

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 5 februari 2026 met nummer
in de zaak met rolnummer

Verzoekende partij

vertegenwoordigd door advocaten
met woonplaatskeuze te

Verwerende partij

VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering, ten verzoeken van de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw, voor wie bij delegatie optreedt: de gewestelijke entiteit (het Departement Omgeving - afdeling Handhaving)

vertegenwoordigd door
afdelingshoofd, met kantoor te

I. Voorwerp van het beroep

Verzoekende partij vordert door neerlegging van een verzoekschrift in het digitaal loket op 9 januari 2025 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 8 december 2024 met nummer waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd van 16.425 euro wegens schending van artikel 6, lid 1 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: OVD) en artikel 5.2.1, §6, lid 1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM). Er wordt haar met name verweten dat ze in de werkingsjaren 2020 en 2021 meer niet-gevaarlijke afvalstoffen heeft verbrand in haar roosteroveninstallatie dan het vergunde gemiddelde op jaarbasis van 1.175 ton per dag.

II. Rechtspleging

Verwerende partij legt het administratief dossier neer en dient een antwoordnota in.
Verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 4 december 2025. Advocaat _____ voert het woord voor verzoekende partij.
Verwerende partij verschijnt in persoon.

III. Feiten

1.

Verzoekende partij exploiteert een afvalverbrandingsinstallatie met drie roosterovens. Ze beschikt hiervoor over een basismilieuvergunning van de deputatie van de provincie _____ (hierna: vergunningverlenende overheid) van 14 juni 2012, die is gewijzigd op 19 oktober 2017, en die onder meer rubriek 2.3.9.a) (heden en hierna: rubriek 2.3.9) van de Indelingslijst in bijlage 1 bij het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Indelingslijst) omvat. Deze rubriek, waarvan de draagwijdte het voorwerp vormt van de discussie tussen partijen, wordt in de milieuvergunning omschreven als volgt:

“Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen, met een gemiddelde capaciteit van 1.175 ton/dag (gemiddelde op jaarbasis) in drie roosterovens met een totaal nominaal vermogen van 157,1 MWth”

2.

Op 6 september 2022 stelt een toezichthouder bij de afdeling Handhaving van het departement Omgeving van de Vlaamse overheid (hierna: verbalisant), ten aanzien van de exploitatie van verzoekende partij, het volgende vast:

“ ...

Voorgeschiedenis:

Op 8 april 2021 ontvang ik per brief van ... medewerker van (onder meer verzoekende partij) een kopie van het technisch rapport van de verbrandingsactiviteiten over het werkjaar 2020 ...

Vaststellingen:

Op 7 december 2021 ... begeef ik mij, in aanwezigheid van ... toezichthouder bij de afdeling Handhaving ... ter hoogte van de site van (onder meer verzoekende partij) ... Tijdens dit overleg

licht ik aan ... adviseur milieuwetgeving van de gezamenlijke vennootschap ... toe dat de in 2020 verwerkte hoeveelheid op basis van het technisch rapport van de verbrandingscapaciteit ca. 442.700 ton bedraagt en de vergunde capaciteit overschrijdt...

Op 24 december 2021 ontvang ik per e-mail van ... medewerker van (onder meer verzoekende partij) een e-mail ... waarin gesteld wordt dat de verwerkingscapaciteit sinds de hervegunning in 2012 volgens (verzoekende partij) niet meer expliciet opgenomen is in de vergunning. Tevens wordt verduidelijkt dat de procesvoering van de installatie gebeurt volgens de thermische belasting waarbij het verwerkte volume op jaarbasis samen met het vermogen bepaald wordt door de calorische waarde van de afvalmix en het werkelijk aantal productie-uren (de beschikbaarheid) van de installatie.

Op 4 april 2022 ontvang ik per e-mail van ... medewerker van (onder meer verzoekende partij) een digitale kopie van het technisch rapport van de verbrandingsactiviteiten over het werkjaar 2021 ...

Op 12 april 2022 ... heb ik samen met ... toezichthouders bij de afdeling Handhaving ... een overleg met ... (onder meer verzoekende partij). We vernemen dat (onder meer verzoekende partij) de vergunning van hun verbrandingsinstallatie steeds geïnterpreteerd hebben als een vergunning op basis van het thermisch vermogen van de installatie. De afgevaardigden van (onder meer verzoekende partij) erkennen dat in de vergunningen dd. 2012 ... en dd. 2017 ... respectievelijk ook een verbrandingscapaciteit per uur (gemiddeld op jaarbasis) is opgenomen in rubriek 2.3.4.4 en een verbrandingscapaciteit per dag (gemiddeld op jaarbasis) is opgenomen in rubriek 2.4.3.b), 2°, maar stellen dat dit in het vergunningstraject nooit zo bedoeld is. Ik verzoek om volgende aanvullende informatie te bezorgen:

- Berekening van het gemiddeld thermisch ingangsvermogen op uurbasis voor de rooster...ovens, rekening houdend met de stoomproductie en het energetisch rendement van de ketel;
- Onderzoek van eventuele inconsistentie tussen omschrijving in vergunde rubriek en het overwegend gedeelte/aanvraag van de vergunning.

Op 4 mei 2022 ontvang ik per e-mail van ... medewerker van (verzoekende partij) ... een nota met betrekking tot de lezing en interpretatie van de vergunningen van (onder meer verzoekende partij)

...

Op 10 mei 2022 ... heb ik samen met ... toezichthouder bij de afdeling Handhaving ... een overleg met ... van (onder meer verzoekende partij). Tijdens dit overleg worden de antwoorden op de vragen naar bijkomende informatie zoals gesteld dd. 12 april 2022 op basis van de nota dd. 4 mei 2022 ... mondeling toegelicht.

a. Evaluatie vergunningsaanvraag en vergunning

In de nota wordt verwezen naar de indelingsrubrieken 2.3.8 en 2.3.9 van de vergunning waarin een thermisch vermogen van 157,1 MWth opgenomen is. Tevens wordt verwezen naar bijlage C4 van de vergunningsaanvraag waarin vermeld wordt dat de afvaldoorzet om deze energie vrij te geven naar de ketel afhankelijk is van de energie-inhoud van het afval. Bijkomend wordt verwezen naar enkele passages uit het vergunningbesluit waarin in het overwegend gedeelte beschreven wordt dat de capaciteitsuitbreiding in relatie staat tot een energie optimalisatie. Tot slot wordt opgemerkt dat de installatie in de loop der jaren performanter bedreven wordt en de technische beschikbaarheid daardoor hoger was dan de 90% die aangenomen werd in de vergunningsaanvraag.

In de milieuvergunningsaanvraag dd. 2011 werd in bijlage C4 ... en de technische beschrijving van de MER ... een maximale doorzet van 429.000 ton opgenomen.

Met betrekking tot deze bijkomende informatie merken we op dat in het overwegend gedeelte van het vergunningbesluit ... ook passages opgenomen zijn met een evaluatie op basis van de maximale doorzet zoals opgenomen in de aanvraag:

- P29: uitgaande van de maximaal te vergunnen verwerkingscapaciteit op de site werd voor de geplande situatie een toename van ca. 10.900 vrachtwagenbewegingen berekend t.o.v. de referentiesituatie;
- P32: Het vergunningbeleid is daarbij een van de sturende instrumenten. Daarnaast dient nieuwe verwerkingscapaciteit ook aan de criteria mobiliteit, energierecuperatie en monopolie positie worden getoetst.
- P33: Het UMBHA vermeldt dat een te grote concentratie op 1 site moet worden vermeden gelet op problemen inzake mobiliteit. Een te grote concentratie betekent een toename van de afstand t.o.v. plaats van productie en mogelijke gevolgen voor de prijszetting.

Gezien in de vergunde rubrieken zowel een thermisch vermogen als een gemiddelde uur- of dagcapaciteit op jaarbasis opgenomen is, geven we aan dat beide van toepassing zijn op de exploitatie.

b. Gemiddeld thermisch ingangsvermogen

In de nota wordt gesteld dat het output vermogen door de vergunningverlener als beperkend werd omschreven. Ik merk hierbij op dat in de definitie van VLAREM II het 'nominaal thermisch vermogen' zoals vermeld in de indelingsrubriek als volgt wordt omschreven: 'nominaal thermisch vermogen: de warmte-inhoud van de nominale hoeveelheid brandstof die per tijdseenheid kan worden toegevoerd aan een verbrandingsinstallatie of mee-verbrandingsinstallatie, uitgedrukt in MW, en die is vermeld in de omgevingsvergunning voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit voor de installatie in kwestie';

Verder wordt in de nota het thermisch ingangsvermogen berekend voor de werkjaren 2017 tot 2021.

Op 6/9/2022 stel ik op basis van het technisch rapport over de verbrandingsactiviteiten over werkjaren 2020 en 2021 ... vast dat volgende hoeveelheden afvalstoffen verwerkt werden in de roosterovens van (verzoekende partij):

- 2020: ca. 442.700 ton of ca. 1.213 ton/dag;
- 2021: ca. 458.600 ton of ca. 1.256 ton/dag;

Tevens stel ik vast dat overeenkomstig de nota dd. 4 mei 2022 het nominaal thermisch ingangsvermogen in 2020 146,32 MW/u en in 2021 148,57 MW/u bedroeg.

(Verzoekende partij) is overeenkomstig de milieuvergunning dd. 14 juni 2012 vergund voor ...:

- o Artikel 1 – rubriek 2.3.9.a) “Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen, met een gemiddelde capaciteit van 1.175 ton/dag (gemiddelde op jaarbasis) in 3 roosterovens met een totaal nominaal vermogen van 157,1 MWth”

Ik stel vast dat de vergunde capaciteit van 1.175 ton/dag (gemiddelde op jaarbasis) in 2020 en 2021 overschreden werd bij de exploitatie van de roosterovens van (verzoekende partij).

(Verzoekende partij) wordt aangemaand om het nominaal thermisch ingangsvermogen en de gemiddelde uur- of dagcapaciteit op jaarbasis overeenkomstig de vergunning na te leven ...

...”

Deze vaststellingen worden opgenomen in het aanvankelijk proces-verbaal

van 12 september 2022, dat op dezelfde dag wordt afgesloten (hierna: PV) en op 13 september 2022 wordt verstuurd aan de procureur des Konings en aan verzoekende partij met een aangetekende brief. Verzoekende partij wordt daarbij ook aangemaand om de gemiddelde dagcapaciteit op jaarbasis overeenkomstig haar milieuvergunning voortaan na te leven.

3.

Op 24 februari 2023 doet een eerste inspecteur van de scheepvaartpolitie , in uitvoering van het kantschrift van de procureur des Konings van 4 januari 2023 om bijkomend onderzoek te doen naar de verantwoordelijke binnen verzoekende partij voor de naleving van de milieuregelgeving, de reden van het milieumisdrijf en de genomen remediëringsmaatregelen, nadere vaststellingen op basis van stukken die hij in dit kader van verzoekende partij heeft ontvangen. Het betreft met name de antwoorden op enkele door hem gestelde vragen, een toelichtingsnota over de capaciteit van de verbrandingsinstallatie en een kopie van een reactie van verzoekende partij naar aanleiding van de opmaak van het PV.

Deze vaststellingen worden opgenomen in het navolgend proces-verbaal nr. _____ van 24 februari 2023, dat op 27 februari 2023 wordt verstuurd aan de procureur des Konings.

4.

Op 17 april 2023 ontvangt de gewestelijke entiteit de melding van de procureur des Konings van 16 maart 2023 dat met milieumisdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld. De procureur des Konings gaf de gewestelijke entiteit daarvoor op 19 september 2022 kennis van de verlenging van zijn beslissingstermijn (artikel 16.4.32 DABM) omdat het opsporingsonderzoek nog bezig was.

5.

Op 23 juni 2023 brengt de gewestelijke entiteit verzoekende partij op de hoogte van haar voornemen om eventueel een alternatieve bestuurlijke geldboete, al dan niet vergezeld van een voordeelontneming, op te leggen. Ze nodigt verzoekende partij daarbij uit om een schriftelijk verweer mee te delen, eventueel vergezeld van een vraag tot hoorzitting, terwijl deze ook de mogelijkheid krijgt om inzage te vragen in het administratief dossier.

Verzoekende partij vraagt op 29 juni 2023 een kopie van het administratief dossier, dat haar op dezelfde datum door de gewestelijke entiteit wordt overgemaakt. Ze maakt op 24 augustus 2023 een schriftelijk verweer over aan de gewestelijke entiteit, waarbij ze vraagt om te worden gehoord. Ze wordt op 25 november 2024 door de gewestelijke entiteit gehoord.

6.

De gewestelijke entiteit legt op 8 december 2024 een bestuurlijke geldboete op, waarvan verzoekende partij met een beveiligde zending van 10 december 2024 in kennis wordt gesteld. Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste en tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van:

- artikel 6, lid 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en het daarin opgenomen beginsel van het vermoeden van onschuld

- artikel 6, lid 1 OVD
- de artikelen 5.2.1, §6, lid 1, 16.4.25, lid 1 en 16.6.1 DABM
- het principe van de onoverwinnelijke dwaling
- het zorgvuldigheids-, het motiverings-, het redelijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze betwist in essentie dat er een milieumisdrijf voorligt wegens schending van haar milieuvergunning (eerste middel), dat haar kan worden toegerekend en waarvoor haar een bestuurlijke boete kan worden opgelegd (tweede middel).

In het eerste middel betwist ze dat ze tijdens de werkingsjaren 2020 en 2021 heeft geëxploiteerd in strijd met haar milieuvergunning voor rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst, die betrekking heeft op 'installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen, met een gemiddelde capaciteit van 1.175 ton/dag (gemiddelde op jaarbasis) in drie roosterovens met een totaal nominaal vermogen van 157,1 MWth'. Ze stelt dat het feit, dat ze tijdens deze twee jaren meer niet-gevaarlijke afvalstoffen heeft verwerkt dan het gemiddelde op jaarbasis van 1.175 ton per dag, geen schending impliceert van haar milieuvergunning omdat deze capaciteit slechts illustratief is en alleen het totaal nominaal thermisch vermogen van 157,1 MWth een vergunde bovengrens betreft. Ze meent dat deze interpretatie van het beschikkend gedeelte van haar basismilieuvergunning steunt vindt in de overwegingen hiervan, die aansluiten bij de intentie van haar milieuvergunningsaanvraag en het daarbij gevoegde goedgekeurde project-milieueffectenrapport (hierna: MER), om een vergunning te bekomen op basis van het totaal nominaal thermisch vermogen van de verbrandingsinstallatie, en niet op basis van het volume van de daarin jaarlijks verwerkte niet-gevaarlijke afvalstoffen. Ze stelt dat de vermelding van het totaal nominaal thermisch vermogen in haar milieuvergunning moet worden beschouwd als een bijzonder criterium of *lex specialis* wat betreft de capaciteit van de verbrandingsinstallatie, dat afwijkt van en voorrang heeft op het algemeen criterium van de gemiddelde doorzetcapaciteit op jaarbasis van 1.175 ton per dag in rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst, dat is bedoeld om de verbrandingsinstallatie in te delen in een bepaalde klasse. Ze merkt daarbij op dat er een zichtbaar verband bestaat tussen de met haar milieuvergunning vergunde rubrieken 2.3.4.1 voor de afvalstromen die in de inrichting kunnen worden opgeslagen en verbrand, waarvan de capaciteit wordt bepaald op basis van het totaal nominaal thermisch vermogen van de roosterovens, en de rubrieken 2.3.4.4 en 2.3.9 voor de installaties zelf, waarbij de uurcapaciteit van de roosterovens in rubriek 2.3.4.4, in functie van de kwalificatie van de verbrandingsinstallatie als een GPBV-installatie, naast hun totaal nominaal thermisch vermogen, ook wordt bepaald op basis van het in rubriek 2.3.9 vermelde maximum tonnage van 1.175 ton, dat daarin dagelijks, als een gemiddelde op jaarbasis, mag

worden verbrand. Ze meent dat de vermelding van de tonnages in de rubrieken 2.3.4.4 en 2.3.9 dan ook louter kaderen in functie van de kwalificatie van de roosterovens als GPBV-installatie en hun milieuklasse, en herhaalt dat het door de vergunningverlenende overheid aanvaarde principe van maximale energierecuperatie vereist dat de verwerkte tonnages afvalstoffen kunnen variëren, in functie van het totaal nominaal thermisch vermogen van de roosterovens. Ze verwijt de gewestelijke entiteit dat deze nogal lichtzinning omgaat met de in het aanvraagdossier, het MER en de milieuvergunning vermelde maximum tonnages, in zoverre ze stelt dat wordt opgemerkt deze nooit tegelijkertijd op de site aanwezig zullen zijn, omdat dit niet betekent dat de gemiddelde tonnages steeds zullen worden aangehouden. Ze wijst daarbij op de vaststelling dat er een aanzienlijk verschil zit tussen de totale gemiddelde jaarlijkse capaciteit van 430.000 ton en de totale maximum jaarlijkse capaciteit van 884.500 ton en meent dat de gewestelijke entiteit het concept 'gemiddeld' miskent door de gemiddelde tonnages te beschouwen als maximum tonnages. Ze verwijt de gewestelijke entiteit ook, dat de verwijzing naar de vermelding in bijlage C4 inzake het voorwerp van haar vergunningsaanvraag, van een maximaal tonnage te verbranden afvalstoffen per jaar van 429.000 ton, steunt op een bijzonder selectieve lezing van deze bijlage. Ze stelt dat de daarin opgenomen tabellen geen verwijzing bevatten naar tonnages en dat uit de volledige lezing van deze bijlage duidelijk blijkt dat het principe van de maximale energierecuperatie uit afvalverbranding wordt nagestreefd en dat de berekening van de tonnages is gebeurd in functie van de VLAREM-rubricering. Ze stelt dat het beschikkend gedeelte van een vergunning niet op zichzelf staat, maar moet worden samengelezen met de daaraan voorafgaande overwegingen, terwijl uit de overwegingen van de basismilieuvergunning blijkt dat de vergunningverlenende overheid een vergunning heeft verleend in lijn met de intentie van haar aanvraag, met name op basis van het totaal nominaal thermisch vermogen van de roosterovens, en zonder de opname van een maximum volume afval dat daarin jaarlijks mag worden verwerkt. Ze benadrukt dat deze interpretatie van haar milieuvergunning ook wordt onderschreven door de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM), zoals blijkt uit haar jaarlijks rapport over de beschikbare afvalverbrandingscapaciteit en haar brief van 19 mei 2022 naar aanleiding van het standpunt van de verbalisant. Ze stelt dat het andersluidend standpunt van de gewestelijke entiteit in de bestreden boetebeslissing over de interpretatie van haar milieuvergunning foutief of kennelijk onredelijk is, en minstens niet afdoende is gemotiveerd in het licht van de vaststelling dat dit zowel ingaat tegen haar standpunt als het standpunt van de vergunningverlenende overheid en de OVAM.

In het tweede middel stelt ze dat er haar alleszins geen gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid kan worden verweten bij de gebeurlijke schending van haar milieuvergunning omdat ze deze steeds te goeder trouw heeft geïnterpreteerd, zoals de vergunningverlenende overheid en de

OVAM, en in die optiek heeft gehandeld zoals een redelijke en zorgvuldige afvalverwerkende onderneming in die omstandigheden zou hebben gedaan, waardoor er in haar hoofde minstens sprake is van onoverkomelijke dwaling. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit, bij haar beoordeling van het moreel bestanddeel van het milieumisdrijf, in de bestreden boetebeslissing ten onrechte voorbijgaat aan de vaststelling dat ze steeds heeft geëxploiteerd conform de interpretatie van haar milieuvergunning door zowel de vergunningverlenende overheid als de OVAM als gespecialiseerde instantie inzake afvalbeleid, waaruit ze rechtmatige verwachtingen mocht putten. Ze wijst in dit kader ook op het feit dat ze haar milieuvergunning op het ogenblik van de vaststellingen in het PV al ongeveer tien jaar op die manier interpreteerde, waarbij ze bij de rapportering van de jaarlijks verwerkte hoeveelheden afval in het verleden nog tonnages heeft gerapporteerd boven 429.000 ton, terwijl de verbalisant hierover nooit eerder een opmerking heeft gemaakt.

2.

Ter weerlegging van het eerste middel, stelt verwerende partij dat verzoekende partij niet betwist dat ze in de werkingsjaren 2020 en 2021 meer afvalstoffen heeft verwerkt dan het gemiddelde op jaarbasis van 1.175 ton per dag, en dat de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing afdoende motiveert waarom dit strijdig is met de in het beschikkend gedeelte van de milieuvergunning van verzoekende partij vergunde rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst en een milieumisdrijf uitmaakt. Ze meent dat de gewestelijke entiteit met name duidelijk motiveert dat het in deze rubriek vermelde gemiddelde volume op jaarbasis van 1.175 ton te verwijderen niet-gevaarlijke afvalstoffen per dag, net zoals het totaal nominaal thermisch vermogen van 157,1 MWth, een maximumgrens vormt, waarbij ze de argumentatie van verzoekende partij tijdens de bestuurlijke boeteprocedure concreet bij haar beoordeling betreft en weerlegt. Ze stelt dat de kritiek van verzoekende partij grotendeels een herhaling vormt van haar argumentatie tijdens de bestuurlijke boeteprocedure, en dat ze niet aantoont dat de beoordeling hiervan in de bestreden beslissing foutief of kennelijk onredelijk is. Ze stelt dat het beschikkend gedeelte van de milieuvergunning van verzoekende partij, dat moet worden nageleefd, zodanig duidelijk is omschreven, dat er geen noodzaak bestaat tot de interpretatie hiervan aan de hand van een onderzoek van de intentie van verzoekende partij als aanvrager en van de vergunningverlenende overheid, of van het standpunt van de OVAM. In zoverre verzoekende partij de gewestelijke entiteit verwijt dat deze de milieuvergunning in de bestreden beslissing niet correct heeft weergegeven, stelt ze dat de tabel in de bestreden beslissing met de vergunde rubrieken een juiste, maar slechts indicatieve opsomming betreft van de vergunde rubrieken inzake de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen, en geen volledig beeld geeft van alle vergunde rubrieken, waarbij rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst correct wordt weergegeven. In zoverre verzoekende partij de gewestelijke entiteit verwijt dat

deze in de bestreden beslissing niet alle relevante aspecten van de milieuvergunning in overweging neemt, door enkel te verwijzen naar de maximum tonnages op pagina 21 van de milieuvergunning en naar bijlage C4 van de milieuvergunningsaanvraag, stelt ze dat dit gerichte verwijzingen zijn, in antwoord op het schriftelijk verweer van verzoekende partij tijdens de bestuurlijke boeteprocEDURE. Ze merkt daarbij nog op dat de gebeurlijke vaststelling, dat het thermisch vermogen van de roosterovens het leidend criterium van de milieuvergunning zou zijn, geen afbreuk doet aan de vaststelling dat ook het maximum tonnage van de afvalstoffen die daarin mogen worden verbrand nog altijd geldt als bijkomend criterium.

Ter weerlegging van het tweede middel, stelt verwerende partij dat de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing afdoende motiveert waarom zowel de goede trouw van verzoekende partij, als de beweerdte gelijkkluidende interpretatie van haar milieuvergunning door de vergunningverlenende overheid en de OVAM, niet tot gevolg hebben dat het moreel element in haar hoofde ontbreekt. In navolging van de weerlegging van het eerste middel, stelt ze dat verzoekende partij niet aantoont dat de vergunningverlenende overheid de intentie had om de afvalverbrandingsinstallatie enkel te vergunnen op basis van het maximum totaal nominaal thermisch vermogen, en niet ook op basis van het maximum te verwijderen gemiddelde volume op jaarbasis van 1.175 ton niet-gevaarlijke afvalstoffen per dag. Ze merkt op dat er in het overwegend gedeelte van de milieuvergunning weliswaar sprake is van meerdere jaarlijkse tonnages, maar dat de vergunningverlenende overheid uiteindelijk, in het beschikkend gedeelte hiervan, expliciet een milieuvergunning verleent voor de verwijdering van 429.000 ton niet-gevaarlijke afvalstoffen per jaar, waarbij nergens wordt overwogen dat dit maximumtonnage slechts indicatief en niet bindend is. Ze meent dat verzoekende partij hierdoor heeft gehandeld met een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid, doordat ze tijdens twee werkjaren meer afvalstoffen heeft verwerkt dan toegelaten volgens de duidelijke tekst en draagwijdte van haar milieuvergunning. Ze stelt dat verzoekende partij, als een redelijke en voorzichtige exploitant, die is geplaatst in dezelfde omstandigheden, is gehouden om haar milieuvergunning na te leven, zonder dat ze daarbij kan verwijzen naar de van de tekst hiervan afwijkende interpretatie door de vergunningverlenende overheid en de OVAM, zodat er in haar hoofde geen sprake is van onoverkomelijke dwaling. Ze stelt dat verzoekende partij niet aantoont dat de beoordeling in de bestreden beslissing van het moreel element van het milieumisdrijf foutief of kennelijk onredelijk is. Ze merkt in dit kader op dat verzoekende partij tijdens de bestuurlijke boeteprocEDURE niet heeft aangevoerd dat er in haar hoofde sprake was van dwaling, zodat de gewestelijke entiteit niet kan worden verweten dat ze hierover in de bestreden beslissing geen motivering heeft opgenomen. Ze meent dat verzoekende partij, onder verwijzing naar de interpretatie van rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst in haar milieuvergunning door zowel de vergunningverlenende overheid als de OVAM, en onder

verwijzing naar de vaststelling dat de verbalisant, ondanks eerder gerapporteerde overschrijdingen van de maximum vergunde tonnages, nooit eerder is opgetreden, tevergeefs de schending aanvoert van het vertrouwensbeginsel omdat niet blijkt dat de verbalisant en de gewestelijke entiteit hierover eerder al standpunt hebben ingenomen en hierop zijn teruggekomen, terwijl dit bovendien geen afbreuk kan doen aan de vereiste naleving van de milieuvergunning.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in hoofddorde in de argumentatie in haar verzoekschrift.

Wat betreft het eerste middel, herhaalt ze dat de gewestelijke entiteit ten onrechte louter voortgaat op het duidelijk beschikkend gedeelte van haar milieuvergunning, en met name op het maximum tonnage te verwerken afvalstoffen in de vergunde rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst als bepalend criterium, waardoor het daarin ook opgenomen totaal nominaal thermisch vermogen *de facto* dode letter is geworden, in strijd met de door de OVAM onderschreven bedoeling van de vergunningverlenende overheid. Ze merkt nog op dat het standpunt van de verbalisant en de gewestelijke entiteit bovendien ook wordt tegengesproken door een antwoord in 2020 van de bevoegde Vlaamse minister op een parlementaire vraag. Ze meent dat er hierdoor minstens twijfel bestaat over de juiste draagwijdte van haar milieuvergunning en de vermeende schending hiervan, die in haar voordeel moet werken. Ze wijst wat betreft de strikte lezing van het beschikkend gedeelte van haar milieuvergunning tenslotte op het onderscheid tussen de begrippen 'verwijderen' en 'nuttige toepassing' van afvalstoffen, die beiden ressorteren onder het begrip 'verwerking' van afvalstoffen. Ze stelt dat de vergunde rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst in een strikte lezing enkel betrekking heeft op de verwijdering van afvalstoffen in de enge zin van het woord, en niet ook op de verwerking van afvalstoffen via nuttige toepassing, hoewel de afvalstoffenverwerking binnen haar inrichting grotendeels een nuttige toepassing uitmaakt, waarbij het afval wordt aangewend als brandstof of op een andere wijze wordt benut voor energieopwekking, overeenkomstig EU-code R1. Ze merkt in dit kader op dat haar inrichting, omwille van de doorgedreven energierterugwinning in de zin van artikel 4, §3, 1°, d) Materialendecreet, wordt beschouwd als een R-inrichting. In die optiek meent ze dat het in haar milieuvergunning bij rubriek 2.3.9 vermelde tonnage onmogelijk kan zijn overschreden.

Wat betreft het tweede middel, benadrukt ze dat ze, ongeacht de discussie over de duidelijkheid van de in haar milieuvergunning vergunde rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst, als normale en zorgvuldige exploitant, die wordt geplaatst in dezelfde omstandigheden, redelijkerwijze alleszins mocht vertrouwen op dezelfde interpretatie hiervan door zowel de vergunningverlenende overheid als de OVAM als de bevoegde Vlaamse minister, in het kader van een antwoord op een parlementaire vraag, terwijl ook de verbalisant ter zake nooit eerder opmerkingen heeft gemaakt. Ze stelt tenslotte dat ze tijdens de bestuurlijke boeteprocedure wel degelijk heeft gealludeerd op het feit dat er in haar hoofde minstens sprake was van dwaling, zodat de gewestelijke entiteit het bestaan van deze schulditsluitingsgrond wel degelijk bij haar beoordeling moest betrekken.

Beoordeling door het College

1.

De gewestelijke entiteit kan een alternatieve bestuurlijke geldboete opleggen voor gedragingen die strijdig zijn met de milieuvoorschriften in artikel 16.1.1, lid 1 DABM, en die naargelang de keuze van de procureur des Konings ook strafrechtelijk kunnen worden bestraft overeenkomstig de artikelen 16.6.1, 16.6.2, 16.6.3, 16.6.3ter, 16.6.3quater en 16.6.3quinquies DABM (artikel 16.4.27, lid 2 DABM en 16.1.2, 2° DABM). De geschonden artikelen zijn dergelijke milieuvoorschriften (artikel 16.1.1, lid 1, 1° en 19°ter DABM). Elke opzettelijke of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid gepleegde schending van de gehandhaafde regelgeving is in beginsel strafbaar (de artikelen 16.6.1, §1 en 16.6.3, §1 DABM). De geldboete kan enkel worden opgelegd aan de 'overtreder', hetzij degene die een milieumisdrijf pleegt of die opdracht geeft om handelingen te stellen die een milieumisdrijf uitmaken (artikel 16.4.25, lid 1 DABM). De kwalificatie van de feiten als een milieumisdrijf en de toerekenbaarheid hiervan aan verzoekende partij als overtreder vormt dus de grondslag voor de bevoegdheid van de gewestelijke entiteit om haar een geldboete op te leggen.

Een bestuurlijke geldboete is een punitieve sanctie, waarbij de bewijslast van het milieumisdrijf en de overtreder berust bij de gewestelijke entiteit. Het bewijs van de feiten en het daderschap kan met het oog op bestuurlijke beboeting, naar analogie met de bewijsvoering in strafzaken, in beginsel met alle middelen van recht worden geleverd. De principieel vrije bewijsvoering betekent dat dit bewijs onder meer kan worden geleverd door een geheel van samenhangende feitelijke vaststellingen, die éénsluidend eenzelfde persoon als pleger van een milieumisdrijf aanduiden. De beginselen van behoorlijk bestuur en in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, en het vermoeden van onschuld zoals onder meer bepaald in artikel 6, lid 2 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de

fundamentele vrijheden, omringen de bewijslevering met waarborgen op procedureel en inhoudelijk vlak.

2.

De gewestelijke entiteit overweegt in de bestreden beslissing, onder de titel 'de toerekenbaarheid aan de overtreder', met betrekking tot het milieumisdrijf en de toerekenbaarheid hiervan aan verzoekende partij als overtreder, onder meer het volgende:

“ ...

De vermoedelijke overtreder exploiteert een inrichting voor het verbranden van afvalstoffen aan de . Deze exploitatie is een ingedeelde inrichting van de eerste klasse, vergund bij het besluit van de deputatie van de provincie van 14 juni 2012. Deze milieuvergunning is gewijzigd bij het besluit van de deputatie van de provincie van 19 oktober 2017. De exploitatie was, ten tijde van de vaststellingen, onder andere vergund voor de volgende ingedeelde inrichtingen en activiteiten:

Rubriek van de indelingslijst	Vergunde activiteit	Vergunde hoeveelheden	Klasse
2.3.4.1, e)	Opslag en verbranding van niet-gevaarlijke huishoudelijke afvalstoffen in drie roosterovens	157,1 MWth	1
2.3.4.1, f)	Opslag en verbranding van niet-gevaarlijke bedrijfsafvalstoffen die vergelijkbaar zijn met huishoudelijke afvalstoffen in drie roosterovens	157,1 MWth	1
2.3.4.1, j)	Opslag en verbranding van andere niet-gevaarlijke huishoudelijke afvalstoffen in drie roosterovens	157,1 MWth	1
2.3.9, a) (nu: 2.3.9)	Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen in drie roosterovens met een totaal nominaal vermogen van 157,1 MWth	1.175 ton/dag (jaargemiddelde)	1

Overeenkomstig artikel 5.2.1, §6, eerste lid van het DABM juncto artikel 6, eerste lid van het Omgevingsvergunningsdecreet mag niemand een ingedeelde inrichting of activiteit van de eerste of tweede klasse exploiteren zonder te beschikken over de daartoe vereiste voorafgaande omgevingsvergunning.

De lijst van als hinderlijk ingedeelde inrichtingen en activiteiten (de 'Indelingslijst') is vastgesteld als bijlage I van het VLAREM II.

Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen, met een capaciteit van meer dan 50 ton per dag, met uitzondering van de installaties, vermeld in 2.4.3, a), i en ii van de Indelingslijst, werden ten tijde van de vaststellingen ingedeeld als een activiteit van de eerste klasse conform rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst.

De milieuvergunning van 14 juni 2012 omvatte rubriek 2.3.9, a) van de Indelingslijst, met de volgende omschrijving:

"Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen, met een gemiddelde capaciteit van 1.175 ton/dag (gemiddelde op jaarbasis) in 3 roosterovens met een totaal nominaal vermogen van 157 MWth" (p. 53).

De verbalisant heeft op basis van de technische rapporten van de verbrandingscapaciteit van de drie roosterovens voor het werkingsjaar 2020 vastgesteld dat er in totaal 442.700 ton afvalstoffen verwerkt werden, wat neerkomt op een gemiddelde van 1.213 ton per dag. Uit de technische rapporten van de verbrandingscapaciteit voor het werkingsjaar 2021 blijkt dat er in dit jaar 458.600 ton afvalstoffen werden verwerkt, wat neerkomt op een gemiddelde van 1.256 ton per dag. De vermoedelijke overtreder ontkende noch in haar schriftelijk verweer, noch tijdens de hoorzitting, deze vaststelling van de verbalisant. Bijgevolg staat vast dat de vermoedelijke overtreder in 2020 en 2021 respectievelijk 1.213 en 1.256 ton niet-gevaarlijke afvalstoffen per dag verwijderde in haar roosterovens.

De vermoedelijke overtreder beschikte enkel over een vergunning voor de verwijdering van 1.175 ton niet-gevaarlijke afvalstoffen per dag, beschouwd als jaargemiddelde. Zij beschikte niet over de vereiste en voorafgaande vergunning voor de verwijdering van meer niet-gevaarlijke afvalstoffen.

De schending van artikel 6, eerste lid van het Omgevingsvergunningsdecreet en van artikel 5.2.1, §6, eerste lid van het DABM staat vast.

Het verweer van de vermoedelijke overtreder verandert hier niets aan.

Ten eerste voert de vermoedelijke overtreder aan dat er uit de aanvraag van de milieuvergunning van 14 juni 2012 en uit de milieuvergunning zelf blijkt dat de vermoedelijke overtreder en de vergunningverlenende overheid de intentie hadden om de verbrandingsinstallatie met de drie roosterovens te vergunnen op basis van het thermisch vermogen van 157,1MWth, en niet op basis van het tonnage. Rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst zou enkel in de milieuvergunning zijn opgenomen zodat de milieuvergunning een GBPV-rubriek zou bevatten. De vermelde gemiddelde

tonnages zouden bijgevolg niet als een bovengrens mogen worden beschouwd, maar enkel als een gemiddelde.

In de "Toelichtingsnota" van 4 mei 2022 die de vermoedelijke overtreder aan de verbalisant heeft bezorgd, vervolledigt de vermoedelijke overtreder dit argument nog door naar het arrest 219.595 van de Raad van State te verwijzen, waarin wordt bevestigd dat de vergunningverlenende overheid is gebonden door het voorwerp van de vergunningsaanvraag. De milieuvergunning moet dus worden geïnterpreteerd in het licht van de aanvraag, en bij twijfel over de inhoud van de (milieu)vergunning moet worden gekeken naar de bedoeling van de aanvrager en de wijze waarop de vergunningverlenende overheid hieraan uitwerking heeft gegeven. Ten slotte verwijst de vermoedelijke overtreder in haar schriftelijk verweer nog naar pagina 21 van de milieuvergunning, waar wordt verwezen naar een maximaal tonnage van 884.500 ton per jaar, verdeeld over verschillende stromen niet-gevaarlijke afvalstoffen.

Wat dit eerste argument betreft, moet er op worden gewezen dat de milieuvergunning van 14 juni 2012 duidelijk is omschreven, waardoor er geen sprake is van twijfel. Het beschikkend gedeelte van de milieuvergunning stelt duidelijk dat er een vergunning wordt verleend voor, onder meer, rubriek 2.3.9, a) van de Indelingslijst. Deze rubriek wordt omschreven als "installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen, met een gemiddelde capaciteit van 1.175 ton/dag (gemiddelde op jaarbasis) in 3 roosterovens met een totaal nominaal vermogen van 157 MWth". Er worden geen andere gewichten vermeld met betrekking tot deze rubriek, terwijl het indelingscriterium van de rubriek het tonnage van de afvalstoffen is. Het vermelde gewicht moet dus worden beschouwd als de vergunde capaciteit en bijgevolg als de maximumcapaciteit.

Verder wordt in bijlage C4 bij de vergunningsaanvraag uit 2011 het volgende vermeld:

"Rekening houdend met een beschikbaarheid van 90% per jaar worden dan de volgende maximale doorzetten (bij een gemiddelde calorische waarde van het afval van 10,5 MJ/kg) berekend:

- RO1: 117.000 ton/jaar
- RO2: 117.000 ton/jaar
- RO3: 195.000 ton/jaar
- Totaal: 429.000 ton/jaar"

De vergunde capaciteit van 429.000 ton verwijderde afvalstoffen per jaar (gemiddeld 1.175 ton per dag) werd door de vermoedelijke overtreder zelf toegevoegd aan haar vergunningsaanvraag. Dit werd bevestigd tijdens de hoorzitting. De vergunningverlenende overheid heeft bijgevolg het voorwerp van de vergunningsaanvraag niet gewijzigd.

De verwijzing naar het maximaal tonnage per jaar op pagina 21 van de verleende vergunning neemt niet weg dat dit door de vermoedelijke overtreder aangeleverde maximum, niet werd

opgenomen in het beschikkend gedeelte van de milieuvergunning. Op pagina 21 van de vergunning wordt bijkomend vermeld dat dit maximum nooit tegelijk op de site aanwezig zou zijn.

Ook als de vermoedelijke overtreder, de vergunningverlenende overheid en de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) de bedoeling hadden om de verbrandingsinstallatie van de vermoedelijke overtreder te vergunning op basis van het thermisch vermogen van de installatie, moet de vermoedelijke overtreder het beschikkend gedeelte van de verleende milieuvergunning naleven. In dit beschikkend gedeelte wordt enkel een vergunning verleend voor de verwijdering van gemiddeld 1.175 ton niet-gevaarlijke afvalstoffen per dag. De vermoedelijke overtreder mocht bijgevolg niet meer niet-gevaarlijke afvalstoffen per dag, als gemiddelde op jaarbasis, verwijderen.

Ten tweede voert de vermoedelijke overtreder aan dat zij de toepasselijke milieuvoorwaarden, waaronder de emissiegrenswaarden, steeds heeft nageleefd en dat er geen significante milieu-impact is door de overschrijding van het vergunde tonnage. Dit zou worden bevestigd in het project-MER dat werd opgesteld voor de aanvraag van de milieuvergunning. De vermoedelijke overtreder wijst er ook op dat de uitstoot van emissies uit de roosterovens enkel gelinkt is aan het geproduceerde thermisch vermogen, en niet aan de aangevoerde tonnages. Omdat de vergunde thermische output wordt gerespecteerd, zou er geen extra uitstoot zijn door de aanvoer van gemiddeld meer dan 1.175 ton niet-gevaarlijke afvalstoffen per dag.

Het gegeven er geen schade zou zijn voor de omgeving of voor de gezondheid van derden, is niet relevant voor het bestaan van het milieumisdrijf. Zelfs indien er geen gevaar was voor schade of nadelige effecten voor anderen, heeft de verbalisant de bevoegdheid op basis van artikel 16.3.24 van het DABM om een proces-verbaal op te stellen, en heeft de gewestelijke entiteit de mogelijkheid om over te gaan tot het opleggen van een bestuurlijke geldboete wegens de schending van de voormelde normen.

Hierbij kan er ook nog op worden gewezen dat de vermoedelijke overtreder niet kan worden gevolgd in haar bewering dat de overschrijding van de vergunde tonnages geen impact heeft op het milieu en de omgeving. Hoewel de uitstoot van emissies niet gelinkt is aan de verwerkte tonnages, maar enkel aan de thermische output, heeft de overschrijding van de vergunde tonnages wel andere gevolgen voor het milieu en de omgeving. Deze gevolgen zijn er onder meer op het vlak van de mobiliteit, aangezien er extra vrachtwagenbewegingen nodig zijn om de bijkomende afvalstoffen aan te voeren.

Ten derde voert de vermoedelijke overtreder aan dat de optimale benutting van de verbrandingsinstallatie niet wordt bepaald door het aantal ton dat verwerkt wordt, maar door de calorische energie-inhoud van het aangeboden afval. De vermelde gemiddelde tonnages houden rekening met een standaard gemiddelde calorische waarde die niet altijd overeenstemt met de

calorische waarde van de aangeboden afvalstoffen. In de nota aan de verbalisant wordt dit als volgt uiteengezet: ...

Volgens de vermoedelijke overtreder is het tonnage van de verwijderde afvalstoffen bijgevolg afhankelijk van de calorische waarde van de aangevoerde afvalstoffen. Deze calorische waarde van de verwijderde afvalstoffen is afhankelijk van de marktvraag en de wijzigende samenstelling van de verbrande afvalstoffen. Zo wijst de vermoedelijke overtreder bijvoorbeeld de wijzigende samenstelling van het huishoudelijke restafval en het bedrijfsrestafval door de veranderingen van de sorteerverplichtingen na 2012. Uit het voorgaande besluit de vermoedelijke overtreder dat zij meer dan 1.175 ton niet-gevaarlijke afvalstoffen moest verbranden per dag om de optimale energie-output, zoals deze is opgenomen in de milieuvergunning, te bereiken.

De veranderende samenstelling van de verwijderde afvalstoffen en de afhankelijkheid van de marktvraag, hebben de vermoedelijke overtreder niet verplicht om de vergunde tonnages te overschrijden. De exploitant van een ingedeelde inrichting is verantwoordelijk voor de wijze waarop zij haar bedrijf exploiteert en is aansprakelijk voor de vastgestelde onvolkomenheden die zij geacht wordt te kennen. De aangevoerde argumenten over de samenstelling van de verbrande afvalstoffen vormen op zich geen overmacht of andere schulduitsluitingsgrond. Het begrip overmacht als een schulduitsluitingsgrond kent een restrictieve invulling. Voor overmacht is vereist dat de vermoedelijke overtreder werd gedwongen door een macht die zij niet heeft kunnen weerstaan, waardoor haar vrije wil wordt uitgeschakeld. De ingeroepen omstandigheden moeten externe oorzaken hebben die vreemd zijn aan de overtreder en moeten de exclusieve oorzaak vormen van het vastgestelde milieumisdrijf. De overtreder dient hierbij aan te tonen dat zij bijkomend als een goede huisvader alle nodige maatregelen genomen heeft om de inbreuk te vermijden. De vermoedelijke overtreder bewijst niet dat de ingeroepen redenen een externe, onweerstaanbare dwang hebben veroorzaakt en toont evenmin aan dat zij alle mogelijke maatregelen heeft genomen om de vergunde tonnages na te leven.

De veranderende samenstelling van de aangeboden afvalstoffen en de marktvraag verplichtten de vermoedelijke overtreder niet om meer afvalstoffen te verwijderen dan vergund. De vermoedelijke overtreder toont niet aan dat zij in de onmogelijkheid verkeerde om minder afvalstoffen te verwijderen dan zij in werkelijkheid heeft gedaan. Er is geen sprake van overmacht of enige andere schulduitsluitingsvorm in hoofde van de vermoedelijke overtreder.

Ten vierde voert de vermoedelijke overtreder aan dat zij de verschillende overheden steeds heeft geholpen door de afvalstoffen die vrijkomen bij rampen te verwijderen. Zo heeft de vermoedelijke overtreder na een industriële brand in Gent, tijdens de Covid-crisis en na de overstromingen in Limburg en Luik, op vraag van de betrokken overheden, de vrijgekomen afvalstoffen ... verwerkt. Deze afvalstoffen, die werden verwerkt op vraag van de verschillende overheden, hebben bijgedragen tot de overschrijding van de vergunde tonnages.

De vermoedelijke overtreder dient de gevolgen te dragen van haar miskenning van de milieuvergunning. De achterliggende reden waarom er meer afvalstoffen werden verwijderd dan vergund, verandert hier niets aan. De vermoedelijke overtreder toont bovendien niet aan dat deze afvalstoffen de enige reden zijn waarom de vergunde hoeveelheden werden overschreden. Zij toont evenmin aan dat zij aan de betrokken overheden heeft meegedeeld dat zij niet beschikte over de vereiste vergunde verbrandingscapaciteit om de afvalstoffen te verwerken, hoewel dit als exploitant van de ingedeelde inrichting haar eigen verantwoordelijkheid was. De verleende steun aan de diverse overheden, neemt de schending aldus niet weg.

Ten vijfde voert de vermoedelijke overtreder aan dat zij steeds te goeder trouw heeft gehandeld in de interpretatie en uitvoering van haar milieuvergunning, zonder oog op een onwettelijk verworven economisch voordeel. Voor de toerekenbaarheid van het milieumisdrijf aan de overtreder is het ingevolge artikel 16.6.1, §1 lid 1 DABM niet vereist dat de feiten met opzet gepleegd werden. Ook elke door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid gepleegde schending is strafbaar en komt in aanmerking voor een alternatieve bestuurlijke geldboete. De eventuele goede trouw van de vermoedelijke overtreder doet aldus geen afbreuk aan het bestaan van het milieumisdrijf. Van een normale en zorgvuldige afvalverwerkende onderneming mag bovendien verwacht worden dat deze zich informeert over haar milieuvergunning en dat zij de nodige maatregelen treft om deze vergunning na te leven.

Ten zesde en ten slotte verklaarde de vermoedelijke overtreder dat zij bereid is om een aanvraag in te dienen om de tekst van de milieuvergunning van 14 juni 2012 met betrekking tot rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst aan te passen. Zij heeft hiervoor reeds verschillende gesprekken gehad met OVAM, de MER-cel en de vergunningverlenende overheid. De vergunningverlenende overheid heeft verklaard dat voor de aanpassing van de rubriek de volledige vergunningsprocedure moet worden doorlopen, en dat de verkorte of vereenvoudigde procedure niet kan worden gevolgd. De vermoedelijke overtreder is op heden niet bereid om de volledige procedure te doorlopen, mede gelet op de onzekerheid rond de stikstofproblematiek.

De herstelbereidheid en de genomen stappen sluiten het opleggen van een bestuurlijke geldboete niet uit. Een alternatieve bestuurlijke geldboete betreft overeenkomstig de artikelen 16.4.25 en 16.4.27 DABM een sanctie waarbij de gewestelijke entiteit een overtreder verplicht om een geldsom te betalen wegens het plegen van een milieumisdrijf. Het plegen van een milieumisdrijf kan derhalve worden gesanctioneerd, ook als de overtreder ondertussen – al dan niet vrijwillig – herstelmaatregelen nam. Aangezien er sprake is van een milieumisdrijf in de zin van artikel 16.1.2, 2° van het DABM, kan de gewestelijke entiteit overeenkomstig artikel 16.4.27 van het DABM een alternatieve bestuurlijke geldboete opleggen.

Het verweer van de vermoedelijke overtreder is niet gegrond.

Bovenvermelde feiten zijn een schending van:

- Omgevingsvergunningsdecreet: artikel 6, eerste lid;
- DABM: artikel 5.2.1, §6, eerste lid.

Deze feiten vallen daarmee onder de definitie van een milieumisdrijf als bedoeld in artikel 16.1.2, 2° DABM. Ze zijn strafbaar gesteld in hoofdstuk VI van titel XVI van het DABM en op grond van artikel 16.4.27 kan een bestuurlijke geldboete opgelegd worden.

Het milieumisdrijf staat vast in hoofde van de overtreder.

...”

3.

Verzoekende partij toont in het licht van de stukken van het administratief dossier en de procedurestukken niet aan dat het oordeel van de gewestelijke entiteit, dat de vastgestelde feiten moeten worden beschouwd als een milieumisdrijf, foutief dan wel kennelijk onredelijk is en dat er ter zake minstens gereede twijfel bestaat. Uit de duidelijke omschrijving van rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst in het beschikkend gedeelte van de milieuvergunning, blijkt duidelijk dat de daarmee vergunde maximumcapaciteit van de roosteroveninstallatie voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen ook wordt beperkt door het maximaal tonnage, dat dagelijks mag worden verbrand en dat wordt berekend als een gemiddelde op jaarbasis.

3.1.

Verzoekende partij betwist op zich niet dat het niet naleven van haar milieuvergunning een milieumisdrijf is, dat haar als exploitant ‘in beginsel’ (zie verder) kan worden toegerekend. Ze voert op zich ook geen betwisting over het feit dat ze tijdens haar werkingsjaren 2020 en 2021 in haar verbrandingsinstallatie meer niet-gevaarlijke afvalstoffen heeft verwerkt dan het gemiddelde op jaarbasis van 1.175 ton per dag, zoals opgenomen in het beschikkend gedeelte van haar basismilieuvergunning onder rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst. Ze betwist enkel dat dit volume van ‘1.175 ton per dag (gemiddelde op jaarbasis)’ een bindende maximumgrens vormt, naast het totaal nominaal thermisch vermogen van 157,1 MWth, en stelt dat dit volume enkel indicatief is.

3.2.

De basismilieuvergunning van verzoekende partij van 14 juni 2012 voor het verder exploiteren en veranderen van de roosteroveninstallatie, zoals gewijzigd op 19 oktober 2017, omvat blijkens het beschikkend gedeelte onder meer rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst. Deze rubriek heeft betrekking op ‘Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen, met een capaciteit van meer dan 50 ton per dag’, waaruit blijkt dat de in de roosteroveninstallatie

verwerkte tonnages relevant zijn voor de capaciteit hiervan en de daarmee gerelateerde indelingsrubriek. De effectief vergunde maximumcapaciteit van de installatie wordt door de vergunningverlenende overheid nader gespecificeerd als '1.175 ton per dag (gemiddelde op jaarbasis) in drie roosterovens met een totaal nominaal vermogen van 157,1 MWth'. Hieruit blijkt dat de capaciteit van de installatie van verzoekende partij voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen zowel wordt beperkt door het bepalen van een maximum tonnage, dat dagelijks mag worden verbrand en dat wordt berekend als een gemiddelde op jaarbasis, als door het bepalen van een maximum totaal nominaal thermisch vermogen, dat mag worden gegenereerd. Uit de duidelijke omschrijving van deze rubriek in het beschikkend gedeelte van de milieuvergunning, waaraan de omschrijving hiervan in de tabel op pagina 3 van de bestreden beslissing geen afbreuk doet, blijkt geenszins dat het daarin opgenomen volume van niet-gevaarlijke afvalstoffen, dat jaarlijks via verbranding in de drie roosterovens mag worden verwijderd, slechts indicatief is, en dat de capaciteit van de verbrandingsinstallatie enkel wordt beperkt door het daarin bepaalde totaal nominaal thermisch vermogen. Het argument van verzoekende partij, dat dit vermogen moet worden beschouwd als een bijzonder criterium voor de capaciteit van de verbrandingsinstallatie, dat afwijkt van en voorrang heeft op het algemeen criterium in rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst op basis van de tonnages niet-gevaarlijke afvalstoffen die daarmee kunnen worden verwijderd, en dat is gerelateerd aan andere rubrieken die zijn vergund op basis van het totaal nominaal vermogen, doet niet anders besluiten omdat dit niet blijkt uit de milieuvergunning. Verzoekende partij toont dan ook niet aan dat het gelijkloidend standpunt hierover van de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing foutief of kennelijk onredelijk is.

3.3.

Verzoekende partij verwijt de gewestelijke entiteit tevergeefs dat deze, met de letterlijke lezing van de in haar milieuvergunning vergunde rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst, ten onrechte voorbijgaat aan haar intentie bij de aanvraag van deze vergunning, die is onderschreven door de vergunningverlenende overheid en die wordt bevestigd door de OVAM, dat de verbrandingsinstallatie wordt vergund op basis van het totaal nominaal thermisch vermogen, uitgedrukt in MWth, en niet ook op basis van het maximum verwerkingsvolume, uitgedrukt in tonnage.

3.3.1.

Verzoekende partij gaat ten onrechte voorbij aan de vaststelling hierboven, dat uit de duidelijke omschrijving in het beschikkend gedeelte van haar milieuvergunning van de vergunde rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst, blijkt dat de capaciteit van haar installatie voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen ook wordt beperkt door het maximum tonnage niet-gevaarlijke

afvalstoffen dat daarin dagelijks, als een gemiddelde op jaarbasis, mag worden verbrand. Gelet op deze duidelijke omschrijving van rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst, bestaat er geen noodzaak om de draagwijdte hiervan te interpreteren aan de hand van de milieuvergunningsaanvraag, de overwegingen van de vergunningverlenende overheid in de milieuvergunning of het standpunt hierover van de OVAM. Bij het beoordelen van de vraag of er al dan niet sprake is van een milieumisdrijf wegens de schending van een milieuvergunning is enkel de definitieve milieuvergunning relevant. Als de aanvrager van een milieuvergunning meent dat de uiteindelijk verleende vergunning strijdt met zijn intentie of met het voorwerp van de aanvraag, staat het hem vrij om daartegen beroep aan te tekenen of, bij gebreke hieraan, om een wijzigende milieuvergunningsaanvraag in te dienen. Verzoekende partij voert overigens geen betwisting over de overweging in de bestreden beslissing, dat 'de vergunningverlenende overheid heeft verklaard dat voor de aanpassing van de rubriek (2.3.9 van de Indelingslijst) de volledige vergunningsprocedure moet worden doorlopen, en dat de verkorte of vereenvoudigde procedure niet kan worden gevolgd'. Daaruit blijkt nochtans dat ook de vergunningverlenende overheid klaarblijkelijk van oordeel is dat de milieuvergunning voor de inrichting van verzoekende partij, en in het bijzonder de daarmee vergunde rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst, duidelijk is en enkel via een volwaardige vergunningsprocedure kan worden aangepast.

3.3.2.

Ongeacht de vaststelling dat er geen noodzaak bestaat om de draagwijdte van de vergunde rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst te interpreteren, kan voor zoveel als nodig nog worden opgemerkt dat uit de milieuvergunningsaanvraag van verzoekende partij, en uit de op basis daarvan verleende basismilieuvergunning van 2012, niet duidelijk blijkt dat het de bedoeling was van verzoekende partij en van de vergunningverlenende overheid, om de capaciteit van de roosteroveninstallatie enkel te begrenzen door het totaal nominaal thermisch vermogen hiervan, en niet ook door het volume van de niet-gevaarlijke afvalstoffen, dat daarmee jaarlijks via verbranding kan worden verwijderd.

Verzoekende partij verwijst daarbij tevergeefs naar de juiste lezing van bijlage C4 van haar milieuvergunningsaanvraag voor het verder exploiteren en veranderen van haar roosteroveninstallatie voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen, die betrekking heeft op het voorwerp van de aanvraag. Zoals de gewestelijke entiteit in de bestreden beslissing aanstipt, wordt in bijlage C4 met betrekking tot de gevraagde verbrandingscapaciteit onder meer het volgende vermeld:

“ ...

De afvaldoorzet (mix van huishoudelijk en bedrijfsmatig afval) wordt bepaald in functie van zijn energie-inhoud (=calorische waarde) Hoe lager de energie-inhoud, hoe groter de massa afval die verbrand moet worden om eenzelfde energie vrij te geven aan de ketel.

Het nominaal geproduceerd stoomdebiet via de stoomketel (het gemiddeld optimaal debiet) wordt geleverd door energie uit:

- het verbrand afval in de oven;
- het voedingswater.

Op de roosteroveninstallatie wordt een mix van huishoudelijk en bedrijfsmatig afval gevoed met een gemiddelde calorische waarde van ca. 10,5 MJ/kg. Op de installatie is het geproduceerde stoomdebiet van de ketel de belangrijkste beperkende factor. Voor RO1/2 (opgestart in 1997) en RO3 (opgestart in 2001) is dit door operationele optimalisatie en doorgedreven kennis van het verbrandingsproces/de installatie op heden respectievelijk 48 ton/uur en 80 ton/uur. Om dit stoomdebiet te behalen is een energieaanvoer vanuit de oven nodig van 43,27 MW resp. 72,11 MW ...

...

Rekening houdend met een beschikbaarheid van 90% per jaar worden dan volgende maximale doorzetten (bij een gemiddelde calorische waarde van het afval van 10.5 MJ/kg) berekend:

- RO1: 117 000 ton/jaar
- RO2: 117 000 ton/jaar
- RO3: 195 000 ton/jaar
- Totaal: 429 000 ton/jaar

..."

Uit geciteerde tekstfragmenten, blijkt dat het in de vergunde rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst opgenomen maximum tonnage van 1.175 ton niet-gevaarlijke afvalstoffen, dat dagelijks mag worden verbrand en wordt berekend als een gemiddelde op jaarbasis, en dat feitelijk neerkomt op een jaarlijks maximum tonnage van 429.000 ton, steunt op de aanvraag van verzoekende partij. Er is daarin immers expliciet sprake van een maximaal verwerkingsvolume van 429.000 ton, bij een beschikbaarheid van de drie roosterovens van 90% en bij een gemiddelde calorische waarde van het afval van 10,5 MJ/kg. Dit wordt in de basismilieuvergunning ook bevestigd bij de bespreking van het voorwerp van de vergunningsaanvraag, en in het bijzonder bij het overzicht van de belangrijkste veranderingen van de exploitatie van verzoekende partij ten opzichte van de bestaande exploitatie (p.16/62). De vergunningverlenende overheid wijst daarbij met name onder meer op 'de uitbreiding van de maximale doorzet van de roosterovens RO1, RO2 en RO3 van 2 * 100.000 ton/jaar en 1 * 150.000 ton/jaar (totaal 350.000 ton/jaar) naar 2 * 117.000 ton/jaar en 1 * 195.000 ton/jaar (totaal 429.000 ton/jaar)', waarbij ze stelt dat

dit 'onder meer het gevolg is van verbeteringen aan het verbrandingsproces en van de opgedane operationele ervaring inzake de energetische efficiëntie en inzake de samenstelling van de te verwerken afvalmix'. In dezelfde zin stelt de vergunningverlenende overheid, bij de opmerkingen met betrekking tot het voorwerp van de aanvraag (p.17/62), dat 'de dagcapaciteit voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen in de 3 roosterovens in rubriek 2.3.9.a) werd bepaald als $(2 * 117.000 \text{ ton/jaar} + 195.000 \text{ ton/jaar})/365 \text{ dagen} = 429.000 \text{ ton/jaar}/365 \text{ dagen} = 1.175 \text{ ton/dag}$ (gemiddelde op jaarbasis), en dat 'de uurcapaciteit in de rubriek 2.3.4.4 werd bepaald als $1.175/24 = 49 \text{ ton/uur}$ (gemiddelde op jaarbasis)'. Nog in dezelfde zin merkt de vergunningverlenende overheid, bij de bespreking van de werking van de roosteroveninstallatie (p. 19/62), op dat 'volgende maximale doorzetten (bij een gemiddelde calorische waarde van het afval van 10.5 MJ/kg) worden berekend, rekening houdend met een beschikbaarheid van 90% per jaar: RO1: 117 000 ton/jaar; RO2: 117 000 ton/jaar; RO3: 195 000 ton/jaar; Totaal: 429 000 ton/jaar', waarmee ze de overwegingen in bijlage C4 van de aanvraag overneemt. Ook bij de bespreking van de 'emissies van de roosterovens' (p.38/62) stelt de vergunningverlenende overheid dat 'de vergunde verwerkingscapaciteiten van de roosterovens (RO1 en RO2: elk 100.000 ton/jaar; RO3: 150.000 ton/jaar), in de geplande situatie, worden uitgebreid tot 117.000 ton/jaar (RO1 en RO2) en 195.000 ton/jaar (RO3)'. In navolging hiervan weerhoudt ze in de basismilieuvergunning finaal de in de aanvraag vermelde duidelijke maximumcapaciteit. Verzoekende partij toont dan ook niet aan dat de overweging in de bestreden beslissing, dat 'de vergunde maximumcapaciteit van 429.000 ton verwijderde afvalstoffen per jaar (gemiddeld 1.175 ton per dag) door (verzoekende partij) zelf werd toegevoegd aan haar vergunningsaanvraag', foutief is.

De verwijzing door verzoekende partij, naar het aanzienlijk verschil inzake het volume van de niet-gevaarlijke afvalstoffen dat jaarlijks in de roosterovens zal worden verwerkt, tussen de totale jaarlijkse gemiddelde capaciteit van 430.000 ton en de totale jaarlijkse maximum capaciteit van 884.500 ton, doet niet anders besluiten. In zoverre er in het aanvraagdossier ook maximum tonnages op jaarbasis van de te verwerken niet-gevaarlijke afvalstoffen worden weergegeven, met een totaal maximum tonnage op jaarbasis van 884.500 ton, wordt hierover door de vergunningverlenende overheid in de basismilieuvergunning (p. 21/62) overwogen dat deze maximum tonnages 'nooit tegelijk op de site aanwezig zullen zijn', terwijl dit totaal maximum tonnage finaal niet wordt weerhouden in het beschikkend gedeelte van de milieuvergunning, dat zoals gesteld doorslaggevend is. De opgelegde maximumcapaciteit van 429.000 ton niet-gevaarlijke afvalstoffen per jaar laat nog steeds flexibiliteit toe, die verzoekende partij ook toelaat om te streven naar een werkbare calorische waarde van de afvaldoorzet, waarbij ze bij een lagere energie-inhoud van het vast afval een grotere massa hiervan kan verbranden, in functie van het bekomen van eenzelfde hoeveelheid energie voor

de stoomketels. Wel zal ze daarbij het op jaarbasis berekende gemiddelde maximum tonnage van 1.175 ton per dag moeten respecteren. Ze toont dan ook niet aan dat de overweging in de bestreden beslissing, dat 'de veranderende samenstelling van de verwijderde afvalstoffen en de afhankelijkheid van de marktvraag, (haar) niet hebben verplicht om de vergunde tonnages te overschrijden', foutief of kennelijk onredelijk is.

Verzoekende partij voert ook geen ernstige betwisting over de vaststelling van de vergunningverlenende overheid in de basismilieuvergunning, bij de bespreking van de milieuhygiënische aspecten en in het bijzonder de 'afvalstoffen' (p.32/62), dat ze 'in eerste instantie een afvalverwerkingsinstallatie' exploiteert. Zoals gesteld, heeft de vergunde rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst, die het voorwerp vormt van de betwisting tussen partijen, betrekking op 'Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen, met een capaciteit van meer dan 50 ton per dag'. De vaststelling, dat de thermische verwerking van afval in de roosteroveninstallatie van verzoekende partij gebeurt met een maximale terugwinning van energie, waarbij ze streeft naar de optimalisatie van het energetisch rendement van deze installatie, doet daaraan geen afbreuk. Verzoekende partij verwijst ter ondersteuning van haar standpunt, dat de capaciteit van haar verbrandingsinstallatie enkel is begrensd door het totaal nominaal thermisch vermogen hiervan, dan ook tevergeefs naar de overweging in de basismilieuvergunning, dat 'het geproduceerde stoomdebiet van de ketel op de installatie de belangrijkste beperkte factor is' (zie p. 19/62), te meer daaruit blijkt dat er met het maximum tonnage aan te verwijderen niet-gevaarlijke afvalstoffen nog een beperkende factor is.

De argumentatie van verzoekende partij over het onderscheid tussen de 'verwerking', 'verwijdering' en 'nuttige toepassing' van afval, die pas voor het eerst wordt aangevoerd in haar wederantwoordnota, doet niet anders besluiten. Afvalstoffenverwerking omvat zowel de nuttige toepassing als de verwijdering van afvalstoffen (artikel 3, §1, 5° van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (hierna: Materialendecreet)). De 'nuttige toepassing' van afvalstoffen omvat 'elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen, die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt, alsook de handelingen die als dusdanig worden bepaald door de Vlaamse regering' (artikel 3, §1, 23° Materialendecreet). De 'verwijdering' van afvalstoffen omdat 'iedere handeling die geen nuttige toepassing is, zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen, alsook de handelingen die als dusdanig worden bepaald door de Vlaamse regering' (artikel 3, §1, 26° Materialendecreet). Het gegeven dat de verbanding van de niet-gevaarlijke afvalstoffen in de roosteroveninstallatie

gebeurt met een maximale terugwinning van energie, doet dan ook geen afbreuk aan de vaststelling, dat er nog steeds sprake is van de verwijdering van afvalstoffen in een installatie voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 50 ton per dag in de zin van de vergunde rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst. De toelichting bij rubriek 2.3 van bijlage 1 bij VLAREM II stelt in dezelfde zin dat 'het verbranden en mee-verbranden van afvalstoffen, alsook het reinigen van recipiënten door uitbranden, zijn ingedeeld onder deze rubriek 2.3, ook als die handeling als een nuttige toepassing (terugwinning van energie of stoffen) wordt beschouwd'.

Er kan algemeen nog worden opgemerkt dat de eerdere milieuvergunningen van verzoekende partij voor de drie roosterovens een maximum jaarlijks tonnage van te verbranden afval voorzagen van 350.000 ton, zodat het maximum jaarlijks tonnage van 429.000 ton in de basismilieuvergunning van 2012 wel degelijk een aanzienlijke, maar geplafonneerde uitbreiding vormt, zonder dat blijkt dat de capaciteit van de roosteroveninstallatie daarbij enkel nog wordt begrensd door het totaal nominaal thermisch vermogen hiervan. De vaststelling, dat de bevoegde Vlaamse minister, in antwoord op een parlementaire vraag in 2020 (schriftelijke vraag, VI.Parl. 2020-2021, 269) met betrekking tot een andere verbrandingsinstallatie op dezelfde bedrijfssite, waarvan de milieuvergunning voor onder meer de betwiste rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst gelijkaardig is aan deze van verzoekende partij, heeft gesteld dat 'de installatie momenteel is vergund op basis van calorische inhoud van het afval', waardoor 'de effectief verwerkte hoeveelheden in deze installatie hoger liggen dan de weergegeven vergunde capaciteit', doet niet anders besluiten. Dit antwoord steunt klaarblijkelijk op het jaarlijks rapport van de OVAM ('Tarieven en capaciteiten') over de beschikbare verbrandingscapaciteit van deze installatie (zie verder), terwijl de daarbij weergegeven totale capaciteit hiervan bovendien niet overeenstemt met de basismilieuvergunning voor de inrichting van 2012.

Er kan ook, en niet in het minst, nog worden opgemerkt dat verzoekende partij bij haar argumentatie ten onrechte abstractie maakt van de uitvoerige overwegingen in de basismilieuvergunning over de mobiliteitsimpact van haar inrichting, en in het bijzonder over de problematiek van het transport van het te verwijderen afval. De vaststelling, dat er in haar basismilieuvergunning veel aandacht wordt besteedt aan de mobiliteitsproblematiek, die is gerelateerd aan het volume afval dat dagelijks naar de inrichting wordt aangevoerd om daar te worden verwerkt, vormt een bevestiging van het feit dat uit het beschikkend gedeelte hiervan blijkt dat de capaciteit van de roosteroveninstallatie ook duidelijk wordt beperkt door het bepalen van een maximum tonnage van niet-gevaarlijke afvalstoffen, dat dagelijks mag worden verbrand en dat wordt berekend als een gemiddelde op jaarbasis. Verzoekende partij

voert in dit kader geen betwisting over de juistheid van de overweging in de bestreden beslissing, dat 'de overschrijding van de vergunde tonnages wel andere gevolgen heeft voor het milieu en de omgeving', 'onder meer op het vlak van de mobiliteit, aangezien er extra vrachtwagenbewegingen nodig zijn om de bijkomende afvalstoffen aan te voeren'.

3.3.3.

Gelet op de vaststelling, dat er geen noodzaak bestaat om de draagwijdte van de vergunde rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst te interpreteren, terwijl uit de milieuvergunningsaanvraag en uit de op basis daarvan verleende basismilieuvergunning van 2012 bovendien niet duidelijk blijkt dat de capaciteit van de roosteroveninstallatie enkel wordt beperkt door het maximum totaal nominaal thermisch vermogen van 157,1 MW, is het standpunt hierover van de OVAM in beginsel niet relevant. Zoals gesteld, is enkel de definitieve milieuvergunning relevant bij het beoordelen van de vraag of er al dan niet sprake is van een milieumisdrijf wegens de schending hiervan, terwijl uit de basismilieuvergunning duidelijk blijkt dat de capaciteit van de roosteroveninstallatie ook wordt beperkt door het maximum tonnage niet-gevaarlijke afvalstoffen, dat dagelijks mag worden verbrand en dat wordt berekend als een gemiddelde op jaarbasis. Uit het advies van de OVAM in het kader van de milieuvergunningsprocedure voor de inrichting blijkt overigens ook niet duidelijk dat ze ervan uitging dat de capaciteit van de roosteroveninstallatie enkel wordt beperkt door het maximum totaal nominaal thermisch vermogen hiervan.

4.

Verzoekende partij toont in het licht van de stukken van het administratief dossier en de procedurestukken wel afdoende aan dat het oordeel van de gewestelijke entiteit, dat het bewezen verklaard milieumisdrijf haar kan worden verweten, foutief dan wel kennelijk onredelijk is, en dat er in haar hoofde sprake is van feitelijke dwaling over de draagwijdte van de vergunde rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst. Ze maakt met name redelijkerwijze afdoende aannemelijk dat elke redelijke en vooruitziende exploitant, geplaatst in dezelfde omstandigheden, in het licht van het standpunt hierover van de OVAM, als gespecialiseerde Vlaamse overheidsdienst inzake het beheer van afvalstoffen, op dezelfde manier zou hebben gehandeld. Ze verwijt de gewestelijke entiteit terecht dat deze bij haar beoordeling in de bestreden beslissing van de toerekenbaarheid van het milieumisdrijf ten onrechte geen rekening houdt met deze schulduitsluitingsgrond.

4.1.

Dwaling is een strafrechtelijke schulduitsluitingsgrond als ze betrekking heeft op een constitutief element van het milieumisdrijf en onoverkomelijk is. Dit betekent dat de dader van

het milieumisdrijf geen fout kan worden verweten met betrekking tot het verkeerd begrip van de milieuvoorschriften omdat ieder redelijk en vooruitziend exploitant, geplaatst in dezelfde omstandigheden, het milieumisdrijf zou hebben gepleegd.

4.2

De OVAM is als intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid onder meer belast met het beleid inzake het beheer van afvalstoffen en materialen, en kan met betrekking tot deze materie worden beschouwd als de meest gespecialiseerde Vlaamse overheidsdienst. Ze dient in het licht hiervan, als de vergunningsaanvraag betrekking heeft op de exploitatie van een inrichting voor onder meer de verwijdering van afvalstoffen, steeds advies te verlenen (artikel 37, §4 van het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het OVD). In die optiek kleeft er gezag aan het standpunt van de OVAM over een discussie met betrekking tot de draagwijdte van een milieuvergunning voor een inrichting voor de verwijdering van afvalstoffen.

4.3.

De OVAM heeft haar standpunt over de draagwijdte van de met de basismilieuvergunning van verzoekende partij vergunde rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst, die betrekking heeft op 'Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen, met een capaciteit van meer dan 50 ton per dag', verwoord in een brief van 29 juli 2022. Ze heeft daarin het standpunt van verzoekende partij onderschreven, op basis van volgende overwegingen:

“ ...

Bij de meeste Vlaamse afvalverbrandingsinstallaties is er een maximum tonnage te verbranden afvalstoffen per jaar opgenomen in het beslissend gedeelte van het vergunningenbesluit. Bij (onder meer verzoekende partij) is dat niet het geval, hier wordt in het beslissend gedeelte duidelijk verwezen naar een totaal vergund nominaal vermogen, uitgedrukt in MWth. De OVAM is er daarom steeds van uitgegaan dat (onder meer de installaties van verzoekende partij) vergund zijn op basis van het thermisch vermogen van de installaties. De invulling van het vergunde thermisch vermogen is daarbij afhankelijk van de calorische inhoud van het verwerkte afval, eerder dan van de aangevoerde tonnages. De in het beschikkende gedeelte van de respectievelijke vergunningsbesluiten vermelde capaciteit uitgedrukt in ton/uur en ton/dag wordt gespecificeerd als een gemiddelde op jaarbasis en is daarbij duidelijk gekoppeld aan een berekening bij standaard calorische waarde. Door dit op deze manier te vergunnen heeft (onder meer verzoekende partij) o.i. de mogelijkheid om de installaties te vullen met een optimale mix van afvalstoffen met diverse calorische inhoud, afhankelijk van de aangevoerde tonnages van de verschillende afvalstromen. En dit zonder dat hiervoor steeds de vergunning moet worden bijgesteld. Hierdoor zijn de reële jaarlijks verbrande hoeveelheden ook groter dan het tonnage berekend bij een standaard

gemiddelde calorische waarde van het afval van 10 MJ/kg. De daarbij maximaal verwerkte tonnages per afvalstroom en per jaar, zoals omschreven in de vergunningsaanvraag (bijlage E1) en opgenomen in de overwegingen van de respectievelijke vergunningsbesluiten worden hierbij echter niet overschreden. Die maximum-tonnages zijn o.i. ook duidelijk meegenomen in het MER-onderzoek en in de vergunningsaanvraag.

De capaciteit van een verbrandingsinstallatie voor afvalstoffen met een zeer uiteenlopende calorische inhoud is zeer moeilijk eenduidig uit te drukken in ton, omdat deze afhankelijk is van de calorische waarde van de verbrande afvalstoffen. In de capaciteitsberekening wordt er daarom rekening gehouden met een berekende vergunde capaciteit bij een standaard gemiddelde calorische waarde van 10 MJ/kg die niet altijd overeenstemt met de actuele calorische waarde van de verbrande afvalstoffenmix. Hierdoor verschillen de reële verbrande tonnages wel vaker van de bij standaard calorische waarde berekende en vergunde tonnages. De beschikbare verbrandingscapaciteit wordt door de OVAM jaarlijks opgevolgd en toegelicht in de publicatie 'Tarieven en capaciteiten voor storten en verbranden', terug te vinden op de OVAM-website ... Bij de vermelding van de cijfers voor (onder meer verzoekende partij) wordt daarbij ook steeds gewezen op het gegeven dat 'de betreffende installaties vergund zijn op basis van de calorische inhoud van het afval, waardoor er effectief meer verwerkt wordt dan het berekende vergunde tonnage bij standaard calorische waarde.'

Los van het gegeven dat de capaciteit van de verbrandingsinstallaties op de site Doel o.i. conform de verleende vergunning wordt ingevuld, kan op basis van de ontstane discussie de vergunde capaciteit (in ton/jaar) eventueel verder worden verduidelijkt in het vergunningbesluit. Een dergelijke verduidelijking kan zowel tegemoet komen aan de handhaafbaarheid vanuit de overheid als aan de rechtszekerheid voor de exploitant.

...

In de jaarlijkse rapporten 'Tarieven en capaciteiten' (heden 'Aanbod en Capaciteit voor storten en verbranden'), over de beschikbare verbrandingscapaciteit van 2020 en 2021, waarnaar de OVAM in geciteerd schrijven verwijst, wordt in dezelfde zin onder meer het volgende overwogen:

"3.2.3 Actuele afvalverbrandingscapaciteit

De volgende tabel geeft het overzicht van de afvalverbrandingscapaciteit zoals bepaald onder 9.2.2 in het uitvoeringsplan huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval 2016-2022. In werkelijkheid komen de verbrande hoeveelheden per installatie niet exact overeen met de vergunde capaciteit opgenomen in het uitvoeringsplan. Dit omdat de calorische waarde van de effectief verbrande afvalstoffen afwijkt van de 10 GJ/ton op basis waarvan de theoretische capaciteit bepaald wordt. In deze publicatie wordt naast de vergunde capaciteit ook de reële (beschikbare) capaciteit

weergegeven. Dit gebeurt aan de hand van de hoeveelheden die effectief in de concrete installaties werden verwerkt.”

In de rand hiervan wordt opgemerkt dat de betreffende tabel (Tabel 18), die betrekking heeft op de ‘Verbrandingscapaciteit in Vlaanderen: theoretisch vergunde capaciteit versus reële capaciteit op basis van effectief verbrande tonnages’, telkens vermeldt dat de totaal vergunde capaciteit van verzoekende partij 384.000 ton bedraagt, terwijl dit tonnage niet overeenstemt met haar eerdere milieuvergunningen en sinds de basismilieuvergunning van 2012 is verhoogd tot 429.000 ton. Ook wordt opgemerkt dat de tonnages in deze tabel voor de werkingsjaren 2020 en 2021 afwijken van de tonnages, die door de verbalisant op basis van het technisch rapport over de verbrandingsactiviteiten in deze jaren zijn vastgesteld, maar waarover er, zoals gesteld, tussen partijen op zich geen discussie bestaat. Er wordt tenslotte herhaald dat de gegevens in deze tabel klaarblijkelijk zijn gebruikt in het antwoord van de bevoegde Vlaamse minister op een parlementaire vraag in 2020 over de capaciteit van een verbrandingsinstallatie op dezelfde bedrijfssite en met een gelijkaardige milieuvergunning als deze van verzoekende partij.

4.4.

Uit geciteerde brief en rapporten van de OVAM, blijkt duidelijk dat deze gezaghebbende instantie er, net zoals verzoekende partij, steeds vanuit is gegaan dat de capaciteit van de roosteroveninstallatie in de milieuvergunning van verzoekende partij enkel wordt begrensd door het totaal nominaal thermisch vermogen van 157,1 MW, en niet ook door het maximum tonnage niet-gevaarlijke bedrijfsafvalstoffen van 1.175 ton per dag, dat daarin dagelijks mag worden verbrand en dat wordt berekend als een gemiddelde op jaarbasis. In die optiek kan redelijkerwijze worden aangenomen dat elke redelijke en vooruitziende exploitant, geplaatst in dezelfde omstandigheden, er ook van zou zijn uitgegaan dat de interpretatie door de OVAM van zijn milieuvergunning correct is en met vertrouwen mag worden gevolgd. Dit geldt des te meer in het licht van de vaststelling, dat deze interpretatie is bevestigd in het voor de verbrandingsinstallatie van verzoekende partij relevant antwoord op een parlementaire vraag in 2020 (schriftelijke vraag, VI.Parl. 2020-2021, 269) van de bevoegde Vlaamse minister, die ook bevoegd is voor het beleidsdomein van de OVAM en van de gewestelijke entiteit. Verzoekende partij bevond zich op het ogenblik van het milieumisdrijf dan ook in een situatie van onoverkomelijke feitelijke dwaling over de draagwijdte van de met haar milieuvergunning vergunde rubriek 2.3.9 van de Indelingslijst, zodat ze ter zake niet strafrechtelijk verantwoordelijk is.

De middelen zijn in de aangegeven mate gegrond.

B. Derde middel

Het middel, dat betrekking heeft op de begroting van de boete, dient in het licht van de beoordeling van het eerste en twee middel niet te worden beoordeeld, te meer dit niet kan leiden tot een ruimere vernietiging.

V. Beslissing

1. De bestreden beslissing wordt vernietigd.
2. De kosten van het beroep, begroot op 100 euro rolrecht en 840 euro rechtsplegingsvergoeding voor verzoekende partij, zijn ten laste van verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken op 5 februari 2026 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,