



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.461/1
van 18 maart 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de bijlagen van titel II van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en titel III van het VLAREM van 16 mei 2014, wat betreft de omzetting van de BBT-conclusies voor de productie van grote hoeveelheden organisch-chemische producten’

Op 15 februari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de bijlagen van titel II van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en titel III van het VLAREM van 16 mei 2014, wat betreft de omzetting van de BBT-conclusies voor de productie van grote hoeveelheden organisch-chemische producten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 maart 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 maart 2019.

*

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 eensdeels, het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: VLAREM II) en, anderdeels, het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 ‘houdende bijkomende algemene en sectorale milieuvorwaarden voor GPBV-installaties’ (hierna: VLAREM III) te wijzigen.

De ontworpen wijziging van VLAREM II betreft de vervanging van rubriek 1.1 en de wijziging van rubriek 20.1.2 in de indelingslijst van bijlage 1 (artikel 1 van het ontwerp).

Wat de ontworpen wijzigingen van VLAREM III betreft, wordt vooreerst bepaald dat voor de rioolozers de monitoring van de emissies niet van toepassing is (artikel 2) en wordt een tekstcorrectie doorgevoerd in artikel 3.9.4.1 (artikel 3). Daarnaast voegt het ontwerp aan VLAREM III bijkomende sectorale milieuvorwaarden toe voor de productie van grote hoeveelheden organisch-chemische producten ten gevolge van de bekendmaking van het uitvoeringsbesluit (EU) 2017/2117 van de Commissie van 21 november 2017 ‘tot vaststelling van de BBT-conclusies (best beschikbare technieken) op grond van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad voor de productie van grote hoeveelheden organisch-chemische producten’.

3. Voor artikel 1 kan rechtsgrond worden ontleend aan artikel 5.2.1, § 1, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’, dat bepaalt dat de Vlaamse Regering de indelingslijst vaststelt.

Voor de overige bepalingen wordt rechtsgrond ontleend aan de artikelen 5.4.1 en 5.4.3, § 1, van hetzelfde decreet van 5 april 1995, waarvan melding wordt gemaakt in het eerste lid van de aanhef.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 3 in verband met de rechtsgrond is opgemerkt.

Bijgevolg dient in het eerste lid van de aanhef een verwijzing naar artikel 5.2.1, § 1, van het decreet van 5 april 1995 te worden toegevoegd.

Artikel 1

5.1. In artikel 1 van het ontwerp worden in bijlage 1 bij VLAREM II¹ enerzijds rubriek 1.1 vervangen door “Niet in rubriek 20.1.2 begrepen inrichtingen voor de verwerking van aardolie of aardolieproducten (voor het raffineren van aardolie: zie rubriek 20.1.2)” en anderzijds in rubriek 20.1.2 de woorden “het raffineren van ruwe aardolie” vervangen door de woorden “het raffineren van aardolie”.

Er dient te worden vastgesteld dat, door het onttrekken van bepaalde activiteiten aan rubriek 1.1 van de indelingslijst van bijlage 1 bij VLAREM II en het dienovereenkomstig aanpassen van rubriek 20.1.2 van dezelfde indelingslijst, de ontworpen wijzigingen neerkomen op een versoepeling van de regelgeving.

In het verslag aan de Vlaamse Regering wordt verantwoord dat deze wijzigingen in overeenstemming zijn met richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 ‘inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging)’.²

5.2. De ontworpen wijzigingen moeten evenwel ook beoordeeld worden in het licht van artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet, waarin het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu wordt gewaarborgd.

Artikel 23 van de Grondwet impliceert inzake de bescherming van het leefmilieu een *standstill*-verplichting, die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.³

De voormelde *standstill*-verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat ze de bevoegde overheid zou verbieden wijzigingen aan te brengen in de in bijlage 1 bij VLAREM II opgenomen indelingslijst. Zij verbiedt enkel maatregelen te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het bij artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet gewaarborgde recht, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang, maar zij ontzegt de bevoegde overheid niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meeste adequate wijze kan worden gewaarborgd.⁴

¹ Bijlage 1 Indelingslijst. Lijst vastgesteld overeenkomstig artikel 5.2.1, § 1, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’.

² In het verslag aan de Vlaamse Regering wordt dienaangaande de volgende toelichting gegeven: “In de richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies is volgende formulering opgenomen voor de in punt 1.2 van bijlage 1 betreffende activiteit: “Het raffineren van aardolie en gas”. Gasraffinaderijen zijn in de indelingslijst (bijlage 1 van titel II van het VLAREM) opgenomen in de indelingsrubriek 16.1.a. Raffinaderijen van aardolie zijn in de indelingslijst opgesplitst over de rubrieken 1.1 en 20.1.2. De formulering van de rubriek 1.1 is echter ruimer dan de bedoeling is conform de Europese Richtlijn. De formulering van de rubrieken 1.1 en 20.1.2 wordt aangepast, zodat de GPBV-activiteit enkel nog gevat wordt onder de rubriek 20.1.2.”

³ GwH 3 december 2015, nr. 175/2015, overw. B.4.2.

⁴ GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, overw. B.17.1.

Gevraagd hoe de ontworpen wijzigingen van artikel 1 van het ontwerp worden verantwoord in het licht van de *standstill*-verplichting, antwoordde de gemachtigde:

“Raffinaderijen van aardolie zijn in de indelingslijst opgesplitst over de rubrieken 1.1 en 20.1.2. Het raffineren van ruwe aardolie is opgenomen in de rubriek 20.1.2, terwijl de raffinage, distillatie, het kraken en vergassen van aardolie opgenomen is in de rubriek 1.1. Beide rubrieken zijn GPBV-rubrieken (aangeduid met de letter X in de vierde kolom). De rubriek 1.1 omvat echter ook alle andere vormen van verwerking van aardolie of aardolieproducten, zaken die niet gevat worden door de activiteit in punt 1.1 van bijlage 1 van de richtlijn 2010/75/EU (Richtlijn Industriële Emissies). De wijziging heeft dan ook als doel conformiteit met de Richtlijn Industriële Emissies door te voeren.

De inrichtingen vergund onder rubriek 1.1 moeten nog steeds aan dezelfde algemene en sectorale vergunningsvoorwaarden van titel II van het VLAREM voldoen, zie artikelen 5.1.0.1, tweede lid en 5.20.2.1 van titel II van het VLAREM, waardoor het niveau van milieubescherming voor en na de wijziging identiek is. Aangezien de nieuwe rubriek 1.1 niet langer GPBV-activiteiten omvat, zal de verwijzing naar de rubriek 1.1 in artikel 3.7.1.2 van titel III van het VLAREM bijkomend geschrapt worden.”

De door de gemachtigde gegeven toelichting bevat geen nuttige elementen om te beoordelen of de ontworpen wijzigingen niet een aanzienlijke achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu zouden impliceren. Bovendien beschikt de Raad van State, afdeling Wetgeving, over een onvoldoende inzicht in alle juridische en feitelijke gegevens om hierover uitsluitsel te geven.

Indien deze wijzigingen evenwel in het licht van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet een aanzienlijke achteruitgang zouden inhouden ten opzichte van de bestaande wetgeving, zullen de stellers van het ontwerp moeten kunnen aantonen dat die maatregelen redelijk gerechtvaardigd zijn in het licht van de nagestreefde doelstelling van algemeen belang, te weten het behoud van een gezond leefmilieu.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME