en het principe van de miskenning van de bewijskracht dat geldt voor alle geschreven stukken, artikel 4.3.3. VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, doordat de Raad voor Vergunningsbetwistingen uit de feitelijke vaststelling dat het bestreden project beperkte stikstofdeposities veroorzaakt tijdens de proefduur, ipso facto afleidt dat het project “schade” aan de natuur in het VEN kan veroorzaken in de zin van artikel 26bis, §1, Natuurdecreet en op grond hiervan oordeelt dat de vergunningverlenende overheid in de omgevingsvergunning niet op zorgvuldige en afdoende wijze oordeelt dat er sprake is van “herstelbare” schade in de zin van artikel 26bis, §1, Natuurdecreet en de bestreden omgevingsvergunning genomen is met miskenning van artikel 4.3.3. VCRO, terwijl:

Eerste onderdeel

De beoordeling van de in artikel 26bis, §1, Natuurdecreet bedoelde vraag of het project “schade” aan de natuur in het VEN kan veroorzaken, veronderstelt dat in concreto nagegaan wordt of het project daadwerkelijk schade aanbrengt aan de in het VEN-gebied aanwezige, bestaande natuurwaarden zodat de Raad voor Vergunningsbetwistingen uit de feitelijke vaststelling dat het bestreden project beperkte stikstofdeposities heeft tijdens de proefduur niet kan afleiden dat er sprake is van “schade” aan de natuur in het VEN en de Raad voor Vergunningsbetwistingen uitgaat van een verkeerde rechtsopvatting van artikel 26bis, §1, Natuurdecreet.

In de verdere toelichting bij dit onderdeel wijst de verzoekende partij erop dat artikel 26bis, §1, lid 1, Natuurdecreet, dat ressorteert onder het gebiedsgericht beleid in het VEN, bepaalt dat de overheid, behalve om dwingende redenen van groot openbaar belang, geen toestemming of vergunning mag verlenen voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade kan veroorzaken aan de natuur in het VEN. Dit onderzoek door de vergunningverlenende overheid wordt geconcretiseerd in de ‘verscherpte natuurtoets’. Het begrip ‘vermijdbare schade’ wordt in de parlementaire voorbereiding omschreven als ‘schade die kan vermeden worden door de activiteit op een andere wijze uit te voeren (bvb. met andere materialen, op een andere plaats,...)’. Onvermijdbare schade is ‘de schade die men hoe dan ook zal veroorzaken, op welke wijze men de activiteit ook uitvoert’. Onvermijdbare schade die hersteld kan worden, mag worden veroorzaakt. Herstel staat voor ‘een herstel van de schade op de plaats van beschadiging met een kwantitatief en kwalitatief gelijkaardige habitat als deze die er voor de beschadiging aanwezig was’. De vaststelling dat een project niet is gelegen in het VEN doet geen afbreuk aan de noodzaak van een verscherpte natuurtoets omdat dit niet noodzakelijk impliceert dat het project hierdoor geen impact kan hebben op de natuur in het VEN. Er is daarbij geen schadedrempel voorzien, zodat elke mogelijke vorm van onvermijdbare en onherstelbare schade in beginsel moet

worden uitgesloten. Dit veronderstelt dat de natuurtoets een drievoudige toets inhoudt. Er moet worden nagegaan (1) of er schade kan optreden aan de natuur, (2) of die schade vermijdbaar is en (3) of die schade herstelbaar is. Indien vastgesteld wordt dat er geen schade kan veroorzaakt worden aan de natuur in het VEN-gebied, dan is voldaan aan artikel 26bis van het Natuurdecreet. De vaststelling dat er geen schade kan veroorzaakt worden aan het VEN-gebied brengt meteen ook met zich mee dat er geen sprake is van “onvermijdbare” of “onherstelbare” schade. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de daadwerkelijk aanwezige natuurwaarden. Het bemoeilijken van potentiële natuurontwikkelingsperspectieven beantwoordt hieraan niet.

In het bestreden arrest gaat de Raad voor Vergunningsbetwistingen ervan uit dat uit de vaststelling dat het bestreden project beperkte stikstofdeposities heeft tijdens de proefduur van twee jaar, dat er ook “beperkte schade” zou kunnen worden toegebracht aan de natuur in de zin van artikel 26bis, §1, eerste lid, Natuurdecreet. Hierdoor stelt de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat de bestreden omgevingsvergunning voorbij zou gaan aan het feit dat artikel 26bis, §1, eerste lid, Natuurdecreet “geen expliciete schadedrempel bevat” (pg. 32, laatste alinea van het bestreden arrest). Uit het loutere feit dat het project beperkte stikstofdeposities heeft tijdens de proefduur van twee jaar, kan het arrest evenwel niet wettig afleiden dat er schade kan worden veroorzaakt aan de concrete in het VEN-gebied feitelijke aanwezige natuurwaarden. Hierdoor wordt de draagwijdte van artikel 26bis, §1, eerste lid, Natuurdecreet miskend. De Raad voor Vergunningsbetwistingen gaat hierbij uit van een verkeerde rechtsopvatting. Aldus kon de Raad voor Vergunningsbetwistingen ook niet oordelen dat de vergunningverlenende overheid in de omgevingsvergunning niet op zorgvuldige en afdoende wijze oordeelt dat er sprake is van “herstelbare” schade in de zin van artikel 26bis, §1, Natuurdecreet en de bestreden omgevingsvergunning genomen is met miskenning van artikel 4.3.3. VCRO.

Tweede onderdeel

In de nota van de mer-deskundige biodiversiteit van 18 oktober 2022 die opgesteld werd naar aanleiding van de zitting van de GOVC en waarnaar verwezen wordt op pagina 30 van de bestreden omgevingsvergunning, blijkt dat “de invloeden ten gevolge van vermessing en verzuring [...] geen aanleiding [geven] tot het ontstaan van natuurschade” in het betrokken VEN-gebied (of erbuiten), zodat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de bewijskracht van deze nota (in samenhang gelezen met de bewijskracht van de omgevingsvergunning) miskent door in de beoordeling van de verscherpte natuurtoets in het bestreden arrest ervan uit te gaan dat de beperkte stikstofdeposities schade kunnen veroorzaken aan de in het VEN-gebied aanwezige natuurwaarden, de Raad voor Vergunningsbetwistingen aldus een uitlegging geeft aan deze nota en de omgevingsvergunning die onverenigbaar is met de inhoud ervan.

In de bestreden omgevingsvergunning wordt tevens aangegeven dat (1) de belangrijkste in het VEN-gebied aanwezige vegetaties populierenbos en soortenarm grasland zijn die “ongevoelig” zijn voor de aanwezige stikstofdepositie en (2) uit de actuele situatie (veldbezoek) blijkt dat er geen invloeden van verzuring of vermessing merkbaar zijn waardoor er geen sprake is van schade, en dus ook niet van onvermijdbare en onherstelbare schade, aan de aanwezige, bestaande natuurwaarden zodat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de bewijskracht van de bestreden omgevingsvergunning miskent door in de beoordeling van de verscherpte natuurtoets in het bestreden arrest ervan uit te gaan dat de beperkte stikstofdeposities schade kunnen veroorzaken aan de in het VEN-gebied aanwezige natuurwaarden, de Raad voor Vergunningsbetwistingen aldus een uitlegging geeft aan de omgevingsvergunning die onverenigbaar is met de inhoud ervan en de Raad voor Vergunningsbetwistingen een lezing geeft aan deze stukken die niet verenigbaar is met de tekst ervan.

In de verdere toelichting bij dit onderdeel wijst verzoekende partij erop dat de bewijskracht van akten wordt geregeld door artikel 1319, 1320 en 1322 OBW, thans artikel 8.15 tot 8.18 NBW. Het begrip “akte” slaat op eender welk document, eventueel in samenhang met de stukken waar dat document naar verwijst, en is niet beperkt tot authentieke of onderhandse akten in de zin van de artikelen 1319, 1320 en 1322 OBW. Ook een bijzondere voorwaarde in een omgevingsvergunning is een dergelijke akte. De bewijskracht van een akte wordt miskend wanneer men aan de akte een betekenis geeft door die iets anders te doen zeggen dan wat het uitdrukt en de akte aldus “doet liegen”. De bewijskracht van de akte wordt niet alleen geschonden wanneer de Raad voor Vergunningsbetwistingen een inhoud aan een geschrift toekent die dit geschrift niet bevat, maar ook wanneer het ontkent dat dit geschrift een verklaring bevat die er wel in voorkomt.

In de nota van de mer-deskundige biodiversiteit van 18 oktober 2022, die werd opgesteld naar aanleiding van de zitting van de GOVC en “waarnaar verwezen wordt in de tweede alinea van het bovenstaande citaat uit de bestreden beslissing”, wordt in concreto nagegaan of er sprake is van schade aan de in het VEN-gebied “Kleidaal” aanwezige bestaande vegetaties. Hierin wordt tot de conclusie gekomen dat er geen natuurschade is. Uit dit stuk blijkt dus dat de beperkte bijdrage van ISVAG geen schade aan de concrete natuurwaarden in het betrokken VEN-gebied kan veroorzaken. Vermits er geen schade te verwachten valt, is er logischerwijze geen sprake van onvermijdbare en/of onherstelbare schade. Dit wordt ook als zodanig vermeld in de voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen bestreden omgevingsvergunning.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen geeft bij de beoordeling van het tweede onderdeel van het eerste middel evenwel een verkeerde lezing en draagwijdte aan de bestreden omgevingsvergunning en voormelde nota van 18 oktober 2022 waar hij ervan uitgaat dat uit de bestreden omgevingsvergunning blijkt dat het project (beperkte) “schade” in de zin van artikel 26bis, §1, Natuurdecreet kan veroorzaken aan de in het VEN-gebied aanwezige vegetaties. Hij gaat er daarentegen vanuit dat in de bestreden beslissing gesteld zou worden dat het project “beperkte stikstofdeposities zou hebben tijdens de proefduur en er dus slechts beperkte schade zou worden toegebracht aan het VEN-gebied door de activiteiten van de tussenkomende partij”. Uit de bestreden omgevingsvergunning blijkt echter dat de vergunningverlenende overheid van oordeel is dat de beperkte stikstofdepositie “geen invloeden van verzuring of vermisting” kan veroorzaken aan de in het VEN-gebied aanwezige natuurwaarden en de beperkte bijdrage van ISVAG dus geen schade kan veroorzaken die onherstelbaar is. Hierdoor worden de bewijskracht van de vermelde nota en de bestreden omgevingsvergunning miskend. De Raad voor Vergunningsbetwistingen geeft immers een lezing aan artikel 26bis, §1, Natuurdecreet die er in bestaat dat door de vaststelling in abstracto dat het project beperkte stikstofdeposities met zich mee zal meebrengen ook vaststaat dat het project “schade” kan veroorzaken in de zin van deze bepaling en dit niettegenstaande uit de in concreto doorgevoerde verscherpte natuurtoets, waarbij de impact op de concrete aanwezige natuurwaarden wordt onderzocht, blijkt dat het project geen schade en dus ook geen onherstelbare en/of onvermijdbare schade kan veroorzaken.

De Raad van State moet als cassatierechter tot slot het middel onderzoeken waarin wordt opgeworpen dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen als bestuursrechter bij de beoordeling van de bestreden vergunningsbeslissing de motiveringswet zou hebben geschonden, zonder dat de Raad van State zich daarbij in de plaats van de Raad voor Vergunningsbetwistingen kan stellen om zelf, in tweede instantie, te oordelen of het bestuur al dan niet de motiveringswet heeft geschonden.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat een bestuur zich op afdoende wijze dient te informeren over alle relevante elementen om met kennis van zaken een beslissing te

kunnen nemen en deze belangen tegen elkaar afwegen in het licht van het doel van het besluit. De Raad van State moet als cassatierechter het middel onderzoeken waarin wordt opgeworpen dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen als bestuursrechter bij de beoordeling van de bestreden vergunningsbeslissing de inhoud van dat beginsel zou hebben geschonden, zonder dat de Raad van State zich daarbij in de plaats van de Raad voor Vergunningsbetwistingen kan stellen om zelf, in tweede instantie, te oordelen of het bestuur al dan niet zorgvuldig heeft gehandeld zoals door de verzoekende partijen werd aangevoerd voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Met miskenning van artikel 26bis, § 1, eerste lid, Natuurdecreet en de bewijskracht van de omgevingsvergunning komt de Raad voor Vergunningsbetwistingen aldus ten onrechte tot het besluit dat de bij hem bestreden beslissing niet op zorgvuldige en afdoende wijze oordeelt dat er, anders dan het Agentschap voor Natuur en Bos adviseert, sprake is van herstelbare schade en werd genomen met miskenning van artikel 4.3.3. VCRO.

Waar de Raad voor Vergunningsbetwistingen bij de beoordeling van het tweede onderdeel van het eerste middel (pg. 33, laatste alinea van het arrest) aangeeft dat het instrument van de proefvergunning onrechtmatig gebruikt zou worden en daarbij verwijst naar de beoordeling van het vierde middel, kan verwezen worden naar het vierde cassatiemiddel dat gericht is tegen de beoordeling van het vierde middel uit het bestreden arrest. Hieruit blijkt dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet schendt vermits deze bepaling niet uitsluit dat een proefvergunning wordt afgeleverd om verder studiewerk te verrichten en te bepalen hoe de hinder verder kan worden gereduceerd.

In de memorie van antwoord wijzen de verwerende partijen erop dat de in artikel 26bis, § 1, eerste lid, Natuurdecreet voorziene verscherpte natuurtoets een drievoudige toets inhoudt. Er moet worden nagegaan of:

- er schade kan optreden aan de natuur ten gevolge van het aangevraagde project;
- die schade onvermijdelijk is;
- die schade herstelbaar is.

Het eerste middelonderdeel is gebaseerd op een volledig verkeerde lezing van het bestreden arrest. Verzoekende partij argumenteert immers dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen ervan uitgaat dat de vaststelling dat het bestreden project tot stikstofdeposities zal leiden tijdens de proefduur van twee jaar, ipso facto betekent dat het project ook beperkte schade zal toebrengen aan de natuur in de zin van artikel 26bis, §1 eerste lid van het Natuurdecreet. Dit is volledig onjuist. De Raad voor Vergunningsbetwistingen komt niet tot de conclusie dat er een beperkte schade zou worden toegebracht door de exploitatie van de afvalverbrandingsoven, simpelweg omdat er stikstofdeposities zullen zijn ten gevolge van de exploitatie van het aangevraagde project. Hierbij verwijst de Raad voor Vergunningsbetwistingen naar de adviezen van het Agentschap voor Natuur en Bos waarin meermaals uitgebreid gemotiveerd werd waarom ook beperkte stikstofdeposities tot onherstelbare schade kunnen leiden. In de bestreden beslissing van de verzoekende partij wordt tevens het volgende gesteld, wat wordt bijgetreden in het bestreden arrest:

“Maatschappelijke evoluties en beslist beleid zullen zorgen voor een daling zake de NOx emissies en -deposities. Deze daling zet zich onder andere in op het verkeer zoals ook aangehaald door ISVAG. De verkeersader A 12 is de grootste bron van stikstofemissies en -deposities. De beperkte bijdrage van ISVAG zal in de toekomst dan ook worden gecompenseerd door de dalende NOx-deposities ingevolge van de maatschappelijke evoluties en beslist beleid. De schade is dus herstelbaar.

(...)

Gelet op de beperkte bijdrage die ISVAG heeft ten opzicht ervan het VEN-gebied, de ligging van de bestaande installatie langs de A12 en de gegenereerde emissies afkomstig van deze verkeersader en het feit dat het hier om een bestaande installatie gaat, kan een proeftermijn van 2 jaar toegestaan worden. De beperkte stikstofdeposities van het project (namelijk 0.70% (vermesting) en 0.87% (verzuring aan de KDW's) kunnen zeker worden aangemerkt als herstelbaar voor deze uiterst beperkte proeftijd van 2 jaar waarvoor deze vergunning wordt verleend.”

De vergunningverlenende overheid, die in deze procedure de verzoekende partij is, stelde dus in haar beslissing zelf vast dat er sprake was van ‘onvermijdelijke schade’ in de zin van artikel 26bis, §1, eerste lid, Natuurdecreet. De Raad voor Vergunningsbetwistingen stelde dat er schade aan de natuur zou kunnen ontstaan ten gevolge van het aangevraagde project op basis van de herhaaldelijke en uitgebreide beoordelingen van het Agentschap voor Natuur en Bos, een instantie die een expert is in deze materie, en de erkenning van dit feit door de verzoekende partij in de huidige procedure toen die optrad als vergunningverlenende overheid met betrekking tot deze aanvraag. Beide standpunten waren gebaseerd op in concreto onderzoek van de mogelijke effecten van de verwachte stikstofdeposities. De Raad voor Vergunningsbetwistingen gaat dus niet uit van een verkeerde rechtsopvatting van artikel 26bis, §1, Natuurdecreet, aangezien hij nooit de stelling heeft ingenomen waarvan de verzoekende partij beweert dat hij ze heeft ingenomen. Hij kon bijgevolg rechtsgeldig oordelen dat de vergunningverlenende overheid bij het verlenen van de bestreden omgevingsvergunning niet op zorgvuldige en afdoende wijze heeft geoordeeld dat er sprake is van ‘herstelbare schade’ in de zin van artikel 26bis, §1, eerste lid, Natuurdecreet en dat de bestreden omgevingsvergunning genomen werd met miskenning van artikel 4.3.3. VCRO.

Met betrekking tot het tweede onderdeel stellen de verwerende partijen dat de geschonden geachte bepalingen van het Oud en Nieuw Burgerlijk Wetboek aangaande de bewijskracht van akten inhouden dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen geen inhoud aan een geschrift mag toekennen die dit geschrift niet bevat. Deze regelgeving houdt dus in dat, indien de Raad voor Vergunningsbetwistingen verwijst naar de inhoud van een document, zij de inhoud van dit document correct moet weergeven. Deze regelgeving heeft echter niet tot gevolg dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen het eens moet zijn met de inhoud van elke akte waarnaar zij verwijst in haar arresten. De Raad voor Vergunningsbetwistingen mag dus een afwijkend standpunt innemen. Dit kan ook niet anders. Indien hij de bewijswaarde van een akte zou schenden, als hij een standpunt uit een akte niet volgt, zou hij zijn taak op geen enkele wijze kunnen uitoefenen. Het is net zijn taak om te oordelen of de vergunningverlenende overheid haar beslissing heeft genomen in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving. Indien de Raad voor Vergunningsbetwistingen daarbij geen enkel standpunt van de vergunningverlenende overheid zou mogen tegenspreken, of indien hij de beoordeling die in elk advies waarnaar hij verwijst zou moeten volgen, ook al zijn enkele adviezen tegenstrijdig, zou hij geen enkel arrest meer kunnen vellen. De betrokken bepalingen verplichten enkel tot het correct weergeven van de standpunten die in de betreffende documenten worden ingenomen.

Ook dit middelonderdeel is aldus gebaseerd op een volledig onjuiste lezing van het bestreden arrest en het verkeerd weergeven van de beslissing die door middel van het arrest werd vernietigd. Wat de nota van de mer-deskundige biodiversiteit van 18 oktober 2022 betreft, moet worden vastgesteld dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet eens verwijst naar dit document bij zijn bespreking van het tweede onderdeel van het eerste middel. De enige verwijzing gebeurt indirect omdat dit rapport besproken wordt in een citaat van de Raad voor Vergunningsbetwistingen uit de bestreden beslissing (pg. 30-31).

De Raad voor Vergunningsbetwistingen vermeldt zelf niets over de inhoud van de nota van de mer-deskundige biodiversiteit. Bijgevolg kan de Raad voor Vergunningsbetwistingen dan ook de akte niet “doen liegen”. Het is immers onmogelijk om een verklaring toe te schrijven aan een geschrift waarnaar men verwijst, indien men niet eens verwijst naar dat geschrift. Nergens wordt beweerd dat de mer-deskundige van mening was dat de stikstofdeposities ten gevolge van het aangevraagde project wel schade zouden veroorzaken aan de natuur in de zin van artikel 26bis, §1, Natuurdecreet. De Raad voor Vergunningsbetwistingen is het enkel niet eens met de conclusie van de mer-deskundige, en sluit zich aan bij het andersluidende standpunt van het Agentschap voor Natuur en Bos en zelfs het standpunt van de vergunningverlenende overheid, met betrekking tot het mogelijk ontstaan van schade aan de natuur. De Raad voor Vergunningsbetwistingen kan in het licht van de geschonden geachte bepalingen inzake bewijs niet worden verplicht om elk standpunt uit documenten waarnaar ze verwijst in haar beslissing te volgen. Gelet op de vaak tegenstrijdige standpunten in omgevingsvergunningsdossiers, zou dit zijn opdracht onmogelijk maken.

Wat het besluit tot toekenning van de omgevingsvergunning betreft, dat het voorwerp was van de vernietigingsprocedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, moeten verwerende partijen concluderen dat verzoekende partij de inhoud van dit besluit volledig verkeerd voorstelt en interpreteert. De Raad voor Vergunningsbetwistingen verwijst expliciet naar deze vergunningsbeslissing, maar ze stelt de inhoud van deze beslissing volledig correct voor. In de vergunningsbeslissing, waartegen het vernietigingsberoep voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen werd ingesteld, stelt de vergunningverlenende overheid (verzoekende partij) expliciet vast dat er toch sprake was van ‘onvermijdelijke schade’ in de zin van artikel 26bis, §1, eerste lid, Natuurdecreet.

In haar verzoekschrift gaat verzoekende partij er echter vanuit dat er geen schade kan worden veroorzaakt die onherstelbaar is. Dit is in tegenspraak met de door verzoekende partij genomen vergunningsbeslissing en volledig fout. Eerst wordt gesteld dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet kan afleiden uit de bestreden beslissing dat er schade zou worden toegebracht aan het VEN-gebied door de activiteiten van ISVAG, om dan één alinea verder zelf te stellen dat uit de omgevingsvergunning blijkt dat het project geen schade kan veroorzaken die onherstelbaar is. De verzoekende partij stelt dus zelf dat er wel kan afgeleid worden dat er schade is, maar niet dat deze niet herstelbaar zou zijn. Het bestaan van de schade, waarvan beweerd wordt dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen ze niet mag afleiden uit de vernietigde omgevingsvergunning, wordt door de verzoekende partij echter zelf afgeleid uit dit besluit. Het bestreden arrest miskent artikel 26bis, § 1, eerste lid, Natuurdecreet dan ook niet door te oordelen dat uit de vaststelling dat er beperkte stikstofdeposities te verwachten zijn, blijkt dat er een beperkte schade zou kunnen worden toegebracht aan het VEN-gebied. Met deze beoordeling interpreteert de Raad voor Vergunningsbetwistingen artikel 26bis, § 1, Natuurdecreet niet op zulke wijze dat door de vaststelling in abstracto dat het project beperkte stikstofdeposities met zich mee zal brengen, het ook vaststaat dat het project schade zal veroorzaken in de zin van deze bepaling. Deze beoordeling vindt haar basis in de adviezen van het Agentschap voor Natuur en Bos en het besluit van de vergunningsverlener (verzoekende partij), waarin, na concreet onderzoek, geconcludeerd wordt dat, ondanks de beperkte aard van de stikstof, niet kan uitgesloten worden dat er (beperkte) schade kan ontstaan en bijgevolg dat er schade kan ontstaan ten gevolge van de aangevraagde exploitatie, zoals voorzien in artikel 26bis, § 1, Natuurdecreet. Hierdoor wordt de motiveringsplicht evenmin geschonden. De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft zich zorgvuldig geïnformeerd en zijn beslissing gebaseerd op een correcte interpretatie van de aan haar voorgelegde documenten.

In de memorie van wederantwoord geeft verzoekende partij nog volgende repliek:

“30. In de memorie van antwoord stellen de verwerende partijen in cassatie dat het principe van de bewijskracht van de akte zou betekenen dat indient de RvVb verwijst naar de inhoud van een document, zij de inhoud van dit document correct moet weergegeven. Het principe van de bewijskracht van de akte heeft volgens verwerende partijen in cassatie niet tot gevolg dat de Raad het eens moet zijn met de inhoud van elke akte. Het luidt dat de Raad een andersluidend standpunt mag innemen.

Dit is echter het punt niet van de verzoekende partij. Het punt is dat de RvVb er in het hoger geciteerde punt 4.3. van het bestreden arrest vanuit gaat dat in de bestreden beslissing gesteld zou worden dat het project “slechts beperkte stikstofdeposities zou hebben tijdens de proefduur en er dus slechts beperkte schade zou worden toegebracht aan het VEN-gebied door de activiteiten van de tussenkomenende partij”, terwijl uit de nota van de MER-deskundige biodiversiteit van 18 oktober 2022 en de omgevingsvergunning blijkt dat er geen invloed is op de daadwerkelijk in het VEN-gebied aanwezige natuurwaarden, waardoor er geen sprake is van schade, en dus ook geen beperkte schade zoals de RvVb stelt. A fortiori is er geen sprake van onvermijdbare en onherstelbare schade.

Door uit de feitelijke vaststelling dat het project beperkte stikstofdeposities veroorzaakt in het VEN-gebied af te leiden dat er ook “beperkte schade” wordt toegebracht, miskent de RvVb de bewijskracht van deze akten. De RvVb leest immers iets in de nota van de MER-deskundige en de omgevingsvergunning wat er niet in te lezen staat (cf. ook eerste middelonderdeel wat de omgevingsvergunning betreft) en doet deze akten dus “liegen”.

Bovendien miskent de RvVb hierdoor ook artikel 26bis, §1 van het Natuurdecreet (cf. eerste middel).

31. De verwerende partijen in cassatie zijn verder weinig consequent waar ze stellen dat het onmogelijk zou zijn dat de RvVb de nota van de MER-deskundige biodiversiteit zou doen “liegen” omdat de RvVb er niets over vermeldt.

Onder het eerste onderdeel van het eerste middel argumenteren de verzoekende partijen zelf dat de RvVb tot de conclusie komt dat er sprake is van een “beperkte schade” op basis van de omgevingsvergunning (pg. 15-16 van de memorie van antwoord).

Welnu, in die omgevingsvergunning wordt net onder verwijzing naar de nota van de MER-deskundige en in antwoord op het advies van het Agentschap Natuur en Bos aangegeven dat de in het VEN-gebied aanwezige vegetaties “ongevoelig” zijn voor de stikstofdepositie en dat uit veldonderzoek blijkt dat er “geen invloeden van verzuring of vermesting” merkbaar zijn (zie ook eerste onderdeel van het eerste middel).

Door te oordelen dat er wel sprake is van “beperkte” schade, miskent de RvVb dus de bewijskracht van de nota van de MER-deskundige biodiversiteit van 18 oktober 2022 alsook van de omgevingsvergunning.

32. Op pagina 19 van de memorie van antwoord (bovenaan) wordt nog gesteld dat verzoekende partij in het daar aangehaalde citaat uit het verzoekschrift dat de beperkte bijdrage van ISVAG “geen schade kan veroorzaken die onherstelbaar is” zichzelf zou tegenspreken. Hierin zou volgens verwerende partijen gesteld worden dat er wel schade is, maar dat deze niet herstelbaar is.

Dit is uiteraard niet juist. Opnieuw gaat verzoekende partij eraan voorbij dat wanneer een project geen schade kan veroorzaken aan de daadwerkelijk in het VEN-gebied aanwezige natuurwaarden, er evident ook sprake is van onvermijdbare en onherstelbare schade. Als er geen schade is, is het per definitie dus ook zo dat het project geen schade kan veroorzaken die onherstelbaar is.

Uit de zinsnede dat het project “geen schade kan veroorzaken die onherstelbaar is”, kan dus niet afgeleid worden dat er wel schade zou zijn. De verwerende partijen maken hier dus dezelfde redeneerfout als onder het eerste onderdeel van het eerste middel.”

Bespreking

De in het middel geschonden geachte bepalingen luiden als volgt:

“Artikel 26bis

§ 1 De overheid mag geen toestemming of vergunning verlenen voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken.

Als voor een activiteit een kennisgeving of melding aan de overheid vereist is, dient door de kennisgever worden aangetoond dat de activiteit geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken. Wanneer de kennisgever dit niet gedaan heeft, dient de betrokken overheid zelf te onderzoeken of de activiteit onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken. Wanneer dit het geval is, wordt dit door de overheid aan de kennisgever medegedeeld bij ter post aangetekende brief binnen de eventuele wachtermijn voor het uitvoeren van de activiteit voorzien in de wetgeving in het kader waarvan de kennisgeving of de melding gebeurt of bij gebreke daaraan binnen dertig dagen na de kennisgeving of melding. De kennisgever mag pas starten met de uitvoering van de betrokken activiteit wanneer voormelde termijn verstreken is zonder dat hij een voormeld bericht van de overheid heeft ontvangen.

De Vlaamse regering kan bepalen hoe moet aangetoond worden dat een activiteit geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken.
(...)”

“Afdeling 1. Bewijs door ondertekend geschrift

Onderafdeling 1. Authentieke akte

Artikel 8.15 Drager van de authentieke akte

De authentieke akte mag op elke drager geplaatst worden, mits ze opgemaakt en bewaard wordt overeenkomstig de door de wet of de Koning, bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, bepaalde voorwaarden.

(...)

Onverminderd de in het tweede lid bedoelde voorwaarden is een gekwalificeerde elektronische handtekening zoals bedoeld in artikel 3, 12° van de Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG vereist voor de authentieke akten die door een openbare of ministeriële ambtenaar in gedematerialiseerde vorm zijn opgemaakt, verleden of betekend.

De hoedanigheid van de ondertekenaar dient steeds te kunnen worden gecontroleerd aan de hand van een bij wet bepaalde authentieke gegevensbank.”

“Artikel 8.16 Onregelmatige authentieke akte

Een akte die, uit hoofde van onbevoegdheid of onbekwaamheid van de openbare of ministeriële ambtenaar of uit hoofde van een gebrek in de vorm, geen authentieke akte is, geldt als onderhandse akte indien zij door de partij of partijen ondertekend is.”

“Artikel 8.17 Wettelijke bewijswaarde van de authentieke akte

Een authentieke akte levert tot betichting van valsheid een bewijs op van wat de openbare of ministeriële ambtenaar persoonlijk heeft verricht of vastgesteld, zonder dat

het voor partijen mogelijk is om daarvan af te wijken. Iedere overeenkomst die afwijkt van deze regel is nietig.

In geval van betichting van valsheid kan de rechter de uitvoering van de akte schorsen.

Een authentieke akte levert een volledig bewijs op van de overeenkomst die erin is vervat tussen de partijen en ten aanzien van hun erfgenamen en rechtverkrijgenden.”

“Onderafdeling 2. Onderhandse akte

Artikel 8.18 Wettelijke bewijswaarde van de onderhandse akte

Een onderhandse akte levert een bewijs op van de overeenkomst die erin is vervat tussen de ondertekenaars van de akte en ten aanzien van hun erfgenamen en rechtverkrijgenden.”

“Artikel 4.3.3

Indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, of indien dergelijke strijdigheid manifest reeds uit het aanvraagdossier blijkt, wordt de vergunning geweigerd of worden in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving.

Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder “direct werkende normen” verstaan: supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is.”

“Artikel 2

De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd.”

“Artikel 3

De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen.
Zij moet afdoende zijn.”

De geschonden geachte bepalingen van het (oud) Burgerlijk Wetboek, de artikelen 1319, 1320 en 1322, die deel uitmaakten van de Titel “Contracten of verbintenissen uit overeenkomst in het algemeen” waren zij op het ogenblik dat het bestreden arrest werd uitgesproken niet langer van kracht¹ en zij werden vervangen door de overeenstemmende bepalingen van het Nieuw Burgerlijk Wetboek, zoals hierboven geciteerd.

De bewijskracht van een akte wordt miskend door de rechter die aan die akte een uitlegging geeft die met de bewoordingen ervan onverenigbaar is. De schending van de bewijskracht van een akte betreft niet de juridische of feitelijke gevolgtrekking die de rechter uit de akte maakt zonder miskening van de draagwijdte ervan.²

De wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ is niet van toepassing op rechtsprekende organen zoals de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Als cassatierechter kan de Raad van State wel onderzoeken of de Raad voor Vergunningsbetwistingen de draagwijdte van de bepalingen van deze wet heeft

¹ Deze bepalingen werden opgeheven op 1 november 2020.

² RvS 29 september 2025, nr. 264.354, ECLI:BE:RVSC:2025:ARR.264.354; RvS 16 mei 2024, nr. 259.759; RvS 23 december 2023, nr. 252.536; RvS 16 februari 2016, nr. 233.833.

geschonden bij de beoordeling of het besluit dat voor hem werd bestreden, aan die bepalingen voldoet.³

De Raad voor Vergunningsbetwistingen is een administratief rechtcollege als bedoeld in artikel 14, § 2, Gecoördineerde Wetten op de Raad van State, waarop het zorgvuldigheidsbeginsel, een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, niet van toepassing is.⁴

In het bestreden arrest stelt de Raad voor Vergunningsbetwistingen met betrekking tot de in dit middel geuite kritiek vast dat in essentie kritiek wordt geuit op de verscherpte natuurtoets. Volgens hem slaagt het bestreden project er niet in om elke kans op onvermijdbare en onherstelbare schade uit te sluiten en worden de ongunstige adviezen van het Agentschap voor Natuur en Bos niet weerlegd. Nadat de excepties die werden opgeworpen door ISVAG werden verworpen, vervolgt hij als volgt:

“3.1.

Luidens artikel 26bis, §1, eerste lid Natuurdecreet mag de overheid geen toestemming of vergunning verlenen voor een activiteit "die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken".

De parlementaire voorbereiding van die bepaling licht toe dat "vermijdbare schade" begrepen moet worden als "die schade die kan vermeden worden door de activiteit op een andere wijze uit te voeren (bvb. met andere materialen, op een andere plaats, ...)". Onvermijdbare schade is "de schade die men hoe dan ook zal veroorzaken, op welke wijze men de activiteit ook uitvoert". Onvermijdbare schade die hersteld kan worden, mag worden veroorzaakt. Herstel staat voor "een herstel van de schade (...) op de plaats van beschadiging met een kwantitatief en kwalitatief gelijkaardige habitat als deze die er voor de beschadiging aanwezig was" (Parl. St. VI. Parl. 2001-02, nr. 967/1, 17, 20).

Uit de tekst van artikel 26bis, §1, eerste lid van het Natuurdecreet blijkt dat alleen al de kans op onvermijdbare en onherstelbare schade voldoende is om een vergunning te weigeren. Er mag daarover dan ook geen onzekerheid bestaan. De decretale bepaling kent geen drempel waaronder onvermijdbare en onherstelbare schade toegelaten is. Het toepassingsgebied ervan blijft niet beperkt tot handelingen die binnen de afbakening van het VEN verricht worden. Het principiële verbod treft ook activiteiten die plaatsvinden buiten het VEN, en onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kunnen veroorzaken.

3.2.

Als uit de verplicht in te winnen adviezen of uit het aanvraagdossier blijkt dat het aangevraagde strijdig is met "direct werkende normen", moet de vergunning worden geweigerd of moeten in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen worden opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving. Onder "direct werkende normen" wordt verstaan: "supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is" (artikel 4.3.3 VCRO).

Artikel 26bis, §1 van het Natuurdecreet is een wetskrachtige norm die op zichzelf volstaat om toepasbaar te zijn zonder de noodzaak tot verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging en valt dus onder de noemer van een 'direct werkende norm' in de zin van artikel 4.3.3 VCRO.

3.3.

³ RvS 25 april 2024, nr. 259.631, ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.631; RvS 5 oktober 2023, nr. 257.548; RvS 12 oktober 2012, nr. 220.989.

⁴ RvS 18 januari 2013, nr. 222.143; RvS 16 mei 2014, nr. 227.431; RvS 2 juli 2014, nr. 227.966.

Om te voldoen aan de plicht tot formele en materiële motivering moet een vergunningverlenende overheid de met de verscherpte natuurtoets (VEN-toets) verband houdende redenen vermelden waarop ze haar beslissing steunt, zodat een belanghebbende met kennis van zaken de beslissing kan aanvechten. De in de bestreden beslissing opgegeven motieven moeten bovendien afdoende zijn.

Deze motiveringsverplichting houdt in dat er voor de genomen administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld en dat de motieven pertinent moeten zijn en de beslissing naar recht moeten kunnen verantwoorden. Deze motieven moeten in de bestreden beslissing uitdrukkelijk vermeld worden.

Bovendien volgt uit het zorgvuldigheidsbeginsel dat een vergunningverlenende overheid, zoals de verwerende partij, haar beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit houdt in dat de beslissing moet steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Uit de beoordeling en de stukken van het dossier moet blijken dat er rekening is gehouden met de effecten van de aanvraag op de natuurwaarden.

Hoewel de Raad in het kader van het hem opgedragen legaliteitstoezicht slechts beschikt over een marginale toetsingsbevoegdheid, moet hij nagaan of de bestreden beslissing steunt op een correcte feitenvinding, of ze genomen is na een zorgvuldig onderzoek van alle aspecten van de aanvraag, en niet kennelijk onredelijk is, rekening houdend met alle voorliggende gegevens en adviezen.”

Vervolgens worden in het bestreden arrest het bij de aanvraag gevoegde project-mer (gedeeltelijk), de versterkingsnota van 1 juli 2022 (gedeeltelijk), het ongunstige advies van het Agentschap voor Natuur en Bos van 13 oktober 2022, de replieknota van ISVAG hierop, het ongunstig advies van het Agentschap voor Natuur en Bos van 20 oktober 2022, een nieuwe replieknota van ISVAG en de beoordeling van verzoekende partij in de bestreden beslissing weergegeven of vermeld.

Het bestreden arrest vervolgt als volgt:

“4.3.

In de bestreden beslissing situeert de verwerende partij de bedrijfssite "in de onmiddellijke nabijheid" van het VEN-gebied 'Het Kleidaal'. Het VEN-gebied ligt ten zuidwesten van de ISVAG-site.

De verwerende partij besluit in de bestreden beslissing dat de beperkte stikstofdeposities van het project door de beperkte proeftijd van twee jaar kunnen worden aangemerkt als herstelbare schade. Ze wijst hierbij op de beperkte bijdrage van het aangevraagde, op de ligging van de bestaande installatie langs de A12 en de gegenereerde emissies die hiervan afkomstig zijn en op het feit dat het gaat om een bestaande installatie.

Volgens de verwerende partij heeft het bestreden project slechts een beperkte bijdrage ten opzichte van het VEN-gebied, waarbij ze ook wijst op de achtergrondconcentratie afkomstig van het verkeer op de A12. De bestreden beslissing gaat hiermee echter voorbij aan het feit dat artikel 26bis, §1, eerste lid van het Natuurdecreet geen expliciete schadedrempel bevat.

Dat het bestreden project slechts beperkte stikstofdeposities zou hebben tijdens de proefduur en er dus slechts beperkte schade zou worden toegebracht aan het VEN-gebied door de activiteiten van de tussenkomende partij, betekent bijgevolg niet dat deze schade niet in rekening zou moeten worden gebracht of per definitie herstelbaar zou zijn. De (hoge) achtergrondconcentratie toeschrijven aan de A12 doet op zich dan ook niet anders besluiten. De verwerende partij verduidelijkt verder niet waarom het feit dat het gaat om een bestaande installatie relevant is. Ook de verdere exploitatie van een

bestaande installatie mag immers geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan het VEN-gebied berokkenen.

De verwerende partij overweegt eveneens dat de beperkte bijdrage van het bestreden project in de toekomst zal worden gecompenseerd door de dalende NO_x-deposities als gevolg van maatschappelijke evoluties en beslist beleid. Bovenop hogervermelde vaststelling over de verwijzing naar de beperkte bijdrage van het bestreden project, maakt de verwerende partij ook hiermee niet voldoende concreet aannemelijk hoe deze dalende NO_x-depositie bijdraagt aan het vermogen om de schade aan de natuur ter plekke te herstellen in de zin van artikel 26bis van het Natuurdecreet. De verzoekende partijen stellen in dat verband terecht dat uit de bestreden beslissing of het aanvraagdossier ook niet blijkt dat er enige zekerheid bestaat dat het voorziene herstel zich zal voordoen en dat dit herstel zich zal voordoen op de plaats van beschadiging met een kwantitatief en kwalitatief gelijkaardige habitat als deze die er voor de beschadiging aanwezig was. Daarbij merkt ANB hierover op in zijn advies van 20 oktober 2022 dat een verwijzing naar een verbetering in de toekomst door de implementatie van het algemeen beleid of afname van de eigen emissies, zonder dat er een inschatting wordt gemaakt van de periode waarbinnen deze afname zal plaatsvinden of hoe groot de daling zal zijn en wat het effect op de totale depositie zal zijn, onvoldoende is als onderbouwing van de herstelbaarheid van de schade. De verwerende partij duidt in de bestreden beslissing niet waaruit dit eventuele herstel aan de natuur zou bestaan.

In de bestreden beslissing wordt overwogen dat tijdens de proefduur de nodige studies kunnen worden uitgevoerd waarin moet worden onderzocht welke "bijkomende, verdergaande emissiereducties nog kunnen worden gerealiseerd", zodat duidelijk wordt welk reductietraject voor NO_x zal worden gevolgd en welke aanpassingen hiervoor moeten gebeuren aan de installatie. Dat doet evenwel niet anders besluiten. Wat betreft het rechtmatig gebruik van het instrument van de proefvergunning kan alvast worden verwezen naar de beoordeling van het vierde middel. De verwerende partij verklaart niet nader hoe deze studies over een verdere emissiereductie zich verhouden tot de herstelbaarheid van de schade die het gevolg is van de exploitatie tijdens de proefduur. De opgelegde bijzondere milieuvorwaarden komen niet tegemoet het standpunt van ANB dat oordeelt dat er sprake is van onherstelbare schade.

In de mate dat de tussenkomende partij verwijst naar de evaluatienota van de MER-deskundige biodiversiteit die is gebaseerd op vijf terreinbezoeken, moet worden vastgesteld dat deze dateren van na het nemen van de bestreden beslissing (monitoringsperiode februari-juni 2023). De verwerende partij kon hiermee dan ook geen rekening houden in haar vergunningsbeslissing.

5.

Uit het voorgaande volgt dat de verwerende partij in de bestreden beslissing niet op zorgvuldige en afdoende wijze oordeelt dat er, anders dan ANB adviseert, sprake is van herstelbare schade. De verwerende partij verantwoordt niet op voldoende wijze dat de schade tijdens de duur van de proefperiode herstelbaar is. De bestreden beslissing is dan ook genomen met miskenning van artikel 4.3.3 VCRO.

Het tweede middelonderdeel is in de aangegeven mate gegrond.”

Eerste onderdeel

Uit de rechtspraak kan onder meer worden afgeleid dat overeenkomstig artikel 26bis, § 1, Natuurdecreet het vergunningverlenend bestuur geen toestemming of vergunning mag verlenen voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) kan veroorzaken. Deze verscherpte natuurtoets impliceert dat het vergunningverlenend bestuur onderzoekt welke de impact is voor de natuurwaarden in het VEN-gebied. Wanneer er onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN wordt veroorzaakt, kan er in beginsel geen vergunning

worden verleend. Tevens voorziet deze bepaling niet in een uitdrukkelijke schadedrempel. Elke vorm van onvermijdbare en onherstelbare schade moet derhalve in beginsel worden uitgesloten, dit in tegenstelling tot andere toetsingsinstrumenten, zoals de passende beoordeling uit artikel 36ter Natuurdecreet, waar sprake moet zijn van een “betekenisvolle” aantasting. In de mate de bestreden beslissing een voorwaarde bevat dat nog onderzoek moet worden uitgevoerd naar de mogelijke effecten en dat de maatregelen die eruit voortvloeien moeten worden nageleefd, kan dit geen verantwoording vormen om deze problematiek buiten beschouwing te laten, aangezien dit een niet-precieze voorwaarde betreft die door de begunstigde van de vergunning naar eigen visie kan worden ingevuld. In de mate het opgelegde bijkomende onderzoek moet worden goedgekeurd, is dergelijke voorwaarde eveneens onwettig want afhankelijk van een bijkomende beoordeling door de overheid.⁵

Alleen reeds de kans op onvermijdbare en onherstelbare schade is voldoende om een vergunning te weigeren. Er mag dienaangaande dan ook geen onzekerheid bestaan. Overeenkomstig het tweede lid van dezelfde bepaling moet de kennisgever in principe aantonen dat de activiteit geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken, en dient, wanneer de kennisgever dit heeft nagelaten, de betrokken overheid zelf te onderzoeken of de activiteit al dan niet onvermijdbare en onherstelbare schade kan veroorzaken. Het is dus niet aan de verzoekende partij (in casu de tegenstander(s) van de vergunningverlening) om aan te tonen dat de aangevraagde activiteit tot onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan leiden.⁶

De omstandigheid dat het perceel niet gelegen is in een VEN-gebied, zoals bedoeld in het Natuurdecreet, verhindert niet dat negatieve effecten kunnen worden veroorzaakt op een nabijgelegen VEN-gebied. Het is niet kennelijk onredelijk om met die negatieve effecten rekening te houden bij de beoordeling van een aanvraag, en de omstandigheid dat dit in het bestreden arrest gebeurt, leidt niet tot de schending van de bepalingen van het Natuurdecreet.⁷

Uit de bovenstaande motivering van het bestreden arrest blijkt dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen bij de beoordeling van het beroep is uitgegaan van een juiste lezing van artikel 26bis Natuurdecreet. Voorts blijkt uit de in het arrest geciteerde adviezen van het Agentschap voor Natuur en Bos dat sprake is van onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur. Daarbij wordt onder meer gewezen op de reeds overschreden kritische depositiewaarden (KDW) in het VEN voor de betrokken emissies. Bovendien wordt door de verwerende partijen terecht gewezen op de vaststellingen in de bestreden beslissing (van de verzoekende partij) dat de schade ten gevolge van de emissies herstelbaar is. De stelling van de verzoekende partij dat in casu geen sprake zou zijn van schade aan het VEN wordt aldus door haarzelf tegengesproken. Eveneens toont verzoekende partij niet aan dat de adviezen van het Agentschap voor Natuur en Bos, waarop de Raad voor Vergunningsbetwistingen zijn oordeel baseert, geen in concreto-beoordeling uitmaken. Met name wordt nergens aannemelijk gemaakt dat de KDW in het VEN al niet zouden zijn overschreden.

Het eerste onderdeel is ongegrond.

Tweede onderdeel

De Raad voor Vergunningsbetwistingen miskent de bewijskracht van een akte indien hij aan een geschrift, waarnaar hij uitdrukkelijk verwijst, een uitlegging geeft die

⁵ Zie RvVb 28 juni 2016, nr. RvVb/A/1516/1298.

⁶ RvS 19 december 2024, nr. 261.811.

⁷ Zie RvS 6 februari 2025, nr. 262.272.

onverenigbaar is met de bewoordingen ervan, een verklaring toeschrijft die het geschrift niet bevat, dan wel ontkent dat dit geschrift een verklaring bevat die er wel in voorkomt.⁸

Uit de beoordeling in het bestreden arrest, onder randnummer 4.3, blijkt dat de argumenten waarop de verzoekende partij zich beroept om te beweren dat de bewijskracht van deze akten zou zijn miskend, correct worden weergegeven. Het loutere feit dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen, op basis van de adviezen van het Agentschap voor Natuur en Bos een andere mening toegedaan is, doet evenwel niet besluiten tot de miskening van de bewijskracht van deze documenten. Er wordt aan de betrokken documenten geen uitlegging gegeven die onverenigbaar is met hun inhoud.

Op basis van de gemaakte vaststellingen in het bestreden arrest beantwoordt dit arrest aan de rechterlijke motiveringsverplichting.

Een verdergaand onderzoek naar het bestaan van een al dan niet bestaande ((on)herstelbare) schade aan het VEN zou de Raad van State, als cassatierechter optredend, verplichten tot een feitenbeoordeling waartoe hij niet bevoegd is.

Het tweede onderdeel is ongegrond.

Het eerste cassatiemiddel is ongegrond.

Tweede middel

In een tweede middel, dat gericht is tegen de beoordeling van het eerste onderdeel van het tweede middel (beoordeling NO_x-emissie) door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet, artikel 94 Omgevingsvergunningsbesluit, artikel 5.3.1., 1^o, DABM, de formele motiveringsplicht zoals die vervat zit in artikel 4.1.7 DABM en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

In een eerste onderdeel stelt verzoekende partij dat artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet wordt geschonden doordat de Raad voor Vergunningsbetwistingen het eerste onderdeel van het tweede middel gegrond bevindt omdat de vergunningverlenende overheid nagelaten heeft om een concreet onderzoek te voeren naar de aanvaardbaarheid van de gezondheidsrisico's of hinder van de negatieve impact op de luchtkwaliteit en de gezondheid als gevolg van de hernieuwing van de bestaande afvalverbrandingsinstallatie, terwijl artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet met zich meebrengt dat de overheid tijdens de proefperiode kan nagaan welke hinder de ingedeelde inrichting met zich meebrengt en wat de effecten ervan zijn op de mens en het milieu en het bovendien inherent is aan de rechtsfiguur van de proefvergunning dat er op het ogenblik van het verlenen van de proefvergunning geen volwaardig concreet onderzoek gevoerd wordt naar de aanvaardbaarheid van de gezondheidsrisico's of hinder van de negatieve impact op de luchtkwaliteit en de gezondheid. Door te oordelen dat bij het afleveren van een proefvergunning een concreet onderzoek gevoerd moet worden naar de aanvaardbaarheid van het project overeenkomstig artikel 5.3.1. DABM miskent de Raad voor Vergunningsbetwistingen bovendien artikel 5.3.1., 1^o DABM in samenhang gelezen met artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet. Uit een samenlezing van beide bepalingen volgt immers dat de vraag of het project onaanvaardbare risico's of hinder voor de mens met zich meebrengt overeenkomstig artikel 5.3.1., 1^o DABM beoordeeld wordt op het ogenblik dat de

⁸ RvS 23 juni 2025, nr. 263.685.

vergunningverlenende overheid overeenkomstig artikel 69, § 2, Omgevingsvergunningsdecreet en artikel 94 Omgevingsvergunningsbesluit vóór het verstrijken van de proeftermijn een beslissing neemt over de verdere exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit.

In de verdere toelichting bij dit onderdeel wijst verzoekende partij erop dat een “project” in artikel 2, eerste lid, 8, Omgevingsvergunningsdecreet wordt omschreven als ‘het geheel van elementen of minstens één ervan die onderworpen zijn aan de vergunnings- of meldingsplicht’, zoals voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten. Het “exploiteren” wordt in artikel 5.1.1, 5°, DABM gedefinieerd als “het installeren, in werking stellen, gebruiken of in stand houden van ingedeelde inrichtingen of het aanvangen en uitvoeren van ingedeelde activiteiten”. In de memorie van toelichting, bij artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet⁹, wordt vermeld dat bij de vergunning op proef tijdens de proefperiode de overheid kan nagaan welke hinder de ingedeelde inrichting met zich meebrengt en wat de effecten ervan zijn op de mens en het milieu. Overeenkomstig artikel 69, § 2, Omgevingsvergunningsdecreet dient de bevoegde overheid voor het verstrijken van de proeftermijn een beslissing over de verdere exploitatie van de inrichting te nemen, waarbij de aanvraag inzonderheid getoetst moet worden aan artikel 5.3.1. DABM. Bij het afleveren van een proefvergunning is de dag des oordeels dus niet het ogenblik waarop de omgevingsvergunning op proef wordt afgeleverd, maar wel het ogenblik waarop de vergunningverlenende overheid voor het verstrijken van de proeftermijn de beslissing over de verdere exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit neemt. Eisen dat een beoordeling hiervan dient te gebeuren bij het verlenen van de proefvergunning zou deze rechtsfiguur compleet miskennen en uithollen. Het is dus inherent aan de rechtsfiguur van de proefvergunning dat een omgevingsvergunning wordt afgeleverd zonder dat de hinder van de ingedeelde inrichting volledig bekend is of zonder dat de effecten ervan op de mens en het milieu volledig gekend zijn. Het nagaan welke hinder de ingedeelde inrichting met zich meebrengt en wat de effecten ervan zijn op de mens en het milieu, vormt immers net het voorwerp van de proefvergunning. Artikel 69 van het Omgevingsvergunningsdecreet vormt dus -bij wijze van een *lex specialis*- een decretaal voorziene uitzondering op artikel 5.3.1. DABM. Daarbij moet ook voor ogen gehouden worden dat artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet de mogelijkheid open laat om een omgevingsvergunning op proef te verlenen voor een bestaande inrichting die reeds sedert lange tijd geëxploiteerd wordt.

Gelet op de analoge regeling onder het Milieuvergunningsdecreet, wijst de verzoekende partij er tevens op dat de toepassing van de proefvergunning niet bij voorbaat wordt uitgesloten in bepaalde situaties, zolang in die situaties maar sprake is van onzekerheid over de aard en/of omvang van hinder en/of over de effectiviteit van opgelegde milieuvoorwaarden. Een proefvergunning kan niet enkel worden verleend om de effectiviteit van een reeds in die proefvergunning opgelegde concrete milieuvoorwaarde dadelijk op het terrein na te gaan, maar ook (en in tegenstelling tot wat het bestreden arrest oordeelt) om tijdens de proefperiode een studie uit te (laten) voeren die net tot doel heeft om na te gaan hoe een gekende hinderproblematiek – eventueel na aanpassing van het aanvraagdossier - kan worden beperkt. Dit is logisch en vloeit voort uit de systematiek van de proefvergunning zelf en uit de inpassing ervan binnen het geheel van de vergunningverleningsregels. De figuur van de proefvergunning zou dus volstrekt nutteloos zijn, minstens uitgehold worden, indien na uitvoering van een als bijzondere voorwaarde opgelegde studie geen rekening zou mogen worden gehouden met de resultaten daarvan om de uit de exploitatie afkomstige hinder te beperken met het oog op het bekomen van een definitieve vergunning.

In de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen blijkt dit ook te worden aanvaard waar een omgevingsvergunning op proef verleend kan worden zonder

⁹ Oorspronkelijk artikel 67.

dat vaststaat dat de hinder een aanvaardbaar niveau niet zal overschrijden tijdens de proefperiode. Door in het bestreden arrest te oordelen dat de verwerende partij nalaat om in de bestreden omgevingsvergunning die op proef wordt afgeleverd, een concreet onderzoek te voeren naar de aanvaardbaarheid van de gezondheidsrisico's en hinder van de inrichting en uit de proefvergunning de redenen niet blijken waarom de vergunningverlenende overheid de hinder aanvaardbaar acht, wordt de rechtsfiguur van de omgevingsvergunning op proef miskend. Door te vereisen dat bij het afleveren van een vergunning op proef reeds een onderzoek moet gevoerd worden naar de aanvaardbaarheid van het bestreden project overeenkomstig artikel 5.3.1. DABM, schendt de Raad voor Vergunningsbetwistingen artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet in samenhang gelezen met artikel 5.3.1. DABM.

In een tweede onderdeel stelt verzoekende partij doordat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de bestreden omgevingsvergunning op proef vernietigt omdat uit de motieven van de bestreden beslissing niet blijkt dat de verwerende partij een onderzoek heeft uitgevoerd naar de aanvaardbaarheid van het project terwijl uit een samenlezing van de artikelen 69 Omgevingsvergunningsdecreet, 94 Omgevingsvergunningsbesluit en 5.3.1., 1°, DABM volgt dat de vraag of het project onaanvaardbare risico's of hinder voor de mens met zich meebrengt overeenkomstig artikel 5.3.1., 1°, DABM beoordeeld wordt op het ogenblik dat de vergunningverlenende overheid overeenkomstig artikel 69, § 2, Omgevingsvergunningsdecreet voor het verstrijken van de proeftermijn een beslissing neemt over de verdere exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit zodat er op het ogenblik van het verlenen van de proefvergunning aldus niet in concreto formeel en materieel gemotiveerd moet worden of de hinder van het project tot een aanvaardbaar niveau kan worden gebracht voor mens en milieu.

In de verdere toelichting bij dit onderdeel stelt de verzoekende partij dat de bestreden omgevingsvergunning op proef wordt vernietigd omdat uit de motieven van de bestreden beslissing niet blijkt dat de verwerende partij een onderzoek heeft uitgevoerd naar de aanvaardbaarheid van het project wat betreft hinder voor mens en milieu. Hiermee miskent de Raad voor Vergunningsbetwistingen de draagwijdte van de formele motiveringsplicht en de materiële motiveringsplicht. Uit een samenlezing van artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet en 5.3.1., 1°, DABM volgt immers dat de vraag of het project onaanvaardbare risico's of hinder voor de mens met zich meebrengt overeenkomstig artikel 5.3.1., 1°, DABM beoordeeld wordt op het ogenblik dat de vergunningverlenende overheid overeenkomstig artikel 69, § 2, Omgevingsvergunningsdecreet voor het verstrijken van de proeftermijn een beslissing neemt over de verdere exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit zodat er op het ogenblik van het verlenen van de proefvergunning aldus per definitie niet in concreto formeel en materieel gemotiveerd moet worden of de hinder van het project tot een aanvaardbaar niveau kan worden gebracht voor mens en milieu.

Waar bij de beoordeling van het eerste onderdeel van het tweede middel (pg. 37, tweede alinea van het bestreden arrest) wordt aangegeven dat het instrument van de proefvergunning onrechtmatig gebruikt zou worden en daarbij wordt verwezen naar de beoordeling van het vierde middel, kan verwezen worden naar het vierde cassatiemiddel dat gericht is tegen de beoordeling van het vierde middel uit het arrest. Hieruit blijkt dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet schendt vermits artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet niet uitsluit dat een proefvergunning wordt afgeleverd om verder studiewerk te verrichten en te bepalen hoe de hinder verder kan worden gereduceerd.

In de memorie van antwoord stellen de verwerende partijen, met betrekking tot het eerste onderdeel, dat het gebrek aan onderzoek naar de hinderaspecten van de aangevraagde exploitatie en de impact op de leefomgeving zeer duidelijk wordt uiteengezet

in de bestreden beslissing (pg. 56-57). Het feit dat er geen enkel onderzoek is gebeurd door de vergunningverlenende overheid (verzoekende partij) wordt door haar ook niet ontkend. Verzoekende partij meent echter ten onrechte dat, gelet op de doelstelling van de proefvergunning, zij in haar hoedanigheid van de vergunningverlenende overheid geen enkel onderzoek had moeten voeren naar de aanvaardbaarheid van het vergunde project overeenkomstig artikel 5.3.1 DABM, dat nochtans een fundamentele doelstelling verwoordt, met name de plicht die op de vergunningverlenende overheid rust om na te gaan of de aan de omgevingsvergunningsplicht onderworpen handelingen en activiteiten kunnen plaatsvinden in omstandigheden die vanuit het oogpunt van de bescherming van de mens en het leefmilieu aanvaardbaar of toelaatbaar zijn.

Ook uit de bewoordingen van artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet blijkt dat een proefvergunning pas kan leiden tot een definitieve omgevingsvergunning op voorwaarde dat “de exploitatie na de proefperiode verder aanvaardbaar is voor de mens en het milieu”. Het gebruik van het woord ‘verder’ houdt hierbij in dat de proefvergunning enkel kan worden verleend mits zekerheid dat de exploitatie aanvaardbaar is voor mens en milieu en dat de latere, definitieve omgevingsvergunning enkel kan worden verleend als de impact “verder aanvaardbaar” blijkt te zijn. De proefvergunning is aldus geen vrijgeleide om te ontsnappen aan de verplichte beoordeling van de hindereffecten van een aanvraag en om aanzienlijke milieueffecten zonder meer te kunnen aanvaarden. Noch artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet, noch enige andere decretale bepaling rechtvaardigt dat bij het verlenen van een proefvergunning geen enkel onderzoek moet gebeuren naar de verwachte hinder die de aangevraagde exploitatie zal veroorzaken. Iedere andere interpretatie zou trouwens haaks staan op, en een ernstige schending uitmaken van, het beschermingsregime van de project-MER-regelgeving en het vermijden van onaanvaardbare risico's voor mens en milieu (cfr. artikel 4.1.7., artikel 4.3.1. en artikel 5.1.3. DABM).

In het licht van het zorgvuldigheidsbeginsel, het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen is het manifest onwettig, dan wel kennelijk onredelijk om een proefvergunning te verlenen voor een exploitatie waarvan het eigen studiewerk van de aanvrager aantoont dat er 100% zeker aanzienlijke effecten zullen ontstaan en er geen enkel onderzoek is gebeurd naar de effectiviteit van mogelijke milderende maatregelen. Een voorwaarde om de proefvergunning te verlenen is net dat er onderzoek moet gebeuren naar de meest effectieve milderende maatregelen vóór de aanvraag. Het ontbreken hiervan kan niet geredieerd worden door het uitvoeren van een proefvergunning waarin het uitvoeren van deze studies naar de meest effectieve maatregelen worden opgelegd. Artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet ontslaat de vergunningverlenende overheid niet van haar verplichting om de verwachte hinder en het effect hiervan op het leefmilieu op voorhand te onderzoeken.

De rechtspraak bevestigt dat een proefvergunning pas kan gebruikt worden om de precieze hinder en het effect hiervan op het leefmilieu te bepalen, indien hierover onduidelijkheid of onzekerheid bestaat. De voorwaarde van onduidelijkheid en onzekerheid betekent dus dat er wel eerst een concreet onderzoek moet gedaan worden naar de verwachte hinderaspecten van de aangevraagde exploitatie en de impact op de leefomgeving. Pas indien na onderzoek, er nog steeds enige onzekerheid is over de aanvaardbaarheid van de impact die het project zal hebben op de leefomgeving omwille van bepaalde variabelen, kan de proefvergunning gebruikt worden als instrument om de precieze hinder te beoordelen. Echter uit voorafgaand onderzoek moet de hinder worden verwacht aanvaardbaar te zijn.

Voorts is de proefvergunning het geëigende instrument om de effectiviteit van bepaalde exploitatievoorwaarden "op het terrein" uit te testen". Hieruit volgt dat er al concrete voorwaarden moeten zijn. De voorwaarde die een studie beveelt, kan niet concreet uitgetest worden op het terrein om zijn effectiviteit in het beheersen van milieueffecten te beoordelen. Om aan de doelstelling van een proefvergunning te voldoen hadden er concrete

maatregelen moeten worden opgenomen, waarbij al theoretisch onderzoek uitgevoerd was naar de verwachte effectiviteit, om dan via een proefvergunning na te gaan of deze ook effectief zijn in het beheersen van de milieueffecten tot een aanvaardbaar niveau, in de concrete situatie zoals deze zich op het terrein realiseert.

Het kan niet de bedoeling zijn dat proefvergunningen kunnen gebruikt worden om studies pas na de start van een exploitatie uit te voeren. Het doel van een omgevingsvergunning is net om de verwachte hinder en de impact op de leefomgeving op voorhand te onderzoeken, zodat projecten die onaanvaardbare hinder veroorzaken niet gerealiseerd worden. Pas indien theoretisch onderzoek op voorhand nog tot enige onzekerheid leidt over de aanvaardbaarheid van de hinder en de impact op de leefomgeving, kan een proefvergunning aanvaard worden. In het bestreden arrest wordt desbetreffend vastgesteld dat geen concreet onderzoek werd gevoerd naar de aanvaardbaarheid van de gezondheidsrisico's of de hinder van de (aanzienlijk) negatieve impact op de luchtkwaliteit en de gezondheid van de hernieuwing van de bestaande afvalverbrandingsinstallatie. Dit leidt tot de conclusie dat artikel 5.3.1 DABM, in samenhang gelezen met artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet en 94 Omgevingsvergunningsbesluit, niet geschonden wordt door de omgevingsvergunning te toetsen aan artikel 5.3.1 DABM. Het feit dat een proefvergunning verleend wordt, stelt de vergunningverlenende overheid dan ook niet vrij van de verplichting, bepaald in artikel 5.3.1 DABM, waaruit volgt dat er een concreet onderzoek moet gevoerd worden naar de aanvaardbaarheid van de hinderaspecten van de aangevraagde vergunning en de daaruit volgende impact op het leefmilieu, waaronder de gezondheidsrisico's.

Als reactie op het tweede middelonderdeel stellen de verwerende partijen het volgende:

“De beweerde schending van de formele en materiële motiveringsplicht vindt zijn grond in de stelling dat uit artikel 69 OVD zou volgen dat de vergunningverlenende overheid is vrijgesteld van de beoordeling van de hinderaspecten van een vergunningsaanvraag, zoals wordt vereist door artikel 5.3.1 DABM, bij het verlenen van een proefvergunning.

Zoals bij de weerlegging van het tweede onderdeel van het eerste middel uitvoerig werd aangetoond, is deze stelling onjuist, en geldt de verplichting die volgt uit artikel 5.3.1 DABM ook wanneer de vergunningverlenende overheid een proefvergunning verleent.

Bijgevolg heeft de RvVb ook haar formele en materiële motiveringsplicht niet geschonden.”

In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij bij het eerste onderdeel dat de verwerende partijen uitgaan van een volkomen verkeerde premisse. De NO_x-emissies werden in de omgevingsvergunning weldegelijk beoordeeld. In dat verband wordt verwezen naar de pagina's 20 -27 van de omgevingsvergunning. Tevens worden er bijzondere luchtmissiegrenswaarden opgelegd. Dit zijn dus juridisch bindende voorwaarden inzake (o.a.) NO_x die de hinder voor de mens en het milieu tot een aanvaardbaar niveau brengen. Deze passages uit de omgevingsvergunning en bijzondere voorwaarde worden ook aangehaald op pagina 50-55 van het bestreden arrest. Op het ogenblik van de beoordeling van de omgevingsvergunning bestond er echter onduidelijkheid of de jaargemiddelde emissiegrenswaarde voor NO_x van 100 mg/Nm³ gehaald zou kunnen worden, wat wordt vastgesteld in de omgevingsvergunning op pagina 25 (zie ook pg. 52 van het bestreden arrest). Tevens kan worden gewezen op de bijzondere voorwaarden 3 en 5. De vergunning werd dus op proef verleend om na te gaan of de emissiegrenswaarde van 100 mg/Nm effectief gehaald kon worden. De stelling die de verwerende partijen poneren in de memorie van antwoord als zou de vergunningverlenende overheid inzake NO_x geen enkel onderzoek

gevoerd hebben naar de hinderaspecten en de impact op de omgeving is dus volstrekt onjuist. Uit zowel de omgevingsvergunning als het arrest blijkt dat dit onjuist is.

Dit cassatiemiddel dient in deze context te worden gelezen. Volgens verzoekende partij kon de vergunningverlenende overheid in die context op grond van artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet een vergunning op proef verlenen en miskent de Raad voor Vergunningsbetwistingen dit artikel (en de overige in het middel aangehaalde artikelen) doordat hij het eerste onderdeel van het tweede middel gegrond bevindt omdat de vergunningverlenende overheid nagelaten heeft om een concreet onderzoek te voeren naar de aanvaardbaarheid van de gezondheidsrisico's of hinder van de negatieve impact op de luchtkwaliteit en de gezondheid als gevolg van de hernieuwing van de bestaande afvalverbrandingsinstallatie. Artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet brengt immers met zich mee dat de overheid tijdens de proefperiode kan nagaan welke hinder de ingedeelde inrichting met zich meebrengt en wat de effecten ervan zijn op de mens en het milieu en het bovendien inherent is aan de rechtsfiguur van de proefvergunning dat er op het ogenblik van het verlenen van de proefvergunning geen volwaardig concreet onderzoek gevoerd wordt naar de aanvaardbaarheid van de gezondheidsrisico's of hinder van de negatieve impact op de luchtkwaliteit en de gezondheid, zodat deze bepaling geschonden wordt.

Op pagina 22 van de memorie van antwoord bevestigen de verwerende partijen overigens zelf dat een proefvergunning gebruik kan worden om de hinder en het effect hiervan op het leefmilieu te bepalen indien hierover onduidelijkheid en onzekerheid bestaat, alsook om de effectiviteit van bepaalde exploitatievoorwaarden op het terrein uit te testen. Het verweer kan om die redenen niet bijgetreden worden.

Met betrekking tot het tweede onderdeel blijft de verzoekende partij bij haar standpunt zoals veruitwendigd wordt in het verzoekschrift.

Bespreking

De geschonden geachte bepalingen luiden als volgt:

“Artikel 69

§ 1 De bevoegde overheid kan voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit van een project waarvoor geen vergunningsplichtige stedenbouwkundige handeling is vereist, een omgevingsvergunning op proef verlenen voor minimaal zes maanden en ten hoogste twee jaar om na te gaan of de exploitatie na de proefperiode verder aanvaardbaar is voor de mens en het milieu.

§ 2 Voor het verstrijken van de proefperiode neemt de vergunningverlenende overheid een beslissing over de verdere exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit.

Als de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, geen beslissing neemt voor het verstrijken van de proefperiode, wordt de omgevingsvergunning geacht te zijn geweigerd.

Als de bevoegde overheid, vermeld in artikel 52, geen beslissing neemt voor het verstrijken van de proefperiode van een door haar verleende omgevingsvergunning op proef, wordt de bestreden beslissing uit eerste administratieve aanleg als definitief beschouwd.

§ 3 De Vlaamse Regering stelt de procedure vast voor de uitspraak na de proefperiode.”

“Artikel 94

Als een omgevingsvergunning op proef verleend is, neemt de vergunningverlenende overheid zonder verdere formaliteiten een definitieve beslissing over de verdere exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit voor de proefperiode verstreken is.

In het eerste lid wordt verstaan onder vergunningverlenende overheid: de overheid, vermeld in artikel 15 van het decreet van 25 april 2014.

In afwijking van het tweede lid wordt de overheid, vermeld in artikel 52 van het decreet van 25 april 2014, als de vergunningverlenende overheid beschouwd als ze in laatste administratieve aanleg over de vergunningsaanvraag een beslissing heeft genomen waarbij ze de omgevingsvergunning op proef vooreerst zelf heeft verleend of de beslissing uit eerste administratieve aanleg niet ongewijzigd heeft bevestigd.”

“Artikel 5.3.1

De vergunningverlenende overheid weigert de omgevingsvergunning voor het exploiteren van een ingedeelde inrichting of activiteit, als de exploitatie:

- 1° 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;
- 2° in strijd is met:
 - a) een wettelijke, decretale of reglementaire bepaling, ingesteld ter bescherming van de mens en het milieu tegen de risico's en de hinder, afkomstig van de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit, voor zover daarvan niet op geldige wijze kan worden afgeweken;
 - b) een stedenbouwkundig voorschrift of een verkavelingsvoorschrift, voor zover daarvan niet op geldige wijze kan worden afgeweken;
 - c) de goede ruimtelijke ordening.”

Het inmiddels opgeheven artikel 4.1.7 DABM luidde als volgt:

“Artikel 4.1.7.

De overheid houdt bij haar beslissing over de voorgenomen actie, en in voorkomend geval ook bij de uitwerking ervan, terdege rekening met het goedgekeurde rapport of de goedgekeurde rapporten en met de opmerkingen en commentaren die over het rapport of de rapporten werden uitgebracht.

Zij motiveert elke beslissing over de voorgenomen actie in het bijzonder op volgende punten :

- 1° de keuze voor de voorgenomen actie, een bepaald alternatief of bepaalde deelalternatieven, behalve dan voor wat het omgevingsveiligheidsrapport betreft;
- 2° de aanvaardbaarheid van te verwachten of mogelijke gevolgen voor mens of milieu van het gekozen alternatief;
- 3° de in het rapport of de rapporten voorgestelde maatregelen.”

De Raad is een administratief rechtscollege als bedoeld in artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waarop de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het motiveringsbeginsel, niet van toepassing zijn.¹⁰

Met betrekking tot de artikelen 2 en 3 wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, kan worden verwezen naar de bespreking van het eerste middel.

¹⁰ RvS 5 februari 2013, nrs. 222.378 en 222.379.

Nadat in het bestreden arrest de opgeworpen excepties werden besproken en het juridisch kader werd weergegeven, vervolgt de Raad voor Vergunningsbetwistingen als volgt:

“Eerste middelonderdeel - beoordeling NO_x-emissie

4.

4.1.

De richtlijnsystemen mens-gezondheid en lucht zijn referentiedocumenten voor de uitwerking van de disciplines mens-gezondheid en lucht (deeldomeinen luchtverontreiniging en geur) in milieueffectrapportage in Vlaanderen. Deze richtlijnsystemen zijn gevolgd bij de opmaak van het project-MER en de versterkingsnota. Zoals ook wordt toegelicht in het richtlijnsysteem mens-gezondheid, is de beoordeling in de discipline mens-gezondheid complementair aan de beoordeling in de discipline lucht. De discipline lucht bewaakt de immissiebijdrage ten opzichte van de milieukwaliteitsnorm en in de discipline mens-gezondheid wordt getoetst aan de gezondheidskundige advieswaarde, die strenger kan zijn dan de milieukwaliteitsnorm.

Ten tijde van de opmaak van het project-MER bedraagt de gezondheidskundige advieswaarde voor NO₂ 40 µg/m³ (jaargemiddelde). In het project-MER wordt de bijdrage van de NO_x-uitstoot van ISVAG tot de jaargemiddelde achtergrondconcentratie NO₂ als verwaarloosbaar tot beperkt negatief beoordeeld. De uitstoot van NO_x krijgt globaal een effectscore van -1. In combinatie met de verhoogde achtergrondconcentratie vraagt dit volgens het project-MER een onderzoek naar milderende maatregelen. In dat verband wordt aangegeven dat een optimale reagens / NO_x-verhouding moet worden onderzocht en dat inzake de dosering de homogeniteit van de reagens-verdeling en de grootte van de reagensdruppels kan worden geoptimaliseerd. Beide technieken zijn als BBT aanzien. Het project-MER acht het in het licht van het voorgaande niet noodzakelijk om nog verdere maatregelen te treffen.

De tussenkomende partij dient na het vernietigingsarrest een versterkingsnota met bijhorende studies in. Deze nota bevat onder meer een onderzoek naar de impact op de luchtkwaliteit, met daarin de meetresultaten voor de periode 2017 tot 2021 en een beoordeling van de impact op de luchtkwaliteit en de gezondheid van de mens volgens de geldende richtlijnsystemen rekening houdend met de emissiegegevens van het jaar 2021. De nota wijst erop dat de gezondheidskundige advieswaarde ondertussen is verlaagd van 40 µg/m³ naar 20 µg/m³. De versterkingsnota geeft ditmaal een effectscore -2 (beoordeling luchtkwaliteit) en een effectscore -3 (beoordeling mens-gezondheid) ter hoogte van de bewoning het dichtst bij het projectgebied. Hierdoor moeten milderende maatregelen worden geformuleerd (discipline mens-gezondheid) en onderzocht (discipline lucht-luchtkwaliteit).”

Vervolgens wordt in het bestreden arrest het voorwaardelijk gunstige advies van de VMM geciteerd en de beoordeling van dit aspect in de bestreden beslissing, met de opgelegde bijzondere milieuvoorwaarden.

Het bestreden arrest vervolgt als volgt:

“4.3.

De verwerende partij sluit zich in de bestreden beslissing aan bij de versterkingsnota voor wat betreft de NO_x-impact van de hernieuwing van de afvalverbrandingsinstallatie. Ze gaat via het scoringssysteem uit de relevante richtlijnsystemen na of er een noodzaak is aan milderende maatregelen, waarna ze vaststelt dat er milderende maatregelen moeten worden geformuleerd voor de discipline mens-gezondheid en worden onderzocht voor de discipline lucht. De verwerende partij somt vervolgens op welke milderende maatregelen er worden opgelegd op korte en op lange termijn, welke daling in NO_x-emissies hieruit volgt met invloed op de impactscore en legt in dat verband bijzondere milieuvoorwaarden op. Op korte termijn zal de SNCR verder

worden geoptimaliseerd en hieraan wordt vanaf 1 januari 2024 een jaargemiddelde emissiegrenswaarde van 100 mg/Nm³ gekoppeld. Op lange termijn moet de tussenkomen partij evalueren welke reductietechnieken best worden geïnstalleerd en op welke wijze de installatie moet worden aangepast om een optimale NO_x-reductie te bekomen, waarin ze ook rekening moet houden met het wegwerken van de (aanzienlijk) negatieve impact op de luchtkwaliteit en de gezondheid. Volgens de verwerende partij kan de hinder tot een aanvaardbaar niveau worden beperkt mits het opleggen van de nodige voorwaarden inzake de NO_x-uitstoot en de beperkte proeftermijn van twee jaar.

De verwerende partij laat evenwel na om een concreet onderzoek te voeren naar de aanvaardbaarheid van de gezondheidsrisico's of hinder van deze (aanzienlijk) negatieve impact op de luchtkwaliteit en de gezondheid als gevolg van de hernieuwing van de bestaande afvalverbrandingsinstallatie. Uit de bestreden beslissing, noch uit het project-MER of de zogenaamde versterkingsnota met bijhorende studies blijkt een onderzoek naar de concrete impact op de luchtkwaliteit en de volksgezondheid en de ernst van de (aanzienlijk) negatieve effecten die blijken uit het aanvraagdossier en de bestreden beslissing. Uit de bestreden beslissing blijkt immers niet waarom de aanvraag, ondanks de (aanzienlijk) negatieve effecten die volgens de effectbeoordeling worden verwacht, geen onaanvaardbare hinder met zich meebrengt. Hoewel de tussenkomen partij terecht opwerpt dat de impactscores conform de richtlijnsystemen als doel hebben om de noodzaak aan milderende maatregelen te kunnen inschatten en geen uitspraak doen over de (on)aanvaardbaarheid van het project op het vlak van volksgezondheid en dat de overschrijding van de gezondheidskundige advieswaarde niet steeds impliceert dat er gezondheidseffecten zullen optreden, betekent dit niet dat de verwerende partij geen concreet onderzoek zou moeten voeren naar de aanvaardbaarheid van het bestreden project overeenkomstig artikel 5.3.1 DABM. Uit de motieven van de bestreden beslissing blijkt niet dat de verwerende partij een dergelijk onderzoek heeft gevoerd.

De verwerende partij steunt op de opgelegde voorwaarden over de uitstoot van NO_x en dus op de milderende maatregelen om tot de aanvaardbaarheid van de hinder te besluiten, zonder toe te lichten hoe deze maatregelen hieraan bijdragen. De bijzondere milieuvoorwaarden leggen een jaargemiddelde emissiegrenswaarde voor NO_x van 120 mg/Nm³ tot en met 31 december 2023 en 100 mg/Nm³ vanaf 1 januari 2024 op. De milderende maatregelen op korte termijn houden in dat de SNCR verder wordt geoptimaliseerd om voormelde emissiegrenswaarde van 100 mg/Nm³ vanaf 1 januari 2024 te kunnen halen. De verzoekende partijen wijzen er echter terecht op dat, minstens voor een aantal beoordelingspunten, de optimalisatie van de SNCR-installatie om de jaargemiddelde emissiegrenswaarde van 100 mg/Nm³ te behalen niet leidt tot het effectief milderen van de (aanzienlijk) negatieve effecten en wijziging van de impactscore (volgens de geldende richtlijnsystemen). Ondanks deze optimalisatie met bijhorende daling van NO_x-emissies, worden er nog steeds aanzienlijk negatieve effecten verwacht op het vlak van mens-gezondheid en negatieve effecten voor wat betreft de luchtkwaliteit. Bovendien verstrengt de jaargemiddelde emissiegrenswaarde voor NO_x vanaf 1 januari 2024 en wordt er ook pas vanaf dan een mildering van de effecten verwacht. Ook wat betreft die milderende maatregelen op lange termijn ontbreekt enige toelichting over hoe deze zich verhouden tot het aanvaardbaar maken van de hinder en de relatie tot de weergegeven effectbeoordeling. De verwerende partij stelt dus dat de voorwaarden inzake de uitstoot van NO_x noodzakelijk zijn om te besluiten dat de hinder van het aangevraagde aanvaardbaar is, maar licht niet toe hoe deze voorwaarden hieraan bijdragen.

Uit de beoordeling in de bestreden beslissing blijkt niet welk effect het verlenen van een proefvergunning heeft op de aanvaardbaarheid van de hinder. De verzoekende partijen wijzen er terecht op dat tijdens de duur van de proefvergunning - ondanks een optimalisatie van de SNCR - er minstens voor een aantal beoordelingspunten geen effectieve mildering van de te verwachten effecten zal zijn en er (aanzienlijk) negatieve effecten worden beschreven. De tijdelijkheid van deze effecten heeft niet tot gevolg dat de hinder aanvaardbaar is, minstens blijkt dit niet uit de motivering. Bovendien staat in de bestreden beslissing ook dat de tussenkomen partij zes maanden de tijd vraagt om technieken vast te leggen voor de verdere verwijdering van NO_x, waartoe ook een

bijzondere milieuvoorwaarde wordt opgelegd, en dat eens de definitieve keuze gemaakt is, het vanaf dan volgens de tussenkomen partij mogelijk moet zijn om de verbeterde techniek binnen de vier jaar operationeel te hebben. De proefduur is nochtans twee jaar, terwijl de tussenkomen partij dus zelf aangeeft dat de grondige aanpassing van de installatie, die nodig is om te komen tot een meer gunstige impactbeoordeling, pas jaren later gerealiseerd zal zijn. Hoe de proefvergunning op deze manier zal bijdragen aan de aanvaardbaarheid van de hinder is dan ook niet duidelijk. Het is, ook gelet op het feit dat uit de proefvergunning de redenen moeten blijken waarom de omgevingsvergunning niet moet worden geweigerd, niet duidelijk waarom de verwerende partij de hinder aanvaardbaar acht. Wat betreft het gebruik van het instrument van de proefvergunning, kan ook nog worden verwezen naar de beoordeling van het vierde middel.

Het voorgaande geldt des te meer nu de eerste tot en met de vierde verzoekende partij in hun bezwaarschrift tijdens het laatste openbaar onderzoek hebben aangevoerd dat de milderende maatregelen onvoldoende zijn om de aanzienlijke gezondheidseffecten afdoende te milderen.

In de mate dat de verwerende partij nog wijst op het voorwaardelijk gunstig advies van de VMM, overtuigt ze niet van het tegendeel. Uit dit advies blijkt evenmin dat de hinder afkomstig van de aanvraag aanvaardbaar is.

Het eerste middelonderdeel is in de aangegeven mate gegrond.”

Eerste onderdeel

Artikel 5.3.1, 2°, a), DABM bepaalt dat de omgevingsvergunning dient te worden geweigerd indien de exploitatie in strijd is met een wettelijke, decretale of reglementaire bepaling, ingesteld ter bescherming van de mens en het milieu tegen de risico's en de hinder, afkomstig van de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit, voor zover daarvan niet op geldige wijze kan worden afgeweken.

Op basis van artikel 15 Omgevingsvergunningsbesluit dient een vergunningsaanvraag onder meer de relevante potentiële effecten op mens en milieu te vermelden, en in voorkomend geval, een milieueffectrapportage, omgevingsveiligheidsrapportage en de passende beoordeling te bevatten. Hieruit dient te worden afgeleid dat in principe bij de vergunningsaanvraag een volledig beeld van deze elementen aanwezig dient te zijn, waardoor de vergunningverlenende overheid een adequate beslissing kan nemen over de aanvraag. Dit houdt in dat de benodigde studies hiervoor reeds gedaan dienen te zijn op het ogenblik van de aanvraag. Slechts indien onduidelijkheid in hoofde van de overheid zou bestaan omtrent de milieugevolgen van een eventuele verlening van de gevraagde vergunning, kan worden overgegaan tot de toekenning van een vergunning op proef. Indien de hinder reeds voldoende gekend is, kan niet worden overgegaan tot het verlenen van een proefvergunning.¹¹

In de memorie van toelichting bij artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet kan worden gelezen dat deze regeling analoog is aan de toen bestaande proefvergunning uit het Milieuvergunningsdecreet. Op basis van de Memorie van Toelichting bij dit decreet kwam de Raad van State tot volgende conclusie:¹²

“dat (...) de doelstelling van een proefvergunning in essentie er in bestaat dat de vergunningverlenende overheid binnen een relatief korte termijn (maximaal twee jaar) proefondervindelijk zou kunnen nagaan welke hinder de inrichting precies veroorzaakt en wat de weerslag is van die hinder op de mens en het leefmilieu, tenminste indien

¹¹ Zie RvS 28 augustus 2008, nr. 185.808.

¹² RvS 25 november 2004, nr. 137.643.

daarover onduidelijkheid of onzekerheid bestaat of indien niet onmiddellijk op zicht van de elementen van het vergunningsdossier kan worden uitgemaakt of die hinder de grenzen van het aanvaardbare zal overschrijden”

Zoals de verwerende partijen terecht opmerken vermeldt artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet de zinssnede “verder aanvaardbaar”. Hieruit dient te worden afgeleid dat de toestand waarvan wordt vertrokken bij de beoordeling en de toekenning van een proefvergunning aanvaardbaar moet zijn voor mens en milieu.

In deze context kan het bestaan van de mogelijkheid tot het verlenen van een proefvergunning niet worden opgevat als een vrijgeleide om voor het even wat een dergelijke vergunning af te leveren. Indien blijkt dat de feitelijke toestand van een dusdanige aard is dat elke bijkomende (in casu) emissie een ongunstige bestaande toestand in een VEN-gebied negatief beïnvloedt, kan niet worden ingezien waarom in dergelijke omstandigheden nog een proefvergunning zou kunnen worden verleend en dient de vergunning in het licht van artikel 5.3.1 DABM te worden geweigerd.

Uit de bespreking van het eerste middel is gebleken dat de kritische depositiewaarden in het VEN-gebied reeds worden overschreden en dat het Agentschap voor Natuur en Bos zeer duidelijk heeft geadviseerd met betrekking tot de gevolgen voor het nabijgelegen VEN-gebied, die als onvermijdbaar en onherstelbaar worden ingeschat. Er bestaat met andere woorden geen onduidelijkheid voor wat de gevolgen voor het VEN-gebied betreft.

Geconcludeerd dient te worden dat uit de geschonden geachte bepalingen niet kan worden afgeleid dat geen concreet onderzoek naar de aanvaardbaarheid in de zin van artikel 5.3.1. DABM dient te worden gevoerd vooraleer een proefvergunning kan worden verleend.

Het eerste onderdeel is ongegrond.

Tweede onderdeel

Gelet op de bespreking van het eerste onderdeel kan evenmin worden besloten tot de gegrondheid van het tweede onderdeel.

Het tweede onderdeel is ongegrond.

Het tweede middel is ongegrond.

Derde middel

In een derde middel, dat gericht is tegen de beoordeling van het tweede onderdeel van het tweede middel (beoordeling PFAS-uitstoot) door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 69 en 74 Omgevingsvergunningsdecreet, artikel 94 Omgevingsvergunningsbesluit, de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het (oud) Burgerlijk Wetboek (hierna OBW) en artikel 8.15 tot 8.18 Nieuw Burgerlijk Wetboek (hierna NBW) en het principe van de miskennis van de bewijskracht dat geldt voor alle geschreven stukken, artikel 4.3.3. VCRO, de formele motiveringsplicht zoals die vervat zit in artikel 4.1.7 DABM en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

In een eerste onderdeel stelt de verzoekende partij dat, doordat de Raad voor Vergunningsbetwistingen het middel gegrond bevindt omdat de omgevingsvergunning onzorgvuldig en niet afdoende gemotiveerd is “waar de verwerende partij eerst aangeeft dat een volledig beeld moet worden gekregen van de PFAS-uitstoot en dat naar lucht en water de uitstoot hiervan maximaal moet worden vermeden, en vervolgens als bijzondere milieuvoorwaarde oplegt dat de tussenkomende partij de PFAS-uitstoot van de afvalverbrandingsinstallatie in de atmosfeer moet kwantificeren en moet aantonen dat de gedetecteerde uitstoot in de atmosfeer van PFAS aanvaardbaar is voor de omgeving” en de verwerende partij nalaat om toe te lichten wat ze verstaat onder een aanvaardbare uitstoot voor die componenten, artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet schendt, terwijl deze bepaling met zich brengt dat de overheid tijdens de proefperiode kan nagaan welke hinder de ingedeelde inrichting met zich meebrengt en wat de effecten ervan zijn op de mens en het milieu zo ook dus op het vlak van PFAS en er bijgevolg ook geen verplichting op de overheid rust om reeds in de proefvergunning toe te lichten wat ze verstaat onder een aanvaardbare uitstoot voor PFAS.

In de verdere toelichting bij dit middel herhaalt verzoekende partij haar zienswijze op het recht zoals uiteengezet bij het eerste onderdeel van het tweede middel, waarna zij nog het volgende stelt:

“Het bestreden arrest schendt artikel 69 OVD door te oordelen dat de omgevingsvergunning op proef onzorgvuldig en niet afdoende gemotiveerd is “waar de verwerende partij eerst aangeeft dat een volledig beeld moet worden gekregen van de PFAS-uitstoot en dat naar lucht en water de uitstoot hiervan maximaal moet worden vermeden, en vervolgens als bijzondere milieuvoorwaarde oplegt dat de tussenkomende partij de PFAS-uitstoot van de afvalverbrandingsinstallatie in de atmosfeer moet kwantificeren en moet aantonen dat de gedetecteerde uitstoot in de atmosfeer van PFAS aanvaardbaar is voor de omgeving” en dat de “proefvergunning [...] het kader [moet] scheppen om na te gaan of de hinder afkomstig van de eventuele PFAS-uitstoot”.

Zoals hierboven aangegeven brengt artikel 69 OVD immers met zich mee dat de overheid tijdens de proefperiode kan nagaan welke hinder de ingedeelde inrichting met zich meebrengt en wat de effecten ervan zijn op de mens en het milieu zo ook dus op het vlak van PFAS.

Bijgevolg rust er verder ook geen verplichting op de overheid om reeds in de proefvergunning toe te lichten wat ze verstaat onder een aanvaardbare uitstoot voor PFAS. Ook om die reden wordt artikel 69 OVD geschonden.”

In een tweede onderdeel stelt verzoekende partij dat, doordat de Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelt dat de zesde bijzondere voorwaarde die in het kader van de proefvergunning wordt opgelegd inzake PFAS onvoldoende precies is en een ontoelaatbare appreciatiemarge laat aan de exploitant, de artikelen 69 en 74 Omgevingsvergunningsdecreet schendt, terwijl uit deze bepaling volgt dat een proefvergunning ertoe strekt de overheid tijdens de proefperiode de mogelijkheid te bieden vast te stellen welke hinder de ingedeelde inrichting met zich meebrengt en wat de effecten ervan zijn op de mens en het milieu en dus ook de bijzondere milieuvoorwaarden die opgelegd worden bij een proefvergunning hierop gericht kunnen zijn zodat een bijzondere voorwaarde (met name de zesde bijzondere voorwaarde) die tot doel heeft om een beter inzicht te krijgen in de uitstoot van PFAS in de zesde bijzondere milieuvoorwaarde niet onvoldoende precies is. Door te oordelen dat het redelijkerwijs niet aan de exploitant kan worden overgelaten om te bepalen wat een aanvaardbare PFAS-uitstoot inhoudt, schendt het bestreden arrest bovendien de bewijskracht van de bestreden omgevingsvergunning en de zesde bijzondere voorwaarde, vermits deze bijzondere voorwaarde het geenszins aan de exploitant overlaat om te bepalen wat een aanvaardbare PFAS-uitstoot inhoudt, maar het

daarentegen overeenkomstig artikel 69, §2, Omgevingsvergunningsdecreet aan de vergunningverlenende overheid toekomt om voor het verstrijken van de proeftermijn een beslissing te nemen over de verdere exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit en dus ook over de aanvaardbaarheid van de PFAS-uitstoot.

In de verdere toelichting bij dit onderdeel wijst verzoekende partij erop dat het niet onwettig is om een bijzondere voorwaarde op te nemen die tot doel heeft een beter inzicht te krijgen in de uitstoot van PFAS, zonder dat op de overheid de verplichting rust om reeds in de proefvergunning toe te lichten of te bepalen wat ze verstaat onder een aanvaardbare uitstoot voor PFAS. De betrokken bijzondere voorwaarde is aldus niet onvoldoende precies. Voorts wijst zij erop dat de bewijskracht van een akte wordt miskend wanneer men aan de akte een betekenis geeft door die iets anders te doen zeggen dan wat het uitdrukt en de akte aldus “doet liegen”. Dit geldt evenzeer wanneer wordt ontkend dat een geschrift een verklaring bevat die er wel in voorkomt. Gelet op de formulering van de betrokken bijzondere voorwaarde kan niet worden ingezien waaruit kan worden afgeleid dat het aan de exploitant wordt overgelaten om te bepalen wat een aanvaardbare PFAS-uitstoot is. Het komt daarentegen overeenkomstig de artikelen 69, §2, en 94 Omgevingsvergunningsdecreet aan de vergunningverlenende overheid toe om voor het verstrijken van de proeftermijn een beslissing te nemen over de verdere exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit en dus ook over de aanvaardbaarheid van de PFAS-uitstoot.

In een derde onderdeel stelt verzoekende partij dat, doordat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de bestreden omgevingsvergunning op proef vernietigt omdat de beoordeling van de PFAS-uitstoot in de bestreden omgevingsvergunning niet afdoende gemotiveerd wordt terwijl uit een samenlezing van artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet en 5.3.1., 1°, DABM volgt dat de vraag of het project onaanvaardbare risico's of hinder voor de mens met zich meebrengt overeenkomstig artikel 5.3.1., 1°, DABM beoordeeld wordt op het ogenblik dat de vergunningverlenende overheid overeenkomstig artikel 69, § 2 Omgevingsvergunningsdecreet voor het verstrijken van de proeftermijn een beslissing neemt over de verdere exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit zodat er op het ogenblik van het verlenen van de proefvergunning aldus niet in concreto formeel en materieel gemotiveerd moet worden of de hinder van het project tot een aanvaardbaar niveau kan worden gebracht voor mens en milieu, de draagwijdte van de formele motiveringsplicht die vervat zit in artikel 4.1.7. DABM en de artikelen 2 en 3 Motiveringswet alsook de draagwijdte van het beginsel van de materiële motiveringsplicht in samenhang gelezen met artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet en artikel 5.3.1., 1°, DABM, schendt.

In de memorie van antwoord stellen de verwerende partijen ten aanzien van het eerste onderdeel vast dat, met betrekking tot de interpretatie van artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet de verzoekende partij haar argumentatie herhaalt die ze formuleerde met betrekking tot het eerste onderdeel van haar tweede middel. De weerlegging die verwerende partijen op deze argumentatie hebben geformuleerd kan dus ook opnieuw worden toegepast, waarna deze opnieuw in essentie wordt herhaald.

Vervolgens voeren zij meer specifiek voor dit middelonderdeel nog volgend verweer:

“De RvVb oordeelde dus terecht dat de bestreden omgevingsvergunning onzorgvuldig en niet afdoende gemotiveerd was, omdat de vergunningverlenende overheid in eerste instantie aangaf dat een volledig beeld moest worden gekregen van de PFAS-uitstoot en dat naar lucht en water de uitstoot hiervan maximaal moet worden vermeden, en vervolgens een bijzondere milieuvoorwaarde oplegde die bepaalt dat de aanvrager de

PFAS-uitstoot van de exploitatie in de atmosfeer moet kwantificeren en moet aantonen dat de gedetecteerde uitstoot in de atmosfeer aanvaardbaar is voor de omgeving.

Met deze voorwaarde laat de vergunningverlenende overheid immers na om toe te lichten wat ze verstaat onder een ‘aanvaardbare PFAS-uitstoot’. In tegenstelling tot wat verzoekende partij beweert, laat artikel 69 OVD niet toe dat de overheid tijdens de proefperiode bepaalt wat een aanvaardbare uitstoot van PFAS is. Dit onderzoek moet op voorhand gebeuren als deel van de onderzoeksverplichting die bepaalt wordt door artikel 5.3.1 DABM. Wat de overheid aanvaardbaar zal vinden in concrete omstandigheden, kan immers op voorhand onderzocht worden. Hierover zal zelfs geen onzekerheid bestaan op het moment van de vergunningverlening, wat zoals hierboven uitvoerig is uiteengezet, een vereiste is voor het opleggen van een omgevingsvergunning op proef.

In conclusie heeft de RvVb artikel 69 OVD en 94 OVB niet geschonden door te oordelen dat de omgevingsvergunningsbeslissing onzorgvuldig en niet afdoende gemotiveerd was, omdat de vergunningverlenende overheid had nagelaten om toe te lichten wat ze verstaat onder een ‘aanvaardbare PFAS-uitstoot’. Het opleggen van een proefvergunning ontslaat de vergunningverlenende overheid niet van haar verplichting om de hinderaspecten van een aanvraag te onderzoeken en te bepalen hoeveel hinder in concreto aanvaardbaar is.”

Met betrekking tot het tweede onderdeel van dit middel voeren de verwerende partijen volgend verweer:

“De vergunningverlenende overheid heeft de volgende bijzondere voorwaarde opgelegd bij het verlenen van de vergunning:

“Aan de hand van emissie- en immissiemetingen én impactanalyses kwantificeert ISVAG haar uitstoot van PFAS in de atmosfeer door middel van de door het VITO ontwikkelde meetmethoden voor afgassen en metingen van PFAS in zwevend stof rondom de site van ISVAG. ISVAG toont hierbij aan dat de gedetecteerde uitstoot in de atmosfeer van PFAS aanvaardbaar is voor de omgeving. Door het toxische en persistente karakter van sommige van de gedetecteerde PFAS, is het belangrijk dat de uitstoot naar de lucht wordt geminimaliseerd en dat hier onderzoek wordt naar verricht, waarbij mogelijke verschuiving van de verontreiniging naar andere milieucompartimenten of polluenten in overweging wordt genomen. Om dit aan te tonen legt ISVAG uiterlijk tegen 1 juli 2023 een onderzoeksplan ter goedkeuring voor aan de VMM, de afdeling GOP van het Departement Omgeving en het agentschap Zorg en Gezondheid.”

De Raad oordeelde hierbij terecht dat deze bijzondere voorwaarde onvoldoende precies was, omdat ze een ontoelaatbare appreciatiemarge laat aan de exploitant en bijgevolg in strijd is met artikel 74 OVD.

De bijzondere voorwaarde bepaalt immers geen bindende maximumnorm voor PFAS-emissies en de monitoring van de PFAS-uitstoot wordt niet gekoppeld aan concrete acties of zelfs het stopzetten van de exploitatie, waardoor er sprake is van een onvoldoende precieze vergunningsvoorwaarde.

In eenzelfde zin laat de vergunningsvoorwaarde ook ontoelaatbare appreciatieruimte aan de exploitant. Het komt aan haar toe om zelf in te schatten wanneer “de uitstoot naar de lucht wordt geminimaliseerd” en op welke manier de gezondheidseffecten “aanvaardbaar” zouden zijn van voor de omgeving. De exploitant krijgt opnieuw carte blanche om tijdens de duurtijd van de bestreden beslissing onderzoek te verrichten naar de werkelijke aanwezigheid van PFAS en de gezondheidseffecten die hiermee samenhangen. Dit geldt evenzeer in het licht van de vage en weinigzeggende verwijzing naar “de door het VITO ontwikkelde meetmethoden voor afgassen en metingen van

PFAS in zwevend stof” en het idee dat de PFAS-uitstoot zou moeten worden “geminimaliseerd en dat hier onderzoek wordt naar verricht”.

Ten slotte wordt de vergunningverlening ook afhankelijk gemaakt van een latere, bijkomende beoordeling door een andere overheidsinstantie. De verzoekende partij verwacht dat de exploitant een “onderzoeksplan ter goedkeuring voor[legt] aan de VMM, de afdeling GOP van het Departement Omgeving en het agentschap Zorg en Gezondheid”. Hoewel onduidelijk is wat het precieze gevolg is van de conclusies in het onderzoeksplan en/of wanneer dit plan precies moet worden goed- of afgekeurd, schuift de verzoekende partij hiermee de in haar hoofde verplichte beoordeling naar de aanzienlijke en/of onaanvaardbare gezondheidseffecten door naar een andere overheidsinstantie.

Onder andere gelet op artikel 5.3.1. DABM en het zorgvuldigheidsbeginsel, kan het immers niet aan de exploitant worden overgelaten om te bepalen wat een aanvaardbare PFAS-uitstoot inhoudt. Dit mag ook niet uitbesteed worden aan een andere overheid op een later tijdstip.

Opnieuw wordt verwezen naar artikel 69 OVD en 94 OVB om foutief te argumenteren dat de vergunningverlenende overheid pas na het verstrijken van de proeftermijn zou moeten beslissen over de wat een aanvaardbare PFAS-uitstoot is. Voor de weerlegging van dit standpunt verwijzen verwerende partijen naar het verweer met betrekking tot het vorige middelenonderdeel van het derde middel.

In conclusie is het de vergunningverlenende overheid die in het kader van de zorgvuldigheidplicht, artikel 5.3.1. DABM en 74 OBD moet bepalen wat een ‘aanvaardbare PFAS-uitstoot’ is. Bijgevolg oordeelde de RvVb terecht dat dat de vergunningverlenende overheid de bestreden beslissing onzorgvuldig en niet afdoende heeft gemotiveerd, omdat ze een vergunningsvoorwaarde heeft opgelegd, waarin werd bepaald dat de aanvrager moet aantonen dat de gedetecteerde uitstoot van PFAS in de omgeving aanvaardbaar is voor de omgeving.”

Als reactie op het derde middelenonderdeel stellen de verwerende partijen het volgende:

“De beweerde schending van de formele en materiële motiveringsplicht vindt zijn grond in de stelling dat uit artikel 69 OVD zou volgen dat de vergunningverlenende overheid is vrijgesteld van de beoordeling van de hinderaspecten van een vergunningsaanvraag, zoals wordt vereist door artikel 5.3.1 DABM, bij het verlenen van een proefvergunning.

Zoals bij de weerlegging van het tweede onderdeel van het eerste middel uitvoerig werd aangetoond, is deze stelling onjuist, en geldt de verplichting die volgt uit artikel 5.3.1 DABM ook wanneer de vergunningverlenende overheid een proefvergunning verleent.

Bijgevolg heeft de RvVb ook haar formele en materiële motiveringsplicht niet geschonden.”

In de memorie van wederantwoord bevestigt de verzoekende partij haar standpunt bij het eerste en derde onderdeel van het middel.

Met betrekking tot het tweede onderdeel reageert zij nog als volgt:

“70. De argumentatie die de verwerende partijen in cassatie ontwikkelen in hun memorie van antwoord, doet niets anders besluiten.

Daarbij moet voor ogen gehouden worden dat de vereiste uit artikel 74 OVD dat bijzondere voorwaarden voldoende precies moeten zijn, in redelijke verhouding staan

tot het vergunde project en door toedoen van de aanvrager verwezenlijkt moeten kunnen worden, ertoe strekt te verzekeren dat de exploitant weet wat hij moet doen, wat verband houdt met de juridische afdwingbaarheid van de bijzondere voorwaarden ten aanzien van de exploitant.

71. Anders dan de verwerende partijen in cassatie stellen, kan uit artikel 74 OVD noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks een rechtsplicht afgeleid worden die de vergunningverlenende overheid verplicht om in een bijzondere voorwaarde een bindende maximumnorm voor PFAS-emissies te bepalen.

Dit kan ook niet afgeleid worden uit het principe dat een vergunningsvoorwaarde voldoende “precies” moet zijn. Zoals gezegd, houdt die voorwaarde verband het feit dat de exploitant weet wat hij moet doen. In deze bepaald de bijzondere vergunningsvoorwaarde duidelijk wat de exploitant moet doen op het vlak van onderzoek naar de PFAS-uitstoot.

72. Anders dan verwerende partijen in cassatie stellen is het ook niet zo dat de vergunningverlening afhankelijk wordt gemaakt van een latere, bijkomende beoordeling door een andere overheidsinstantie. Op basis van de bijzondere voorwaarde is het duidelijk wat de exploitant moet doen, met name de PFAS-emissies naar lucht en water meten en de aanvaardbaarheid van deze emissies onderzoeken. Dat de bijzondere voorwaarde bepaalt dat ISVAG uiterlijk tegen 1 juli 2023 een onderzoeksplan ter goedkeuring diende voor te leggen aan de VMM, de afdeling GOP van het Departement Omgeving en het Agentschap Zorg en Gezondheid, betekent niet dat de vergunningsvoorwaarde afhankelijk wordt gemaakt van een beslissing van een derde.

Zoals reeds uiteengezet onder het eerste onderdeel van het derde middel kan daarbij bijkomend ook in herinnering gebracht worden dat artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet toelaat om een omgevingsvergunning op proef te verlenen “om na te gaan of de exploitatie na de proefperiode verder aanvaardbaar is voor de mens en het milieu”. In het licht hiervan is het logisch -en juridisch in elk geval mogelijk- dat de vergunningverlenende overheid bij een relatief recente problematiek als deze inzake PFAS de verplichting oplegt om gedurende de proefperiode van twee jaar PFAS-emissies te onderzoeken zonder een norm te bepalen.”

Bespreking

De geschonden geachte bepaling luidt als volgt:

“Artikel 74

Alle voorwaarden zijn voldoende precies en redelijk in verhouding tot het vergunde project. Ze kunnen worden verwezenlijkt door toedoen van de aanvrager, bouwheer, gebruiker of exploitant.”

Met de betrekking tot de artikelen 69 Omgevingsvergunningsdecreet, 94 Omgevingsvergunningsbesluit, 4.1.7 DABM en de materiële motiveringsplicht kan worden verwezen naar de bespreking van het tweede middel.

Met betrekking tot de artikelen uit het Oud en Nieuw Burgerlijk Wetboek, het principe van de bewijskracht van stukken, de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en artikel 4.3.3 VCRO kan worden verwezen naar de bespreking van het eerste middel.

Nadat in het bestreden arrest de opgeworpen excepties werden besproken en het juridisch kader werd weergegeven, beoordeelt de Raad voor Vergunningsbetwistingen het tweede onderdeel van het tweede middel, als volgt:

“5.3.

Anders dan de verzoekende partijen voorhouden, stelt de verwerende partij in de bestreden beslissing niet vast dat "het afvalverbrandingsproces inderdaad de uitstoot van PFAS met zich meebrengt". De verwerende partij stelt immers vast dat PFAS alomtegenwoordig zijn in huishoudelijke producten, waarna ze besluit dat moet worden onderzocht of de verbrandingsinstallatie niet tot een onaanvaardbare uitstoot van PFAS leidt. In de mate dat de verzoekende partijen hiernaar verwijzen om te stellen dat de bestreden beslissing kennelijk onredelijk, dan wel onzorgvuldig en niet afdoende gemotiveerd is, kunnen ze niet worden gevolgd.

Met de verzoekende partijen moet wel worden vastgesteld dat de bestreden beslissing onzorgvuldig en niet afdoende gemotiveerd is waar de verwerende partij eerst aangeeft dat een volledig beeld moet worden gekregen van de PFAS-uitstoot en dat naar lucht en water de uitstoot hiervan maximaal moet worden vermeden, en vervolgens als bijzondere milieuvoorwaarde oplegt dat de tussenkomende partij de PFAS-uitstoot van de afvalverbrandingsinstallatie in de atmosfeer moet kwantificeren en moet aantonen dat de gedetecteerde uitstoot in de atmosfeer van PFAS aanvaardbaar is voor de omgeving. De verwerende partij laat immers na om toe te lichten wat ze verstaat onder een aanvaardbare uitstoot voor die componenten. De bijzondere voorwaarde die in dat verband wordt opgelegd is onvoldoende precies en laat een ontoelaatbare appreciatiemarge aan de exploitant.

Het kan redelijkerwijs niet aan de exploitant worden overgelaten om te bepalen wat een aanvaardbare PFAS-uitstoot inhoudt. Het volstaat ook niet dat de tussenkomende partij een onderzoeksplan ter goedkeuring moet voorleggen aan de VMM, de afdeling GOP van het Departement Omgeving en het agentschap Zorg en Gezondheid. Het is aan de verwerende partij om duidelijkheid te verschaffen over wat ze beschouwt als een "aanvaardbare" PFAS-uitstoot, in het bijzonder nu ze zelf aangeeft dat deze uitstoot naar lucht en water maximaal moet worden vermeden. De proefvergunning moet het kader scheppen om na te gaan of de hinder afkomstig van de eventuele PFAS-uitstoot, die de tussenkomende partij in dit geval proefondervindelijk moet vaststellen tijdens de proefduur, binnen de grenzen van het aanvaardbare blijft.

Het tweede middelonderdeel is in de aangegeven mate gegrond”

In de mate dat dit derde middel een herhaling behelst van de kritiek die reeds naar voren werd gebracht bij de ontwikkeling van het tweede middel, kan worden verwezen naar de bespreking van dit tweede middel.

Eerste onderdeel

Opdat de aanvaardbaarheid van een uitstoot, in casu van PFAS, kan worden beoordeeld, dient van overheidswege te worden aangegeven wat men als aanvaardbaar acht. Dit kan in het kader van een proefvergunning niet worden overgelaten aan de aanvrager om te bepalen wat aanvaardbaar is, zoals blijkt uit de rechtspraak waarnaar in de bespreking van het eerste onderdeel van het eerste middel wordt verwezen.

Deze vaststelling houdt in dat de verzoekende partij, ten laatste op het ogenblik dat zij besliste om een vergunning op proef te verlenen, duidelijk de contouren diende bekend te maken welke PFAS-uitstoot zij als aanvaardbaar beschouwt. Door dit open te laten en volledig toe te vertrouwen aan de exploitant tijdens de proefperiode, zonder hierbij enige normering inzake aanvaardbaarheid bekend te maken, geeft zij de facto carte blanche aan de exploitant om te bepalen wat aanvaardbaar is en laat zij iedereen in het ongewisse wat betreft de toelaatbare uitstoot van PFAS tijdens het afvalverbrandingsproces.

In het licht van de bespreking van het tweede middel en de bovenstaande vaststellingen dient te worden besloten dat de bestreden beslissing niet afdoende gemotiveerd was en op onzorgvuldige wijze tot stand kwam, waardoor de Raad voor Vergunningsbetwistingen dit terecht kon vaststellen.

Het eerste onderdeel is ongegrond.

Tweede onderdeel

In de bestreden beslissing werd volgende bijzondere milieuvoorwaarde opgelegd met betrekking tot de PFAS-uitstoot:

“Aan de hand van emissie- en immissiemetingen én impactanalyses kwantificeert ISVAG haar uitstoot van PFAS in de atmosfeer door middel van de door het VITO ontwikkelde meetmethoden voor afgassen en metingen van PFAS in zwevend stof rondom de site van ISVAG. ISVAG toont hierbij aan dat de gedetecteerde uitstoot in de atmosfeer van PFAS aanvaardbaar is voor de omgeving. Door het toxische en persistente karakter van sommige van de gedetecteerde PFAS, is het belangrijk dat de uitstoot naar de lucht wordt geminimaliseerd en dat hier onderzoek wordt naar verricht, waarbij mogelijke verschuiving van de verontreiniging naar andere milieucompartmenten of polluenten in overweging wordt genomen. Om dit aan te tonen legt ISVAG uiterlijk tegen 1 juli 2023 een onderzoeksplan ter goedkeuring voor aan de VMM, de afdeling GOP van het Departement Omgeving en het agentschap Zorg en Gezondheid.”

Verzoekende partij kan worden bijgetreden waar zij stelt dat het niet onwettig is om een milieuvoorwaarde op te leggen om meer inzicht te krijgen in een bepaalde situatie, doch in het kader van een omgevingsvergunning dienen dergelijke voorwaarden zorgvuldig vastgesteld en precies gemotiveerd en omschreven te worden. Een bijzondere milieuvoorwaarde die enkel gericht is op een beter inzicht in bepaalde gevolgen van de exploitatie, zonder dat grenzen en/of gevolgen bij niet-naleving ervan worden opgelegd, is de facto zinledig en beantwoordt niet aan een wettige bijzondere milieuvoorwaarde.

Uit de bespreking van het eerste onderdeel van dit middel is gebleken dat deze milieuvoorwaarde te vaag is en te veel ruimte laat aan de exploitant om aanvaardbaar te zijn. Het bestreden arrest schendt bijgevolg de artikelen 69 en 74 Omgevingsvergunningsdecreet niet.

Het tweede onderdeel is ongegrond.

Derde onderdeel

In dit onderdeel voert de verzoekende partij in essentie dezelfde rechtsproblematiek aan als in het eerste onderdeel van het tweede middel. Er kan verwezen worden naar de bespreking hiervan, die tot de conclusie kwam dat dit onderdeel ongegrond is.

Het derde onderdeel is ongegrond.

Het derde middel is ongegrond.

Vierde middel

In een vierde middel, dat gericht is op de beoordeling van het vierde middel door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet, doordat de Raad voor Vergunningsbetwistingen het middel gegrond bevindt omdat de proefvergunning wordt verleend (1) om de hinder en gezondheidseffecten te onderzoeken op het vlak van “lucht/gezondheid” (punt 4.2.1. van het arrest, pg. 67), (2) opdat de exploitant een evaluatie kan maken van de beste reductietechnieken en de nodige aanpassingen aan haar installatie kan onderzoeken inzake NO_x (punt 4.2.2, pg. 67-69) en (3) om verder studiewerk te verrichten en een keuze te maken op welke wijze de hinder op het vlak van de natuur verder gereduceerd kan worden (punt 4.2.3 van het arrest pg. 69) wat volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen de grenzen van de rechtsfiguur van de proefvergunning te buiten zou gaan, terwijl artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet met zich meebrengt dat de overheid tijdens de proefperiode kan nagaan welke hinder de ingedeelde inrichting met zich meebrengt en wat de effecten ervan zijn op de mens en het milieu en de via de proefvergunning proefondervindelijk te onderzoeken effecten dus weldegelijk binnen de rechtsfiguur van de proefvergunning vallen, zodat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de draagwijdte van artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet schendt en voorwaarden toevoegt aan het artikel die hier niet in te lezen staan.

Nadat verzoekende partij haar standpunt aangaande de geschonden geachte bepalingen in essentie herhaalt, zoals weergegeven bij het tweede en derde middel, vervolgt zij als volgt:

“66. Waar de RvVb onder de tweede alinea van punt 4.2.1. (Lucht/gezondheid) (pg. 67 van het arrest) onder verwijzing naar de beoordeling van het eerste middelonderdeel van het tweede middel aangeeft dat uit de omgevingsvergunning niet blijkt waarom de vergunningverlenende overheid de hinder aanvaardbaar acht en de vergunningverlenende overheid moet onderzoeken en motiveren waarom de gezondheidseffecten en de effecten op luchtkwaliteit tijdens de proefvergunning aanvaardbaar zijn, kan verwezen worden naar het tweede cassatiemiddel dat -voor zover als nodig- hier als integraal hernomen beschouwd moet worden.

Hieruit blijkt afdoende dat de in het tweede cassatiemiddel aangevoerde bepalingen en beginselen geschonden worden.

67. In punt 4.2.2. van het arrest (pg. 67-68) uit de RvVb kritiek op het feit dat proefvergunning de mogelijkheid biedt aan de tussenkomende partij om een evaluatie te maken van de beste reductietechnieken en de nodige aanpassingen aan haar installatie kan onderzoeken. De RvVb stelt daarbij dat uit de bestreden beslissing niet blijkt welke gegevens proefondervindelijk zouden moeten worden vastgesteld om na te gaan welke hinder de exploitatie zal veroorzaken, wat -volgens de RvVb- nochtans het uitgangspunt is van de proefvergunning. Evenmin is onderzoek naar de beste reductietechnieken volgens de RvVb te beschouwen als een exploitatievoorwaarde die zou moeten getest worden op het terrein. Volgens de RvVb lijkt de proefvergunning daarentegen voornamelijk te dienen om de tussenkomende partij de mogelijkheid te bieden om te onderzoeken hoe de installatie moet worden aangepast, wat volgens de RvVb dan blijkbaar onwettig zou zijn.

De derde bijzondere voorwaarde uit de omgevingsvergunning luidt als volgt:

“3. De exploitant evalueert binnen een termijn van 6 maanden welke reductietechniek(en) best geïnstalleerd word(t)(en) en welke aanpassingen aan de installatie moeten uitgevoerd worden om een optimale NO_x-reductie te bekomen, rekening houdende met het energierendement, een optimale verhouding NH₃/NO_x, en de stikstofdeposities op het SBZ en VEN. Deze maatregelen houden eveneens rekening met het wegwerken van de (aanzienlijk) negatieve impact op de

luchtkwaliteit en de gezondheid. De exploitant bezorgt dit rapport binnen de 6 maanden na datum van dit besluit ter evaluatie aan de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten van het departement Omgeving (gop.ant.omgeving@vlaanderen.be), ANB ,(aves.ant.anb@vlaanderen.be), de afdeling Ecologisch Toezicht van de Vlaamse Milieumaatschappij (vergunningen@vmm.be).”

Deze bijzondere milieuvoorwaarde valt volledig binnen de grenzen van de rechtsfiguur van de proefvergunning en dus ook van artikel 69 OVD. Artikel 69 OVD sluit niet uit dat een proefvergunning wordt afgeleverd om de exploitant de mogelijkheid te bieden om te evalueren welke reductietechniek(en) best geïnstalleerd word(t)(en) en welke aanpassingen aan de installatie moeten uitgevoerd worden om een optimale NOx-reductie te bekomen.

Aan de hand van een dergelijke evaluatie en testen kan de overheid nagaan welke hinder de ingedeelde inrichting met zich meebrengt en wat de effecten ervan zijn op de mens en het milieu. Dit valt volledig binnen de hierboven geschetste grenzen van artikel 69 OVD.

Door te oordelen dat de proefvergunning niet aangewend kan worden om de exploitant de mogelijkheid te bieden om te onderzoeken hoe de installatie aangepast moet worden, voegt de RvVb een voorwaarde toe aan artikel 69 OVD en schendt ze dus artikel 69 OVD.

68. In punt 4.2.3. (Natuur) (pg. 69 van het arrest) stelt de RvVb onder verwijzing naar het tweede onderdeel van het eerste middel dat de beoordeling in de bestreden beslissing over de impact van de aanvraag op het nabijgelegen VEN-gebied ten onrechte gestoeld is op de figuur van de proefvergunning en dat de proefvergunning “niet wordt gebruikt om te onderzoeken welke hinder de exploitatie veroorzaakt en wat de weerslag hiervan is op mens en milieu” en dat deze niet wordt “aangewend om de effectiviteit van bepaalde exploitatievoorwaarden op het terrein uit te testen”. Volgens de RvVb wordt de proefvergunning daarentegen gebruikt om verder studiewerk te verrichten en een keuze te maken op welke wijze de hinder, die al is bestudeerd, kan worden gereduceerd.

In dat verband kan vooreerst verwezen worden naar de uiteenzetting onder het eerste cassatiemiddel. Hieruit blijkt dat de RvVb in de beoordeling van het tweede onderdeel van het eerste middel van het arrest van de RvVb de in het eerste cassatiemiddel aangevoerde bepalingen schendt. Kort samengevat blijkt hieruit dat de RvVb er bij de beoordeling van de verscherpte natuurtoets (artikel 26bis, §1 Natuurdecreet) aan voorbij gaat dat uit de bestreden beslissing en het administratief dossier blijkt dat de inrichting geen invloed heeft op de aanwezige bestaande natuurwaarden aan het VEN-gebied, dus ook geen schade veroorzaakt en bijgevolg ook geen “onherstelbare” schade kan veroorzaken. Deze vaststelling leidt er meteen toe dat de RvVb onder het vierde middel in punt 4.2.3. (pg. 69 van het arrest) ook niet op wettige wijze kan oordelen dat de proefvergunning verleend werd om de impact op het nabijgelegen VEN-gebied te onderzoeken.

In ondergeschikte orde, in de mate dat het eerste cassatiemiddel verworpen zou worden en geoordeeld zou worden dat de proefvergunning wordt gebruikt om de impact op het nabijgelegen VEN-gebied te onderzoeken, kan er ook hier op gewezen worden dat artikel 69 OVD niet uitsluit dat een proefvergunning wordt afgeleverd om verder studiewerk te verrichten en te bepalen hoe de hinder verder kan worden gereduceerd.

Aan de hand van een dergelijke evaluatie en testen kan de overheid wanneer nagaan welke hinder de ingedeelde inrichting met zich meebrengt en wat de effecten ervan zijn op de mens en het milieu. Dit valt volledig binnen de hierboven geschetste grenzen van artikel 69 OVD.

Door te oordelen dat de proefvergunning niet aangewend kan worden om de exploitant de mogelijkheid te bieden om te onderzoeken hoe de installatie aangepast moet worden, voegt de RvVb opnieuw een voorwaarde toe aan artikel 69 OVD en schendt ze dus artikel 69 OVD.

69. Uit bovenstaande blijkt tot slot dat de RvVb ook artikel 69 OVD schendt door te oordelen dat er sprake zou zijn van een oneigenlijk gebruik van de vergunning op proef. Het is daarentegen de RvVb die in het bestreden arrest de rechtsfiguur van de proefvergunning op oneigenlijke wijze uitholt door aan artikel 69 OVD een beperkende en contra legem lezing te geven.”

In de memorie van antwoord verwijzen de verwerende partijen in eerste instantie naar de rechtspraak in verband met de proefvergunning en het oneigenlijke gebruik van deze rechtsfiguur, zoals deze ook door de Raad voor Vergunningsbetwistingen werd toegepast.

Door de Raad voor Vergunningsbetwistingen werd terecht besloten dat zowel voor lucht en gezondheid, natuur als met betrekking tot de reductietechnieken de proefvergunning niet werd gebruikt om te onderzoeken welke hinder de exploitatie veroorzaakt en wat de weerslag hiervan is op mens en milieu of om de effectiviteit van bepaalde exploitatievoorwaarden op het terrein uit te testen, maar om verder studiewerk te verrichten en een keuze te maken op welke wijze de hinder die al is bestudeerd kan gereduceerd worden.

Zoals uit de rechtspraak en uitgebreide weerlegging van het eerste onderdeel van zowel het tweede als derde middel blijkt, kan de proefvergunning niet aangewend worden om studiewerk te doen dat had moeten gebeuren voor het indienen van de aanvraag. Verder staat ondertussen duidelijk vast dat de hinder onaanvaardbaar is. De vraag is welke maatregelen moeten genomen worden, er zullen echter geen concrete maatregelen getest worden die vervat zijn in vergunningsvoorwaarden. De vergunningsvoorwaarden leggen enkel de verplichting op tot studiewerk met betrekking tot mogelijke maatregelen. Bijgevolg oordeelde de Raad voor Vergunningsbetwistingen terecht dat de vergunning onterecht werd gestoeld op de figuur van de proefvergunning, zoals bepaald in artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet, dat de vergunningverlenende overheid verplicht de hinderaspecten te onderzoeken op hun aanvaardbaarheid, voorafgaand aan de vaststelling van een mogelijke onzekerheid hierover.

Bijgevolg is hier ten eerste oneigenlijk gebruik gemaakt van de proefvergunning omdat het onaanvaardbaar karakter al vaststond. Ten tweede wordt de proefvergunning oneigenlijk gebruikt om de beoordeling van hinderaspecten, meer specifiek het volstaan van milderende maatregelen, te ontwijken door slechts studievoorwaarden op te leggen die niet voldoen aan het doel van de proefvergunning om de effectiviteit van concrete maatregelen op het terrein uit te testen. Verzoekende partij geeft aldus een onjuiste interpretatie aan artikel 69 Omgevingsvergunningsdecreet, zodat deze bepaling niet wordt geschonden in het bestreden arrest, dat van een correcte interpretatie van deze bepaling uitgaat.

In de memorie van wederantwoord stelt verzoekende partij dat de verwerende partijen zich in hun memorie van antwoord beperken tot het hernemen en bijtreden van de visie van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, die zoals toegelicht niet kan worden gevolgd. Voor het overige verwijst verzoekende partij naar het standpunt dat werd ingenomen bij het tweede en derde middel.

Bespreking

Met betrekking tot de geschonden geachte bepaling kan worden verwezen naar de bespreking van het eerste middel.

Nadat het juridisch kader werd geschetst en de bestreden beslissing werd geciteerd, vervolgt de Raad voor Vergunningsbetwistingen als volgt in het arrest:

“Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij de proefvergunning verleent zodat de tussenkomende partij binnen de proefperiode kan aantonen dat 'de noodzakelijke maatregelen worden genomen' om een jaarlijkse emissiegrenswaarde van 100 mg/Nm³ effectief te bereiken. Verder moet de tussenkomende partij tijdens de proefperiode van twee jaar aantonen welke bijkomende maatregelen 'kunnen worden genomen' om de NO_x-emissies verder te reduceren. Daarnaast is de verwerende partij van oordeel dat de proeftermijn maakt dat de beperkte stokstofdepositie van het project herstelbaar is, en dat de tussenkomende partij ondertussen 'de nodige studies' moet uitvoeren om te bepalen welk reductietraject voor NO_x zal gevolgd worden en 'welke aanpassingen hiervoor moeten gebeuren aan de installatie'. Daarbij legt de verwerende partij via een bijzondere voorwaarde op dat de tussenkomende partij binnen de zes maanden een rapport moet opmaken over de aanpassingen aan de installatie om een optimale NO_x-reductie te bekomen, waarbij de te onderzoeken maatregelen 'eveneens rekening houden met het wegwerken van de (aanzienlijke) negatieve impact op de luchtkwaliteit en de gezondheid'.

4.

4.1.

De doelstelling van een proefvergunning bestaat er in essentie in dat de vergunningverlenende overheid binnen een relatief korte termijn (maximaal twee jaar) proefondervindelijk zou kunnen nagaan welke hinder de inrichting precies veroorzaakt en wat de weerslag is van die hinder op de mens en het leefmilieu, tenminste indien daarover onduidelijkheid of onzekerheid bestaat of indien niet onmiddellijk op zicht van de elementen van het vergunningsdossier kan worden uitgemaakt of die hinder de grenzen van het aanvaardbare zal overschrijden. De proefvergunning is tevens het geëigende instrument om de effectiviteit van bepaalde exploitatievoorwaarden "op het terrein" uit te testen (RvS nr. 210.985, 3 februari 2011).

Er is sprake van een oneigenlijk gebruik van de vergunning op proef wanneer de hinder die door de exploitatie veroorzaakt wordt reeds voldoende gekend is, zodat het niet nodig is om eerst een vergunning op proef te verlenen met het oog op de evaluatie van de hinder (RvS nr. 185.808, 28 augustus 2008).

4.2.

De verzoekende partijen steunen hun betoog voornamelijk op de vaststelling dat er sprake is van onaanvaardbare hinder, zodat geen proefvergunning kan worden verleend. Ze wijzen daarbij op het feit dat de inrichting van de tussenkomende partij een bestaande exploitatie betreft, zodat de hinder al gekend is.

4.2.1. – Lucht/gezondheid

Wat betreft de impact van het aangevraagde op de luchtkwaliteit en de gezondheid zet de verwerende partij uiteen dat een proefvergunning wordt verleend om:

- 1) de SNCR te optimaliseren om een jaargemiddelde emissiegrenswaarde van 100 mg/Nm³ te kunnen halen vanaf 1 januari 2024;
- 2) de tussenkomende partij de mogelijkheid te geven om aan te tonen welke bijkomende maatregelen worden genomen om de NO_x-emissie te reduceren, "één en ander ook om de (aanzienlijke) negatieve effecten op de luchtkwaliteit en gezondheid te reduceren".

Wat de optimalisatie van de SNCR betreft, blijkt uit de bestreden beslissing dat de verwerende partij rekening houdt met de stappen die de tussenkomende partij al heeft gezet om haar installatie aan te passen om een jaargemiddelde emissiegrenswaarde van

100 mg/Nm³ te bereiken, zoals ook aangegeven wordt in de versterkingsnota. Om uitsluitel te kunnen geven of die waarde zeker gehaald wordt, kan met de tussenkomen partij aangenomen worden dat een proefvergunning in principe terecht kan worden verleend. Op die wijze wordt immers proefondervindelijk nagegaan of een bepaalde exploitatievoorwaarde voldoende effectief is om aan de opgelegde norm te beantwoorden.

Uit de bestreden beslissing blijkt echter niet, zoals blijkt uit de beoordeling van het eerste middelonderdeel van het tweede middel, waarom de verwerende partij de hinder van de bestaande installatie aanvaardbaar acht, noch verduidelijkt ze hoe de opgelegde milderende maatregelen hieraan bijdragen. Daarnaast blijkt uit de bestreden beslissing evenmin waarom het verlenen van de proefvergunning maakt dat de hinder aanvaardbaar is. Tijdens de duur van de proefvergunning is er voor een aantal beoordelingspunten geen mildering van de impactscore en worden aanzienlijk negatieve effecten beschreven. De tijdelijkheid van deze effecten heeft niet tot gevolg dat de hinder aanvaardbaar is, minstens blijkt dit niet uit de motivering. De verwerende partij moet onderzoeken en motiveren waarom de gezondheidseffecten en de effecten op de luchtkwaliteit tijdens de proefvergunning aanvaardbaar zijn. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt niet waarom de aanvraag niet had moeten worden geweigerd, in plaats van een proefvergunning af te leveren.

4.2.2.

Daarnaast verleent de verwerende partij ook een proefvergunning zodat de tussenkomen partij een evaluatie kan maken van de beste reductietechnieken en de nodige aanpassingen aan haar installatie kan onderzoeken. Daarbij motiveert ze echter niet afdoende waarom dit element past binnen de finaliteit van de proefvergunning. De impact van de hernieuwing van de bestaande installatie is immers al onderzocht in het project-MER, de versterkingsnota en de bijhorende studies. Daarbij zijn ook de effecten van de daling van de NO_x-emissies onderzocht. De versterkingsnota vermeldt:

“... ”

ISVAG zal in samenspraak met haar technische- en milieudeskundigen een techniek of meerdere technieken moeten vastleggen voor verdere verwijdering van NO_x, waarbij evenwel de optimalisatie van het energetisch rendement niet uit het oog verloren mag worden. Ongeacht de techniek(en) waarvoor gekozen wordt (zal worden), staat het vast dat de installatie ingrijpend zal aangepast moeten worden. In bijlage 6 is een eerste high-level evaluatie van de mogelijke deNO_x-technieken door ISVAG gemaakt. Om inzake emissiereductie gekoppeld aan de energetische optimalisatie de beste keuze te kunnen maken, heeft ISVAG evenwel een termijn van 6 maanden na vergunningverlening nodig. Eens de definitieve keuze gemaakt, moet het vanaf dan mogelijk zijn om de verbeterde techniek binnen de 4 jaar operationeel te hebben.

In de nota "Impact ISVAG op lucht en gezondheid" (bijlage 3) van de erkend MER-deskundige Lucht is in sectie 6.2 de impact van de verbeterde deNO_x-installatie onderzocht. Het voorgestelde reductietraject NO_x resulteert in een duidelijke verbetering van de impact op de omgeving en de beoordeling van deze impact op de omgeving. Zoals reeds aangegeven wordt, dient dit reductietraject gezien te worden in een samenwerkingstraject met de energetische optimalisatie van de turbine. Deze oefening loopt tegelijkertijd met het optimalisatietraject van de bestaande SNCR.

“... ”

Bijlage 6 'High level evaluatie mogelijke deNO_x-technieken' bij de versterkingsnota stelt:

“... ”

Een finale keuze zal gemaakt worden op basis van een verdere technisch en economische analyse waar bijkomend de focus wordt gelegd op de bedrijfszekerheid, milieu-impact en de eraan gekoppelde energetische efficiëntie.

...”

Terecht merken de verzoekende partijen op dat uit de bestreden beslissing niet blijkt welke gegevens proefondervindelijk zouden moeten worden vastgesteld om na te gaan welke hinder de exploitatie zal veroorzaken, wat nochtans het uitgangspunt is van de proefvergunning. Evenmin is het onderzoek naar de beste reductietechnieken te beschouwen als een exploitatievoorwaarde die zou moeten getest worden op het terrein. De in de bestreden beslissing opgelegde voorwaarde dient om te beoordelen op welke wijze de installatie wordt aangepast om de NO_x-emissie te doen dalen, waarbij de verwerende partij verschillende keren verwijst naar de 'bijkomende maatregelen' die genomen zouden kunnen worden. De proefvergunning wordt niet gebruikt om onduidelijkheid of onzekerheid over de hinder die de afvalverbrandingsactiviteiten veroorzaken proefondervindelijk weg te nemen, noch wordt de effectiviteit van exploitatievoorwaarden uitgetest op het terrein. De hier verleende proefvergunning lijkt daarentegen voornamelijk te dienen om te tussenkomen partij de mogelijkheid te geven om te onderzoeken hoe de installatie moet worden aangepast. De tussenkomen partij erkent uitdrukkelijk dat haar installatie grondig zal moeten worden aangepast.

4.2.3. - Natuur

Zoals blijkt uit de beoordeling van het tweede onderdeel van het eerste middel, is ook de beoordeling in de bestreden beslissing over de impact van de aanvraag op het nabijgelegen VEN-gebied ten onrechte gestoeld op de figuur van de proefvergunning. De verwerende partij overweegt uitdrukkelijk dat de beperkte stikstofdeposities van de aanvraag zeker aangemerkt kunnen worden als herstelbaar door de uiterst beperkte proeftijd van twee jaar. Vervolgens overweegt de verwerende partij dat bijkomende emissiereducties nog kunnen worden gerealiseerd, en stelt ze dat de vergunning 'derhalve' slechts op proef kan worden verleend, om te oordelen of de exploitatie na de proefperiode verder aanvaardbaar is voor de mens en het milieu. Desalniettemin beslist de verwerende partij dat de tussenkomen partij binnen de proefperiode via studies moet uitmaken welk reductietraject voor NO_x gevolgd zal worden, en welke aanpassingen hiervoor nodig zijn. Opnieuw moet dus worden vastgesteld dat de proefvergunning niet wordt gebruikt om te onderzoeken welke hinder de exploitatie veroorzaakt en wat de weerslag hiervan is op mens en milieu, noch dat deze wordt aangewend om de effectiviteit van bepaalde exploitatievoorwaarden op het terrein uit te testen. De proefvergunning wordt daarentegen gebruikt om verder studiewerk te verrichten en een keuze te maken op welke wijze de hinder, die al is bestudeerd, kan worden gereduceerd.

5.

Het eerste middelonderdeel is gegrond.”

In de mate in het aangevoerde middel wordt verwezen naar de overige aangevoerde middelen, kan worden verwezen naar de bespreking hiervan elders in dit verslag. Opgemerkt kan worden dat deze middelen volgens verslaggever ongegrond zijn.

Uit de rechtspraak aangaande de rechtsfiguur van de proefvergunning kan worden opgemerkt dat hieruit dient te worden afgeleid dat deze rechtsfiguur onomstotelijk verbonden is met onbekende factoren die met de vergunningverlening gepaard gaan. Indien op het ogenblik van de beslissing over de aanvraag voldoende duidelijk is dat de betrokken aanvraag onaanvaardbare hinder teweegbrengt, dient zij te worden geweigerd. Indien op dat ogenblik de beslissing wordt genomen om een vergunning op proef te verlenen waarbij als voorwaarden worden opgelegd dat verder onderzoek met het oog op de reductie van de hinderlijke emissies dient te worden opgelegd, zonder verdere expliciete randvoorwaarden, opdat tot de aanvaardbaarheid van de exploitatie kan worden besloten, gaat die beslissing in tegen de grondvoorwaarden voor de toekenning van een proefvergunning in de zin van het Omgevingsvergunningsdecreet. De vaststelling die de Raad voor Vergunningsbetwistingen uit de “versterkingsnota” citeert, dat de beste keuze na zes maanden kan worden gemaakt en

het vervolgens nog vier jaar duurt om deze te implementeren, gaat alleszins in tegen de termijnen die worden voorzien in de rechtsfiguur van de vergunning op proef, waarbij sprake is van een korte termijn van maximaal 2 jaar om een definitieve beslissing te nemen. Gelet op de vaststellingen in het bestreden arrest en de middelbesprekingen in dit verslag, dient te worden besloten dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen terecht heeft besloten dat in casu sprake is van een oneigenlijk gebruik van de rechtsfiguur van de proefvergunning.

Het vierde middel is ongegrond.

VI. CONCLUSIE

Om de aangehaalde redenen wordt voorgesteld om het cassatieberoep te verwerpen.

**Ronny Vercruyssen,
Eerste Auditeur.**