

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

VERSLAG AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: 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, wat betreft afstandsregels van pluimveestallen en monitoringsvoorwaarden voor ammoniakemissiearme stalsystemen

Algemene toelichting

Titel II van het VLAREM (Besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne) bevat o.a. de algemene en sectorale voorwaarden die van toepassing zijn op ingedeelde inrichtingen of activiteiten. De algemene milieuvorwaarden gelden voor alle ingedeelde inrichtingen of activiteiten. De sectorale milieuvorwaarden gelden voor bepaalde types van ingedeelde inrichtingen of activiteiten. Deze voorwaarden beogen het voorkomen en beperken van onaanvaardbare hinder en risico's die de betrokken inrichtingen en activiteiten kunnen veroorzaken. In voorkomend geval beogen ze ook het ongedaan maken van de schade die de exploitatie van de inrichting of activiteit heeft toegebracht aan het milieu.

Om een goede werking van ammoniakemissiearme stalsystemen te garanderen is ook de mogelijkheid tot elektronische monitoring noodzakelijk. Bij controles door handhaving blijkt geregeld dat de stalsystemen om ammoniakemissies te reduceren niet of onvoldoende werken. Voorliggend besluit maakt dit mogelijk via het eerste wijzigingsartikel. Op deze wijze moet helpen om te komen tot een doeltreffende handhaving van de ammoniakemissiearme stalsystemen.

Voor nieuwe luchtwassers bevat art. 5.2.3.4 van bijlage I bij het MB van 19 maart 2004 (Ministerieel besluit van 19 maart 2004 houdende vaststelling van de lijst van ammoniakemissiearme stalsystemen in uitvoering van artikel 1.1.2 en artikel 5.9.2.1bis van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne) al de verplichting tot elektronische monitoring van nieuwe luchtwassers. Thans worden deze bepalingen ook van toepassing op bestaande luchtwassers (middels een overgangsregeling, zie verder).

Bovendien wordt op deze wijze ook uitvoering gegeven aan het Vlaams Luchtbeleidsplan 2030 waarin de volgende maatregel is opgenomen met oog op *“de vermindering van de emissies van NH₃, dat bijdraagt tot de vorming van secundair van stof in de atmosfeer en tot de vermestende en verzurende depositie”*:

- de introductie van een elektronisch monitoringsysteem op luchtwassers in varkens- en pluimveestallen om de goede werking van deze wassers te verzekeren;

In een studie uitgevoerd door het ILVO, 'Studie naar de implicaties van een verplichting tot elektronische monitoring op bestaande luchtwassers in de Vlaamse varkenshouderij', is gebleken dat het technisch mogelijk is om op alle luchtwassers een monitoringssysteem te plaatsen.

Artikel 5.9.5.3, §5 van titel II van het VLAREM bevat verbods- en afstandsregels inzake pluimveestallen. Dit artikel werd gewijzigd door het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2008 tot wijziging van titel II van het VLAREM (artikel 99, 3°). Door deze wijziging werden de afstandsregels voor pluimveebedrijven met meer dan 60.000 stuks gevogelte sterk versoepeld, zodat artikel 5.9.5.3, §5 van titel II van het VLAREM als volgt luidde:

“Tussen elke stal en/of opslag van dierlijke mest of mengmest van een inrichting, gelegen in een agrarisch gebied enerzijds en elk op het gewestplan aangegeven woonuitbreidingsgebied, natuurgebied met wetenschappelijke waarde of natuureservaat, bosreservaat, gebied voor verblijfsrecreatie en woongebied ander dan woongebieden met een landelijk karakter anderzijds, dient in functie van het aantal stuks pluimvee dat in de inrichting wordt gehouden en van het overeenkomstig artikel 5.9.5.2. berekend aantal waarderingspunten, tenminste de volgende afstand te bestaan:

Waarderingspunten toegekend aan de inrichting	Vereiste minimumafstand in m bij aantal stuks pluimvee						
	≤ 5000	van 5.001 tot 10.000	van 10.001 tot 20.000	van 20.001 tot 40.000	van 40.001 tot 60.000	van 60.001 tot 80.000	> 80.000
< 75	100	150	200	300	400	verbod	verbod
75 -150	75	100	150	225	300	verbod	verbod
151 -200	50	75	100	150	200	250	300
> 200	50	75	100	150	200	225	250

Het is verboden in een inrichting, omvattende een of meer pluimveestallen, die geheel gelegen is in een agrarisch gebied, meer [...] stuks pluimvee te houden dan het aantal dat in functie van voormelde criteria en de afstandsregels is toegelaten.”

In een arrest van 2 mei 2019, nr. 244.351, heeft de Raad van State evenwel geoordeeld dat deze versoepeling van de afstandsregels voor pluimveebedrijven door het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2008 strijdig is met het standstill-beginsel inzake milieubescherming, zoals gewaarborgd door artikel 23 van de Grondwet. Artikel 1.2.1, § 2 van het DABM bepaalt eveneens dat het milieubeleid onder meer berust op het standstill-beginsel. De Raad van State oordeelde in het arrest van 2 mei 2019 dat het middel gegrond is *“waar het aanvoert dat artikel 99, 3°, van het wijzigingsbesluit van 19 september 2008 het in artikel 1.2.1, § 2, DABM opgenomen standstill-beginsel schendt. Artikel 99, 3°, van het wijzigingsbesluit van 19 september 2008 moet daarom op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing worden gelaten. Op de vergunningsaanvraag van de tussenkomende partij moeten bijgevolg de oorspronkelijke afstandsregels in artikel 5.9.5.3, § 5, van Vlarem II worden toegepast”*. De wijzigingen aangebracht aan artikel 5.9.5.3, §5 van titel II van het

VLAREM werden door de Raad van State als onwettig beoordeeld en in toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing gelaten.

Een dergelijke uitspraak waarbij in toepassing van artikel 159 GW een bepaling onwettig wordt bevonden, creëert onduidelijkheid in het rechtsverkeer. De bepalingen welke door de Raad van State als onwettig werden aangeduid, blijven formeel bestaan in het rechtsverkeer, maar de loutere verdere toepassing ervan zou opnieuw leiden tot onwettige besluiten. Aan deze rechtsonzekerheid moet een einde worden gesteld.

Hierbij wordt opgemerkt dat in gezaghebbende rechtsleer erop wordt gewezen dat een administratieve overheid een onwettig bevonden reglementaire bepaling buiten toepassing mag laten en dit *“niet alleen wanneer de bestuurshandeling zo grof onrechtmatig is dat zij voor onbestaande mag worden gehouden, maar ook wanneer de bestuurshandeling door een van de hoogste rechtscolleges (incidenteel) onwettig is bevonden [...] De logica en de coherentie van het rechtsbestel rechtvaardigen immers de stelling dat de administratieve overheid in dat geval de wettigheidsvraag als uitgeklaard beschouwt (naar analogie met de acte éclairé) en om die reden de bestuurshandeling terzijde schuift (naar analogie met de onbestaande bestuurshandeling)”* (zie J. THEUNIS, “De exceptie van onwettigheid: op zoek naar een verloren evenwicht”, *TBP* 2011, 260-274). Andere rechtsleer wijst erop dat in het tegenovergestelde geval de vergunningverlenende overheid haar aansprakelijkheid in het gedrang brengt (J. BOUCKAERT en G. SCHAIKO, “Omtrent de verkavelingsvergunning: recente evoluties in de rechtspraak en bedenkingen”, *TROS* 2013, 101-102).

Om de nodige rechtszekerheid te voorzien en tegemoet te komen aan de belangrijke randvoorwaarde zoals supra vermeld, voegt het tweede wijzigingsartikel nieuwe afstandsregels voor pluimveestallen in titel II van VLAREM in, rekening houdend met voormelde rechtspraak en in het bijzonder het standstill-beginsel. Deze nieuwe afstandsregels zijn inhoudelijk dezelfde afstandsregels die golden voor de onwettig bevonden afstandsregels. Immers, de overheid is verplicht in het kader van het zorgvuldigheidsbeginsel om een onwettige bestuurshandeling binnen een redelijke termijn te herstellen. De terugkeer naar de normen die golden voor de onwettig bevonden versoepeling, verzekert dat er geen afbreuk wordt gedaan aan het standstill-beginsel.

Dit besluit wijzigt aldus twee bepalingen in de sectorale voorwaarden, vastgelegd in titel II van het VLAREM.

Toelichting m.b.t. de overgangsbepaling voor de afstandsregels

Er wordt gewezen op de volgende definities in art. 1.1.2 VLAREM:

- “bestaande ingedeelde inrichting”: tenzij anders in de bepalingen (met inbegrip van de andere definities) van dit besluit vermeld, de ingedeelde inrichtingen of onderdelen van ingedeelde inrichtingen:

- waarvoor de exploitatie op 1 januari 1993 was vergund, of waarvoor vóór 1 september 1991 een vergunningsaanvraag is ingediend;
- of, die op 1 januari 1993 in bedrijf zijn gesteld, vóór 1 september 1991 niet vergunningsplichtig waren, en waarvoor voor 1 maart 1993 een vergunningsaanvraag is ingediend;
- of, wanneer het in de derde klasse ingedeelde inrichtingen betreft, die op 1 januari 1993 in bedrijf zijn gesteld en waarvoor de melding gebeurde voor 1 maart 1993;

of, die op 1 januari 1993 niet ingedeeld waren, en het tengevolge een wijziging van of aanvulling op de indelingslijst nadien wel werden of worden, en die op dat ogenblik reeds in uitbating of gebruik waren of zijn.

- "nieuwe ingedeelde inrichting":

§ 1. ingedeelde inrichtingen die niet beantwoorden aan de criteria terzake "bestaande inrichtingen",

Art. 3.1.1, §2 VLAREM stelt dat de milieuvorwaarden voor nieuwe inrichtingen onmiddellijk gelden (alsook voor hernieuwingen die te laat aangevraagd zijn of definitief geweigerd zijn). Voor *bestaande inrichtingen* gelden ze volgens art. 3.1.1, §3 VLAREM II overeenkomstig de overgangsbepalingen in hoofdstuk 3.2. Gelet op de definitie van bestaande inrichtingen gelden de overgangsbepalingen dus voor de IIOA's die kortgezegd vergund waren in 1993 en nog steeds (ononderbroken) vergund zijn.

Art. 3.1.1, §4 VLAREM bepaalt bovendien: *"Voor nieuwe inrichtingen die op datum van inwerkingtreden van dit besluit regelmatig vergund dan wel gemeld zijn, gelden ze eveneens overeenkomstig de in § 3 bedoelde overgangsbepalingen, maar enkel voor wat die voorwaarden betreft die strenger zijn dan de voorwaarden die op datum van inwerkingtreden van dit besluit reeds van toepassing waren op hun uitbating."*

In art. 3.1.1, §5 VLAREM wordt nog het volgende bepaald:

"Tenzij anders vermeld in de milieuvorwaarden, zijn de inplantingsregels niet van toepassing op een nieuwe inrichting of op de toegelaten verandering eraan als die het recht tot exploitatie, verkregen uit een verleende vergunning of melding, verhinderen, en bij hernieuwing van die vergunning."

De inplantingsregels waarvan de toepassing louter het gevolg is van een wijziging van de indelingslijst of van de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen, gelden evenmin voor elke nieuwe verandering van de vergunde of gemelde nieuwe inrichting die beperkt is tot maximaal 100% van de exploitatie die op de datum van de inwerkingtreding van de wijzigende bepalingen was toegelaten."

Het bepaalde in art. 3.1.1, §5, eerste lid VLAREM houdt in dat alle reeds vergunde exploitaties, en hun reeds toegelaten veranderingen, niet moeten voldoen aan de nieuwe inplantingsregels als dit zou betekenen dat ze hierdoor niet meer zouden kunnen exploiteren. Uitbreidingen bij reeds vergunde IIOA's zouden wel moeten voldoen aan de nieuwe afstandsregels, tenzij de uitbreiding beperkt is tot maximaal 100 % van de exploitatie die op 1 januari 1993 was toegelaten (art. 3.2.2.2 VLAREM).

Daaruit volgt ook dat exploitaties die vergund zijn op basis van de huidige, onwettige, afstandsregels in principe hun vergunning kunnen behouden. Bij een loutere hernieuwing zijn afstandsregels volgens art. 3.1.1, §5 VLAREM niet van toepassing.

Dienaangaande wordt nog het volgende opgemerkt betreffende de omzettingsprocedure. Bij deze procedure vindt geen beoordeling plaats van de inplantingsregels. Mocht er alsnog een kennelijk gegrond bezwaar zijn tijdens de omzettingsprocedure, wordt de gewone hernieuwingsprocedure gevolgd (zie art. 390, §4 Omgevingsvergunningsdecreet). Het gaat bovendien bij een omzetting om het verder exploiteren, zodanig dat mocht er al een beoordeling zijn, ze onder de overgangsbepaling zouden vallen van ofwel art. 3.1.1, §5 VLAREM indien het om een 'nieuwe inrichting' gaat, ofwel art. 3.2.1.1 VLAREM voor 'bestaande inrichtingen'.

Artikelsgewijze bespreking

Hoofdstuk 1. Wijzigingen van titel II van het VLAREM

Artikel 1

Aangezien een adequate monitoring cruciaal is om een correcte uitbating van een exploitatie te garanderen, wordt voor ammoniakemissiearme stalsystemen verduidelijkt dat voorwaarden die betrekking hebben op de elektronische monitoring ook gelden voor stallen die reeds gebouwd werden volgens een bepaalde staltechniek vermits deze voorwaarden inzake monitoring voortaan eenduidig te beschouwen zijn als regels voor uitvoering en gebruik.

Krachtens artikel 5.9.2.1bis, § 4 van titel II van het VLAREM moet de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid, de nadere regels vaststellen voor de uitvoering en het gebruik van de ammoniakemissiearme stallen die op de lijst opgenomen zijn met het oog op het behoud van de ammoniakemissieverminderende aspecten van die stallen.

Dit wijzigingsartikel heeft betrekking op de monitoring van exploitaties en heeft dan ook geen aanzienlijke milieueffecten als gevolg.

Artikel 2

Afhankelijk van het aantal waarderingspunten dat wordt toegekend aan een inrichting en het aantal stuks pluimvee, moet een bepaalde minimumafstand gerespecteerd worden tussen (1) elke stal en/of opslag van dierlijke mest of mengmest, gelegen in agrarisch gebied, en (2) de opgesomde gebieden in 5.9.5.3, §5, eerste lid, van titel II van het VLAREM.

De huidige bepalingen van titel II van het VLAREM voorzien in een verbod voor inrichtingen met meer dan 60.000 stuks pluimvee en minder dan 151 waarderingspunten.

Vanaf 60.001 tot 80.000 stuks pluimvee moet de inrichting volgens de huidige bepalingen op 250 meter (151 - 200 waarderingspunten), dan wel 225 meter (>200 waarderingspunten) liggen van bovenstaande gebieden.

Een inrichting met meer dan 80.000 stuks pluimvee moet zich op 300 meter (151 - 200 waarderingspunten), dan wel 250 meter (>200 waarderingspunten) bevinden.

Via dit besluit worden zowel het criterium van het aantal stuks pluimvee als de vereiste minimumafstand gewijzigd.

Wat betreft het criterium van het aantal stuks pluimvee, worden de categorieën “van 60.001 tot 80.000” en “>80.000” opgeheven en de oorspronkelijke categorie “>60.000” wordt (opnieuw) van toepassing.

De vereiste minimumafstand zal voor deze categorie “>60.000” bestaan uit een verbod voor inrichtingen met minder dan 151 waarderingspunten. Voor inrichtingen met 151 tot en met 200 waarderingspunten zal een afstand van 1.000 meter moeten gerespecteerd worden tussen voormelde gebieden. Voor inrichtingen in deze categorie met meer dan 200 waarderingspunten moet een afstand van 500 meter gerespecteerd worden. Dit komt in de praktijk neer op een terugkeer naar de oorspronkelijke afstandsregels zoals deze golden voor de inwerkingtreding van de soepelere afstandsregels ingevoerd door het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2008.

Er wordt verder eenzelfde tekstuele weergave gebruikt voor zowel de afbakening van het bereik als voor de waarderingspunten. Dit betekent dat er voortaan gebruik gemaakt wordt van het teken “-” om het bereik te duiden. Dit moet geïnterpreteerd worden als “van [...] tot en met [...]”.

In de oorspronkelijke afstandsregels werden zowel de term gevogelte als pluimvee gebruikt, maar de term gevogelte werd later bij besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 2019 vervangen. De term pluimvee wordt ook hier behouden.

Deze wijziging betreft een terugkeer naar de oorspronkelijke afstandsregels. Ten opzichte van de huidige afstandsregels betekent dit een verstrenging van het kader waardoor er geen nadelige milieueffecten te verwachten vallen.

Hoofdstuk 2. Overgangsregeling en slotbepaling

Artikel 3

Voor bestaande luchtwassers voorziet het Vlaams Luchtbeleidsplan 2030 een overgangstermijn van vijf jaar (uiterlijk tot eind 2025). Er wordt dan ook in de overgangsregeling voorzien dat de bestaande luchtwassers tegen 31 december 2025 moeten voldoen aan de verplichtingen inzake elektronische monitoring.

Artikel 4

Dit artikel stelt de klassieke slotbepaling vast.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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

Zuhal DEMIR