

SCHRIFTELIJKE VRAAG

nr. 199

van **MIEKE SCHAUVLIEGE**

datum: 24 november 2021

aan **ZUHAL DEMIR**

VLAAMS MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

Stikstofarrest - Rechtszekerheid ministeriële instructie

In mei 2021 werd een ministeriële instructie uitgevaardigd, met als doel tegemoet te komen aan het stikstofarrest van februari 2021 in afwachting van een definitief PAS-kader (PAS: Programmatische Aanpak Stikstof).

Onder andere in de beslissing over de geplande gascentrale in Vilvoorde, uitgebaat door Engie Electrabel, blijkt dat er grote verwarring heerst over de interpretatie van de ministeriële instructie en ook hoe omgegaan moet worden met het opleggen van bijzondere milieuvoorwaarden.

In de ministeriële instructie wordt een onderscheid gemaakt tussen de dalende trend van stikstofoxides (NOx) en de al lange tijd gestagneerde ammoniak(NH3)emissies.

Op basis hiervan wordt een beoordelingskader geschapen voor NOx, waarbij nog met drempelwaarden gewerkt wordt, en een strenger kader voor ammoniak, waarbij telkens een individuele beoordeling moet gebeuren en waarbij desgevallend een passende beoordeling moet gemaakt worden.

De dalende trend voor NOx-emissies heeft onder andere te maken met het Luchtbeleidsplan 2030, waarin beschreven wordt hoe NOx reducerende maatregelen moeten genomen worden (zogenaamde DeNOx), hoe de kosteneffectiviteit ervan bepaald kan worden en hoe deze getoetst moet worden.

1. Het Luchtbeleidsplan 2030 schrijft voor om in DeNOx-installaties te voorzien als die kosteneffectief zijn. In casu is selective catalytic reduction (SCR) de beste beschikbare techniek (BBT), zoals ook verschillende malen in het Luchtbeleidsplan vermeld.

- a) Gaat de minister akkoord met de stelling dat het gebruik van SCR-techniek, zoals beschreven in het Luchtbeleidsplan 2030, ertoe leidt dat de totale impact op stikstofemissies en de globale impact op stikstofdepositie verkleint?

Zo niet, waarom is deze techniek dan als BBT beschreven en wordt het gebruik ervan door het Luchtbeleidsplan opgelegd indien deze kosteneffectief blijkt?

Zo ja, klopt het dat bij het gebruik van deze technologie wel nog moet gekeken worden naar de lokale effecten door verschillen in depositiesnelheid tussen NOx en ammoniak?

- b) Als deze lokale impact met het gebruik van SCR niet leidt tot significante effecten, dient SCR dan als techniek toegepast te worden om de totale stikstofemissies te beperken?
2. In verleende vergunningen op basis van de ministeriële instructie wordt echter waargenomen dat installaties die een aanvraag doen met deze DeNOx-installaties onvergundbaar blijken, terwijl die zonder SCR wel vergundbaar zijn.
- Hoe spoort de toepassing van BBT om NOx-emissies omlaag te brengen, zoals gestipuleerd in '8c schematische voorstelling' van de ministeriële instructie en het Luchtbeleidsplan 2030, met ministeriële beslissingen waarbij wordt gesteld dat het volgen van deze BBT en daarmee gepaard gaande emissies niet overeenstemmen met de ministeriële instructie?
3. In de ministeriële instructie wordt in een voetnoot gesteld dat 'bepaalde belangrijke maatregelen voor de reductie van NOx mogelijk leiden tot beperkte toename van ammoniak'. Het gaat hierbij dan typisch over de toepassing van een BBT SCR. Hierbij lijkt het te gaan over een feitelijke vaststelling dat een gedaalde impact op stikstofemissies door het gebruik van SCR wel gepaard gaat met een toegenomen uitstoot van NH₃. Dit is inderdaad inherent verbonden aan de SCR-techniek die wordt opgelegd. Er bestaat heel wat discussie over de toepassing van deze voetnoot, zoals blijkt uit adviezen op vergunningsaanvragen en ministeriële besluiten. Uit voorgaande beslissingen moet blijken dat het woord 'beperkt' in deze voetnoot in voorwaardelijke zin moet gelezen worden.
- a) Wat is de drempel om te oordelen of 'bepaalde belangrijke maatregelen voor de reductie van NOx' wel of niet leiden tot een beperkte toename van ammoniak? Wordt hiervoor een objectieve drempel gehanteerd?
- b) Op basis van welke gegevens werd deze drempel bepaald?
- c) Kan de minister dit uitdrukken in vuilvracht of procent toename van stikstofdepositie van de kritische depositiewaarde?
- d) Als er een drempel bestaat, waarom werd die dan niet opgenomen in de ministeriële instructie? Zorgt het ontbreken van een expliciete drempel in de ministeriële instructie niet voor een minder rechtszeker kader?
4. Volgend op deelvraag 3: als, zoals in bepaalde beslissingen, de toename van ammoniak omwille van bepaalde belangrijke maatregelen voor de reductie van NOx als niet beperkt wordt beoordeeld, lijkt het logisch om het tussentijds kader voor ammoniak-emissies toe te passen (punt 9 van de ministeriële instructie). Hierin lezen we "Om voormelde redenen dient in afwachting van een definitief PAS-kader voor wat betreft de ammoniakdeposities veroorzaakt door veehouderijen en mestverwerkingsinstallaties steeds een individuele beoordeling te worden gemaakt, waarbij desgevallend een passende beoordeling moet worden gemaakt. Hierbij wordt benadrukt dat bij ieder vergunningsproject maximaal moet worden ingezet op ammoniakreducties, minstens door de inzet van ammoniakemissiearme stalsystemen en maatregelen uit de PAS-lijst". Er wordt enkel verwezen naar minstens de inzet van bepaalde stalsystemen of maatregelen voorgesteld door het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO). Het is duidelijk dat dit kader niet kan worden toegepast door installaties die gebruikmaken van bepaalde belangrijke maatregelen voor de reductie van NOx die leiden tot niet-beperkte toename van ammoniak.
- a) Wat is de reden dat enkel technieken voor ammoniakemissiereductie voor de landbouw zijn opgenomen in de ministeriële instructie?

- b) Waarom zijn er geen maatregelen opgenomen in de ministeriële instructie die moeten gevolgd worden voor "niet-beperkte" ammoniakemissies van inrichtingen in andere sectoren dan de landbouw?
 - c) Gaat de minister ermee akkoord dat het ontbreken van specificatie voor ammoniakemissies in andere sectoren dan landbouw leidt tot een belangrijke onzekerheid en voor onduidelijkheid zorgt over wat volgens de ministeriële instructie moet gebeuren voor inrichtingen die niet tot de landbouw behoren en die ammoniakemissies hebben? Temeer wanneer er een voetnoot bestaat die het bestaan van stikstofreducerende maatregelen waarbij ammoniakemissies vrijkomen benoemt en stelt deze volgens het NOx-kader te behandelen?
5. Als omwille van NOx of NH3 of gecombineerde emissies onduidelijk is hoe de ministeriële instructie moet worden toegepast, is het dan de bedoeling om terug te vallen op een dossier-per-dossier beoordeling? Dit lijkt alleszins zo voorzien in '1 inleiding' van de ministeriële instructie:
- "Deze richtlijnen kunnen niet steeds mechanisch worden toegepast. De beoordeling terzake ligt, dossier per dossier, steeds bij de adviesverlenende instantie. Bij twijfel omtrent het significant karakter van de effecten moet een individuele passende beoordeling worden opgemaakt een passende beoordeling moet opgesteld worden en deze concludeert dat er geen significante effecten op speciale beschermingszone wordt verwacht"
- a) Als er in dit geval een passende beoordeling wordt opgemaakt, die concludeert dat er geen significante effecten worden verwacht en die bevestigd wordt door de adviesverlenende instantie, gaat de minister dan akkoord dat de ministeriële instructie gevolgd wordt?
 - b) Een dossier-per-dossier benadering is verdedigbaar zolang het niet zorgt voor willekeur.
- Betekent een dossier-per-dossier beoordeling dan dat gekeken wordt naar de impact op de meest geïmpacteerde omliggende natuur? Verwijst dit naar de bijdrage tot de volledige jaarlijkse vuilvracht in Vlaanderen? Welk overwegingskader wordt toegepast bij een dossier-per-dossier beoordeling?
6. a) Als een exploitant via een wijzigingsverzoek (artikel 30, Omgevingsvergunningsdecreet) of een gefundeerde aanvullende nota een engagement uitspreekt om bepaalde emissies te verminderen, via het optimaliseren van bepaalde zuiveringstechnieken, vindt de minister het dan gangbaar om deze engagementen mee in rekening te brengen bij de beoordelingen en deze als bijzondere milieuvoorwaarde op te leggen?
- b) In het geval het gaat om meetbare, en dus handhaafbare voorwaarden, komt dit het milieu altijd ten goede en is het aan de exploitant om erop toe te zien dat de door zichzelf voorgestelde engagementen, wanneer ingeschreven in de bijzondere milieuvoorwaarden, worden nageleefd. In recente beslissingen bleek bovenstaande manier van werken echter niet toepasbaar en werd niet overwogen om door een exploitant voorgestelde strengere milieuvoorwaarden toe te passen.
- Waarom niet?
7. Als projecten veel in het werk stellen om op voorhand maximaal overleg te plegen met de administratie en alle adviesinstanties en uiteindelijk ook quasi enkel (voorwaardelijk) gunstige adviezen krijgen, zien we dat vaker dan zeldzaam de vergunningverlener uiteindelijk toch beslist niet te vergunnen.

- a) Hoe spoort dit met het principe 'sneller waar het kan, beter waar het moet' dat deze regering in vergunningverlening wil toepassen?
- b) Zijn de instructies en richtlijnen die aan de adviesverlenende instanties die onder het Vlaamse niveau vallen dan wel duidelijk genoeg?
- c) Hoe verklaart de minister het niet zelden ingaan tegen de positieve adviezen van de eigen administratie in de vorm van het advies van de Gewestelijke Omgevingsvergunningscommissie (GOVC)?

ANTWOORD

op vraag nr. 199 van 24 november 2021

van **MIEKE SCHAUVLIEGE**

1. De toepassing van DeNOx-installaties kan leiden tot een verminderde NOx-uitstoot, maar stoot hierbij wel extra ammoniak uit. De toepassing van deze techniek dient derhalve te worden getoetst aan de normen inzake de luchtkwaliteit én de impact op de speciale beschermingszones: niet enkel de stikstofemissies maar ook de effecten van de stikstofdeposities dienen te worden beoordeeld in het kader van een vergunningsaanvraag.
2. De bewering dat vergunningen die aanvraag doen met DeNOx-installaties onvergundbaar zijn en die zonder SCR wel, klopt niet. Elk dossier moet individueel bekeken worden en concreet worden beoordeeld.
Voor het overige wordt verwezen naar het antwoord op vraag 1.
3. De ministeriële instructie moet de periode overbruggen tot de definitieve PAS. Dit kader is streng maar noodzakelijk. De huidige ministeriële instructie vraagt om omzichtig om te gaan met de vergunningverlening wanneer er bijkomende impact kan zijn. Zoals ook in de instructie staat, kunnen deze richtlijnen niet steeds mechanisch worden toegepast. Het is aan de aanvrager om in zijn aanvraagdossier op een voldoende manier aan te tonen dat de impact op de habitats aanvaardbaar blijft.
In de definitieve PAS kan dienaangaande desgevallend een normatief kader worden uitgewerkt.
In het huidige kader dient de impact hoe dan ook op een individuele en concrete wijze te worden beoordeeld, één en ander conform de vereisten van artikel 36ter van het Natuurdecreet.
4. Van alle binnenlandse emissies, hebben de NH₃-emissies, hoofdzakelijk afkomstig vanuit sector landbouw, de grootste bijdrage tot de depositie en tot de overschrijding van de KDW in de habitatrichtlijngebieden. Daarbij constateren we dat de afname van ammoniakuitstoot in Vlaanderen die ingezet was sinds 1990, sinds 2007/2008 gestagneerd is. Het is daarom ook logisch dat in de ministeriële instructie grotere omzichtigheid aan de dag wordt gelegd.
Omdat ammoniak sneller dan NOx uit de atmosfeer verdwijnt via droge depositie en omzetting naar fijn stof, draagt de Vlaamse uitstoot van ammoniak véél meer bij tot de depositie van stikstof in Vlaanderen dan de Vlaamse NOx-emissies. In 2018 werd 34 % van de Vlaamse ammoniakuitstoot in Vlaanderen afgezet, terwijl dit voor de NOx uitstoot 9,5 % bedroeg.
Door het effect van lokale emissiebronnen, in het bijzonder van ammoniak, is de depositie zeer ongelijk gespreid in Vlaanderen. In 2018 situeren de hogere deposities zich voornamelijk in landbouwintensieve gebieden in West-Vlaanderen, het noorden van Antwerpen en in beperktere mate het noorden van Oost-Vlaanderen. Wanneer wordt ingezoomd op de stikstofdepositie in de Habitatrichtlijngebieden, blijkt dat ook de grote bijdrage van ammoniak tot de depositie en tot de overschrijding van kritische depositiewaarden (KDW) in deze gebieden.
Voor het overige wordt verwezen naar de antwoorden *supra*.
5. Er wordt verwezen naar de antwoorden *supra*.

6. De ministeriële instructie verwijst uitdrukkelijk naar de mogelijkheid tot het toepassen van een wijzigingsverzoek. Bij de toepassing van een wijzigingsverzoek dienen uiteraard de wettelijke vereisten te worden nageleefd.
De vraagsteller kan de redenen om al dan niet rekening te houden met bepaalde 'engagementen' lezen in de weigeringsbeslissing waarnaar op impliciete doch duidelijke wijze wordt verwezen. De redengevingen dienaangaande zijn afdoende gemotiveerd en afdoende. Voor het overige wens ik niet in te gaan op individuele beslissingen in vergunningsdossiers. Desgevallend zal de Raad voor Vergunningsbetwistingen zich uitspreken over de wettigheid ervan.
7. Het afleveren van weigeringsbeslissing biedt m.i. meer rechtszekerheid dan een juridisch dubieuze vergunningsbeslissing die daarna wordt vernietigd.
De adviezen die worden verleend in het kader van een vergunningsprocedure zijn in principe niet-bindend, zodat de vergunningverlenende overheid hier – gemotiveerd – van kan afwijken.