

Advies

Besluit diepe ondergrond

Brussel, SERV, 29 april 2011

Brussel, Minaraad, 28 april 2011

Adviesvraag: Ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de diepe ondergrond en tot wijziging van diverse besluiten
Adviesvrager: Joke Schauvliege, Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur
Ontvangst adviesvraag: 28 maart 2011
Adviestermijn: 30 kalenderdagen

Goedkeuring dagelijks bestuur SERV: 29 april 2011
Bekrachtiging SERV-raad: 11 mei 2011
Goedkeuring Minaraad: 28 april 2011

Mevrouw Joke Schauvliege
Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur
Koolstraat 35

B-1000 Brussel

Contactpersoon

Peter Van Humbeeck

pvhumbeeck@serv.be

Elise Barbé

Elise.barbe@minaraad.be

ons kenmerk

SERV_BR_besluitdiepeondergrond_PVHit_

Brussel

29 april 2011

Adviesvraag ontwerpbesluit diepe ondergrond

Mevrouw de minister

Op 28 maart 2011 vroeg u de SERV en de Minaraad om advies over een ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de diepe ondergrond en tot wijziging van diverse besluiten.

Bijgevoegd vindt u het gezamenlijke advies van de beide raden. Daarin vragen zij onder meer om de regeling van de vergoedingen die de houder van een winningsvergunning moet betalen aan het Vlaamse Gewest nader wordt bekeken. Er moet tevens worden nagegaan of geen administratieve lastenverlaging mogelijk is door sommige procedures en administratieve voorschriften te vereenvoudigen. Ook de afstemming met de MER-reglementering vergt verdere verduidelijking. Meer toelichting bij deze en andere opmerkingen vindt u in het advies.

Wij hopen, mevrouw de minister, u hiermee van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,

Caroline Copers
Voorzitter SERV

Marc Van Den Bosch
Voorzitter Minaraad

Advies

1. Inleiding

Op 28 maart 2011 ontvingen SERV en Minaraad een adviesvraag van de Vlaamse minister bevoegd voor Leefmilieu over een ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de diepe ondergrond en tot wijziging van diverse besluiten.

Dit besluit regelt de uitvoering en inwerkingtreding van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de diepe ondergrond. Dat decreet bevat regels voor het opsporen en het winnen van koolwaterstoffen enerzijds (nieuwe omzetting van richtlijn 94/22/EG ingevolge een ingebrekestelling) en voor geologische opslag van koolstofdioxide anderzijds (omzetting van richtlijn 2009/31/EG). Het ontwerpbesluit bevat voornamelijk nadere procedurele regels voor het opsporen en het winnen van koolwaterstoffen (plannen, vergunningen, vergoedingen). Daarnaast bevat het ontwerpbesluit diverse wijzigingen aan andere besluiten die noodzakelijk zijn voor de volledige omzetting van de voormelde richtlijnen, en die noodzakelijk zijn voor de afstemming met de bestaande milieuvergunningreglementering. Tot slot regelt het ontwerpbesluit de handhaving van het decreet en van de uitvoeringsbesluiten ervan via een wijziging van het Vlaams Milieuhandhavingsbesluit (aanpassing van de lijsten van de zgn. milieu-inbreuken).

Het ontwerpbesluit voorziet dus niet in nadere regels betreffende vergunningen voor geologische opslag van koolstofdioxide. De Vlaamse regering wijst erop dat momenteel de expertise om doeltreffende en gedetailleerde nadere regels over de geologische opslag van koolstofdioxide op te stellen, niet voorhanden is. Zij verkiest daarom enige terughoudendheid aan de dag te leggen en de eigen regelgeving af te stemmen op de wijze waarop de landen die de voortrekkers zijn inzake deze nieuwe technologie (Nederland, het Verenigd Koninkrijk...) deze richtsnoeren in hun nationale wetgeving implementeren. Wel bevat het ontwerpbesluit een regeling voor het voorzien van CO₂-opslaglocaties, CO₂-transportfaciliteiten en CO₂-afvang.

Zoals vermeld in de nota aan de Vlaamse regering, werd tegelijk met het ontwerpbesluit een bepaling opgenomen in het voorontwerp van programmadecreet bij de begrotingscontrole 2011. Die bepaling heeft tot doel de inkomsten uit de financiële zekerheden, bijdragen en vergoedingen die volgens het decreet betreffende de diepe ondergrond rusten op houders van een vergunning voor het winnen van koolwaterstoffen en op houders van een opslagvergunning voor de geologische opslag van koolstofdioxide toe te wijzen aan het fonds voor Landinrichting en Natuurlijke rijkdommen. Daardoor zullen de middelen worden aangewend voor studies en eventueel later te betalen schadevergoedingen in het kader van de valorisatie van de diepe ondergrond, en voor het dekken van de kosten in hoofde van het Vlaamse Gewest nadat de verantwoordelijkheid voor een opslaglocatie is overgedragen.

2. Bemerkingen

1. SERV en Minaraad brachten elk advies uit over het voorontwerp van het decreet betreffende de diepe ondergrond. Daarin hebben zij hun standpunten geformuleerd ten aanzien van het decreet en ten aanzien van afvang en opslag van CO₂. De raden verwijzen hiervoor dan ook naar hun respectievelijke **vroegere adviezen** van 21 januari 2009 en 23 januari 2009¹. Bijgevolg wordt het voorliggende advies beperkt tot enkele bemerkingen bij de regeling die in het ontwerpbesluit wordt voorgesteld.

2. Art. 13 van het ontwerpbesluit bevat de nadere **regeling van de vergoedingen** die de houder van een winningsvergunning moet betalen aan het Vlaamse Gewest.

Volgens art. 27 het decreet moet het tarief van de jaarlijkse vergoeding ten minste 2% en ten hoogste 20% van de gemiddelde marktwaarde van de in de voorbije winningsperiode gewonnen hoeveelheid koolwaterstoffen bedragen². De vergoeding moet worden gezien als een soort belasting (retributie) voor de winning van koolwaterstoffen die eigendom zijn van het Vlaamse Gewest. In het ontwerpbesluit wordt voorgesteld om te werken met oplopende tariefvorken afhankelijk van de gewonnen hoeveelheid koolwaterstoffen. Uiteindelijk bepaalt de Vlaamse regering op het moment van het verlenen van de winningsvergunning het werkelijke tarief, rekening houdend met enkele principes die in het ontwerpbesluit zijn opgenomen (progressief tarief, geen discriminatie...).

De raden vragen dat deze regeling nader wordt bekeken. Er lijkt immers geen relatie te zijn tussen de vergoeding die moet worden betaald en de gemaakte kosten voor het winnen van de koolwaterstoffen (terwijl een raming van die kosten wel moet worden verstrekt op het moment van de aanvraag van een winningsvergunning, zie art. 5 § 1 5° en art. 10 §2 10°). Er moet nochtans worden vermeden dat de vergoeding te hoog ligt en zo de winning van koolwaterstoffen ontmoedigt, of te laag ligt waardoor houders van een winningsvergunning overmatige winsten kunnen opstrijken met de exploitatie van collectieve eigendommen. Het is bovendien onduidelijk op basis waarvan het percentage van de vergoeding zal of kan worden bepaald, nota bene op het moment van het verlenen van de winningsvergunning wanneer er grote onzekerheid kan zijn over de toekomstige marktwaarde of over de kosten die zullen worden gemaakt voor het winnen van de koolwaterstoffen.

3. Verder stellen de raden vast dat volgens het voorontwerp van programmadecreet bij de begrotingscontrole 2011, alle ontvangsten voortvloeiend uit de toepassing van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de diepe ondergrond zouden worden toegewezen aan het **Fonds voor Landinrichting en Natuurlijke rijkdommen**, voor al wat kan dienen in het raam van het beleid inzake de verwezenlijking van de eindafwerking van ontginningsgebieden overeenkomstig het oppervlaktedelfstoffendecreet, de verplichtin-

¹ Zie <http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/pdfpublicaties/1461.pdf> en <http://www.minaraad.be/adviezen/2009/decreet-diepe-ondergrond/09-03-advies-diepe-ondergrond.pdf/download> of <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2008-2009/g2164-1.pdf>

² In het decreet wordt verduidelijkt dat een winningsperiode start op de dag van het besluit van de Vlaamse Regering waarbij de winningsvergunning verleend is, en nadien op elke verjaardag daarvan, en telkens één jaar duurt.

gen van het Vlaamse Gewest in uitvoering van het decreet betreffende de diepe ondergrond, ruilverkaveling van landeigendommen en landinrichting (waarbij de effectieve ontvangsten uit gestelde zekerheden enkel aangewend kunnen worden voor uitgaven waarvoor de financiële zekerheden gesteld werden). Dit wordt ook toegelicht in de nota aan de Vlaamse regering bij het voorliggende ontwerpbesluit. De raden begrijpen dat dit zo wordt geregeld voor de financiële zekerheden en bijdragen bedoeld in art. 18, art. 57 en art. 58 van het decreet betreffende de diepe ondergrond. Voor deze financiële zekerheden en bijdragen is er immers een duidelijke relatie met de eventuele kosten die het Vlaamse Gewest kan hebben bij nalatigheid van de exploitant als gevolg van de aansprakelijkheid voor de schade door bodembeweging, de verwijdering van opgetrokken gebouwen en installaties, de uitvoering van de verplichtingen van de opslagvergunning, en corrigerende maatregelen bij significante onregelmatigheden of lekkages, of de kosten die het Vlaamse gewest nog kan hebben na de overdracht van de verantwoordelijkheid van een opslaglocatie, d.w.z. nadat ze een opslaglocatie heeft afgesloten of na intrekking van een opslagvergunning. Voor de vergoedingen van art. 27 van het decreet betreffende de diepe ondergrond lijkt die relatie er minder of niet te zijn. De raden vragen dan ook dat zou worden bekeken of en zo ja hoeveel van de inkomsten uit die vergoedingen moeten worden toegewezen aan het Fonds voor Landinrichting en Natuurlijke rijkdommen.

4. Wat de voormelde **financiële zekerheden** betreft, bevat het ontwerpbesluit geen nadere regels. In de nota aan de Vlaamse regering wordt vermeld dat dit zal gebeuren via een tweede uitvoeringsbesluit. De raden wijzen erop dat de te stellen financiële zekerheden voldoende moeten zijn om te waarborgen dat alle kosten kunnen worden gedekt in het geval de vergunninghouder zijn verplichtingen niet zou nakomen. Conform het decreet, wordt de financiële zekerheid terugbetaald nadat de vergunninghouder al zijn verplichtingen is nagekomen. Om de kosten voor (potentiële) vergunninghouders van het stellen van financiële zekerheden te beperken, suggereren de raden dat wordt onderzocht op welke wijze dit concreet gebeurt. Zo kan fondsvorming aangewezen zijn.

5. Het decreet bevat bepalingen voor de **aanduiding van gebieden** die in aanmerking komen als opslaglocatie voor koolstofdioxide en van gebieden waarvoor een aanvraag kan worden ingediend voor een vergunning voor de opsporing of de winning van koolwaterstoffen. De raden menen dat meer duidelijkheid nodig is over de wijze waarop die aanduiding zal gebeuren, rekening houdend met de bekommernissen dat deze selectie na afweging van de risico's en ten opzichte van andere vormen van gebruik van de ondergrond en de bovengrond. In elk geval moet de aanduiding op transparante wijze en na inspraak gebeuren.

6. Het ontwerpbesluit bevat een hele reeks administratieve verplichtingen. In de nota aan de Vlaamse regering wordt gesteld dat die administratieve van dezelfde grootteorde zijn als de **administratieve lasten** in het kader van de besluiten die via het voorliggende ontwerp van besluit worden opgeheven, en er per saldo dus geen impact op de administratieve lasten is. De raden vragen niettemin dat wordt nagegaan of geen administratieve lastenverlaging mogelijk is door sommige procedures en administratieve

voorschriften te vereenvoedigen. Zo bevat het ontwerpbesluit op een zevental plaatsen de verplichting om een aangetekende zending te gebruiken. Wellicht is dat niet steeds even nodig of zinvol.

Het ontwerp bevat ook een lange lijst van documenten die bij een vergunningsaanvraag moeten worden gevoegd. Ook die lijst wordt best nogmaals nagekeken. Zo lijkt art. 5 §1 8° in tegenspraak met de filosofie van het decreet betreffende de eenmalige gegevensopvraging. Volgens art. 5 §1 8° moet de aanvrager van een vergunning immers zelf voor het gebied waarop de aanvraag slaat, en tien kilometer daarbuiten, een overzicht geven van alle vergunningen verleend in het kader van hoofdstuk III van het decreet van 8 mei 2009, en van alle vergunningen verleend in het kader van de wet van 18 juli 1975 betreffende het opsporen en exploiteren van ondergrondse bergruimten in situ voor het opslaan van gas, en van alle bergingen van radioactief afval. Bovendien moet worden opgemerkt dat volgens art. 5 §2 de minister op elk moment (?) aanvullende informatie kan vragen als hij/zij dat voor de beoordeling van de aanvraag noodzakelijk acht.

Daarnaast merken de raden op dat naast de opsporings- en winningsvergunningen nog andere vergunningen nodig zullen zijn en procedures moeten worden gevolgd vooraleer men kan overgaan tot opsporing of winning van koolwaterstoffen. Zo zijn winningsactiviteiten ook milieuvergunningsplichtige activiteiten, zal vaak een MER nodig zijn en zal voor sommige installaties ook een stedenbouwkundige vergunning nodig zijn. Het ontwerpbesluit bevat overigens wijzigingen aan Vlarem om de winning en opsporing van koolwaterstoffen via de milieuvergunning te reglementeren. Ook hier is wellicht een verdere administratieve vereenvoudiging mogelijk. Ter inspiratie kan worden verwezen naar het voorbeeld van het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten. Daarin heeft de Vlaamse Regering een éénloketfunctie voorzien ten behoeve van de aanvragen voor en de informatieuitwisseling over goedkeuringen, machtigingen, vergunningen en subsidies voor werken en handelingen in het kader van een Brownfieldproject dat het voorwerp uitmaakt van een Brownfieldconvenant (art. 12). Verder is in art. 13 van dat decreet voorzien in de mogelijkheid van onderlinge afstemming van de goedkeuringsprocedures.

7. Volgens art. 5 §1 7° moet aan bij een aanvraag voor een vergunning voor het opsporen en het winnen van koolwaterstoffen een nota worden toegevoegd, met daarin een beschrijving van de impact van de geplande activiteiten op het milieu en de boven- en ondergrondse omgeving, en een beschrijving van de middelen die zullen worden aangewend om die impact tot een minimum te beperken. De nota aan de Vlaamse regering stelt terzake dat dergelijke nota niet mag verward worden met een milieueffectenrapport, en “wellicht minder omvattend zal zijn dan een milieueffectenrapport”. De raden menen dat het wenselijk is dat meer in detail toelichting wordt gegeven bij de **afstemming met de MER-reglementering**. Zo is er de vraag of en zo ja in welke gevallen de aanvraag van dergelijke vergunning MER-plichtig is, en op welke wijze de afstemming tussen de nota/MER in het kader van deze vergunningsplicht zal gebeuren met de eventuele MER-plicht in het kader van de milieuvergunningsreglementering.

8. Hoewel het ontwerpbesluit niet in nadere regels voorziet voor vergunningen voor geologische opslag van koolstofdioxide, wordt in het besluit in uitvoering van de richtlijn 2009/31/EG een aantal bepalingen inzake **CO₂-afvang en -opslag** ingevoegd.

Zo wordt artikel 33 van de richtlijn omgezet. Dat artikel luidt als volgt: *“1. De lidstaten zorgen ervoor dat de exploitanten van alle stookinstallaties met een nominaal elektrisch vermogen van 300 megawatt of meer waarvan de oorspronkelijke bouwvergunning of, bij gebrek aan een dergelijke procedure, de oorspronkelijke exploitatievergunning is verleend na de inwerkingtreding van Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van koolstofdioxide, hebben nagegaan of aan de volgende voorwaarden is voldaan: (1) dat er geschikte opslaglocaties voorhanden zijn; (2) dat de bestaande transportfaciliteiten in technisch en economisch opzicht haalbaar zijn; (3) dat zij in technisch en economisch opzicht geschikt zijn om voor CO₂-afvang te worden aangepast. 2. Als aan de voorwaarden in lid 1 is voldaan, ziet de bevoegde autoriteit erop toe dat geschikte ruimte op de locatie van de installatie wordt vrijgemaakt om CO₂ af te vangen en te comprimeren. De bevoegde autoriteit bepaalt op basis van de in lid 1 bedoelde beoordeling en andere beschikbare informatie of aan deze voorwaarden is voldaan, in het bijzonder ten aanzien van de bescherming van het milieu en de volksgezondheid”*. In het besluit wordt dit geregeld via wijzigingen aan Vlarem in art. 17, art. 20 en art. 23. De raden vragen dat in het ontwerpbesluit duidelijker wordt aangegeven dat het gaat om drie voorwaarden die samen moeten vervuld zijn.

Art. 18 van het ontwerpbesluit bevat wijzigingen aan de Vlaremindexlijst. Op boringen na worden alle nieuwe subrubrieken die te maken hebben met installaties voor de winning van koolwaterstoffen, voor opslag van CO₂ of voor afvang van CO₂ ingedeeld in klasse 1. De raden begrijpen dat dit voorlopig zo wordt geregeld, maar gaan ervan uit dat op termijn een verdere differentiatie aangewezen kan zijn. Zo lijkt het niet nodig dat kleinere installaties die willen aansluiten op reeds aanwezige installaties of pijpleidingen voor opslag of afvang van CO₂ steeds onder klasse 1 zouden vallen. Verder vragen de raden dat wordt bekeken of voor de bedoelde inrichtingen de mogelijkheid van het verlenen van een Tijdelijke Vergunning (cf. Vlarem) niet wenselijk kan zijn.