



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.387/1

van 8 juni 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014, wat betreft de omzetting van de BBT-conclusies voor de voedingsmiddelen-, dranken- en zuivelindustrie’

Op 11 mei 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014, wat betreft de omzetting van de BBT-conclusies voor de voedingsmiddelen-, dranken- en zuivelindustrie’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPES en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 juni 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 ‘houdende bijkomende algemene en sectorale milieuvoorwaarden voor GPBV-installaties¹’ (hierna: VLAREM III) te wijzigen voor wat betreft de omzetting van de BBT²-conclusies voor de voedingsmiddelen-, dranken- en zuivelindustrie.

De ontworpen wijzigingen van VLAREM III betreffen de omzetting van het uitvoeringsbesluit (EU) 2019/2031 van de Commissie van 12 november 2019 ‘tot vaststelling, op grond van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad, van conclusies over de beste beschikbare technieken (BBT-conclusies) voor de voedingsmiddelen-, dranken- en zuivelindustrie’ (artikelen 1 en 3 van het ontwerp).

Artikel 2 van het ontwerp wijzigt tevens artikel 3.12.5.1.7 VLAREM III met betrekking tot grote stookinstallaties met het oog op de afstemming ervan met artikel 5.43.3.25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (VLAREM II).

3. Voor de ontworpen regeling wordt rechtsgrond ontleend aan artikel 5.4.3, § 1, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), op grond waarvan de Vlaamse Regering de wijze bepaalt waarop de beste beschikbare technieken vastgesteld worden.

VORMVEREISTEN

4.1. De vraag rijst of het voorliggend ontwerp niet moet worden beschouwd als een plan of programma in de zin van artikel 2, a), 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’, waarvoor overeenkomstig artikel 3, lid 1, van die richtlijn een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd voor zover het aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Volgens lid 2, a), van artikel 3 van de richtlijn geldt die verplichting voor alle plannen en programma’s die voorbereid worden met betrekking tot, onder meer, vervoer, grondgebruik of ruimtelijke ordening, en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de projecten genoemd in de bijlagen I en II bij

¹ GPBV staat voor 'Geïntegreerde Preventie en Bestrijding van Verontreiniging'.

² Beste beschikbare technieken.

richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’.

4.2. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft “het begrip ‘plannen en programma’s’ betrekking (...) op iedere handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben”.³ Het Hof voegt er aan toe dat het begrip “plannen en programma’s” ook betrekking kan hebben op normatieve handelingen die bij wet of besluit zijn vastgesteld.⁴ In arrest C-24/19 van 25 juni 2020 bevestigde het Hof van Justitie dat een besluit van de Vlaamse Regering kan worden aangemerkt als een plan opgesteld of vastgesteld door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau. Bovendien verduidelijkte het Hof dat een maatregel moet worden beschouwd als “voorgeschreven” zodra de bevoegdheid om de maatregel vast te stellen haar rechtsgrondslag vindt in een specifieke bepaling, ook al bestaat er strikt genomen geen enkele verplichting om die maatregel te nemen.⁵

Het Grondwettelijk Hof gaat er wel van uit dat oordelen dat elke wetgeving en elke regelgeving die aanzienlijke effecten op het milieu kan hebben, overeenkomstig richtlijn 2001/42/EG aan een milieubeoordeling zou moeten worden onderworpen, niet overeenstemt met het doel van de Europese wetgever, die beoogt dat bepaalde plannen en programma’s die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig die richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen.⁶

4.3. In de Nota aan de leden van de Vlaamse Regering wordt toegelicht waarom, op grond van arrest C-24/19 van het Hof van Justitie, voor het voorliggende ontwerp geen milieubeoordeling moet worden opgesteld op grond van de volgende redenering:

“In zoverre moet aangenomen worden dat regelgeving onder de werkingssfeer van de plan-m.e.r.- regelgeving kan vallen, wordt voor dit besluit nagegaan of een milieueffectrapportage vereist is. Met voorliggend besluit worden op Europees niveau vastgelegde BBT-conclusies opgenomen in de Vlaamse regelgeving. De vaststelling van het kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen is dus op Europees niveau gebeurd. Aangezien de wetgevende normen in titel III van het VLAREM een omzetting zijn van op Europees niveau vastgelegde BBT-conclusies, die volgens de Richtlijn Industriële Emissies bindend zijn voor de lidstaten, heeft de Vlaamse regelgever een zeer beperkte beleidsmargin. Door met voorliggend besluit de verplichting na te komen om het Europees kader in het Vlaamse Gewest afdwingbaar te maken, wordt geen plan vastgesteld dat aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Omwille van het voorgaande kan er geconcludeerd worden dat voor dit besluit geen plan-MER of plan-m.e.r.-screening vereist is.”

³ HvJ 27 oktober 2016, C-290/15, *Patrice d'Oultremont e.a. t. Waals Gewest*, ECLI:EU:C:2016:561, § 49.

⁴ *Ibidem*, § 52.

⁵ HvJ 25 juni 2020, C-24/19, *A e.a. t. Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen*, ECLI:EU:C:2020:503, §§ 32 e.v.

⁶ GwH 28 februari 2019, nr. 33/2019, B.21.3 en GwH 17 oktober 2019, nr. 145/2019, B.9.3.

In essentie komt de aangehaalde redenering erop neer dat met de ontworpen regeling verplicht Europese regelgeving wordt omgezet waarbij het Vlaamse Gewest weinig beleidsmarge heeft, zodat ermee geen plan wordt vastgesteld dat aanzienlijke milieueffecten kan hebben, waarbij niet wordt uitgesloten dat de regeling geldt voor inrichtingen/activiteiten die ressorteren onder richtlijn 2011/92/EU.

Het is niet duidelijk hoe men tot deze redenering komt op grond van het arrest C-24/19 van het Hof van Justitie, nu het Hof in zijn oordeel nergens ingaat op het belang van een brede beleidsmarge om te kunnen spreken van “een plan dat aanzienlijke milieueffecten kan hebben”.

Nog daargelaten de vraag waarom een regeling ter omzetting van een richtlijn geen milieueffecten zou kunnen hebben, dient te worden opgemerkt dat, vermits het niet uitgesloten is dat de omzetting van eenzelfde richtlijn in diverse lidstaten verschillende effecten kan hebben, het juist in het geval van een omzetting van een richtlijn van belang is om na te gaan welke effecten op het milieu deze heeft in een specifieke lidstaat of specifiek deelgebied van een lidstaat. Bovendien dient te worden beklemtoond dat in de ontworpen regeling wel degelijk een beleidsmarge voorhanden is aangezien de BBT's referentiewaarden geven met telkens een maximum en minimum en de Vlaamse Regering ervoor gekozen heeft om de maximumwaarden op te nemen in het ontwerp.

De Vlaamse Regering maakt bijgevolg met de in de Nota aan de leden van de Vlaamse Regering gegeven verantwoording niet aannemelijk waarom de ontworpen regeling geen “aanzienlijke milieueffecten” tot gevolg zou kunnen hebben. Evenmin vormt haar redenering een deugdelijk argument om aan te nemen dat de ontworpen regeling geen plan of programma kan inhouden in de zin van richtlijn 2001/42/EG.

Indien de Vlaamse Regering van mening is dat zij voor dit ontwerp geen milieubeoordeling moet laten verrichten, zal ze overeenkomstig artikel 3, lid 5, van richtlijn 2001/42/EG moeten aantonen dat de ontworpen regeling effectief geen aanzienlijke milieueffecten heeft, hierbij rekening houdend met de in Bijlage II van de richtlijn vermelde criteria. Het verslag aan de Vlaamse Regering zou dan in die zin het best worden aangevuld met de nodige verduidelijkingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Om in overeenstemming te zijn met hetgeen *sub* 3 in verband met de rechtsgrond is opgemerkt, dient in de rubriek “Rechtsgronden” de verwijzing naar artikel 5.4.1 DABM te worden geschrapt.

6. In de rubriek “Vormvereisten” dient nog te worden vermeld dat de voorschriften van artikel 5.4.4 DABM zijn vervuld.⁷

Artikel 3

7. Gevraagd naar de omzetting van de zinsnede “Met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus (BBT-GEN’s) voor emissies naar lucht” en van de zinsnede “Met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus (BBT-GEN’s) voor emissies naar water”⁸, antwoordde de gemachtigde:

“De standaardomstandigheden worden niet opgenomen in VLAREM III aangezien ze hetzelfde zijn als deze in VLAREM II (art. 4.4.3.3, §1).

De eenheden worden steeds gegeven bij de betreffende emissiegrenswaarde.

De middelingstijden zijn niet gelijk aan VLAREM II en worden daarom opgenomen in VLAREM III.

Specifieke hexaanverliezen worden niet vermeld in VLAREM II en de definitie wordt daarom opgenomen in VLAREM III (echter niet in de algemene overwegingen, maar bij de enige BBT-conclusie waar gewag wordt gemaakt van specifieke hexaanverliezen).

De eenheden worden steeds gegeven bij de betreffende emissiegrenswaarde.

De BBT-GEN voor emissies naar water worden omgezet als ogenblikkelijke waarden (cfr. VLAREM II). De optie in de BBT-conclusies om tijdsproportioneel te werken houdt beperkingen in naar controle door de toezichthouder. Bijgevolg wordt het deel rond de middelingstijden niet overgenomen in VLAREM III.

De manier waarop de berekening van het rendement van de emissiebeperking dient te gebeuren, is opgenomen in het laatste lid van Art. 3.15.2.9.2. (aangezien dat het enige artikel is waar deze berekening van toepassing is).

Bovenstaande twee punten kunnen indien nodig verder geduid worden in de tabel in het verslag aan de Vlaamse Regering.”

Er kan worden ingestemd met de door de gemachtigde voorgestelde toevoeging aan het verslag aan de Vlaamse Regering.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁷ Het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering inzake vaststelling van algemene en sectorale milieuvorwaarden dient overeenkomstig 5.4.4 DABM gedurende een termijn van dertig dagen te worden gepubliceerd op de website van het Departement Omgeving en moet gedurende dezelfde termijn ter inzage zijn bij het Departement Omgeving.

⁸ Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/2031, bijlage, algemene overwegingen.