

DE VLAAMSE MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW

NOTA AAN DE LEDEN VAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne betreffende bepalingen inzake luchtverontreiniging en tot wijziging van artikel 3.7.10.2 van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014

1. Situering

Op 9 juni 2017 heeft de Vlaamse Regering het voorontwerp van besluit tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en tot wijziging van artikel 3.7.10.2 van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014 principieel goedgekeurd en de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid, gelast het advies in te winnen van de Minaraad, de SERV en de Raad van State (VR 2017 0906 DOC.0569).

Het gezamenlijk advies van de Minaraad en de SALV van 29 juni 2017 gaat als bijlage 4.

Met de als bijlage 5 toegevoegde brief van 10 juli 2017 deelt de SERV mee geen advies uit te brengen.

Overeenkomstig artikel 5.4.4 van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid is het voorontwerp van besluit onderworpen aan een openbaar onderzoek dat heeft plaats gevonden van 30 juni 2017 tot 30 juli 2017.

Advies 61.975/1 van de Raad van State van 2 oktober 2017 gaat als bijlage 6.

2. Bespreking van de adviezen en het openbaar onderzoek

2.1. Minaraad en SALV

Bij gebrek aan eenstemmigheid bestaat het advies uit een synthetiserende weergave van de bemerkingen van de in de Minaraad en de SALV betrokken organisaties: enerzijds ACV, ABVV, ACLVB, BBL, Gezinsbond, BV OECO, Landelijk Vlaanderen en Natuurpunt (de eerste groep); anderzijds ABS, Boerenbond, Groene Kring, FEVIA Vlaanderen, Fedagrim, UNIZO, Voka en VBT (de tweede groep); Hubertusvereniging Vlaanderen heeft zich onthouden.

De eerste groep meent dat het ambitieniveau van de voorgestelde grenswaarden voor kleine en middelgrote stookinstallaties te beperkt is, waarbij verwezen wordt naar de strengere grenswaarden die in Nederland en Duitsland van kracht zijn. Ook de overgangstermijnen zijn te ruim, wat de incentives om bestaande installaties te verbeteren of te vernieuwen beperkt. Hierdoor wordt het technisch-economisch beschikbare reductiepotentieel mogelijk niet voldoende

gevaloriseerd. Dit moet in kaart gebracht worden. De tweede groep is tevreden met het gevoerde proces, waarbij de industrie uitgebreid werd geconsulteerd bij de opmaak van het voorontwerp van besluit. Zij stellen dat bij het vergelijken met emissiegrenswaarden en overgangstermijnen uit andere landen het volledige beleid voor deze sectoren (afwijkingen, ondersteuning enzovoort) moet bekeken worden.

De eerste groep vindt het onaanvaardbaar dat het voorstel de mogelijkheid voorziet om nog nieuwe installaties op steenkool te vergunnen. De tweede groep pleit voor flankerend beleid voor een transitie naar meer duurzame stookinstallaties voor sectoren waar bijvoorbeeld de overschakeling naar aardgas niet evident of zeer duur is (zoals de glastuinbouw).

De eerste groep wijst erop dat bij een toename van kleinschalige (lokale) biomassaverbranding er moet over gewaakt worden dat de emissies daarvan zoveel mogelijk beperkt worden, onder andere via ambitieuze emissienormen. De tweede groep waarschuwt dat het uitsluiten van een specifieke technologie de haalbaarheid van de doelstellingen inzake hernieuwbare energie sterk bemoeilijkt.

De eerste groep benadrukt dat het bestaande beleid niet volstaat om op lange termijn de WHO-richtsnoeren inzake luchtkwaliteit na te leven en evenmin om te voorkomen dat de kritische lasten voor ecosystemen nog overschreden worden. Ze dringen erop aan dat de overheid een beleid ontwikkelt om die doelstellingen te halen. De tweede groep legt de focus voor eventueel toekomstig beleid op de Europese luchtkwaliteitsdoelstellingen en emissieplafonds, waarbij moet nagegaan worden welke bronnen de grootste bijdrage leveren aan een eventuele overschrijding ervan. Volgens Voka en Boerenbond hebben respectievelijk de industrie en de landbouw de afgelopen jaren al heel wat inspanningen geleverd om emissies te verminderen en moet het beleid zich hier nu beperken tot toepassing van de beste beschikbare technieken.

De eerste groep dringt erop aan om in het luchtplan dat nu wordt uitgewerkt, scenario's door te rekenen betreffende reductiemaatregelen, aan deze maatregelen verbonden reductiepotentiëlen en de kosten en baten ervan. Er moet aandacht besteed worden aan de impact van luchtverontreiniging op gevoelige bevolkingsgroepen.

De adviezen van de twee groepen binnen de Minaraad en de SALV zijn dus in heel wat gevallen precies tegenovergesteld. Dit illustreert de evenwichtsoefening tussen enerzijds emissies en milieu- en gezondheidsimpact en anderzijds de kosten voor en de impact op bedrijven, die al werd gevoerd bij het uitwerken van het voorliggende voorstel. Een aantal aanpassingen of maatregelen zal, zoals gevraagd door de eerste groep, nader bekeken worden in het luchtplan dat wordt voorbereid.

De VLAREM-emissiegrenswaarden zijn niet het geschikte instrument om het gebruik van een bepaalde brandstof, zoals steenkool, te verbieden. In het ontwerp van besluit zijn specifiek voor deze brandstof wel zeer strenge voorwaarden opgenomen, zodat het gebruik ervan alleen kan mits het inzetten van nageschakelde maatregelen (voor NO_x en stof en vanaf 5 MW ook voor SO₂). Op die manier wordt het gebruik van vaste fossiele brandstoffen weliswaar niet verboden maar wel sterk ontmoedigd.

De opmerkingen van de Minaraad en de SALV zullen dus ter harte genomen worden bij het uitwerken van het luchtplan, en het vervolgtraject daarvan, maar geven geen aanleiding tot aanpassingen aan het ontwerp van besluit.

2.2. Openbaar onderzoek

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, werd slechts één opmerking ontvangen. Biopower is van mening dat het, voor wat de verbranding van dierlijk vet in stationaire motoren betreft,

niet logisch is dat de emissienormen voor het gebruik van brandstoffen strenger zijn dan die voor het meeverbranden van afvalstoffen. Naar aanleiding van deze opmerking, en omdat de BBT voor de verbranding van hernieuwbare brandstoffen voor vloeibare brandstoffen een range vermeldt van 100 tot 150 mg/Nm³, wordt in artikel 5.43.2.9, vierde lid, en in artikel 5.43.3.8, tweede lid, voor nog te vergunnen motoren de emissiegrenswaarde niet verstrengd ten opzichte van wat nu reeds van kracht is (respectievelijk 120 en 110 mg/Nm³ in plaats van de voorgestelde 70 mg/Nm³). Dit is de grenswaarde die ook geldt voor de verbranding van afvalstoffen, waarmee tegemoet gekomen wordt aan de opmerking.

2.3. Raad van State

De randnummer 3.2 en 9 betreffen de verwijzing naar de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waarbij de Raad opmerkt dat niet aan artikel 20 hiervan, maar aan artikel 87, §1, moet gerefereerd worden. Het ontwerp van besluit is in die zin aangepast.

De randnummers 3.3 en 10 betreffen de verwijzing naar het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, waarbij de Raad opmerkt dat niet aan artikel 28 hiervan, maar aan artikel 30 moet gerefereerd worden. Het ontwerp van besluit is in die zin aangepast.

Randnummer 4 betreft de vraag of het arrest D'Oultremont e.a. van 27 oktober 2016 (C-290/15) van het Hof van Justitie van de Europese Unie toepasselijk is op de ontworpen regeling. Dit arrest interpreteert het toepassingsgebied van Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. In dat arrest zegt het Hof van Justitie enigszins verrassend dat sectorale voorwaarden voor windturbines die zijn ingeschreven in wetgeving, onder de toepassing van de richtlijn vallen. In dat verband heeft de Raad van State met verwijzing naar het D'Oultremont-arrest gezegd dat het niet valt uit te sluiten dat het ontwerp van besluit dat emissienormen voor bepaalde stookinstallaties bevat, zou moeten worden onderworpen aan een inspraakprocedure. De Raad van State is dus zelf onzeker over de toepasselijkheid van het arrest D'Oultremont op het ontwerp van besluit. In het algemeen kan gesteld worden dat het arrest D'Oultremont enigszins verrassend is overgekomen. De teneur van de tussenkomsten van de Lidstaten tijdens de prejudiciële procedure voor het Hof van Justitie was dat regelgeving buiten het toepassingsgebied van de richtlijn valt. Ondanks de vrij principiële overwegingen van het Hof van Justitie moet worden benadrukt dat de vraag of de richtlijn toepasselijk is, nog steeds moet worden beantwoord volgens een geval-per-geval benadering. Het Hof van Justitie ontwikkelt ook zijn rechtspraak geval per geval. De rechtspraak daarover evolueert erg traag. De case D'Oultremont betrof een zeer specifieke set van sectorale normen voor windturbines in het Waalse Gewest. Er zijn aan het Hof van Justitie nog geen cases voorgelegd die vergelijkbaar zijn met de regeling van emissiegrenswaarden voor stookinstallaties. Ook het specifieke geval waarin een nationaal ontwerp van regelgeving neerkomt op een directe omzetting van een richtlijn, is nog niet voorgelegd. Dat zijn nu precies de kenmerken van dit ontwerp van besluit. Het is dus allerm minst duidelijk noch evident dat de D'Oultremont-doctrine kan doorgetrokken worden naar sectorale normen voor om het even welke categorie van installaties. Bovendien zijn diverse nieuwe uitleggingszaken over de toepassingscriteria van Richtlijn 2001/42/EU voor het Hof van Justitie aanhangig. De diensten van de Commissie en de experts van de Lidstaten zijn volop bezig met de analyse van het arrest. Vragen die hierbij rijzen, zijn of de gevolgen van het arrest effectief veel groter zijn dan het daarin behandelde geval en, zo ja, of de systematiek van milieueffectenbeoordeling volgens Richtlijn 2001/42/EU eigenlijk wel aangepast is aan de kenmerken van besluitvorming omtrent regelgeving. Gezien voormelde omstandigheden en gezien de dwingende omzettingstermijn van Richtlijn (EU) 2015/2193 (19 december 2017) die op straffe van financiële sancties absoluut gehaald moet worden, is de toepassing van Richtlijn 2001/42/EU op het ontwerp van besluit niet aan de orde. Het strikt toezicht van de Commissie op de omzetting van EU-richtlijnen en de mogelijke drastische gevolgen

van een nakomingsprocedure op grond van artikel 260 VWEU laat een verder uitstel van de besluitvorming niet toe. Zonder afbreuk te doen aan de voormelde positie wordt ook de aandacht gevestigd op het feit dat:

- het ontwerp van besluit dat milieuvorwaarden voor inrichtingen bevat, samen met het bijbehorende verslag ter inzage werd gelegd van het publiek, in toepassing van artikel 5.4.4 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;
- over het ontwerp van besluit advies werd gevraagd aan en bekomen van de middenveldorganisaties via de Minaraad;
- in de voorbereiding van Richtlijn 2015/2193/EU een vorm van milieueffectenbeoordeling is gebeurd, gelet op de *Impact Assessment SWD(2013)531* van de Europese Commissie;
- de totstandkoming van het Europese *Clean Air Policy Package*, waarvan het voorstel voor de MCP-Richtlijn deel uitmaakt, gepaard is gegaan met een consultatie van het publiek.

In randnummer 5 wordt gevraagd om de in het ontwerp van besluit opgenomen afwijkingen ten opzichte van de MCP-richtlijn te verduidelijken, teneinde geen twijfel te laten bestaan dat geen regelingen worden ingevoerd die indruisen tegen de richtlijnbevestigingen. De afwijkingen van de MCP-richtlijn worden beschreven in het als bijlage 3 toegevoegd verslag aan de Vlaamse Regering in hoofdstuk 3.1.3.3 en in hoofdstuk 14 bij de bespreking van artikel 14. Afwijkingen van de bepalingen uit de MCP-richtlijn zijn het gevolg van:

- ofwel reeds bestaande bepalingen in het VLAREM;
- ofwel, voor nog te vergunnen installaties, strengere grenswaarden dan wat de richtlijn voorschrijft die worden voorgesteld op basis van BBT-studies.

Bij het opstellen van het voorontwerp van besluit werd nagegaan of de bestaande VLAREM-bepalingen al dan niet in strijd zijn met de bepalingen uit de MCP-richtlijn. Waar dat het geval bleek te zijn, wordt voorgesteld de VLAREM-bepalingen aan te passen of op te heffen.

In randnummer 6 wordt gesteld dat de richtlijnen bepalingen opleggen aan de Lidstaten, die in het ontwerp van besluit in een aantal gevallen worden opgelegd aan het Vlaamse Gewest. De Raad van State is van oordeel dat moet worden geëxpliciteerd welk orgaan binnen het Vlaamse Gewest moet instaan voor de betreffende verplichting. Bij de opmaak van het ontwerp van besluit werd zoveel mogelijk getracht om de taken toe te wijzen aan concrete entiteiten. Om nog beter tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State wordt de tekst op een aantal plaatsen aangepast (artikel 2.10.1.1. §5, 2.10.2.1. §1, bijlage 2.10.E.3.b en bijlage 2.10.F.4.B.1). Waar de tekst betrekking heeft op het voldoen aan emissieplafonds, betreft de bepaling niet één of twee concrete entiteiten, maar de overheid als geheel, en wordt de term 'het Vlaamse Gewest' daarom behouden.

Randnummer 7 betreft het gebruik van de foutieve termen 'milieuvergunning' en 'milieuvergunningsaanvraag'. Deze termen worden vervangen door 'omgevingsvergunning' en 'aanvraag van een omgevingsvergunning'.

In randnummer 8 merkt de Raad van State op dat er op verscheidene plaatsen verwezen wordt naar internationale normen en voorschriften. De Raad van State heeft er al op gewezen dat het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Europese en Belgische rechtsregels wordt verwezen, op een horizontale manier zou moeten worden onderzocht en opgelost. De bekendmaking moet beantwoorden aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking en er moet een Nederlandstalige en een Franstalige versie van de normen beschikbaar zijn. Indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, mag het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet belemmeren. In antwoord hierop wordt vastgesteld dat de normen duidelijk bepaald zijn via de unieke code (ISO/EN + nummer) of de unieke verwijzing (voor CEN) die werd toegevoegd in het ontwerp van besluit. De verwijzing naar de normen is op dezelfde manier opgenomen in Richtlijn 2015/2193. Het betreft dus een letterlijke overname. Het is

niet wenselijk om in het ontwerp van besluit de verdere precisering en vindplaats van de normen op te nemen, vermits het gaat over uitgebreide procedures en methoden. Openbare publicatie is bovendien niet toegestaan omdat de normen (methoden en procedures) via de officiële instanties CEN, ISO en EN moeten aangekocht worden alvorens ze kunnen gebruikt worden. Op basis van de toegekende ISO- en EN-codes en de CEN-verwijzingen kunnen de uitgeschreven procedures en methoden op een eenvoudige manier, al dan niet digitaal, opgevraagd en vervolgens aangekocht worden. In afwachting van een horizontale oplossing hieromtrent wordt in het verslag aan de Vlaamse Regering, inzonderheid bij de artikelen 2 en 3, bijkomend verduidelijkt waar en hoe de betreffende normen kunnen geraadpleegd worden, zodat aan de gemaakte opmerking tegemoet gekomen wordt.

Randnummer 11 betreft de aanhef van het ontwerp van besluit, waarover de Raad van State stelt dat na de rechtsgronden achtereenvolgens alle teksten die door het besluit gewijzigd, opgeheven of ingetrokken worden, moeten worden vermeld. Het ontwerp van besluit is in die zin aangepast.

Randnummer 12 stelt dat in artikel 1 van het ontwerp van besluit moet vermeld worden dat het besluit strekt tot het omzetten van Richtlijn 2010/75/EU (Richtlijn Industriële Emissies), aangezien in artikel 15 van het besluit Afdeling 5.43.3 in het licht hiervan wordt vervangen. Dit is evenwel niet correct. De omzetting van Richtlijn 2010/75 is gebeurd met het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2013 tot wijziging van diverse besluiten inzake leefmilieu houdende omzetting van Europese richtlijnen en andere diverse wijzigingen. De vervanging in artikel 15 heeft tot doel om bepalingen die intussen achterhaald zijn, omdat ze van toepassing waren tot eind 2015, te schrappen en zorgt daarnaast voor de afstemming op een aantal aangescherpte emissiegrenswaarden voor kleine en middelgrote stookinstallaties.

De randnummers 13, 15 en 16 betreffen een aantal letterlijke maar foutieve overnames uit de MCP- of de NEC-richtlijn. Het ontwerp van besluit is in die zin aangepast.

In randnummer 14 wijst de Raad van State erop dat grensoverschrijdende raadplegingen, zoals opgelegd door de NEC-richtlijn, moeten beantwoorden aan de vereisten die het Grondwettelijk Hof in overweging B.21.7 van arrest 57/2016 van 28 april 2016 heeft beschreven in het licht van het bepaalde in artikel 23 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 7 van het Verdrag van Aarhus. Hiermee zal rekening gehouden worden bij de organisatie van de raadplegingen.

3. Bijkomende wijzigingen

Naar aanleiding van een aantal concrete dossiers wordt nog een aantal aanpassingen doorgevoerd.

- In artikel 5.43.1.2 van VLAREM II (installaties die uitgesloten zijn van het toepassingsgebied van hoofdstuk 5.43) worden middels artikel 12 van het ontwerp van besluit ook stookinstallaties waarin de gasvormige producten van het stookproces worden gebruikt voor het direct verwarmen met gas van binnenruimten ter verbetering van de omstandigheden op de arbeidsplaats toegevoegd. Deze installaties zijn ook uitgesloten van het toepassingsgebied van de MCPR. Bovendien stoten zij niet uit naar de omgevingslucht, waardoor emissiegrenswaarden en meetverplichtingen sowieso niet van toepassing zijn.
- In de artikelen 5.43.2.22 en 5.43.3.24 wordt inzake de berekening van de schoorsteenhoogte de verwijzing naar artikel 4.4.2.3 vervangen door een verwijzing naar bijlage 4.4.1. De verwijzing naar artikel 4.4.2.3, waarin verder wordt verwezen naar bijlage 4.4.1, zou tot onduidelijkheid leiden over de verplichting om een berekening van de schoorsteenhoogte uit te voeren. Dit wordt opgelost door rechtstreeks naar bijlage 4.4.1 te verwijzen.

- In tabel A van bijlage 2.10.G wordt voetnoot (9) uit tabel A van bijlage I van de NEC-richtlijn toegevoegd.

4. Weerslag

Het als bijlage 1 toegevoegd ontwerp van besluit en de als bijlage 2 toegevoegde bijbehorende bijlage hebben geen andere weerslag op de begroting, het personeelskader en de personeelsbudgetten van de Vlaamse Gemeenschap of op de lokale besturen dan aangegeven in de nota aan de leden van de Vlaamse Regering bij de principiële goedkeuring.

5. Voorstel van beslissing

De Vlaamse Regering beslist haar goedkeuring te hechten aan bovengenoemd ontwerp van besluit tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne betreffende bepalingen inzake luchtverontreiniging en tot wijziging van artikel 3.7.10.2 van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014, aan de bijbehorende bijlage en aan het bijbehorende verslag.

Joke SCHAUVLIEGE
Vlaams minister van Omgeving,
Natuur en Landbouw