

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 19 november 2019 met nummer RvVb-A-1920-0268
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0802-A

Verzoekende partijen	<ol style="list-style-type: none">1. het college van burgemeester en schepenen van de gemeente AARTSELAAR2. de heer Ronald VERELST3. mevrouw Chantal DE CAUWER4. de heer Johan ROSCAM5. de heer Dirk 's JONGERS <p>vertegenwoordigd door advocaten Tom MALFAIT, Stijn VANDAMME en Astrid CROES met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Kasteellaan 141</p>
Verwerende partij	<p>het VLAAMSE GEWEST</p> <p>vertegenwoordigd door advocaten Steve RONSE en Thomas QUINTENS met woonplaatskeuze op het kantoor te 8500 Kortrijk, Beneluxpark 27B</p>
Tussenkommende partij	<p>Intercommunale voor Slib- en Vuilverwijdering van Antwerpse Gemeenten (ISVAG)</p> <p>vertegenwoordigd door advocaat Patrick VAN DER STRATEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 210A, bus 10</p>

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 20 juli 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 29 mei 2018.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een omgevingsvergunning verleend voor het verder exploiteren na verandering en uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie en de uitbouw van een warmtenet op de percelen gelegen te 2610 Wilrijk, Boomsesteenweg 1000, met als kadastrale omschrijving afdeling 44, sectie D, nrs. 125M, 125G, 125N en 125K.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 9 oktober 2018 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen. De voorzitter van de Raad laat de tussenkommende partij met een beschikking van 23 oktober 2018 toe in de debatten.

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 15 oktober 2019.

Advocaten Tom MALFAIT en Astrid CROES voeren het woord voor de verzoekende partijen. Advocaat Thomas QUINTENS voert het woord voor de verwerende partij. Advocaten Patrick VAN DER STRATEN en Tinneke HUYGHE voeren het woord voor de tussenkomende partij.

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

III. FEITEN

De tussenkomende partij dient op 29 januari 2018 bij de gewestelijke omgevingsambtenaar een aanvraag in voor een omgevingsvergunning voor het verder exploiteren na verandering en uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie en de uitbouw van een warmtenet. De site van de exploitatie is gelegen op percelen aan de Boomsesteenweg 1000 te Wilrijk.

De aanvraag omvat volgens de bestreden beslissing volgende stedenbouwkundige handelingen:

“De aanleg van een geïsoleerde warmteleiding vanuit de ISVAG-installatie tot aan de perceelsgrens, met als doel aansluiting op het geplante warmtenet op het openbaar domein; de leiding wordt deels bovengronds en deels ondergronds voorzien.”

De aanvraag omvat het volgende voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteiten:

“de vroegtijdige hernieuwing van de basisvergunning met de volgende veranderingen:

- *aanpassingen aan de bestaande installatie, inclusief een warmterecuperatie-installatie ten behoeve van een warmwaternetwerk, inclusief de connectie via de warmtenetleiding vanuit de installatie tot aan de perceelsgrens;*
- *wijzigingen of uitbreiden aan de VLAREM-rubrieken naar aanleiding van de aanpassingen geïnduceerd door de opeenvolgende VLAREM-treinen;*
- *de CLP-omzetting van de gevaarlijke stoffen*
- *de bijstelling van artikel 5.2.1.2, §3 (aanvoeren) en artikel 5.2.1.5, §5 (groenscherm) van titel II van het VLAREM.”*

De tweede tot vijfde verzoekende partijen zijn bewoners die op een afstand van 750 meter tot 1150 meter van de site wonen.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Antwerpen’, vastgesteld met koninklijk besluit van 3 oktober 1979 in gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut, natuurgebied, agrarisch gebied, industriegebied en reservatiestroom.

De percelen liggen ook binnen de afbakeningslijn van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen’, goedgekeurd op 19 juni 2009.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 9 februari 2018 tot en met 11 maart 2018, worden 1610 bezwaarschriften ingediend. Ook de tweede tot vijfde verzoekende partijen dienen een bezwaarschrift in.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen adviseert op 23 maart 2018 gunstig.

De gewestelijke omgevingsvergunningscommissie adviseert op 27 april 2018 ongunstig voor de aanleg van een warmtenet. In het advies wordt onder meer het volgende gesteld:

“ ...

Warmtenet

Overwegende dat in overeenstemming met het Uitvoeringsplan huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval (2009-2022, HAGBA) de Vlaamse overheid streeft naar een verhoging van energieefficiëntie bij bestaande verbrandingsinstallaties;

Overwegende dat uit het MER blijkt dat naast de productie van elektriciteit (15-20%), de mogelijkheid bestaat om het rendement van de verbrandingsinstallatie nog aanzienlijk te verhogen door ook de geproduceerde warmte (35-40%) nuttig te gaan gebruiken;

Overwegende dat de aanvraag voorziet in het plaatsen van een warmtenet van de bestaande installatie tot aan de perceelsgrens;

Overwegende dat in het MER echter meerdere fasen worden beschreven over de realisatie van het warmtenet; dat in de huidige aanvraag alleen het eerste traject (mini-warmtenet) voor het aanleggen van de leidingen op de site van ISVAG en naar het nabijgelegen bedrijventerrein Terbekehof wordt meegenomen;

Overwegende dat de voorgestelde uitbouw van het mini-warmtenet als onvoldoende wordt beschouwd, zeker gelet op de bijkomende mogelijkheden rond de verdere uitkoppeling van restwarmte;

Overwegende dat daarnaast duurzaam ruimtegebruik inhoudt dat rekening wordt gehouden met de meest optimale planmatige invulling van een gebied, onder andere in functie van de kwetsbaarheid en de draagkracht van het gebied; dat artikel 1.1.4. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) stelt dat duurzaamheid een onderdeel vormt van de goede ruimtelijke ordening;

Overwegende dat de aanleg van een nieuw warmtenet principieel in overeenstemming is met de voorschriften van het gewestplan; dat de aanleg van een warmtenet vanuit het oogpunt van duurzame energie een waardevolle investering kan zijn; dat het op dit ogenblik echter niet duidelijk is dat het voorgestelde tracé de meest optimale, planmatige invulling van het gebied garandeert;

Overwegende dat het voorgestelde tracé bij de bouw van de nieuwe oven op de geplande nieuwe locatie ook niet meer gebruikt zal worden;

Overwegende dat vanuit stedenbouwkundig oogpunt kan gesteld worden dat, gelet op artikel 1.1.4. van de VCRO, het niet opportuun is om de aanleg van een nieuw warmtenet reeds te vergunnen;

Overwegende dat de aanleg van het warmtenet moet bekeken worden in functie van de nieuwe verbrandingsinstallatie; dat de ruimtelijke ordening immers gericht is op een duurzame ruimtelijke ordening waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden; dat hierbij rekening moet worden gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen; dat het nu reeds toestaan van het warmtenet een voorafname zou betekenen op de procedure tot oprichting van de nieuwe verbrandingsinstallatie;

Overwegende dat uit de aanvraag niet ondubbelzinnig blijkt dat het warmtenet in deze aanvraag louter gekoppeld is aan en rendabel is voor de hermachting van de bestaande verbrandingsinstallatie; dat deze immers slechts tot circa 2022 zal geëxploiteerd worden;

dat in tegenstelling tot deze gegevens de aanvraag voor onbepaalde duur wordt gevraagd; dat het dossier duidelijk uitgaat van de herbouw van een verbrandingsinstallatie op dezelfde locatie; dat dit uitgangspunt een voorafname is aan de toekomstige herbouw van de verbrandingsinstallatie;

Overwegende dat er bedenkingen zijn bij het bedrag van de investering van het warmtenet versus de termijn van 4 jaar vooropgesteld in het dossier;

Overwegende dat de uitbouw van het warmtenet zoals voorgesteld mogelijke toekomstige ontwikkelingen hypothekeert omdat het het onderzoek van een aantal lokalisatiealternatieven uitsluit; dat er nog geen duidelijkheid is over de nieuwe verbrandingsinstallatie; dat de nodige procedures nog doorlopen moeten worden; dat het bijgevolg voorbarig is om het nieuw aan te leggen warmtenet reeds te koppelen aan de bestaande installatie gezien de aanvrager vooropstelt om in 2022 operationeel te zijn met de nieuwe verbrandingsinstallatie; dat de koppeling van het nieuw warmtenet aan de bestaande verbrandingsinstallatie een zorgvuldige en correcte besluitvorming in de weg staat; dat door het loskoppelen van het nieuw warmtenet en de nieuwe verbrandingsinstallatie er geen garanties zijn op een duurzame ruimtelijke ordening, zoals vermeld in artikel 1.1.4. van de VCRO;

Overwegende dat het aangewezen is dat eerst de vergunning voor de nieuwe oven wordt aangevraagd vooraleer de hernieuwing en het warmtenet gekoppeld aan deze bestaande installatie wordt beoordeeld;

Overwegende dat gezien de aanleg van een warmtenet niet kan worden aanvaard er dan ook geen sprake is van een belangrijke investering en bijgevolg ook de vroegtijdige hernieuwing niet kan worden toegestaan;

Overwegende dat de aanvraag ook beperkte aanpassingen en regularisaties van de vergunning betreffen inzake de CLP-omzettingen en wijzigingen door VLAREM-treinen omvat; dat deze wijzigingen kunnen worden toegestaan;

...

Vergunningstermijn

Overwegende dat zoals hoger reeds vermeld omwille van het niet toestaan van het warmtenet er geen belangrijke investering is en bijgevolg niet ingegaan kan worden op de vroegtijdige hernieuwing zoals die door de exploitant werd aangevraagd in het kader van artikel 70, §2 van het omgevingsvergunningendecreet;

Overwegende dat de aangevraagde veranderingen die geen betrekking hebben op het warmtenet bijgevolg kunnen worden toegestaan tot de eindtermijn van de basisvergunning, zijnde 18 november 2020;

11. ALGEMENE CONCLUSIE: deels gunstig

Overwegende dat vanuit stedenbouwkundig oogpunt de aanleg van een nieuw mini-warmtenet niet kan worden aanvaard; dat bijgevolg er geen aanzienlijke investering is en de vroegtijdige hernieuwing dan ook niet wordt verleend;

Overwegende dat de andere bijkomende gevraagde veranderingen wel kunnen worden verleend tot het einde van de basisvergunning, zijnde 18 november 2020;

...

De verwerende partij verleent op 29 mei 2018 een omgevingsvergunning onder voorwaarden aan de tussenkomende partij. De motieven luiden onder meer als volgt:

“ ...

Overwegende dat in overeenstemming met het HAGBA de Vlaamse overheid streeft naar een verhoging van de energie-efficiëntie bij bestaande verbrandingsinstallaties; dat de aanleg van een warmtenet een verhoging van de energie-efficiëntie uitmaakt: dat de aanvraag voorziet in het plaatsen van een warmtenet van de bestaande installatie tot aan de perceelsgrens; dat dit infunctie is van het eerste traject van het warmtenet naar het nabijgelegen bedrijventerrein Terbekehof;

Overwegende dat deze gefaseerde werkwijze in overeenstemming is met de conceptnota 'Warmteplan 2020f; dat deze conceptnota stelt dat er sterk moet worden ingezet op een gebiedsgericht groen warmtebeleid; dat warmtenetten zowel de recuperatie van restwarmte als de inzet van hernieuwbare energiebronnen faciliteren: dat een voordeel van warmtenetten hun schaalgrootte is: dat in de stedelijke gebieden, of in gebieden met een voldoende dichtheid wat betreft warmtevraag, het opportuun kan zijn in te zetten op collectieve oplossingen zoals warmtenetten; dat deze in een eerste fase lokaal kunnen ontstaan, waarna ze in een latere fase geleidelijk aan met elkaar verbonden worden tot regionale warmtenetten: dat de reflex moet worden ontwikkeld om bij ruimtelijke en stedenbouwkundige ontwikkelingen het potentieel en de vraag naar groene en restwarmte mee te nemen;

Overwegende dat uit het bovenstaande blijkt dat de aanvraag door de aanleg van het warmtenet bijdraagt aan het Vlaamse afval-, luchtkwaliteits- en energiebeleid:

Overwegende dat uit het MER blijkt dat naast de productie van elektriciteit (15 tot 20%), de mogelijkheid bestaat om het rendement van de verbrandingsinstallatie nog aanzienlijk te verhogen door ook de geproduceerde warmte (35 tot 40%) nuttig te gaan gebruiken;

Overwegende dat in het MER meerdere fasen worden beschreven over de realisatie van het warmtenet; dat in de huidige aanvraag alleen het eerste traject (mini-warmtenet) voor het aanleggen van de leidingen op de site van ISVAG en naar het nabijgelegen bedrijventerrein Terbekehof wordt meegenomen; dat uit het MER, bij de bespreking van de verschillende lokalisatiealternatieven, blijkt dat de huidige locatie van ISVAG uitermate geschikt is en gelegen is in een kansrijk gebied voor de aanleg van een warmtenet;

Overwegende dat de ruimtelijke ordening conform artikel 1.1.4 van de VCRO gericht is op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang worden gebracht: dat duurzaam ruimtegebruik inhoudt dat rekening wordt gehouden met de meest optimale planmatige invulling van een gebied, onder andere in

functie van de kwetsbaarheid en de draagkracht van het gebied; dat duurzaamheid een onderdeel vormt van de goede ruimtelijke ordening;

Overwegende dat de aanleg van een nieuw warmtenet principieel in overeenstemming is met de voorschriften van het gewestplan; dat de aanleg van een warmtenet vanuit het oogpunt van duurzame energie een waardevolle investering kan zijn;

Overwegende dat de aanvraag door de aanleg van het warmtenet zorgt voor een verduurzaming van de bestaande verbrandingsinstallatie en er daardoor onlosmakelijk mee verbonden is;

Overwegende dat de leidingen voor het warmtenet de kortste weg volgen naar de externe aansluiting op het warmtenet en zich uitsluitend op het terrein van de exploitant zelf bevinden; dat de planmatige invulling van het gebied hierdoor dan ook niet in het gedrang wordt gebracht, aangezien de leidingen die het voorwerp uitmaken van het warmtenet zich volledig op het eigen terrein van de aanvrager bevinden;

Overwegende dat vanuit stedenbouwkundig oogpunt en de goede ruimtelijke ordening het verder exploiteren van de vergunde verbrandingsinstallatie en de aanleg van een nieuw warmtenet aanvaardbaar is;

Overwegende dat de exploitant in de nota die werd neergelegd ter zitting van de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie, stelt dat de aanleg van het warmtenet zoals voorzien in de aanvraag gegarandeerd rendabel is, zowel financieel als ecologisch; dat deze nota enerzijds voorziet dat inzake ecologie een indirecte verbetering wordt verwacht door de vermeden NOx-emissies (3 tot 4% in functie van jaarvrachten vanuit 3 MW-uitkoppeling); dat anderzijds in het MER voorzien is dat de investeringskost voor het project op eigen terrein geraamd wordt op 650.000 euro: dat uit het gunstig advies van het VEA blijkt dat de opmaak van een kosten-batenanalyse niet noodzakelijk is voor deze aanvraag en dat de rendabiliteit van de investering in het warmtenet gunstig kan beoordeeld worden;

Overwegende dat overeenkomstig artikel 8 van het ministerieel besluit van 24 juli 2015 houdende de vastlegging van de basisregels inzake de methode, de aannames en de berekeningstermijn voor de kosten-batenanalyse het VEA de conformiteit van de kosten-batenanalyse beoordeelt;

Overwegende dat de aanvraag ook beperkte aanpassingen en regularisaties van de vergunning ingevolge de CLP-omzettingen betreft en wijzigingen ingevolge VLAREM-treinen omvat; dat deze wijzigingen kunnen worden toegestaan;

...

Overwegende dat conform artikel 48. 52, van het Omgevingsvergunningenbesluit een omgevingsvergunning de geactualiseerde vergunningstoestand moet vermelden;

Overwegende dat de volgende bijzondere voorwaarden momenteel van toepassing zijn (besluit van de deputatie MLAVI/10-298 van 18 november 2010 en het ministerieel besluit AMV/6204/1009 van 29 juni 2011):

- "In afwijking van artikel 5.21.2 53 van Vlarem I' mag de aanvoer van afvalstoffen plaatsvinden tussen maandagmorgen 00u00 en zaterdagavond 19u00. De aanvoer tijdens de avond- en nachturen (tussen 19u00 en 7u00) dient te gebeuren via de toegang langs de Boomsesteenweg.

-De exploitant laat jaarlijks een evaluatie maken van de NOx-emissies door een erkend deskundige voor het opstellen van milieueffectrapporten in de discipline 'Lucht' en toetst dit resultaat aan de streefwaarde van 120 mg/Nm³ (jaargemiddelde); indien deze streefwaarde niet gehaald wordt) wordt er gezocht naar verdere maatregelen teneinde te kunnen voldoen aan deze streefwaarde. Deze jaarlijkse evaluatie wordt steeds ter kennisgeving overgemaakt aan de afdeling Milieu-inspectie";

Overwegende dat de aangevraagde veranderingen kunnen worden toegestaan;

Overwegende dat ISVAG voorstelt de vergunning voor onbepaalde duur of voor twintig jaar te verlenen met een evaluatie voor nodige bijstelling in 2025; dat de OVAM slechts een gunstig advies verleent op voorwaarde dat de exploitant akkoord gaat met een beperkte vergunning tot einde 2025; dat de OVAM aanhaalt dat het MER opgesteld werd in de geest van een exploitatie voor bepaalde tijdsduur; dat de OVAM tevens stelt dat het verlenen van een vergunning van onbepaalde duur niet verenigbaar is met de geest waarin het MER werd opgesteld; dat artikel 68, tweede lid 90. van het Omgevingsvergunningendecreet toelaat een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk te verlenen voor een bepaalde duur voor veranderingen van de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit waarvoor de initiële omgevingsvergunning voor een bepaalde duur is verleend: dat de initiële omgevingsvergunning is verleend voor een periode van tien jaar: dat, gelet op bovenstaande motivering, de vergunning kan worden verleend tot 31 december 2025.*

...

Dat is de bestreden beslissing.

Op 27 februari 2019 wordt een omgevingsvergunningsaanvraag voor de bouw en exploitatie van een nieuwe afvalenergiecentrale op een gewijzigde locatie op dezelfde site door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw geweigerd. De tussenkomende partij heeft hiertegen beroep ingesteld bij de Raad. De zaak is bij de Raad gekend onder het rolnummer 1819-RvVb-0672-A.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Standpunten van de partijen

De verzoekende partijen stellen dat de eerste belanghebbende de gemeente Aartselaar is, dat het college van burgemeester en schepenen zich steeds heeft verzet tegen de aanwezigheid van de oven vlak naast haar gemeentegrenzen, dat de gemeente wordt getroffen door een ernstige vervuilingsproblematiek en dat het waken over de leefbaarheid en duurzame ontwikkeling van de gemeentelijk gebied tot de principiële bevoegdheid van de gemeente behoort. De tweede tot de vijfde verzoekende partijen situeren hun woning op 750 meter tot 1110 meter van de betrokken site. Ze verwijzen naar de hinder door het drukke verkeer op de A12. Daarnaast vrezen ze voor ernstige gezondheidsrisico's, waarbij ze grafische voorstellingen weergeven van verspreidingspluimen van NO₂-immissies. Ze stellen dat hun woning is gesitueerd in de gele en rode zone. De vijfde verzoekende partij is niet alleen bezorgd over de gezondheidsrisico's, maar

ook over de kwaliteit van zijn organische teelt. De verzoekende partijen voeren aan dat minstens de verderzetting van de bestreden exploitatie aan hun belangen raakt.

De tussenkomende partij werpt op dat het beroep van de eerste verzoekende partij onontvankelijk is. De vrijwaring van gemeentelijke belangen dient volgens de tussenkomende partij te gebeuren door het optreden van de gemeente en niet door het college van burgemeester en schepenen.

Met betrekking tot het belang van de overige partijen stelt de tussenkomende partij dat de impact van haar activiteiten op de luchtkwaliteit, de gezondheid en de mobiliteit “*verwaarloosbaar, niet significant, niet relevant, onbestaande zijn*”, waarbij wordt verwezen naar diverse passussen van het project-MER. Ze verwijzen tevens naar de meetresultaten van een onderzoek naar de luchtkwaliteit gedurende de maand mei 2018 op 20.000 plaatsen in Vlaanderen en stellen dat daaruit blijkt dat het gehalte NO₂ in de lucht niet problematisch is ter hoogte van de woningen van deze verzoekende partijen. De tussenkomende partij betwist ook de vrees van de vijfde verzoekende partij voor de kwaliteit van de organische teelt, waarbij opnieuw verwezen wordt naar de hiervoor vermelde studies en tevens naar het verkregen biologisch certificaat voor de gewassen.

De verzoekende partijen repliceren nog dat het college van burgemeester en schepenen optreedt om de belangen van de gemeente en van haar inwoners te vrijwaren en verwijst naar arresten van de Raad van State waarin “*letterlijk (wordt gesteld) (...) dat “een gemeente” belang heeft bij een annulatieberoep “wanneer zij aannemelijk maakt dat haar beleid inzake milieu en ruimtelijke ordening wordt doorkruist”*”. Voor de overige verzoekende partijen wijzen ze er op dat ze wonen in de onmiddellijke omgeving van het project en het niet uitgesloten kan worden dat ze hinder zullen ondervinden.

Beoordeling door de Raad

1.

1.1

De verzoekende partijen steunen hun belang op artikel 105, §2, eerste lid, 2° van het Omgevingsvergunningsdecreet (hierna: OVD) dat bepaalt dat ‘het betrokken publiek’ een beroep kan instellen bij de Raad tegen een in laatste administratieve aanleg genomen uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing betreffende een omgevingsvergunning.

Artikel 2, eerste lid, 1° OVD definieert het begrip ‘betrokken publiek’ als volgt:

“elke natuurlijke persoon of rechtspersoon alsook elke vereniging, organisatie of groep met rechtspersoonlijkheid die gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de besluitvorming over de afgifte of bijstelling van een omgevingsvergunning of van vergunningsvoorwaarden waarbij niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten, geacht worden belanghebbende te zijn”

1.2

De verzoekende partijen stellen dat “*de eerste belanghebbende(...) de **gemeente Aartselaar** (is)*” en verwijzen ook naar “*de **principiële bevoegdheid** om te waken over de leefbaarheid en duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied en haar beleid ter zake*”. Er kan met de verzoekende partijen aangenomen worden dat “*een gemeente*” een belang kan hebben om beroep in te stellen als een omgevingsvergunning haar beleid doorkruist, maar de eerste verzoekende partij is “*het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aartselaar*” en niet “*de gemeente Aartselaar*”. De eerste verzoekende partij is geen rechtspersoon en kan evenmin beschouwd worden als een vereniging, organisatie of groep met rechtspersoonlijkheid.

Het beroep ingesteld door de eerste verzoekende partij is derhalve onontvankelijk.

1.3

De overige verzoekende partijen maken door middel van de situering van hun woning en de grafische voorstelling NO₂-immissies voldoende aannemelijk dat zij in een radius wonen die een impact kan ondervinden van de exploitatie van de verbrandingsoven. De citaten van de tussenkomenende partij uit het MER-rapport bevestigen dit overigens eerder dan dat het tegengesproken wordt. Er wordt immers overwogen dat de immissiebijdrage onder slechte meteorologische omstandigheden moeilijker te beoordelen is en dat de woonkernen in die omstandigheden een relevante invloed kunnen ondervinden van de verbrandingsoven.

De exceptie van de tussenkomenende partij wordt verworpen.

1.4

Voor het overige blijkt uit de gegevens van het dossier dat het beroep van de tweede tot vijfde verzoekende partij regelmatig is ingesteld. Hieronder worden de middelen beoordeeld in de mate dat het beroep is ingesteld door de tweede tot vijfde verzoekende partij.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – EERSTE MIDDEL, EERSTE, TWEDE EN DERDE ONDERDEEL

Standpunt van de partijen

De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 7bis van de Grondwet, van de artikelen 1.1.4 en 4.3.1 VCRO, van artikel 5.3.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene beginselen inzake milieubeleid, van de artikelen 18 en 70, § 2, 2° OVD en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partijen zetten in het eerste, tweede en derde onderdeel uiteen:

“
...

V.1.1 Eerste middelonderdeel

De aanleg van het nieuwe warmtenet volgens het tracé zoals voorzien in de vergunningsaanvraag kan niet als duurzaam beschouwd worden. Dat de minister in weerwil hiervan toch besloot dat dit miniwarmtenet een verzuurzamings uitmaakt van de huidige installatie is manifest in strijd met de artikelen 7bis van de Grondwet, artikel 1.1.4 VCRO en artikel 5.3.1 DABM die beschrijven dat de vergunningverlenende, overheid een duurzame inplanning moet waarborgen. Omdat slechts een vergunning werd verleend voor een beperkte duur tot 2025 en er onzekerheid bestaat over de verdere exploitatie van de installatie in zijn geheel en het warmtenet daarin inbegrepen, moet vastgesteld worden dat een het nieuwe warmtenet," slechts enkele jaren zal kunnen gebruikt worden en dat de aankoppeling van het traject aan een nieuwe oven niet kan gegarandeerd.

Eén en ander blijkt duidelijk uit het volgende:

Artikel 7bis van de Grondwet bepaalt dat alle overheden, dus ook de vergunningverlenende overheden, rekening moeten houden met duurzaamheid. Artikel 7bis van de Grondwet luidt als volgt:

“
...

Deze bepaling, hoewel van programmatische aard, dient evenzeer in acht te worden genomen door vergunningverlenende overheden. Minstens zijn zij op basis van het

zorgvuldigheidsbeginsel verplicht omstandig te motiveren in welke mate besluiten met een belangrijke lange termijn impact op duurzame ontwikkeling hiermee te rijmen vallen (P. De Smedt en H. Schoukens, "Greening the Constitution: 'Duurzame ontwikkeling' als beleidsdoelstelling verankerd in de Grondwet", TBP 2009, 398).

Dezelfde elementen komen terug in de definitie die aan een duurzame ruimtelijke planning wordt gegeven in artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). Artikel 1.1.4 VCRO stelt dat:

...

Uit de bestreden beslissing moet derhalve blijken dat de vergunningverlenende overheid in de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid aandacht heeft besteed aan de bescherming van de mens en het leefmilieu en dat zij bij het nemen van een beslissing over de aanvraag, een billijk evenwicht in acht heeft genomen tussen de bij de zaak betrokken belangen (RvVb 20 juni 2017, A/1617/0985, p. 26). Dergelijke evenwichtige motivering ontbreekt, in het bijzonder over het toetsen aan de doelstellingen uit artikel 1.1.4. VCRO.

De enorme overschrijdingen van de NO₂-emissies leiden ook tot de conclusie dat in de directe omgeving van de ISVAG-site ernstige luchtverontreiniging bestaat die de EU-rechtelijke luchtkwaliteitsnormen manifest overschrijden (terwijl die normen nog eens veel soepeler zijn dan de normen WHO) (www.irceline.be). Ook hierover werd in de rechtspraak al geoordeeld dat de vergunningsbeslissing een in concreto beoordeling moet bevatten naar de gezondheidsaspecten, zeker indien kwaliteitsnormen worden overschreden:

...

Dat een goede ruimtelijke ordening wordt bewaard en verzekerd blijft in de toekomst, moet beoordeeld worden door de vergunning verlenende overheid. Artikel 4.3.1 VCRO en artikel 5.3.1 DABM bepalen dat een omgevingsvergunning moet geweigerd worden als het project en de exploitatie in strijd zijn met de goede ruimtelijke ordening, waarvan duurzaamheid een prominent aspect is.

Omdat het duurzame karakter van het de aanleg van een miniwarmtenet bij de hervergunning voor een korte periode niet vaststaat en de goede ruimtelijke ordening bijgevolg niet gegarandeerd is, kon de vergunningverlenende overheid gezien haar wettelijke verplichting een vergunning te weigeren wanneer de aanvraag strijdig is met de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, niet redelijk tot het verlenen van de vergunning overgaan. Het mag duidelijk zijn dat voormelde bepalingen in concreto manifest met de voeten worden getreden.

Zowel de transgenerationele langetermijnvisie als het economische aspect die fundamenteel zijn in de definitie en grondwetsconforme interpretatie van het begrip duurzame ruimtelijke ordening in het kader van concrete vergunningsbesluiten, worden niet in rekening gebracht bij de huidige hervergunning voor een beperkte termijn. Omdat wordt aangegeven, zowel in de vergunningsaanvraag als de vergunningsbeslissing dat de bouw van een nieuwe oven en de aankoppeling van het warmtenet tot doel worden gesteld, is de voorafgaande goedkeuring en installatie van het warmtenet veel te voorbarig. Dit geldt des te meer omdat grote investeringen en werken vereist zijn, hetgeen in contrast staat met de korte periode waarin het mininet zal kunnen gebruikt worden.

Verzoekers staan niet alleen met haar kritiek. Het GOVC — een onafhankelijke adviesinstantie — overwoog in haar advies expliciet dat niet kan gesproken van een duurzaam project (stuk 12, pagina's 20-21):

...

Toch gaat de minister hieraan voorbij en stelt zonder meer het tegenovergestelde hoewel ze zelf erkent dat het duurzame karakter van een warmtenet geen inherent kenmerk is en moet afgetoetst worden aan bovenstaande definities.

...

De vergunningverlenende overheid moet om te voldoen aan haar formele en materiële motiveringsplicht de met de goede ruimtelijke ordening verband houdende elementen vermelden en deze motieven moeten inhoudelijk feitelijk correct en gegrond zijn. Omdat de minister in haar beslissing afwijkt van het advies van de GOVC, zoals hierboven geciteerd, moet deze motivering zelfs nog nauwkeuriger geformuleerd worden. Het louter poneren van een andersluidend standpunt volstaat uiteraard niet, zoals reeds bevestigd werd door de Raad (RvVb 27 maart 2018, nr. RvVb/S/1718/0697, Wets, punt 4.2).

Wanneer er door de overheid afgeweken wordt van doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen, geldt in principe een verstrengde motiveringsplicht, zeker indien er bezwaren en ongunstige adviezen weerlegd moeten worden (RvS, 8 december 2011, nr. 216.735, Vandewalle, p. 16; RvS, 1 december 2011, nr. 216.630, D'Hondt, p. 17-18). Waarom wordt besloten dat het project wel duurzaam is, in tegenspraak met het advies van de GOVC en de bezwaren van de verzoekende partijen, wordt in zijn geheel niet verduidelijkt. Dit mag verbazen daar dit net het doorslaggevende motief om het warmtenet — tegen ongunstige adviezen in - reeds in deze fase van het besluitvormingstraject te vergunnen. De redengeving van een beslissing over een milieuvergunningsaanvraag moet des te concreter en preciezer zijn wanneer die beslissing afwijkt van een voorafgaand advies, ook al is dit niet bindend. In een dergelijk geval mag de overheid zich niet beperken tot een niet gemotiveerd tegenspreken van het advies, maar moet zij integendeel duidelijk maken waarom zij van oordeel is de argumenten waarop de adviesverlenende instantie steunt, niet te kunnen volgen (RvS 25 oktober 2012, nr. 221.182, LAYENS, p. 14-15).

Niet alleen in functie van de korte vergunningsperiode, maar ook omwille van een gebrek aan verzekerd energierendement kan in tweede instantie opnieuw geoordeeld worden dat in het licht van de artikelen 1.1.4 GOVC en artikel 5.4.1 DABM geen sprake kan zijn van duurzame ruimtelijke inplanning.

Studies (stukken 13 en stuk 14) tonen immers aan dat de implementatie van een energiecascade het energierendement enorm kan bevorderen. Zo liet de haven van Antwerpen samen met Essencia (koepelorganisatie van de chemie), de Maatschappij Linkerscheldeoever en een aantal privébedrijven een haalbaarheidsstudie naar restwarmtevalorisatie uitvoeren. Deze studie werd tevens gebruikt om te komen tot een Voorstel van resolutie betreffende de behoefte aan de ontwikkeling en toepassing van meer milieuvriendelijke technieken voor de verwerking van huishoudelijk afvalstoffen ingediend door Wouter Vanbesien, Giller Turan, Bruno Tobback en Johan Danen op 6 oktober 2017 (stuk 14). Eerder schreef Bart Martens ook al in die zin over duurzame energievoorziening.(stuk 13).

Bij een energiecascade wordt rekening gehouden met de aard van de energie die geleverd wordt uit de energiecentrale, in dit geval een afvalverbrandingsoven. Deze levert stoom met een hoge temperatuur en druk met een continu patroon. Het is daarom efficiënter deze energie te leveren aan procesindustrie, waarna de restwarmte verder kan afgekoppeld worden naar residentiële verwarming waarbij minder hoge temperaturen en een minder frequente aanvoer vereist is. Momenteel wordt enkel voorzien in de aanleg van een miniwarmtenet met koppeling naar het bedrijventerrein Terbekehof. Hier bevinden zich geen industrieën die in aanmerking komen om de hoogwaardige proceswarmte af te nemen. Daarom wordt enkel voorzien in de aanvoer van laagwaardige restwarmte waarbij

energie nodeloos verloren gaat. Opnieuw mag verbazen dat op dit doorslaggevende punt geen bijkomende motivering voorligt. De verzoekende partijen worden blijkbaar geacht de effectiviteit van het beoogde warmtenet zonder meer aan te nemen.

Via een energiecascade wordt de energie niet alleen dubbel gebruikt maar zorgt ook voor een lager verwerkingstarief. Omdat het leveren van stoom aan industrie op continu kan gebeuren, onafhankelijk van tijdstippen en seizoenen, kan de afvalverbrandingsoven meer energie leveren, een hogere vergoeding binnenhalen en vervolgens op die manier de verwerkingskost laten dalen (HAGBA, pagina 55). Ook op dit vlak, kunnen de plannen van ISVAG niet als duurzaam gezien worden.

...

V.1.2. Tweede middelonderdeel

Zowel in de bezwaarschriften van de verzoekende partijen als in het advies van de GOVC werd het beweerde duurzame karakter van het nieuwe warmtenet ernstig bekritiseerd. De minister gaat evenwel niet in op deze argumenten en maakt zonder meer in haar beslissing de conclusie dat het project zorgt voor verduurzaming en "gegarandeerd rendabel is, zowel financieel als ecologisch" (stuk 1, pagina 16-17). Er is sprake van een inherente contradictie die haaks lijkt te staan op de hervergunning van de exploitatie voor een korte periode.

...

In concreto is sprake van de volgende onzorgvuldigheid....

De minister geeft nergens weer op welke manier een investering van 650.000 euro verantwoord is in het huidige scenario waarin de installatie slechts voor een beperkte periode hervergund wordt (stuk 1, pagina 17). Ze verwijst slechts naar het gunstige advies van het Vlaamse Energieagentschap (VEA). Maar dit advies werd evenwel opgesteld bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag voor onbepaalde duur. Het gunstige advies voor onbepaalde duur, kan dus onmogelijk zomaar overgenomen worden en moet geherevalueerd worden in het licht van de ingediende bezwaren en het ongunstige advies van de GOVC terzake dat wél rekening hield met een korte vergunningsperiode (stuk 12, pagina 21). Het is in dat verband niet onbelangrijk om de concrete overwegingen uit het advies van de GOVC goed voor ogen te houden:

...

Hieruit blijkt dat de minister de bezwaren en het advies van de GOVC niet op zorgvuldige wijze onderzocht en redelijkerwijze niet tot haar beslissing kon komen. Op manifeste wijze ontbreekt een voldoende motivering waarom ze oordeelde dat de aanleg van een warmtenet bij een vergunning voor een verkorte periode duurzaam is. Tevergeefs zou men voorhouden dat men mag vooruitlopen op toekomstige vergunningsbesluiten. Zulke stelling zou immers afbreuk doen aan het onpartijdigheids- en onafhankelijkheidsbeginsel, dat vergt dat vergunningverlenende overheden vergunningsdossiers op objectieve wijze beoordelen (zie arrest ivm brownfieldconvenant en Uplace, RvS uit 2014). In voorliggende casus lijkt het er sterk op dat men een soort fait accompli wil creëren, hetgeen de besluitvorming over de nieuwe vergunning bij voorbaat een gelopen race maakt voor de vergunninghouder. Zulke impliciete of expliciete strategie staat hoe dan ook manifest haaks op de hoger vermelde beginselen van behoorlijk bestuur.

V.1.3. Derde middelonderdeel

Hoger is gebleken dat uit artikel 7bis van de Grondwet, artikel 1.1.4 VCRO en artikel 5.3.1 DABM blijkt dat het vergunde project niet duurzaam is, noch dat de minister het beweerde duurzame karakter motiveert in het licht van de korte duur van verleende de vergunning. Van een verduurzaming van de bestaande installatie kan dus geen sprake zijn. Bijgevolg

is de samenhang die uit deze verduurzaming werd afgeleid, onbestaande, in strijd met artikel 18 Omgevingsvergunningsdecreet.

Nochtans werd de vervroegde hervegunning gebaseerd op deze samenhang. Het warmtenet zou de belangrijke verandering (investering) uitmaken die vereist wordt in artikel 70, §2, Omgevingsvergunningsdecreet om vroeger dan 24 maanden voor het einde van een vergunning over te gaan tot een nieuwe vergunningsaanvraag.

Uit het dossier blijkt dat het de bedoeling is om het warmtenet aan te sluiten op de nieuwe oven en dat deze tezamen zullen blijven voortbestaan. Probleem is echter dat de vergunning voor de bouw van de nieuwe oven evenwel afhankelijk is van een onafhankelijke procedure zie ook supra tweede onderdeel. Merkwaardig is dat daarom het warmtenet eerst samen met hervegunning van de huidige installatie zal aangelegd worden, waarvan het voortbestaan in de tijd beperkt is. Dat de aanleg van het warmtenet en de bouw van een nieuwe oven van elkaar worden losgekoppeld is onlogisch en verhindert dat de investering een duurzaam karakter kan hebben. Bovenal is dit in strijd met artikel 18 Omgevingsvergunningsdecreet. Ook het advies van de GOVC merkte deze loskoppeling van het warmtenet met de mogelijke bouw van een nieuwe oven op (stuk 12, pagina 21):

...

Men kan dan ook niet anders dan concluderen dat er sprake is van een kunstmatige opsplitsing twee vergunningsaanvragen. Meer nog, dat het nieuwe warmtenet en de nieuwe oven vormen eigenlijk één milieutechnische eenheid vormen en onlosmakelijk samenhangen volgt nochtans duidelijk uit het feit dat het de bedoeling is dat ze samen zullen voortbestaan als één geheel.

Uit bovenstaande blijkt dat de aanleg van een warmtenet niet met de bestaande installatie maar juist met de bouw van een nieuwe oven samenhangt. Om deze reden had dan ook de aanleg van het warmtenet (en het al dan niet duurzame karakter hiervan) buiten beschouwing moeten gelaten worden bij de beoordeling van de hervegunningsaanvraag. Minstens staat vast dat de aanvraag in strijd is met artikel 18 Omgevingsvergunningsdecreet, dat één gezamenlijke aanvraag vereist indien het project zowel vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen als de vergunningsplichtige exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten omvat en die aspecten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

...

De verwerende partij repliceert:

“ ...

A.2.2. Eerste middelonderdeel

...

12. Er dient vastgesteld te worden dat de aanleg van een warmtenet de energie-efficiëntie van verbrandingsinstallaties structureel verhoogt. In de goedgekeurde MER werd vastgesteld dat het rendement van de verbrandingsinstallatie aanzienlijk kan verhoogd worden door de geproduceerde warmte nuttig aan te wenden via een warmtenet.

De warmte die hoe dan ook geproduceerd bij de exploitatie van een afvalverbrandingsinstallatie gaat niet verloren, maar wordt op nuttige wijze aangewend. Bedrijven/huishoudens die zijn aangesloten op het warmtenet, dienen hun warmte-energie niet elders te halen.

Het hoeft geen betoog dat dit een aanzienlijke verduurzaming inhoudt. Energie die anders onherroepelijk zou verloren gaan, wordt gerecupereerd.

Het aanleggen van een (lokaal) warmtenet aangesloten op een afvalverbrandingsinstallatie is overigens volledig in overeenstemming met de doelstelling van het Uitvoeringsplan huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval (p. 14):

*‘door symbiose op lokaal niveau te bevorderen, **zodat reststromen of restwarmte lokaal gebruikt worden, of primaire grondstoffen vervangen worden door wat lokaal beschikbaar is.***

(eigen aanduiding)

Ongeacht de termijn tijdens dewelke het warmtenet wordt gebruikt – in elk geval minstens tot 2025 -, betekent het hoe dan ook een verduurzaming van de energievoorziening en bij uitbreiding van de een duurzame ruimtelijke ontwikkeling.

In tegenstelling tot hetgeen verzoekende partijen uw Raad trachten voor te houden, is de aanleg van een warmtenet aldus volledig in overeenstemming met de doelstellingen ex de artikelen 7bis van de grondwet en artikel 1.1.4 van de VCRO.

13. Verder stellen verzoekende partijen dat in de bestreden beslissing niet afdoende zou gemotiveerd worden waarom de aanleg van het warmtenet, wars van het advies van de Gewestelijke Omgevingsvergunningscommissie, toch een duurzame investering zou zijn. De bestreden beslissing zou ter zake in strijd zijn met de strengere motiveringsplicht ten aanzien van andersluidende adviezen.

In haar advies van 27 april 2018 adviseerde de GOVC de aanleg van het gevraagde miniwaternet negatief omdat een en ander zou moeten bekeken worden in functie van de nieuwe verbrandingsinstallatie en niet in functie van de huidige installatie. Ook uitte de GOVC bedenkingen bij het bedrag van de investering in het licht van de looptijd van de thans bestaande verbrandingsinstallatie. Het zou, naar mening van de GOVC, aangewezen zijn om eerst de vergunning van de nieuwe oven aan te vragen vooraleer te oordelen over de koppeling van een warmtenet.

Verwerende partij heeft als vergunningverlenende overheid deze kritiek van de GOVC ongegrond bevonden en heeft in de bestreden beslissing nauwkeurig gemotiveerd waarom het gevraagde miniwarmtenet wél kan gekoppeld worden aan de bestaande installatie.

...

A.2.3 Tweede middelonderdeel

...

16. Verwerende partij dient ter zake te herhalen dat de rendabiliteit en de economische leefbaarheid van een project buiten het beoordelingskader valt van de overheid die uitspraak moet doen over een milieu-, een stedenbouwkundige of een omgevingsvergunningsaanvraag.

Voor het overige dient verwezen te worden naar het hoger aangehaalde citaat uit de bestreden beslissing waaruit blijkt dat verwerende partij afdoende heeft uiteengezet waarom de aanleg van het warmtenet getuigt van een duurzame ontwikkeling.

...

A.2.4 Derde middelonderdeel

...

20. Supra werd reeds aangetoond dat de aanleg van het warmtenet onmiskenbaar een verduurzaming van de bestaande verbrandingsinstallatie betekent. De aanleg van het

warmtenet dient gekwalificeerd te worden als een belangrijke verandering van de reeds vergunde afvalverbrandingsinstallatie. Bijgevolg kon toepassing gemaakt worden van de vroegtijdige hervergunningsaanvraag van de bestaande inrichting overeenkomstig artikel 70, §2, 2° van het Omgevingsvergunningsdecreet.

21. In tegenstelling tot hetgeen in het verzoekschrift geponeerd wordt, vormen de toekomstige – nog aan te vragen- nieuwe verbrandingsoven en het thans aangevraagde warmtenet geen milieutechnische eenheid, die onlosmakelijk samenhangen.

Immers zal het aangevraagde warmtenet gekoppeld worden aan de bestaande verbrandingsinstallatie, met het oog op de verduurzaming van deze.

Van een kunstmatige opsplitsing van vergunningsaanvragen tussen enerzijds de nieuw op te richten oven en anderzijds het warmtenet is dan ook hoegenaamd geen sprake.

...

De tussenkomende partij stelt:

“ ...

c. Weerlegging eerste onderdeel

...

3.

De schending van artikel 7bis Grondwet kan, net zoals de schending van artikel 23 Grondwet (cf. infra, weerlegging vierde en vijfde middel), niet dienstig worden ingeroepen in het kader van een individuele vergunningsbeslissing aangezien het geen directe werking heeft.

Deze grondwettelijke bepaling verwoordt een algemeen principe inzake milieubeleid. Wanneer een regel algemene principes op het vlak van het algemeen milieubeleid omvat, die nadere uitwerking in direct afdwingbare normen behoeven, is zulk een regel niet afdwingbaar (zie per analogie de rechtspraak van de Raad van State in verband met artikel 1.2.1 DABM).

De rechtsleer bevestigt dat artikel 7bis Grondwet geen rechtstreeks afdwingbare norm is en niet kan dienen als weigeringsgrond in een vergunningsbeslissing:

...

4.

De bestreden beslissing (pagina 15-17, eigen markering) motiveert uitgebreid waarom de aanleg van het warmtenet als duurzaam en rendabel moet worden beschouwd en waarom de aanvraag in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening:

...

Deze motivering is draagkrachtig en afdoend en niet kennelijk onredelijk. Ze geeft duidelijk aan waarom de vergunning voor het warmtenet (warmteleiding op perceel ISVAG) kan worden verleend.

5.

De duurzaamheid van het warmtenet (warmteleiding) op het terrein van ISVAG wordt later bevestigd en onderstreept door de stedenbouwkundige vergunning d.d. 23 augustus 2018 (stuk nr. 5), die afgeleverd is aan Rio-Link NV voor de aanleg van fase 1 van het warmtenet (het zogenaamde mini-warmtenet) in Terbekehof in Wilrijk. Het mini-warmtenet zal aankoppelen op de leidingen op het terrein van ISVAG en bedrijven op het bedrijventerrein

Terbekehof van warmte voorzien. In een latere fase wordt het warmtenet doorgetrokken tot de woonwijk 'Nieuw Zuid' in Antwerpen als een onderdeel van de geplande Backbone Zuid.

Tijdens het openbaar onderzoek (met betrekking tot de aanvraag van Rio-Link NV voor de aanleg van een mini-warmtenet en een nieuw gescheiden rioleringsstelsel), georganiseerd van 3 januari 2018 tot 2 februari 2018, hebben verzoekende partijen geen bezwaar ingediend. Zij hebben ook geen beroep aangetekend tegen de omgevingsvergunning, afgeleverd door het Departement Omgeving.

In deze vergunning wordt onder meer in de overwegingen gesteld (eigen markering):

...

6.

Verzoekende partijen beweren dat de motivering onevenwichtig is omdat onvoldoende rekening wordt gehouden met hun woonkwaliteit en gezondheid, nu in de directe omgeving van de ISVAG-site ernstige luchtverontreiniging zou bestaan met overschrijding van de Europese luchtkwaliteitsnormen.

Het verband tussen de vergunning, voor zover ze betrekking heeft op de aanleg van de warmteleiding om aan te sluiten op het mini-warmtenet en de (beweerde enorme) NO₂-emissieoverschrijding is onbestaande. De aanleg van de warmteleiding heeft een positieve invloed op de emissies, aangezien door de aanleg van het warmtenet emissies worden vermeden (cf. supra, onontvankelijkheid van het eerste middel).

7.

Verzoekende partijen proberen de Raad te misleiden door hun argumentatie te enten op de onjuiste luchtkwaliteitsnormen.

...

De emissies van afvalverbrandingsinstallaties worden niet door de Richtlijn Luchtkwaliteit gereguleerd, maar door de Richtlijn Industriële Emissies. De installatie van ISVAG voldoet ruimschoots aan de normen uit deze laatste richtlijn (omgezet in VLAREM II), die de toepasselijke kwaliteitsnormen zijn waaraan de aanvraag moet worden getoetst.

...

7.

In zoverre bij de beoordeling van de aanvraag rekening moet worden gehouden met de globale luchtkwaliteitsnormen zoals vervat in de Europese Richtlijn Luchtkwaliteit (quod non), moet eerst en vooral worden vastgesteld dat de impact van ISVAG op de luchtkwaliteit miniem/verwaarloosbaar is, zoals bewezen en aangetoond in het project-MER (cf. supra, hoofdstuk 3, randnummer 3). Op geen enkele wijze wordt aangetoond dat de MER-deskundigen zich zouden hebben vergist.

8.

Volgens de officiële metingen van IRCEL doen zich in de omgeving van Antwerpen op volgende meetpunten overschrijdingen van de norm voor NO₂ voor:

- in 2017 (laatste gevalideerde metingen): Borgerhout-Ring (42R804), Antwerpen-Haven (42R894) en Borgerhout-straatkant (42R802);*
- in 2018 (niet-gevalideerde metingen): Borgerhout-Ring (42R804) en Antwerpen-Belgiëlei (42R805).*

Op te merken valt dat voor de meetpunten Borgerhout-Ring (42R804) en Antwerpen-Haven (42R894) wordt vermeld dat de inplantingsplaats van het meetpunt niet voldoet aan de voorwaarden voor de algemene beoordeling van de luchtkwaliteit, zoals opgenomen in de

Richtlijn Luchtkwaliteit. Met deze 'overschrijdingen' kan dus geen rekening worden gehouden.

De meetpunten waar zich een (zelfs niet-richtlijnconform gemeten) overschrijding van de norm voor NO₂ zou voordoen, bevinden zich alle op ruime afstand van de woonplaats van verzoekende partijen. Tussen de site van ISVAG en de meetpunten bevinden zich bovendien o.m. de A12 en de Ring rond Antwerpen, die omwille van het autoverkeer een veel grotere impact op de aanwezigheid van NO₂ hebben dan de activiteiten van ISVAG ooit zouden kunnen hebben. Ook om deze reden heeft de bestreden beslissing terecht geoordeeld dat de exploitatie van ISVAG geen bovenmatige invloed heeft op de woonkwaliteit en de gezondheid van de omgeving.

9.

In het eerste middel viseren verzoekende partijen de vergunning voor aanleg van de ondergrondse warmteleiding, die aansluit op het mini-warmtenet. Het betreft het stedenbouwkundig onderdeel van de aanvraag. Dit onderdeel is te onderscheiden van de aanvraag tot verlenging van de bestaande vergunning tot exploitatie.

In verband met de mogelijke impact van een stedenbouwkundige vergunning op de luchtkwaliteit is de Raad van State van oordeel dat de vergunningverlenende overheid niet verplicht is om een vergunning te weigeren wanneer uit het project- en/of plan-MER blijkt dat een project en/of plan zou leiden tot een overschrijding van de luchtkwaliteitsnormen, aangezien een RUP en een stedenbouwkundige vergunning op zich niet de oorzaak van de uitstoot is. De Raad formuleert dit als volgt voor de stedenbouwkundige vergunning (eigen markering):

...

Deze visie wordt bevestigd in de vernietigingsarresten in dezelfde zaak, weliswaar met de nuance dat er alsnog sprake zou kunnen zijn van een schending van de Europese luchtkwaliteitsnormen wanneer aangetoond wordt dat bij de uitvoering van een RUP of een stedenbouwkundige vergunning de normen worden geschonden en dit niet kan worden voorkomen of ongedaan gemaakt door het opstellen, het nemen en het uitvoeren van programma's, maatregelen en acties .

In casu kan deze argumentatie worden toegepast voor zover de beslissing betrekking heeft op de aanleg van de warmteleiding.

10.

Voor zover bij de beoordeling van de aanvraag tot de aanleg van de ondergrondse warmteleiding rekening zou mogen/kunnen gehouden worden met de exploitatie, staat daarenboven vast dat de exploitatie, gelet op haar zeer beperkt aandeel in de uitstoot van NO₂, niet de oorzaak is dat de grenswaarden blijvend zouden worden overschreden. Dit is hoofdzakelijk, zo niet uitsluitend te wijten aan het verkeer op de A12, zoals wordt bevestigd in de hoger vermelde studie van professor Lenaerts van de UA en in het project-MER (pagina 120).

Bijkomend tonen verzoekende partijen niet aan dat de overschrijding van de normen niet kan worden voorkomen of ongedaan gemaakt door programma's, maatregelen en acties. Er moet integendeel worden gewezen op de luchtkwaliteitsplannen die momenteel in uitvoering zijn voor de luchtkwaliteitszone Antwerpen, met name een saneringsplan uit 2017 en het actieplan voor fijn stof en NO₂ in de Antwerpse haven en de stad Antwerpen voor de periode 2014-2018. In deze plannen is nergens bepaald dat de exploitatie of de

verhuis van ISVAG noodzakelijk is om de luchtkwaliteitsnormen binnen een zo kort mogelijke termijn te respecteren, zoals vereist door artikel 23 van de Richtlijn Luchtkwaliteit.

11.

Uit de hoger weergegeven motivering (cf. supra, randnummer 4) blijkt dat de minister op verschillende elementen steunt om te besluiten tot de duurzaamheid van het warmtenet:

- een aanzienlijke verhoging van de energie-efficiëntie en het rendement van de bestaande installatie;*
- de geschikte locatie van ISVAG voor de aanleg van een warmtenet en de gefaseerde uitrol van dat warmtenet, zoals voorzien in de conceptnota 'Warmteplan 2020';*
- de gegarandeerde rendabiliteit van het warmtenet voor de periode tot de bouw van de nieuwe installatie, zowel op financieel als ecologisch vlak.*

De minister vermeldt ook expliciet waarom de aanleg van het warmtenet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening, met name omdat het kortste traject is gekozen en door de ligging exclusief op het terrein van ISVAG geen toekomstige ontwikkelingen in het plangebied in het gedrang worden gebracht.

Verzoekende partijen tonen niet aan dat de conclusie van de minister ook op het vlak van duurzaamheid en ruimtelijke ordening kennelijk onredelijk is. Niet bewezen loutere beweringen zijn daarvoor onvoldoende. Naar welke toekomstige, niet louter hypothetische ontwikkelingen verwijzen verzoekers wanneer zij voorhouden dat de ondergrondse warmteleiding strijdig zou zijn met de duurzaamheid en de ruimtelijke ordening?

Verzoekende partijen stellen bovendien volstrekt ten onrechte dat de minister zich, ondanks de verhoogde motiveringsplicht omwille van het ongunstig advies van de GOVC, beperkt tot "het louter poneren van een standpunt" en "in zijn geheel niet verduidelijkt" waarom besloten wordt dat het project duurzaam is. Verzoekende partijen miskennen de inhoud van de beslissing.

In het advies van de GOVC worden (ten onrechte) 3 negatieve aspecten over het warmtenet aangehaald: - de planmatige invulling van het gebied en de hypotheek op toekomstige ontwikkelingen;

- de voorafname op de nieuwe verbrandingsinstallatie;*
- en daaraan gekoppeld de onvoldoende rendabiliteit.*

Al deze aspecten worden zoals hierboven aangetoond op gemotiveerde wijze ontmoet en weerlegd in de bestreden beslissing, zodat de bestreden beslissing voldoet aan de verhoogde motiveringsplicht.

Het feit dat het Departement Omgeving, dat een negatief advies heeft uitgebracht over de aanleg van de ondergrondse warmteleiding op het terrein van ISVAG en dat daarin gevolgd is door de GOVC, is uitermate opvallend en getuigt van grote inconsequentie. Immers enkele maanden later wordt in de bijzondere procedure door het Departement Omgeving een stedenbouwkundige vergunning, aangevraagd door Rio-Link, verleend voor de aanleg van het mini-warmtenet, met daarin voorzien de aankoppeling op de leidingen van ISVAG (stuk nr. 5). Het verlenen van deze vergunning door het Departement Omgeving bevestigt dat de conclusie van de minister in de bestreden beslissing correct is. De uitkoppeling van warmte zal niet alleen zorgen voor een verduurzaming en hoger ecologisch rendement van de bestaande installatie van ISVAG, maar ook voor een hogere energieprestatie van het ganse bedrijventerrein van Terbekehof. De rendabiliteit, zowel financieel als ecologisch, staat vast.

12.

De door verzoekende partijen bijgebrachte studies over de implementatie van een energiecascade, een nog niet goedgekeurd voorstel van resolutie en een tekst over duurzame energievoorziening doen hieraan geen enkele afbreuk. De minister is hier op geen enkele manier door gebonden of verplicht haar beslissing eraan te toetsen. De voorliggende aanvraag moet op zijn eigen merites worden beoordeeld op basis van de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn, zoals in casu is gebeurd. De vergunningverlenende overheid moet zich niet uitspreken over de alternatieven die door verzoekende partijen worden aangehaald.

...

d. Weerlegging tweede onderdeel

1.

De duurzaamheid van het warmtenet wordt voldoende aangetoond (cf. supra, weerlegging van het eerste onderdeel). De verweten onzorgvuldigheid wordt niet bewezen en mist feitelijke grondslag.

Volstrekt ten onrechte verwijzen verzoekende partijen naar de duurtijd die wordt vermeld in het advies GOVC (waarbij wordt beweerd dat de investering slechts zou gedaan worden voor een periode van 4 jaar) om aan de minister een onzorgvuldigheid te verwijten.

De bestreden beslissing d.d. 29 mei 2018 verleent een omgevingsvergunning voor een termijn die verstrijkt op 31 december 2025. De vergunning bestrijkt met andere woorden een periode van ongeveer 7,5 jaar en niet van 4 jaar, zoals vermeld in het advies van de GOVC. De periode waarin vanuit de bestaande installatie warmte wordt aangeleverd is op basis van de vergunning haast dubbel zo lang als de termijn waarop de GOVC kritiek uitoefent.

Het uitgangspunt van verzoekende partijen dat de vergunning voor 4 jaar en dus voor een 'korte periode' zou worden verleend, is onjuist. De aan de minister verweten onzorgvuldigheid is dan ook volstrekt onterecht.

2.

Verzoekende partijen verwijten de minister ten onrechte dat zij nergens weergeeft op welke manier de investeringen verantwoord zijn. Overeenkomstig artikel 2, 4° van het Ministerieel Besluit van 24 juli 2015 houdende de vastlegging van de basisregels inzake de methode, de aannames en de berekeningstermijn voor de kosten-batenanalyse moet een kosten-batenanalyse worden opgemaakt (eigen markering) "bij de bouw of ingrijpende renovatie van een stookinstallatie ten behoeve van een nieuw stadsverwarmings- en/of koelingsnetwerk". Er is in casu geen ingrijpende renovatie van een stookinstallatie op zich in de zin van het Ministerieel Besluit. De bestaande installatie wordt bijkomend voorzien van een warmtewisselaar en randapparatuur die toelaat om warmte uit te koppelen. Deze beperkte aanpassing van de bestaande stookinstallatie gebeurt om een meerwaarde te creëren voor de omgeving en binnen het kader van de BBT.

Zowel artikel 2, punt 44 van de Europese richtlijn Energie-efficiëntie, op grond waarvan de opmaak van een kosten-batenanalyse verplicht is en waarnaar wordt verwezen in de overwegingen bij het Ministerieel Besluit van 24 juli 2015, als artikel 1.1.2 van VLAREM II definiëren een ingrijpende renovatie als (eigen markering) "een renovatie waarvan de kosten hoger liggen dan 50% van de nieuwe investeringskosten voor een nieuwe vergelijkbare eenheid". In casu moet de volledige installatie beschouwd worden als de

vergelijkbare eenheid. Het is duidelijk dat de kostprijs van ongeveer 650.000 euro voor de aanpassing van de bestaande installatie en zelfs de kostprijs voor alle werken op de eigen site ten belope van 1.028.500 euro (exclusief BTW) of de kostprijs van de totale werken ten belope van 3.085.000 euro (exclusief BTW) voor de werkzaamheden aan de Terbekehofdreef, geenszins de grens van 50% van de nieuwe investeringskosten voor een nieuwe vergelijkbare installatie benaderen. Er is dan ook geen sprake van een ingrijpende renovatie in de zin van het Ministerieel Besluit van 24 juli 2015.

Het gunstig advies van het VEA bevestigt dat de opmaak van een kosten-batenanalyse niet noodzakelijk is. De duur van de vergunningstermijn heeft geen enkele impact op de noodzaak tot opmaak van een kosten-batenanalyse, aangezien deze noodzaak wordt bepaald door de kostprijs van de renovatie die noodzakelijk is om de installatie aan te passen. De kostprijs blijft in casu hetzelfde, ongeacht of de omgevingsvergunning wordt verleend voor onbepaalde duur of tot en met 2025. De minister heeft dan ook terecht zorgvuldig verwezen naar het advies van VEA.

3.

Uit de hoger geciteerde regeling voor de kosten-batenanalyse in het Ministerieel Besluit van 24 juli 2015 blijkt dat de rendabiliteit/duurzaamheid van het warmtenet niet moet afgewogen worden tegenover de duurtijd van de vergunning, maar tegenover de kostprijs van de noodzakelijke aanpassingen aan de bestaande installatie. Deze afweging is correct gebeurd door achtereenvolgens ISVAG en het VEA, maar niet in het advies van de GOVC of door verzoekende partijen in het verzoekschrift tot vernietiging.

De bestreden beslissing stelt dan ook terecht dat “de rendabiliteit van de investering in het warmtenet gunstig kan beoordeeld worden”, en de opmaak van een kosten-batenanalyse niet noodzakelijk is. De minister heeft het advies van de GOVC wel degelijk zorgvuldig onderzocht en het gemotiveerd weerlegd, omdat het advies o.m. vertrekt vanuit foutieve uitgangspunten, nl. een verkeerde tijdsduur en een verkeerd vergelijkingspunt (tijdsduur in plaats van kostprijs van de renovatie) voor de beoordeling van de rendabiliteit/duurzaamheid.

De suggestie dat de bestreden beslissing vooruitloopt op toekomstige vergunningen is een eigen (foutieve) interpretatie van verzoekende partijen, die geenszins blijkt uit de bestreden beslissing. Dit argument schijnt voor te houden dat de vergunning de aanleg van het mini-warmtenet beoogt. Dit uitgangspunt is onjuist: de vergunning beoogt de aanleg van een ondergrondse warmteleiding op het eigendom van ISVAG. Daarnaast kan er geen sprake zijn van een voorafname van welke vergunning ook.

In de door het Departement Omgeving verleende vergunning aan Rio-Link NV d.d. 23 augustus 2018 (stuk nr. 5) wordt, met betrekking tot de aansluiting op de ondergrondse leiding en de bestaande installatie van ISVAG uitdrukkelijk het volgende gesteld:

“Indien ISVAG na 2025 geen warmte meer zou kunnen leveren, zal dit in eerste instantie opgevangen worden door de aanwezige redundantie in het net zijnde, door de noodzakelijke op het net geïnstalleerde piek- en backupcentrales.” (pagina 17)

Noch het vergunnen van de ondergrondse warmteleiding, noch het vergunnen van het mini-warmtenet doet met andere woorden enige voorafname met betrekking tot de nog te verlenen vergunning voor de nieuwe installatie. Het is niet omdat het mini-warmtenet wordt vergund, dat de exploitatie van het mini-warmtenet afhankelijk zou zijn van de al dan niet vergunning van de nieuwe installatie van ISVAG (waarvoor nog een vergunning moet worden verleend).

Nergens in de bestreden beslissing wordt bij de beoordeling van de duurzaamheid van het warmtenet verwezen naar de nieuw te vergunnen ISVAG-installatie. De duurzaamheid

wordt gunstig beoordeeld in het licht van een omgevingsvergunning voor de bestaande installatie tot en met 2025.

Op geen enkele wijze wordt geloofwaardig gemaakt dat ISVAG een investering zou plannen die financieel en/of ecologisch en/of ruimtelijk onrendabel zou zijn. Op financieel vlak wordt geen enkele eigen berekening of analyse voorgelegd, waaruit blijkt dat de financiële berekening van ISVAG onjuist zou zijn. Op ecologisch vlak kan de aanleg van een ondergrondse warmteleiding, waarmee de energie/warmte wordt gerecupereerd en aangewend die anders verloren dreigt te gaan en zorgt voor vermeden emissies, moeilijk als negatief worden beoordeeld. De aanleg van een ondergrondse leiding op de perceelsgrens/perceel van ISVAG kan evenmin worden aanzien als een negatieve invloed op de ruimtelijke omgeving.

e. Weerlegging derde onderdeel

1.

Artikel 18, tweede lid Omgevingsvergunningsdecreet luidt als volgt (eigen markering):

“Als het project elementen bevat die onderworpen zijn aan meerdere vergunningsplichten, bij of krachtens de decreten, vermeld in artikel 5, en die aspecten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, wordt de vergunningsaanvraag ingediend voor de betrokken aspecten gezamenlijk.”

Het project van ISVAG bevat 2 aspecten:

- de aanleg van een warmteleiding vanaf de installatie tot aan de perceelgrens (stedenbouwkundige handelingen, vergunningsplichtig volgens de VCRO);
- de hernieuwing van de basisvergunning, met een aantal wijzigingen (exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteiten, vergunningsplichtig volgens het DABM).

Het doel van de aanvraag van de ondergrondse warmteleiding is om de bestaande installatie (waarvoor een verlenging wordt gevraagd) aan te sluiten op het ondertussen vergunde warmtenet Terbekehof, om op die manier te komen tot een verduurzaming en een hogere energie-efficiëntie. De aanleg van de warmteleiding en de aansluiting op het warmtenet brengen wijzigingen met zich mee aan de rubrieken van de bestaande installatie, bijvoorbeeld de toevoeging van rubriek 39.7.2 ‘industriële installatie voor het transport van warm water’. In casu is dus voldaan de voorwaarden van artikel 18, tweede lid Omgevingsvergunningsdecreet: de aanvraag bevat elementen onderworpen aan meerdere vergunningsplichten (VCRO en DABM) en deze aspecten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

2.

Verzoekende partijen zijn feitelijk foutief wanneer zij stellen dat het de bedoeling is dat de thans vergunde warmteleiding en de nieuwe installatie “samen zullen voortbestaan als één geheel”, waardoor zij één milieutechnische eenheid vormen en onlosmakelijk samenhangen.

Op geen enkele wijze wordt geloofwaardig gemaakt dat de nieuwe installatie (met energierecuperatie en warmteleiding), die nog vergund moet worden, één geheel zou uitmaken met de bestaande installatie/vergunde warmteleiding.

Volstrekt onduidelijk is wat verzoekende partijen verstaan onder ‘het warmtenet’. Bedoelen zij:

- de warmteleiding op het terrein ISVAG tot de perceelsgrens;

- het mini warmtenet, zoals vergund aan Rio-Link op 23 augustus 2018;
- het warmtenet, zoals beoogd door het Warmteplan 2020?

De warmteleiding uit de huidige aanvraag zal niet meer gebruikt worden zodra de nieuwe installatie in gebruik is. Er zal een nieuwe leiding op eigen terrein worden voorzien vanaf de nieuwe installatie naar de perceelgrens. Op de perceelgrens wordt de leiding aangesloten op het warmtenet Terbekehof, dat ondertussen door het Departement Omgeving vergund is in een aparte omgevingsvergunning (stuk nr. 5).

De aanleg van de warmteleiding en het mini warmtenet kunnen wel degelijk in beschouwing worden genomen bij de beoordeling van de aanvraag tot vervroegde hervergunning.

...

De verzoekende partijen dupliceren:

“ ...

Voorafgaand kan alvast gerepliceerd worden op het (al dan niet te maken) onderscheid tussen de aanleg van de ondergrondse leidingen voor de aankoppeling aan het warmtenet enerzijds en het (mini)warmtenet anderzijds. Er wordt geenszins aangetoond dat een louter taalkundige veralgemening een effect heeft op de argumentatie van verzoekende partijen. Het is immers evident dat verzoekende partijen enkel aanvechten wat in de bestreden vergunning wordt vergund en dat hun verweer steeds in deze context moet gelezen worden. Bovendien kan erop gewezen worden dat de minister zelf in haar vergunningsbeslissing in het algemeen verwijst naar “het warmtenet”.

Verder moeten de verzoekende partijen vaststellen dat wat de gebrekkige motivering van de minister betreft, het verweer beperkt blijft tot het citeren van de bestreden beslissing. Het zijn juist diezelfde alinea's die door verzoekende partijen worden aangehaald om aan te tonen dat er geen voldoende motivatie voorhanden is.

Door verwerende partij wordt gewezen op de volgende overweging van de minister in haar beslissing:

“(...) dat uit het gunstig advies van het VEA blijkt (...) dat de rendabiliteit van de investering in het warmtenet gunstig kan beoordeeld worden”.

Uit het advies van het VEA blijkt dit evenwel helemaal niet (stuk 4 van het administratief dossier van verwerende partij). Het Agentschap duidt louter op de wettelijke voorschriften die voor de hervergunning en de aangevraagde veranderingen geen energiestudie vereisen. Vervolgens wordt een gunstig advies gegeven. Er is geen sprake van een oordeel over de rendabiliteit van de investering, laat staan dat deze expliciet gunstig zou geadviseerd worden. Mocht dan nog aanvaard worden dat het advies een uitspraak zou omvatten over de rendabiliteit, dan is dit advies slechts te interpreteren in die zin dat het werd opgemaakt in het licht van een vergunningverlening voor onbepaalde duur (zie tweede middelonderdeel).

Dat de rendabiliteit en de energie-efficiëntie tezamen met de kostprijs en de termijn van exploitatie moeten bekeken worden is inherent aan de vereiste duurzaamheid waaraan elk project moet getoetst worden volgens artikel 1.1.4 VCRO. Dit hangt samen met artikel 7bis van de Grondwet nu alle regelgeving grondwetsconform moet geïnterpreteerd worden en bovendien, in weerwil van hetgeen tussenkomende partij wenst aan te voeren, door vergunningverlenende overheden ook bij individuele projecten dit in beschouwing moet

genomen worden. Dit ligt niet steeds voor de hand, maar lijkt alvast niet uitgesloten bij vergunningsaanvragen waarvan de impact niet lokaal beperkt blijft. Zoals reeds werd aangehaald in het verzoekschrift, erkent uw Raad overigens de relevantie van doelstellingsartikelen zoals artikel 1.1.4 van de VCRO en naar analogie artikel 7bis van de Grondwet (RvVb 10 november 2015, A/1516/0192, p. 13). Hoe dan ook blijft een grondwetsconforme interpretatie bindend voor elk rechtscollege.

Vervolgens moet opnieuw herhaald worden dat verzoekende partijen met het eerste middelonderdeel van het eerste middel niet wensen aan te duiden dat de verbrandingsinstallatie op zich de overschrijding van luchtkwaliteitsnormen in de omgeving veroorzaakt. Hiervoor kan verwezen worden naar het derde middel. Wel wordt aangevoerd dat de vergunningverlening van de exploitatie moet beoordeeld worden ten aanzien van deze achtergrondwaarden opdat ze duurzaam kan zijn. Het is immers niet te aanvaarden dat dergelijke belastende afvalverbrandingsinstallatie in een omgeving blijft voortbestaan ondanks de slechte kwaliteit van het leefmilieu. Niet alleen valt dit niet te rijmen met de vereiste duurzaamheid, ook voorzien artikel 18 van de Richtlijn Industriële Emissies (IER) en artikel 36ter van het Decreet Natuurbehoud dat vergunningverlenende overheden in dit geval strengere voorwaarden moeten opleggen (of overgaan tot een weigering). Hiervoor kan verwezen worden naar het vijfde middel.

Daarnaast toont het verzoekschrift duidelijk aan dat, los van de ruimtelijke impact en de milieueffecten van het project, de koppeling van hoogwaardige warmte door ISVAG op een warmtenet dat enkel laagwaardige warmte afvert aan kantoren en gezinswoningen niet duurzaam is. Deze afnemers vragen immers warmte op een lagere temperatuur en slechts gedurende bepaalde tijdspannes en/of periodes. Dit staat in schril contrast met de recuperatie die mogelijk is bij een energiecascade zoals uiteengezet in het verzoekschrift.

Wat betreft het alternatievenonderzoek, willen verzoekende partijen met hun eerste middel aangeven dat de keuze voor voorliggend project niet als duurzaam kan beschouwd worden in het licht van andere bestaande en mogelijke alternatieven. Tussenkomen partij stelt dat de vergunningverlenende instantie zich niet dient uit te spreken over alternatieven, maar de aanvraag moet beoordelen “op zijn eigen merites”. Hierbij verwijst tussenkomen partij naar twee arresten van uw Raad die evenwel niet relevant blijken te zijn voor voorliggende kwestie. Deze arresten oordeelden immers enerzijds dat het voorgestelde alternatief louter een voordeel bleek te zullen opleveren voor de beroepsindieners in kwestie en hierbij geen hinder aanmerkelijk werd gemaakt (RvVb 12 december 2017, nr. A/1718/0328), en anderzijds dat vergunningverlenende instanties in kwestie de aanvraag niet op haar eigen merites had beoordeeld door het hanteren van een loutere stijlformule en aannames (RvVb 12 juni 2018, nr. A/1718/0976). In het derde middel gaan verzoekende partijen verder in op de lacunes in de milieueffectenrapportage wat het alternatievenonderzoek betreft en de onwettigheid van de beslissing van de minister die op deze milieueffectenrapportage steunt.

Verbazend is tot slot dat tussenkomen partij zelf aangeeft dat het stedenbouwkundige aspect van de omgevingsvergunningsaanvraag moet onderscheiden worden van de exploitatie. Niet alleen gaat deze stelling volledig in tegen de inherente samenhang van beide aspecten die het uitgangspunt vormen van een omgevingsvergunningsaanvraag, ook bevestigt tussenkomen partij hier tegelijk mee wat verzoekende partij juist aanvoert in haar eerste middel. Bij het eerste middel, tweede middelonderdeel stellen verzoekende partijen expliciet dat de aanleg van (of aankoppeling aan) het warmtenet niet samenhoort met de hervergunningsaanvraag voor de exploitatie van de bestaande oven en tezamen met de lopende vergunningsaanvraag voor de bouw van een nieuwe oven had

aangevraagd moeten worden. Voor bijkomende toelichting kan verwezen worden naar het eerste middel, tweede tot vierde middelonderdeel van het verzoekschrift (zie eveneens hieronder).

...

Beoordeling door de Raad

1.

In het eerste onderdeel stellen de verzoekende partijen in essentie dat het niet vaststaat dat de bouw van een nieuw warmtenet een duurzame investering is, aangezien er onzekerheid bestaat over het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor de bouw van een nieuwe oven. Er wordt verwezen naar het ongunstig advies van de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie (GOVC) en de verstrengde motiveringsplicht van de verwerende partij, waaraan volgens de verzoekende partijen niet aan wordt voldaan.

In het tweede onderdeel bekritisieren de verzoekende partijen het standpunt in de bestreden beslissing dat het aangevraagd warmtenet gegarandeerd rendabel is, waarbij opnieuw wordt verwezen naar het andersluidend standpunt van de GOVC.

In het derde onderdeel voeren de verzoekende partijen in wezen aan dat in de bestreden beslissing verkeerdelijk wordt gesteld dat er een onlosmakelijke samenhang bestaat tussen het aangevraagd warmtenet en het opnieuw vergunnen van de bestaande verbrandingsoven, terwijl de GOVC overweegt dat er door het loskoppelen van het nieuwe warmtenet en de nieuwe verbrandingsinstallatie geen garanties zijn op een duurzame ruimtelijke ordening.

In een voorafgaande titel stellen de tussenkomende partijen dat de uiteenzetting van de middelen en de aangevoerde schending van de beginselen van behoorlijk bestuur niet steeds even duidelijk is en dat, indien de Raad geen onduidelijkheden weerhoudt maar een onvoldoende repliek van de tussenkomende partij vaststelt, er verzocht wordt om de debatten te heropenen.

Deze voorafgaande titel kan niet beschouwd worden als een exceptie. Indien een verwerende of tussenkomende partij meent dat een middel of meerdere middelen geheel of op bepaalde punten niet voldoende duidelijk zijn om verweer te voeren, komt het aan die partijen toe dit op te werpen op een voldoende duidelijke en concrete wijze, zodat de Raad kan toekomen aan een beoordeling van die exceptie.

De tussenkomende partij werpt nog op dat de verzoekende partijen geen belang hebben om het eerste middel aan te voeren aangezien het warmtenet er voor zorgt dat de door hen gevreesde emissies erdoor kleiner worden. De tussenkomende partij toont echter niet aan dat de vermindering van de emissies, die worden aangehaald in het MER, zodanig zijn dat aan de verzoekende partijen het belang moet ontzegd worden om het eerste middel aan te voeren.

2.

Op grond van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen moet een vergunningsbeslissing duidelijk en op afdoende wijze de redenen opgeven waarop het vergunningverlenend bestuursorgaan haar beslissing steunt. Bij het beoordelen van de wettigheid van een vergunningsbeslissing kan derhalve enkel rekening gehouden worden met de redenen die omschreven zijn in de vergunningsbeslissing.

Indien de verwerende partij, zoals *in casu*, andersluidend oordeelt dan in het advies van GOVC, neemt ze een niet-evidente beslissing, waardoor strengere eisen kunnen worden gesteld aan verplichting tot formele motivering en zorgvuldigheid.

3.

Uit de gegevens van het dossier, in het bijzonder de inleiding van het MER-rapport, blijkt dat tussenkomende partij de intentie heeft om op de huidige site een nieuwe verwerkingsinstallatie te bouwen, ter vervanging van de bestaande, waarvoor een afzonderlijke project-MER-procedure zal worden opgestart. Volgens de inschatting zou de nieuwe installatie in 2022 operationeel kunnen zijn. Om de verwerking van afval na 2020 (einde duur lopende milieuvergunning) te kunnen garanderen is de aanvraag van een omgevingsvergunning noodzakelijk. De reden van de vervroegde hervergunningsaanvraag wordt in verband gebracht met de wens om een nieuw warmtenet aan te leggen.

De aanvraag voorziet in het plaatsen van een warmtenet van de bestaande installatie tot aan de perceelsgrens.

De GOVC beoordeelt de aanvraag tot aanleg van een warmtenet om meerdere redenen ongunstig, met name:

- in het MER worden meerdere fasen beschreven over de realisatie van het warmtenet; in de huidige aanvraag wordt alleen het eerste traject (mini-warmtenet) voor het aanleggen van de leidingen op de site van ISVAG en naar het nabijgelegen bedrijventerrein Terbekehof meegenomen;
- de voorgestelde uitbouw van het mini-warmtenet wordt als onvoldoende beschouwd, zeker gelet op de bijkomende mogelijkheden rond de verdere uitkoppeling van restwarmte;
- de aanleg van een warmtenet kan vanuit het oogpunt van duurzame energie een waardevolle investering zijn; op dit ogenblik is het echter niet duidelijk dat het voorgestelde tracé de meest optimale, planmatige invulling van het gebied garandeert;
- het voorgestelde tracé zal bij de bouw van de nieuwe oven op de geplande nieuwe locatie ook niet meer gebruikt worden;
- vanuit stedenbouwkundig oogpunt kan gesteld worden dat, gelet op artikel 1.1.4. van de VCRO, het niet opportuun is om de aanleg van een nieuw warmtenet reeds te vergunnen; de aanleg van het warmtenet moet bekeken worden in functie van de nieuwe verbrandingsinstallatie; de ruimtelijke ordening is immers gericht op een duurzame ruimtelijke ordening waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden; hierbij moet rekening worden gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen; het nu reeds toestaan van het warmtenet zou een voorafname betekenen op de procedure tot oprichting van de nieuwe verbrandingsinstallatie;
- uit de aanvraag blijkt niet ondubbelzinnig dat het warmtenet in deze aanvraag louter gekoppeld is aan en rendabel is voor de "*hermachtiging*" van de bestaande verbrandingsinstallatie; deze zal immers slechts tot circa 2022 geëxploiteerd worden;
- in tegenstelling tot de gegevens wordt de aanvraag voor onbepaalde duur gevraagd; het dossier gaat duidelijk uit van de herbouw van een verbrandingsinstallatie op dezelfde locatie; dit uitgangspunt is een voorafname van de toekomstige herbouw van de verbrandingsinstallatie;

- er bedenkingen zijn bij het bedrag van de investering van het warmtenet versus de termijn van 4 jaar vooropgesteld in het dossier;
- de uitbouw van het warmtenet zoals voorgesteld hypothekeert mogelijke toekomstige ontwikkelingen omdat het onderzoek van een aantal lokalisatiealternatieven uitsluit; er is nog geen duidelijkheid over de nieuwe verbrandingsinstallatie; de nodige procedures moeten nog doorlopen worden; het is bijgevolg voorbarig om het nieuw aan te leggen warmtenet reeds te koppelen aan de bestaande installatie gezien de aanvrager vooropstelt om in 2022 operationeel te zijn met de nieuwe verbrandingsinstallatie; de koppeling van het nieuw warmtenet aan de bestaande verbrandingsinstallatie staat een zorgvuldige en correcte besluitvorming in de weg; door het loskoppelen van het nieuw warmtenet en de nieuwe verbrandingsinstallatie zijn er geen garanties op een duurzame ruimtelijke ordening, zoals vermeld in artikel 1.1.4. van de VCRO;
- het is aangewezen dat eerst de vergunning voor de nieuwe oven wordt aangevraagd vooraleer de hernieuwing en het warmtenet gekoppeld aan deze bestaande installatie wordt beoordeeld.

Het ongunstig advies komt er derhalve op neer dat de aanvraag enerzijds uitgaat van het vernieuwen van de bestaande verbrandingsinstallatie en anderzijds voorstelt om een investering voor een warmtenet te koppelen aan de bestaande verbrandingsinstallatie die bedoeld is om te verdwijnen. Er wordt gewezen op het feit dat de vraag tot vergunning voor onbepaalde duur niet rijmt met de gegevens van de aanvraag. Het verlenen van een vergunning voor een nieuw warmtenet wordt voorbarig geacht en staat een correcte beoordeling in de weg staat doordat de bestaande verbrandingsinstallatie bedoeld is om te verdwijnen en het warmtenet daaraan gekoppeld is.

De verwerende partij oordeelt andersluidend. De overwegingen die verband houden met de aanleg van een nieuw warmtenet zijn de volgende:

- dat de aanvraag door de aanleg van het warmtenet zorgt voor een verduurzaming van de bestaande verbrandingsinstallatie en er daardoor onlosmakelijk mee verbonden is;
- dat de leidingen voor het warmtenet de kortste weg volgen naar de externe aansluiting op het warmtenet en zich uitsluitend op het terrein van de exploitant zelf bevinden; dat de planmatige invulling van het gebied hierdoor dan ook niet in het gedrang wordt gebracht, aangezien de leidingen die het voorwerp uitmaken van het warmtenet zich volledig op het eigen terrein van de aanvrager bevinden;
- dat vanuit stedenbouwkundig oogpunt en de goede ruimtelijke ordening het verder exploiteren van de vergunde verbrandingsinstallatie en de aanleg van een nieuw warmtenet aanvaardbaar is;
- dat de exploitant in de nota die werd neergelegd ter zitting van de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie, stelt dat de aanleg van het warmtenet zoals voorzien in de aanvraag gegarandeerd rendabel is, zowel financieel als ecologisch; dat deze nota enerzijds voorziet dat inzake ecologie een indirecte verbetering wordt verwacht door de vermeden NOx-emissies (3 tot 4% in functie van jaarvrachten vanuit 3 MW-uitkoppeling); dat anderzijds in het MER voorzien is dat de investeringskost voor het project op eigen terrein geraamd wordt op 650.000 euro; dat uit het gunstig advies van het VEA blijkt dat de opmaak van een kosten-batenanalyse niet noodzakelijk is voor deze aanvraag en dat de rendabiliteit van de investering in het warmtenet gunstig kan beoordeeld worden;

- dat overeenkomstig artikel 8 van het ministerieel besluit van 24 juli 2015 houdende de vastlegging van de basisregels inzake de methode, de aannames en de berekeningstermijn voor de kosten-batenanalyse het VEA de conformiteit van de kosten-batenanalyse beoordeelt.

Deze overwegingen bieden geen antwoord op de nochtans uitvoerige en duidelijke bezwaren van de GOVC dat de door de aanvrager zelf vooropgestelde beperkte termijn van de bestaande verbrandingsinstallatie het thans vergunnen van een warmtenet, gekoppeld aan deze installatie, in de weg staat. Het is in het licht van die bezwaren bovendien niet duidelijk hoe de verwerende partij er toe komt te stellen dat de aanleg van het warmtenet zorgt voor een verduurzaming van de bestaande verbrandingsinstallatie, terwijl die bestaande verbrandingsinstallatie precies bedoeld is om vervangen te worden.

De overwegingen in de bestreden beslissing voldoen niet aan de strengere eisen die kunnen worden gesteld aan verplichting tot formele motivering en zorgvuldigheid bij het afwijken aan het advies van de GOVC.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VII. KOSTEN

1.

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

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

2.

De kosten van het beroep, met inbegrip van de door de tweede, derde, vierde en vijfde verzoekende partijen gevraagde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, dienen ten laste gelegd te worden van de verwerende partij.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv ISVAG is ontvankelijk
2. Het beroep van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aartselaar is onontvankelijk.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 29 mei 2018, waarbij aan de tussenkomende partij de omgevingsvergunning wordt verleend voor het verder exploiteren na verandering en uitbreiding van de afvalverwerkingsinstallatie en de uitbouw van een warmtenet op de percelen gelegen te 2610 Wilrijk, Boomsesteenweg 1000, met als kadastrale omschrijving afdeling 44, sectie D, nrs. 125M, 125G, 125N en 125K.
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van 4 maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
5. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de tweede tot en met vijfde verzoekende partijen, bepaald op 800 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 verschuldigd aan de tweede tot en met vijfde verzoekende partijen, ten laste van de verwerende partij.
6. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de eerste verzoekende partij, bepaald op 200 euro, ten laste van de eerste verzoekende partij.
7. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 19 november 2019 door de vierde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Chana GIELEN

Nathalie DE CLERCQ