Vlaamse Regering

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Ontwerp van besluit van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014, wat betreft de omzetting van de BBT-conclusies voor de voedingsmiddelen-, dranken- en zuivelindustrie

Met dit besluit wordt de betreffende milieuregelgeving geactualiseerd op basis van de Europese BBT-conclusies voor de voedingsmiddelen-, dranken- en zuivelindustrie

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsveld: Omgeving en Natuur (beleidsdomein Omgeving)

Beleidsdoelstelling:
(ISE THEMA-OVERSCHRIJDEND INSTUMENTARIUM OMGEVING)
SD 1. Naar een samenhangend omgevingsinstrumentarium
OD 11. Herzien en vereenvoudigen van de omgevingsreglementering

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het ontwerp van besluit is aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2020/429 van 4 december 2020.

Het gunstige advies van de Inspectie van Financiën van 12 februari 2021 gaat als bijlage 3.

Met toepassing van art. 5.4.4 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en naar de geest van artikel 8 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, werd het voorontwerp van besluit via de website van het departement Omgeving in de periode van 03/08/2020 tot en met 14/09/2020 kenbaar gemaakt.

Op 7 mei 2021 heeft de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring gegeven. Zie hiervoor de documenten VR 2021 0705 DOC.0490-1, VR 2021 0705 DOC.0490-2, VR 2021 0705 DOC.0490-4.

Tevens werd de Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, gelast om over het hierboven principieel goedgekeurd voorontwerp advies in te winnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, zoals bepaald in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.
Het advies 69.387/1 van de Raad van State van 8 juni 2021 gaat als bijlage 4.

Dit advies zal hieronder besproken worden.

<u>Bespreking advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State</u>

- In randnummers 4.1, 4.2 en 4.3 stelt de Raad van State dat 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.

  Het Hof van Justitie heeft bij arrest van 25 juni 2020 in de zaak C-24/19 de plan-m.e.r.-plicht voor sectorale voorwaarden voor windturbines beoordeeld. Het Hof heeft daarbij de volgende zaken in overweging genomen. Artikel 3 van de plan-m.e.r.-richtlijn 2001/42 stelt de verplichting om een bepaald plan of programma te onderwerpen aan een milieubeoordeling afhankelijk van de voorwaarde dat het plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Meer in het bijzonder moet krachtens artikel 3, lid 2, onder a), van deze richtlijn een systematische milieubeoordeling worden verricht voor de plannen en programma's die voorbereid worden met betrekking tot bepaalde sectoren en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de projecten die worden genoemd in de bijlagen I en II bij de project-m.e.r.-richtlijn. Wat de vraag betreft of deze handelingen het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, zij eraan herinnerd dat het begrip „plannen en programma's" betrekking heeft op elke handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een groot pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Deze uitlegging is erop gericht te waarborgen dat voorschriften die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, aan een milieubeoordeling worden onderworpen.

  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. In overweging 13 van de RIE worden de bedoeling en de wijze van vaststelling van BBT-conclusies toegelicht: "*Teneinde de „beste beschikbare technieken" te bepalen en ongelijkheid in de Unie inzake emissieniveaus van industriële activiteiten te beperken, dienen referentiedocumenten voor beste beschikbare technieken, hierna „BBT-referentiedocumenten" genoemd, te worden opgesteld, geëvalueerd en, waar nodig, bijgewerkt door de uitwisseling van informatie met de belanghebbende partijen, en dienen de belangrijkste bestanddelen van de BBT-referentiedocumenten (hierna „BBT-conclusies" genoemd), via de comitéprocedure te worden vastgesteld. In dit verband dient de Commissie, via de comitéprocedure, richtsnoeren vast te leggen voor het verzamelen van gegevens, het opstellen van BBT-referentiedocumenten en het waarborgen van de kwaliteit ervan. De BBT-conclusies dienen het ijkpunt te vormen voor de vaststelling van de vergunningsvoorwaarden. Zij kunnen worden aangevuld met informatie uit andere bronnen. De Commissie moet ernaar streven de BBT-referentiedocumenten uiterlijk acht jaar na de publicatie van de vorige versie te hebben bijgewerkt."* De BBT-conclusies worden

opgesteld én vastgesteld op Europees niveau door de Europese Commissie via de comitéprocedure (artikel 13 RIE). Bij deze procedure worden zowel de lidstaten, de betrokken bedrijfstakken als niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming betrokken. Voor het bepalen van BBT en BBT-GEN (= met BBT geassocieerde emissieniveaus) worden specifieke (technische) informatie en milieueffecten eigen aan de lidstaten meegenomen in het Sevilla-proces. Door middel van Split views kunnen lidstaten ook in de eindfase van het Sevilla-proces kenbaar maken dat bepaalde informatie en milieueffecten meer aandacht verdienen.

De RIE moet vervolgens uitwerking vinden op projectniveau. De lidstaten hebben een verplichting om de nodige maatregelen te treffen opdat de betreffende installaties overeenkomstig deze BBT worden geëxploiteerd (artikel 11, b) RIE). De BBT-conclusies vormen daarbij de referentie voor de vaststelling van de vergunningsvoorwaarden (artikel 14, lid 3 RIE). Voor bestaande installaties dienen de lidstaten binnen een termijn van vier jaar na de vaststelling van de betreffende BBT-conclusies de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de vergunningsvoorwaarden van de betreffende industriële installaties worden getoetst en desgevallend worden bijgesteld om aan de toepasselijke BBT-conclusie te voldoen (artikel 21 RIE).

Het is aldus de bedoeling van de RIE dat op Europees niveau BBT-conclusies opgesteld worden die voor alle betrokken installaties het ijkpunt vormen voor de vaststelling van de vergunningsvoorwaarden, waarmee de Europese regelgever ongelijkheid in de Unie inzake emissieniveaus van industriële activiteiten wil beperken. Het is niet de bedoeling dat de lidstaten op planniveau voor de installaties op hun grondgebied een ander ijkpunt invoeren. Omzettingsregelgeving kan enkel de bedoeling hebben de Europees vastgestelde BBT-conclusies op te nemen in de regelgeving van de lidstaten. Het invoeren van eigen ijkpunten door de lidstaten zou de beoogde doelstelling van het beperken van ongelijkheid in de Unie inzake emissieniveaus van industriële activiteiten ondermijnen.

In uitvoering van artikel 5.4.6/1 Decreet algemene bepalingen milieubeleid (DABM) worden in de Vlaamse regelgeving nieuwe of bijgewerkte BBT-conclusies waar mogelijk en bij voorrang omgezet door middel van algemene of sectorale milieuvoorwaarden of andere sectorale regelgeving. Het kan daarbij niet de bedoeling zijn om het vaststellingsproces op Europees niveau over te doen in de Vlaamse context. De omzetting betreft geen opstelling en vaststelling van een eigen plan van de Vlaamse Regering maar een omzetting van de Europees vastgestelde BBT-conclusies. Het betreft louter het omzetten van de Europese verplichtingen in het interne recht teneinde deze in de Vlaamse situatie rechtstreeks te kunnen toepassen in een concreet geval. De omzetting van de BBT-conclusies in intern recht en de opname van de bovengrens van BBT-GEN's in een algemeen bindend voorschrift zoals titel II of titel III van het VLAREM getuigt dus niet van het "opstellen" of "vaststellen" van een plan of programma in de zin van artikel 2, a), eerste streepje van de plan-m.e.r.-richtlijn. In de omgevingsvergunning kan overeenkomstig artikel 1.3 van titel III van het Vlarem steeds afgeweken worden van die emissiegrenswaarde zolang de emissiegrenswaarde voldoet aan de BBT-GEN bepaald in de BBT-conclusies die de Europese Commissie heeft aangenomen. Het is dus met de vaststelling van de Europese BBT-conclusies dat het toetsingskader voor de vergunningen wordt bepaald. Voorliggend besluit waarmee de Europees vastgestelde BBT-conclusies worden opgenomen in de Vlaamse regelgeving is aldus geen plan of programma in de zin van de plan-m.e.r.-richtlijn waardoor voor de vaststelling van dit besluit geen plan-MER of plan-m.e.r.-screening vereist is.

- In randnummer 5 stelt de Raad van State dat in de rubriek "Rechtsgronden" de verwijzing naar artikel 5.4.1 DABM dient te worden geschrapt. Het ontwerpbesluit wordt in die zin aangepast.

- In randnummer 6 stelt de Raad van State dat in de rubriek "Vormvereisten" nog dient te worden vermeld dat de voorschriften van artikel 5.4.4 van hetDABM zijn vervuld. Het ontwerpbesluit wordt in die zin aangepast.

- De in randnummer 7 voorgestelde duiding wordt aangevuld in het verslag aan de Vlaamse Regering.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Met het als bijlage 1 toegevoegd 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, worden de op 4 december 2019 gepubliceerde Europese BBT-conclusies voor de voedingsmiddelen-, dranken- en zuivelindustrie toegevoegd aan het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende bijkomende algemene en sectorale milieuvoorwaarden voor GPBV-installaties (titel III van het VLAREM).

Titel III van het VLAREM kadert in de uitvoering van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake Industriële Emissies (afgekort RIE). Deze richtlijn bevat algemene regels om de impact op mens en milieu van GPBV-installaties beperkt te houden. GPBV-installaties zijn industriële installaties met een mogelijk grote impact op het milieu (GPBV staat voor Geïntegreerde Preventie en Bestrijding van Verontreiniging).

In de RIE wordt uitdrukkelijk bepaald dat de BBT-conclusies de referentie vormen voor de vaststelling van de vergunningsvoorwaarden voor GPBV-installaties. De BBT-conclusies zijn het bindende gedeelte van het BBT-referentiedocument, afgekort BREF, met de conclusies over beste beschikbare technieken (afgekort BBT), en bevatten alle relevante informatie van deze BBT's, zoals een beschrijving, gegevens ter beoordeling van de toepasselijkheid, de emissieniveaus, de meetmethoden om ze te bepalen, verbruik van grondstoffen of energie, … .

De BREF's worden opgesteld door het Europees IPPC-bureau in samenwerking met een technische werkgroep (TWG). In deze TWG zijn zowel lidstaten, NGO's als industriële sectorfederaties vertegenwoordigd. Met de vaststelling van de BBT-conclusies is het expliciet de bedoeling een gelijk speelveld te creëren binnen Europa op het vlak van milieuprestaties binnen de betrokken sector. De BREF's, met inbegrip van de BBT-conclusies, worden per sector opgesteld. De BBT- conclusies voor de voedingsmiddelen-, dranken- en zuivelindustrie werden goedgekeurd bij het uitvoeringsbesluit (EU) 2019/2031 van de Commissie van 12 november 2019.

Artikel 15, lid 3, van de RIE schrijft voor dat de bevoegde autoriteit emissiegrenswaarden vaststelt die waarborgen dat de emissies onder normale bedrijfsomstandigheden niet hoger zijn dan de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus, zoals vastgesteld in de in artikel 13, lid 5, van de RIE bedoelde besluiten over BBT-conclusies. Bovendien bepaalt de RIE dat lidstaten er binnen de 4 jaar na publicatie voor moeten zorgen dat installaties voldoen aan de bepalingen van de BBT-conclusies.

Met de omgevingsvergunning en titel III van het VLAREM verzekert de Vlaamse overheid dat GPBV-installaties de beste beschikbare technieken toepassen. Beste beschikbare technieken zijn technieken die, in vergelijking met alle gelijkaardige technieken, het best scoren op milieugebied én betaalbaar zijn én technisch uitvoerbaar zijn.

De economische en financiële gevolgen van de te nemen maatregelen en technieken uit het ontwerpbesluit zijn voor Vlaamse bedrijven die onder de toepassing ervan vallen globaal genomen beperkt. De beoordeling van de haalbaarheid van de economische impact van de BBT-conclusies zit inherent vervat in de definitie van beste beschikbare technieken. Bovendien werden diverse van de zaken die Europees worden opgenomen in BREF's, in Vlaanderen in het verleden reeds opgenomen in titel II van het VLAREM. De BBT-conclusies zijn echter vaak gedetailleerder, leggen soms frequentere metingen op of metingen voor andere parameters dan al in titel II van het VLAREM waren opgenomen of bevatten soms bijkomende sectorale voorwaarden, zoals het bijhouden van een inventaris van afvalwater- en afgasstromen als onderdeel van een milieubeheersysteem; dit moet een trigger vormen om de emissies naar lucht en water stelselmatig te verminderen.

Titel III van het VLAREM heeft betrekking op bijkomende algemene en sectorale milieuvoorwaarden voor GPBV-installaties. De voorwaarden van titel III van het VLAREM gelden dus bijkomend aan de voorwaarden van titel II van het VLAREM die reeds van toepassing waren voor de betreffende sector. Deze extra verplichtingen zijn enkel van toepassing op de GPBV-bedrijven en niet op andere bedrijven in deze sectoren.

Het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 stelt uitdrukkelijk voorop dat de Vlaamse overheid consequent "no goldplating" hanteert als richtinggevend principe bij de omzetting van Europese regelgeving. Bij de omzetting van deze regelgeving werden bovenop de BBT-conclusies geen nieuwe bijkomende of stringentere eisen opgelegd die niet al reeds opgenomen waren in Vlaams beleid.

Voor een toelichting van het ontwerp van besluit wordt verwezen naar het als bijlage 2 toegevoegd verslag aan de Vlaamse Regering.

B. Bijkomende wijzigingen

- Artikel 3 van het ontwerpbesluit – ontworpen artikel 3.15.2.2.2: aan dit artikel wordt nog een technische aanpassing doorgevoerd met betrekking tot de wijze van bemonstering bij periodieke metingen naar lucht.
- Artikel 3 van het ontwerpbesluit – ontworpen artikelen 3.15.2.4.5 en 3.15.2.5.1: in dit artikel wordt nog een verduidelijking opgenomen met betrekking tot het overmaken van energie-gerelateerde informatie aan de bevoegde overheidsinstanties. Zodat volledige overeenstemming wordt bekomen met de betreffende Europese verplichtingen, met name de RIE. Er wordt bekeken op welke manier de relevante gegevens uit het conform verklaard energieplan van bedrijven kunnen aangeleverd worden om aan deze verplichting te voldoen.
- Artikel 3 van het ontwerpbesluit – ontworpen artikel 3.15.2.9.2: deze wijzing betreft een technische correctie: de voetnoten (4) en (5) bij de lozingsnormen voor afvalwater worden in overeenstemming gebracht met de voetnoten bij de lozingsnormen van VLAREM II voor deze sector.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Dit ontwerpbesluit heeft geen directe of indirecte budgettaire impact op de begroting van de Vlaamse overheid.
De Vlaamse overheid kan niet voorzien in een financiële tussenkomst voor de maatregelen en technieken die bedrijven moeten toepassen als gevolg van dit ontwerpbesluit. Dit vloeit onder meer

voort uit de Europese regels inzake staatssteun. Een financiële tussenkomst vanuit de Vlaamse overheid zou een ongelijk speelveld creëren en dus ingaan tegen een belangrijke doelstelling van de RIE. Financiële tegemoetkomingen vanuit de Vlaamse overheid voor milieu- en energiegerelateerde investeringen zijn enkel mogelijk voor investeringen die de stand van de techniek die in de sector van toepassing is, overtreffen. Het betreffen dus investeringen die beter en duurder zijn dan BBT of investeringen in technologieën die BBT zijn, maar (nog) niet verplicht worden opgelegd via doel- of middelvoorschriften in VLAREM of de vergunning. De technieken en maatregelen opgenomen in dit ontwerpbesluit komen dus niet in aanmerking voor financiële tegemoetkomingen.

Het gunstige advies van de Inspectie van Financiën van 12 februari 2021 gaat als bijlage 3. Aangezien dit dossier geen impact heeft op de ontvangsten en de uitgaven van de Vlaamse overheid, is in uitvoering van artikel 31, §2, 2° van het besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019 het akkoord van de Vlaamse minister van Begroting over dit ontwerp van besluit niet vereist.

B. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het ontwerp van besluit heeft geen impact op het personeel van de Vlaamse overheid.
Het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de interne dienstverlening van de Vlaamse overheid is dan ook niet vereist.

C. ESR-TOETS

Niet van toepassing.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het ontwerp van besluit heeft geen impact op de lokale en provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering, het bijbehorende verslag aan de Vlaamse Regering en het advies van de Raad van State dienen na definitieve goedkeuring worden bekend gemaakt in het Belgisch Staatsblad.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar goedkeuring te hechten aan bovengenoemd 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 en het bijbehorende Verslag aan de Vlaamse Regering;

2° de Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, te gelasten het voormelde besluit van de Vlaamse Regering, samen met het bijbehorende Verslag aan de Vlaamse Regering en het advies van de Raad van State in extenso te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Zuhal DEMIR