



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.880/1
van 30 september 2015

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 sectoren voor het looien van huiden en vellen, de productie van cement, kalk en magnesiumoxide, de productie van chlooralkali, de productie van pulp, papier en karton en voor het raffineren van aardolie en gas’

Op 14 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 30 september 2015, 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 sectoren voor het looien van huiden en vellen, de productie van cement, kalk en magnesiumoxide, de productie van chlooralkali, de productie van pulp, papier en karton en voor het raffineren van aardolie en gas’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 september 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 september 2015.

*

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 tot het wijzigen van, eensdeels, het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (VLAREM II genoemd) en, anderdeels, het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 ‘houdende bijkomende algemene en sectorale milieuvoorwaarden voor GPBV-installaties¹’ (VLAREM III genoemd).

De ontworpen wijzigingen van VLAREM II betreffen de sectorale milieuvoorwaarden voor inrichtingen bedoeld in rubriek 17 voor zover het gevaarlijke vaste stoffen of vloeistoffen betreft (artikel 1 van het ontwerp), rubrieken 1.1 en 20.1.2. van de indelingslijst (artikelen 2 tot 7) en stookinstallaties (artikel 8). De desbetreffende wijzigingsbepalingen treden in werking op 28 oktober 2018 (artikel 19).

Wat de ontworpen wijzigingen van VLAREM III betreft, is er vooreerst een aanvulling van de elementen die moeten worden opgenomen in een aanvraag tot afwijking van de BBT-GEN² (artikel 9). Daarnaast worden de toepassing en de voorrang van de delen 2 en 3 van VLAREM III geregeld (artikel 10) en wordt het gebruik van het controlemeetprogramma van de bijlagen 4.2.5.2. en 4.4.4. van VLAREM II beperkt in het kader van VLAREM III om te voldoen aan de BBT-conclusies van de Europese Commissie (artikel 11). Tevens worden de sectorale voorwaarden voor ijzer- en staalproductie (artikelen 12 tot 14) en de productie van glas (artikel 15) aangepast. Tot slot wordt VLAREM III aangevuld met sectorale milieuvoorwaarden die gelden voor bepaalde GPBV-installaties (artikelen 16 tot 18).

3. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt geboden door artikel 20, eerste en derde lid, van het decreet van 28 juni 1985 ‘betreffende de milieuvergunning’. Wat specifiek het ontworpen artikel 3.7.19.1 van VLAREM III betreft, inzake het geïntegreerd emissiebeheer (artikel 16 van het ontwerp), wordt mede rechtsgrond geboden door artikel 22, vierde lid, van het decreet van 28 juni 1985.

¹ “GPBV” staat voor “Geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging”.

² “BBT-GEN” staat voor “Met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. De ontworpen regeling blijft niet beperkt tot het wijzigen van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014, maar houdt ook wijzigingen in van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 (zie de artikelen 1 tot 8 van het ontwerp). In het opschrift van het ontwerp zou daarvan eveneens melding moeten worden gemaakt met het oog op een correcte weergave van de draagwijdte van de ontworpen regeling.

Aanhef

5. De wets- en decretale bepalingen waarnaar wordt verwezen in de eerste vijf leden en in het zevende tot het negende lid van de aanhef van het ontwerp strekken de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond en worden er evenmin door gewijzigd. De betrokken leden dienen derhalve uit de aanhef te worden weggelaten.

6. In het zesde lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd en dat, gelet op opmerking 5, het eerste lid van de aanhef dient te worden, wordt tevens melding gemaakt van de artikelen 21, § 3, en 22bis, § 1, tweede lid, van het decreet van 28 juni 1985. Aangezien deze laatste bepalingen geen rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling, dient de vermelding ervan in het betrokken lid van de aanhef te worden weggelaten.

7. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State vervange men de woorden “, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State,” door de woorden “, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State,”.

Artikel 16

8. In diverse van de ontworpen bepalingen onder artikel 16 van het ontwerp wordt verwezen naar “BBT-conclusies”, zonder dat de betrokken voorschriften worden overgenomen in de tekst van het ontwerp.³

De gemachtigde verduidelijkt deze werkwijze als volgt:

“In het Verslag aan de Vlaamse Regering, toegevoegd bij dit ontwerp besluit ter verduidelijking en motivatie van de bepalingen in het wijzigingsbesluit, kan over dit algemene principe het volgende teruggevonden worden: Wanneer geen emissiegrenswaarde wordt voorgeschreven in de BBT-conclusies wordt ervoor gekozen om enkel de technieken over te nemen indien de exploitant verplicht wordt “alle” technieken toe te passen. De exploitant heeft via artikel 1.7. van titel III van het VLAREM wel steeds de mogelijkheid om een andere beste beschikbare techniek toe te passen om het

³ Zie bijvoorbeeld de ontworpen artikelen 3.3.5.1 tot 3.3.5.3, 3.3.9.3, 3.6.3.4.2, 3.7.2.4 en 3.7.19.1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2004.

beoogde van de betreffende BBT te kunnen halen. Wanneer de exploitant verplicht wordt om een of meerdere (of een combinatie van) technieken toe te passen wordt er rechtstreeks naar de BBT-conclusies verwezen waar alle technieken staan opgesomd. Dit algemene principe werd reeds toegepast bij de eerste omzettingen van BBT-Conclusies sinds de Richtlijn Industriële Emissies (nl. de BBT-Conclusies voor de productie van ijzer- en staal en de productie van glas), en telkens gemotiveerd in het bijhorende Verslag aan de Vlaamse Regering.”

Dergelijke regeling door verwijzing naar “BBT-conclusies” valt enkel te billijken in zoverre de betrokken conclusies voldoende toegankelijk zijn en de verwijzing ernaar niet gebeurt ten koste van de duidelijkheid van de ontworpen regeling. Indien dat niet het geval is, dienen de betrokken conclusies te worden weergegeven in de tekst van het ontwerp.

Er dient bovendien op te worden toegezien dat de emissiegrenswaarden in het ontwerp worden vastgesteld met inachtneming van de emissiegrenswaarden die voortvloeien uit de BBT-conclusies zoals die worden vastgesteld in de overeenstemmende uitvoeringsbesluiten van de Europese Commissie. In artikel 15, lid 3, van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 ‘inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging)’ wordt in dat verband bepaald 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 richtlijn bedoelde besluiten over BBT-conclusies. Vraag is of de tekst van het ontwerp dat steeds mogelijk maakt en of deze laatste op dat punt niet het best aan een bijkomend onderzoek wordt onderworpen.⁴

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁴ Zie onder meer de tabel bij de ontworpen artikelen 3.3.6.1, 3.3.6.2, 3.3.10.2 en 3.4.3.18 (artikel 16 van het ontwerp).