



Briefadvies

Wijziging VLAREM ingevolge de MCP-richtlijn en de NEC-richtlijn

Briefadvies over het besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en tot wijziging van artikel 3.7.10.2 van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014

Datum van goedkeuring 29/06/2017

Volgnummer Minaraad: 2017| 017

SALV: 2017-10

Coördinator + e-mailadres Francis Noyen, francis.noyen@minaraad.be

Co-auteur + e-mailadres Kris Van Nieuwenhove, kvnieuwenhove@serv.be

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	13 juni 2017
Naam adviesvrager + functie	Mevrouw Joke Schauvliege, Vlaams minister van Omgeving
Rechtsgrond van de adviesvraag	Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de Strategische Adviesraden, art 4 en 16.
Adviestermijn	30 dagen
Samenwerking	SALV
Overlegcommissie	WC Milieuhygiëne
Vergaderingen: soort + datum	<ul style="list-style-type: none">• 22 juni 2017, hoorzitting LNE, WC Milieuhygiëne• 29 juni 2017, bespreking plenaire vergadering Minaraad gevolgd door technisch nazicht dat liep tot 4 juli

Minaraad
Kliniekstraat 25 - 4de verdieping
1070 Brussel
T 02 558 01 30
F 02 558 01 31
E info@minaraad.be
www.minaraad.be

Mevrouw Joke Schauvliege
Vlaams minister van Omgeving,
Natuur en Landbouw
Koning Albert 11-laan 20 bus I
1000 BRUSSEL

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	bijlagen
13 juni 2017	K37/20170612-22136	02/L2/2017/317	/
Vragen naar / e-mail	Telefoon	Datum	
francis.noyen@minaraad.be	02 558 01 38	29 juni 2017	
kvnieuwenhove@serv.be	02 209 01 37	30 juni 2017	

Betref: Uw adviesvraag over het besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en tot wijziging van artikel 3.7.10.2 van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014

Mevrouw de minister,

Op 13 juni 2017 ontving de Minaraad een adviesvraag¹ over de wijziging van VLAREM II en III, vanwege de omzetting van de MCP-richtlijn² en de NEC-richtlijn³ en vanwege de afstemming met Verordening 592/2014⁴. De adviestermijn bedraagt 30 dagen. De SALV sloot zich op eigen initiatief aan bij de adviesvoorbereiding.

De MCP-richtlijn (MCPR) stelt op Europees niveau regels vast om de emissies van SO₂, NO_x en fijn stof door middelgrote stookinstallaties (nominaal thermisch vermogen van 1 MW tot 50 MW) te beheersen. De richtlijn bevat ook regels voor het monitoren van de emissies van koolmonoxide (CO), voor de vergunningverlening en de registratie van de middelgrote stookinstallaties en voor een aantal rapporteringen door de lidstaten.

De NEC-richtlijn (NECR) vervangt de eerste NEC-richtlijn uit 2001⁵ en legt per lidstaat emissiereductiedoelstellingen vast voor 5 pollutanten: SO_x, NO_x, NMVOS, NH₃ en PM_{2,5}. De richtlijn bevat een set doelstellingen voor 2020 en 2030. De lidstaten moeten een programma opstellen waarin zij aangeven hoe ze die doelstellingen zullen halen, ze

¹ Voluit: het Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en tot wijziging van artikel 3.7.10.2 van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014.

² Richtlijn 2015/2193 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door middelgrote stookinstallaties (MCP-richtlijn, waarbij MCP staat voor *Medium Combustion Plants*). Deze richtlijn is in werking getreden op 18 december 2015. De lidstaten moeten deze richtlijn uiterlijk 19 december 2017 in regelgeving opnemen.

³ Richtlijn 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG (NEC-richtlijn, waarbij NEC staat voor *National Emission Ceilings*). Deze richtlijn is in werking getreden op 31 december 2016. De lidstaten moeten deze richtlijn uiterlijk 1 juli 2018 in regelgeving opnemen.

⁴ Verordening 592/2014 van de Commissie van 3 juni 2014 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 142/2011 voor wat betreft het gebruik van dierlijke bijproducten en afgeleide producten als brandstof in stookinstallaties. Deze verordening is van toepassing met ingang van 15 juli 2014, waarna nog een overgangperiode van twee jaar geldt.

⁵ Richtlijn 2001/81/EG

moeten een emissie-inventaris en emissieprognoses opstellen, de impact van luchtverontreiniging op ecosystemen in kaart brengen, en over al deze zaken rapporteren. De aan de NEC-richtlijn verbonden reductiedoelstellingen zijn verdeeld over de Gewesten. De Vlaamse emissieplafonds zijn op 4 mei 2017 bekrachtigd door de ICL en zullen opgenomen worden in een nieuw samenwerkingsakkoord.

De Europese Verordening 592/2014 ten slotte, laat het verstoken van dierlijk vet en van kippenmest toe. Momenteel is dat in Vlaanderen enkel mogelijk als afval(mee)verbranding.

Over de inhoud van het dossier werd er, tijdens de adviesvoorbereiding, geen eenstemmigheid bereikt. Hierna volgt dan ook een synthetiserende weergave van de standpunten van de diverse in de Minaraad en de SALV betrokken organisaties, waarbij moet worden opgemerkt dat de Hubertusvereniging Vlaanderen zich in deze onthoudt.

Met de meeste hoogachting,

Hendrik Vandamme
Voorzitter SALV

Jurgen Tack
Voorzitter Minaraad

Ambitieniveau MCP

Het ambitieniveau van de normen voor stookinstallaties is te beperkt, gezien de grote effecten van luchtverontreiniging op zowel de gezondheid⁶ als op de natuur in Vlaanderen⁷. Het voorliggend proces biedt de mogelijkheid om sneller stappen vooruit te zetten, door de aanpak over te nemen die vandaag wordt gevolgd in Nederland en Duitsland.

Uit het verslag aan de Vlaamse Regering blijkt dat het oorspronkelijke voorstel van de administratie, gebaseerd op het initiële voorstel van de Commissie en met wat en wat in Duitsland en Nederland in voege of in voorbereiding is, versoepeld werd op vraag van de vertegenwoordigers van de industrie. Uit de nota van de Vlaamse Regering kan niet opgemaakt worden welke gegevens, studies of onderzoeken aan de basis liggen van de voorgestelde normering.

Volgens een eerste ruwe inschatting door het Departement op vraag van de Werkcommissie Milieuhygiëne van de Minaraad, blijkt dat indien de emissiegrenswaarden worden afgestemd op die in Nederland en Duitsland, er een bijkomende reductie gerealiseerd wordt van 4,6 kt NO_x. Het huidige voorstel gaat uit van een reductie van 0,6 kt NO_x. De totale NO_x emissie van middelgrote stookinstallaties wordt geraamd op 13,5 – 16,3 kt.

Ook de voorgestelde overgangstermijnen zijn zeer ruim. In Nederland en Duitsland moeten bestaande stookinstallaties na een beperkte overgangstermijn van 5 à 10 jaar aan dezelfde grenswaarden voldoen als nieuwe installaties. Om in Vlaanderen de oudste en de meest vervuilende installaties (met nog de hoogste emissiegrenswaarden in VLAREM) te saneren, opteert het voorstel om aan deze installaties grenswaarden op te leggen die gelden voor bestaande installaties van een recentere datum, waarbij een overgangstermijn geldt van respectievelijk 30 en 35 jaar wanneer de ketel gevoed wordt met vaste brandstof (steenkool, biomassa) of zware stookolie. Dit beperkt de incentives om de bestaande installaties te verbeteren of te vernieuwen, wat op zich leidt tot een park van middelgrote stookinstallaties dat minder performant is dan het Nederlandse of Duitse park.

⁶ De Europese Commissie berekende dat in 2005 de gemiddelde Belg meer dan 10 levensmaanden verloor door blootstelling aan fijn stof (het EU-gemiddelde is 8,5 maand) en dat als we rekening houden met het al bestaande beleid, ook in 2030 luchtverontreiniging nog een significante impact heeft (5,9 verloren levensmaanden in België, gemiddeld 5 maanden in de EU). Het aantal vroegtijdige overlijdens door ozon zou dalen van 316 in 2005 tot 258 in 2030. Door de implementatie van de thematische strategie zou dit verder dalen tot respectievelijk 5,0 maanden en 242 overlijdens. (zie : Verslag aan de Vlaamse Regering en *The final policy scenarios of the EU Clean Air Policy package*, TSAP report #11, IIASA, februari 2014)

⁷ <http://www.milieurapport.be/nl/feitencijfers/milieuthemas/vermesting/gevolgen-van-vermesting/oppervlakte-natuur-met-overschrijding-kritische-last-vermesting/>
<http://www.milieurapport.be/nl/feitencijfers/milieuthemas/verzuuring/verzurende-depositie/potentieel-verzurende-depositie/>

Er kan momenteel dan ook niet met zekerheid gesteld worden dat het technisch-economisch reductiepotentieel voldoende gevaloriseerd wordt. Bovenvermelde organisaties en experts vragen dat de overheid dit reductiepotentieel in kaart brengt. Sommige maatregelen hebben een groot reductiepotentieel en zijn (net) niet economisch rendabel voor de exploitant, maar zijn vanuit maatschappelijk oogpunt wel wenselijk, bv. omwille van vermeden gezondheidskosten, impact op de natuur of omwille van het vermijden van duurdere maatregelen in andere deelsectoren. Voor deze gevallen moet een beleid ontwikkeld worden om dergelijke maatregelen te flankeren (bv. om de mogelijke impact op de tewerkstelling op te vangen).

Volledig uit-faseren steenkool en aandacht voor verbranden van biomassa

Vlaanderen moet de komende jaren grote stappen vooruit zetten om het energiesysteem koolstofarm en duurzamer te maken (cf. klimaatakkoord van Parijs en doelstellingen op EU-niveau). Het is dan ook onaanvaardbaar dat het voorstel de mogelijkheid voorziet om nog nieuwe installaties te vergunnen op basis van steenkool. Zowel in het kader van het klimaatbeleid als in het kader van het luchtkwaliteitsbeleid moet op korte termijn werk gemaakt worden van een volledige uitfasering van steenkool voor stookinstallaties.

Daarnaast rekent de Vlaamse Regering o.a. op kleinschalige lokale biomassa om op korte termijn de doelstellingen te behalen. Bovenvermelde organisaties en experts wijzen erop dat het toekomstig aandeel van biomassa-installaties in de energiemix nog niet vastgelegd is. Er moet over gewaakt worden dat emissies van (kleinschalige) verbranding van biomassa zoveel als mogelijk beheerst en beperkt worden, o.a. door via ambitieuze emissienormen. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering zou onderzocht worden of de emissiegrenswaarden voor stof en NO_x voor installaties tussen 1 en 5 MW konden aangescherpt worden van respectievelijk 50 en 450 mg/Nm³ tot respectievelijk 20 en 200 mg/Nm³. Bovenvermelde organisaties en experts stellen echter vast dat de normen in Nederland en Duitsland voor deze installaties een stuk strenger zijn (Nederland: 20 en 275 Nm³ en Duitsland: gepland 20 en 300 Nm³).

Toekomstig luchtkwaliteitsplan en het NEC-programma

In de luchtkwaliteitsrichtlijnen worden voor een hele reeks pollutanten maximale concentraties van aanwezigheid in de omgevingslucht opgelegd, met het oog op bescherming van de gezondheid en van het leefmilieu. Bovenvermelde organisaties en experts benadrukken dat het bestaande beleid en zelfs de beoogde luchtkwaliteitsdoelstellingen in 2030 nog steeds leiden tot een luchtkwaliteit die een negatieve impact heeft op de humane gezondheid en op de natuur. De lange-termijn-doelstelling van de EU, nl. het naleven van de WHO-richtsnoeren inzake luchtkwaliteit, en niet overschrijden van de kritische lasten voor ecosystemen⁸, moet

⁸ Voor de acceptatie, door de Europese Unie, van de WHO-richtsnoeren inzake luchtkwaliteit als ijkpunt, zie Besluit van het Europees Parlement en de Raad inzake een nieuw algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020, "Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet", Straatsburg, 20 november 2013, overweging 15 en par. 45 en 54. Zie ook de Langetermijnvisie Vlaamse Regering: "In 2050 is de vervuiling van de binnen

ten laatste in 2050 gerealiseerd worden. De beoogde luchtkwaliteitsdoelstellingen in 2030 vormen slechts een tussenstap op weg naar deze lange-termijndoelstellingen voor 2050. Bovenvermelde organisaties en experts verwachten dat de overheid een beleid ontwikkelt dat ervoor zorgt dat de lange-termijndoelstellingen tijdig behaald worden.

Momenteel werkt de Vlaamse overheid aan een nieuw toekomstig geïntegreerd luchtkwaliteitsplan, dat zowel een emissiereductieprogramma zal bevatten in uitvoering van de nieuwe NEC-richtlijn (Nationale Emissieplafonds) als een luchtkwaliteitsplan in uitvoering van de Europese richtlijn Luchtkwaliteit. Dit geïntegreerd plan bevat beleidsopties om toekomstige luchtkwaliteitsdoelstellingen te halen en de emissieplafonds blijvend te kunnen respecteren. Om uit de set van beschikbare reductiemaatregelen een effectieve en aanvaardbare mix te selecteren, is voor elke relevante sector kennisinbreng nodig bijeengebracht door een onafhankelijke instantie, in de vorm van scenario's, betreffende de mogelijke reductiemaatregelen, de aan deze mogelijke maatregelen verbonden reductiepotentiëlen en de kosten en baten ervan. De overheid zal bij de potentiële reductiemaatregelen erop toezien dat de berekening van de externe gezondheidskosten door luchtvervuiling op zijn minst wordt weergegeven.⁹ Bovenvermelde organisaties en experts vragen om in het toekomstig luchtkwaliteitsplan specifieke maatregelen te nemen die de gevolgen van luchtverontreiniging voor gevoelige bevolkingsgroepen, zoals zwangere vrouwen en kinderen, en voor (waar relevant) werknemers in de betrokken installaties beperken.

en buitenlucht onder controle en heeft deze geen negatieve invloed meer op de luchtkwaliteit; de kritische lasten voor zuur- en stikstofdepositie worden niet meer overschreden. De luchtvervuiling door antropogene bronnen, zoals industrie, landbouw en vervoer, is drastisch teruggebracht.”

⁹ Zie bijvoorbeeld berekening in werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD (2017) 34 final, EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid, Landerapport – België, p. 20 de externe gezondheidskosten door luchtvervuiling zijn in België op meer dan 8 miljard euro/jaar geraamd en houden niet alleen rekening met de intrinsieke waarde van een gezond leven, maar ook met de directe kosten voor de economie.

De uitgangspunten en het overlegproces

Bovenvermelde organisaties en experts appreciëren het feit dat de Vlaamse overheid de stakeholders in een vroeg stadium betrokken heeft bij de omzetting van de MCP-richtlijn in VLAREM. Aan het voor advies voorgelegde voorontwerp van besluit ging intensief overleg vooraf. Bovenvermelde organisaties en experts evalueren het voorontwerp van besluit als evenwichtige en correcte omzetting van de MCP-richtlijn. De uitgangspunten die werden gehanteerd, m.n. geen versoepeling van het bestaande beleid, implementatie van BBT, het voldoen aan de beoogde luchtkwaliteitsdoelstellingen maar ook de concurrentiepositie vrijwaren worden onderschreven. Daartoe dragen de in het regeerakkoord verankerde principes van *level playing field* en *no goldplating* bij.

De herziening van de MCP-richtlijn kadert binnen het brede luchtkwaliteitsbeleid

De herziening van de MCP-richtlijn, en de omzetting ervan in VLAREM, kadert in de Europese 3-sporenaanpak van het luchtkwaliteitsbeleid. Naast de richtlijn m.b.t. de emissieplafonds (NEC) en de richtlijnen m.b.t. de luchtkwaliteit (2008/50 en 4e dochterrichtlijn) levert de MCP-richtlijn een bijdrage aan de verbetering van de luchtkwaliteit door een verstrenging van de normering van de middelgrote stookinstallaties (*medium combustion plants*). Deze richtlijn maakt deel uit van een reeks richtlijnen die allen brongerichte maatregelen vooropstellen: IED, LCP, *ecodesign* en mobiele bronnen. Het advies over dit voorontwerp van besluit moet de scope dan ook juist leggen en mag niet de indruk wekken alsof hier een voorafname gebeurt op het toekomstige luchtkwaliteitsbeleid.

Emissiegrenswaarden in perspectief

Bovenvermelde organisaties en experts merken op dat normen die in andere Lidstaten gehanteerd worden niet zonder meer vergeleken kunnen worden. Verschillen in kenmerken van de regio, wijze van handhaving, afwijkingsmogelijkheden, ondersteuningsmaatregelen enz. maken bepaalde normen in lidstaten haalbaar en in andere lidstaten niet. Het louter vergelijken van normen kan leiden tot een landencompetitie zonder dat alle spelregels gekend zijn.

Ook de regeling van de overgangstermijnen zoals we die in Vlaanderen kennen, moet in dit perspectief geplaatst worden. Vlaanderen faseert als het ware bestaande installaties uit door de oude normen voor deze installaties te behouden en de normen voor nieuwe installaties te verstrengen. Deze werkwijze draagt bij tot de rechtszekerheid en een gezond investeringsklimaat. Ze wordt dan ook expliciet gesteund door bovenvermelde organisaties en experts.

Wat het halen van de toekomstige luchtkwaliteitsdoelstellingen en de emissieplafonds betreft wordt gepleit om uit de beschikbare reductiemaatregelen een effectieve en aanvaardbare mix te selecteren waarvoor dan kennisinbreng nodig

is. Volgens bovenvermelde organisaties en experts mag daarbij niet uit het oog verloren worden dat desgevallend bij het onderzoek naar de noodzaak van de invoering van bijkomend beleid eerst en vooral nagegaan moet worden voor welke pollutanten in het kader van de luchtkwaliteitsdoelstellingen en emissieplafonds bijkomende maatregelen nodig zijn (indien bijvoorbeeld bepaalde Europese milieukwaliteitsnormen of emissieplafonds niet gehaald worden) en welke emissiebronnen daartoe de grootste bijdrage leveren.

Voka wenst hierbij te benadrukken dat de industrie de laatste jaren al heel wat inspanningen heeft geleverd om de uitstoot van schadelijke stoffen terug te dringen. Voor de industrie is toepassing van de best beschikbare technieken, dan ook het uitgangspunt. Boerenbond wijst op de belangrijke dalingen van ammoniakemissies die de landbouwsector de voorbije jaren realiseerde o.m. in de emissiestadia 'stal' en 'uitrijden van dierlijke mest'. Met het beleid dat de overheid op dit vlak voert sedert de jaren 2000 worden wel degelijk resultaten geboekt. Ook voor de landbouwsector is toepassing van de best beschikbare technieken dan ook het uitgangspunt.

Bovenvermelde organisaties en experts betreuren de eerder negatieve teneur m.b.t. de verbranding van biomassa. Een specifieke technologie uitsluiten is niet de juiste manier om de ambitieuze doelstellingen inzake hernieuwbare energie op efficiënte wijze te behalen, zeker niet binnen de Vlaamse geografie. Dit is met andere woorden een evenwichtsoefening waarbij het behalen van Europese hernieuwbare energiedoelstellingen moeilijker kan worden door het luchtkwaliteitsbeleid.

Transitie naar meer duurzame stookinstallaties

Er wordt opgemerkt dat rekening gehouden moet worden met het feit dat de transitie naar meer duurzame stookinstallaties, op installatieniveau een groot reductiepotentieel kan hebben. Daarbij moet echter ook steeds rekening gehouden worden met de inschatting van het reductiepotentieel op sectorniveau of zelfs op Vlaams niveau in het perspectief van alle emissiebronnen.

Als voorbeeld wenst de land- en tuinbouwsector er op te wijzen dat de aansluiting van land- en tuinbouwbedrijven op het aardgasnet, omwille van de eerder afgelegen ligging (afstand tot het aardgasnet op het juiste drukniveau in functie van het vereiste vermogen van de stookinstallatie) in beginsel niet altijd mogelijk is. Netuitbreidingen zijn zeer duur en worden doorgerekend naar de exploitant. Dit maakt de keuze voor aardgas als meer duurzame brandstof voor heel wat land- en tuinbouwbedrijven financieel onhaalbaar. Het alternatief van het verbranden van biomassa wordt maatschappelijk in vraag gesteld, o.m. wegens de emissieproblematiek, waardoor het vandaag door de exploitanten niet als een duurzaam en toekomstgericht alternatief wordt beschouwd. Omschakelen naar lichte stookolie genereert niet alleen een sterk kostenverhogend effect op bedrijfsniveau, het draagt ook in mindere mate bij tot een vermindering van de emissies op installatieniveau. Om het potentieel van een evolutie naar meer duurzame stookinstallaties mogelijk te maken, wordt de vraag gesteld naar een

flankerend beleid vooral vanuit het gegeven dat bestaande glastuinbouwbedrijven niet eenvoudig herlocaliseerbaar zijn.