
527

Besluit van 8 oktober 2005, houdende wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (implementatie IPPC-richtlijn en EG-inspraakrichtlijn)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, van 8 juni 2005, nr. MJZ2005122121, Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Gelet op de richtlijn (EG) nr. 96/61 van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257), de richtlijn nr. 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EG en 96/61/EG (PbEU L 156), op de artikelen 8.5, 8.11, vierde lid, en 8.22, derde lid, van de Wet milieubeheer en artikel 7, vijfde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en op artikel III van de wet van 16 juli 2005 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat) (Stb. 2005, 432);

De Raad van State gehoord (advies van 26 augustus 2005, nr. W08.05.0220/V);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, van 5 oktober 2005, nr. MJZ2005187193, Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer wordt gewijzigd als volgt:

A

Aan artikel 5.1, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel I door een punt-komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

m. voor zover het betreft inrichtingen waartoe gpbv-installaties behoren: een beknopte beschrijving van de belangrijkste door de aanvrager bestudeerde alternatieven, voor zover deze bestaan.

B

Na hoofdstuk 5 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 5a. Bepaling beste beschikbare technieken

Artikel 5a.1

1. Het bevoegd gezag, dan wel, in gevallen waarin een vergunning krachtens artikel 1 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren is aangevraagd, het bestuursorgaan dat bevoegd is die vergunning te verlenen, betreft bij de bepaling van de voor een inrichting, onderscheidenlijk met betrekking tot een lozing in aanmerking komende beste beschikbare technieken, rekening houdend met de voorzienbare kosten en baten van maatregelen, en met het voorzorg- en het preventiebeginsel:

- a. de toepassing van technieken die weinig afvalstoffen veroorzaken;
- b. de toepassing van minder gevaarlijke stoffen;
- c. de ontwikkeling, waar mogelijk, van technieken voor de terugwinning en het opnieuw gebruiken van de bij de processen in de inrichting uitgestoten en gebruikte stoffen en van afvalstoffen;
- d. vergelijkbare processen, apparaten of wijzen van bedrijfsvoering die met succes in de praktijk zijn beproefd;
- e. de vooruitgang van de techniek en de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis;
- f. de aard, de effecten en de omvang van de betrokken emissies;
- g. de data waarop de installaties in de inrichting in gebruik zijn of worden genomen;
- h. de tijd die nodig is om een betere techniek toe te gaan passen;
- i. het verbruik en de aard van de grondstoffen, met inbegrip van water, en de energie-efficiëntie;
- j. de noodzaak om het algemene effect van de emissies op en de risico's voor het milieu te voorkomen of tot een minimum te beperken;
- k. de noodzaak ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor het milieu te beperken.

2. Het bevoegd gezag houdt bij de bepaling van de voor een inrichting of met betrekking tot een lozing in aanmerking komende beste beschikbare technieken rekening met bij ministeriële regeling aangewezen:

- a. documenten waarin door de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 16, tweede lid, van de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging bekendgemaakte informatie met betrekking tot de bepaling van beste beschikbare technieken is opgenomen;
- b. door andere internationale organisaties bekendgemaakte informatie met betrekking tot de bepaling van beste beschikbare technieken;
- c. andere informatie met betrekking tot de bepaling van die technieken.

C

Na hoofdstuk 8 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 8a. Actualisering van vergunningen

Artikel 8a.1

Het bevoegd gezag, dan wel, in gevallen waarin een vergunning krachtens artikel 1 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren is aangevraagd, het bestuursorgaan dat bevoegd is die vergunning te verlenen, geeft in ieder geval toepassing, onderscheidenlijk overeenkomstige toepassing aan het bepaalde in artikel 8.22, eerste lid, van de wet indien:

- a. de door de inrichting of onderdelen daarvan veroorzaakte verontreiniging van dien aard is dat de emissiegrenswaarden die zijn vastgesteld in de aan de vergunning verbonden voorschriften, gewijzigd moeten worden of daarin nieuwe emissiegrenswaarden vastgesteld moeten worden;
- b. belangrijke veranderingen in de beste beschikbare technieken een aanmerkelijke beperking van de emissies zonder buitensporige kosten mogelijk maken;
- c. de noodzaak om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor het milieu te beperken de toepassing van andere technieken vereist.

ARTIKEL II

De wet van 16 juli 2005 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat) (Stb. 2005, 432) en dit besluit treden in werking met ingang van de eerste dag van de tweede maand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 8 oktober 2005

Beatrix

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Uitgegeven de *zevenentwintigste* oktober 2005

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 8 november 2005, nr. 217.

NOTA VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I. Algemeen deel

1. Aanleiding en inhoud van de wijzigingen
2. Het bepalen van de beste beschikbare technieken voor een individueel bedrijf
 - 2.1 Omzetting bijlage IV IPPC-richtlijn
 - 2.2 Te betrekken aspecten
 - 2.3 Rekening houden met BREF's en andere informatie met betrekking tot BBT
3. De nadere invulling van de actualiseringsplicht van artikel 8.22 van de Wm
4. Uitvoering en handhaving
 - 4.1 Uitvoerbaarheid
 - 4.2 Handhaafbaarheid
 - 4.3 Bedrijfseffecten
 - 4.4 Milieugevolgen
5. Europese aspecten
6. Voorbereiding van het besluit

II. Artikelsgewijze toelichting

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding voor en inhoud van de wijzigingen

De wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijkend in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat; kamerstukken II 2003/2004, 29 711, nrs. 1–3) wijzigt deze wetten op een aantal punten. Een van de doelstellingen van deze wijzigingen is een betere aansluiting van de beide wetten op de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging¹, verder te noemen IPPC-richtlijn². De wijzigingen die in de Wm worden aangebracht, werken voor het grootste deel «automatisch» door in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). Dat is een gevolg van de opzet van het vergunningstelsel van de Wvo: dat sluit vrijwel naadloos aan bij het vergunningstelsel van de Wm doordat de betrokken bepalingen van de Wvo naar die van de Wm verwijzen.

In aansluiting op deze wetwijzigingen dient ook het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb) te worden aangepast. Deze wijzigingen betreffen:

- a. de wijze van bepaling van de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken (hierna ook aangeduid als BBT)³ (zie artikel I, onder B en paragraaf 2 van deze toelichting);
 - b. de nadere invulling van de actualiseringsplicht van artikel 8.22 van de Wm (zie artikel I, onder C en paragraaf 3 van deze toelichting)⁴.
- De betreffende artikelen zijn zowel op de Wm als de Wvo gebaseerd.

Bij dit besluit wordt tevens een wijziging van de IPPC-richtlijn geïmplementeerd, die in die richtlijn is aangebracht bij de richtlijn nr. 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van

¹ Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (Publikatieblad nr L 257 van 10/10/1996 blz. 0026 – 0040).

² IPPC staat voor Integrated Pollution Prevention and Control.

³ Het begrip wordt ook wel aangeduid met BAT, de Engelse afkorting voor best available techniques.

⁴ In de toelichting bij bovengenoemd wetsvoorstel is aangegeven dat het Ivb bovendien zal worden aangevuld met de verplichting voor het bedrijf om in de aanvraag voor een vergunning op hoofdlijnen informatie te verschaffen met betrekking tot milieuzorgsysteem en het milieubeleid van het bedrijf. Hiervan is afgezien omdat bij nadere bestudering artikel 5.1, eerste lid, onder i, j, en k, van het Ivb voldoende verplichten tot het verschaffen van dergelijke informatie door de vergunningaanvrager.

het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EG en 96/61/EG (PbEU L 156) (hierna: EG-inspraakrichtlijn). (zie artikel I, onder A en de artikelsgewijze toelichting)

2. Het bepalen van de beste beschikbare technieken voor een individueel bedrijf

2.1 Omzetting bijlage IV IPPC-richtlijn

Aan het slot van de omschrijving in de IPPC-richtlijn van het begrip «beste beschikbare technieken» (artikel 2, onder 11) wordt aangegeven dat bij de bepaling van beste beschikbare technieken de in bijlage IV van de richtlijn vermelde punten speciaal in aanmerking moeten worden genomen. Deze bijlage bevat een opsomming van wat de bijlage in haar aanhef noemt: «overwegingen waarmee in het algemeen of in bijzondere gevallen rekening moet worden gehouden bij de bepaling van de beste beschikbare technieken (...) rekening houdend met de eventuele kosten en baten van een actie en met het voorzorg- en preventiebeginsel.» Artikel 5a.1 vormt de vertaling van bijlage IV in de Nederlandse milieuwetgeving. Artikel 8.11, vierde lid, (nieuw) vormt hiervoor de wettelijke grondslag. Dit artikellid bepaalt dat bij of krachtens amvb regels moeten worden gesteld over de wijze waarop wordt bepaald, welke beste beschikbare technieken voor de betrokken inrichting in aanmerking komen.

2.2 Te betrekken aspecten

Uit het nieuwe artikel 5a.1, eerste lid, van dit besluit volgt dat de gevolgen voor alle milieucompartimenten moeten worden betrokken bij het bepalen van de beste beschikbare technieken. Daarbij is de intentie dat al bij het ontwerp van het productieproces emissies zoveel mogelijk worden voorkomen. Het gaat hier om zowel de te gebruiken technologie als de wijze waarop de inrichting wordt ontworpen, gebouwd, onderhouden, bedreven en ontmanteld (zie het laatste deel van de definitie van «beste beschikbare technieken» 1.1, eerste lid, Wm, dat is gebaseerd op artikel in artikel 2, elfde lid, van de IPPC-richtlijn).

Het bevoegd gezag dient op grond van het nieuwe artikel 5a.1, eerste lid, bij de bepaling van BBT als basis voor een concrete vergunning een aantal milieuafwegingen te maken. Zo dient bij het bepalen van BBT in het bijzonder te worden betrokken: de aard, effecten en omvang van de emissies die het bedrijf kan veroorzaken en de noodzaak die effecten en de risico's voor het milieu te voorkomen dan wel te minimaliseren, de toepassing van technieken die weinig afval veroorzaken, de toepassing van minder gevaarlijke stoffen, het verbruik en de aard van de grondstoffen (inclusief water) en de energie-efficiëntie en de noodzaak ongevallen te voorkomen dan wel te minimaliseren. Het betreft hier de overwegingen 1, 2, 6, 9, 10 en 11 van bijlage IV van de IPPC-richtlijn. Daarbij is het bepaalde in artikel 8.8, eerste lid, onder b, van de wet (nieuw) van belang, op grond waarvan de gevolgen voor het milieu, die de inrichting kan veroorzaken, mede in hun onderlinge samenhang dienen te worden gezien.

Daarnaast dient het vergunningverlenend gezag bij het bepalen van BBT als vertrekpunt voor de vergunningvoorschriften een aantal technische en economische aspecten te betrekken, te weten de eventuele kosten en baten van maatregelen, de data van ingebruikneming van de nieuwe of bestaande installaties, de tijd die nodig is voor het omschakelen op een betere beschikbare techniek, de ontwikkeling van technieken voor de terugwinning en recycling van de in het proces uitgestoten en gebruikte stoffen en afval, vergelijkbare processen, apparaten of exploitatiemethoden die met succes op industriële schaal zijn beproefd, de vooruitgang van de techniek en de ontwikkeling van de wetenschappelijke

lijke kennis. Een en ander is ontleend aan de aanhef en overwegingen 3, 4, 5, 7 en 8 van bijlage IV van de richtlijn.

In artikel 5a.1, eerste lid, wordt geen onderscheid gemaakt tussen inrichtingen met IPPC-installaties en inrichtingen zonder dergelijke installaties. Het artikellid expliciteert immers slechts een aantal overwegingen die bij beide categorieën van bedrijven nu ook al worden meegenomen wanneer in het kader van de toepassing van het alarabeginsel de technieken worden beoordeeld die een bedrijf redelijkerwijs kan toepassen om de nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen dan wel te beperken.

2.3 Rekening houden met BREF's en andere informatie met betrekking tot BBT

De BREF's

Ingevolge het tweede lid van artikel 5a.1 dient bij het bepalen van de beste beschikbare technieken (BBT) voor het betrokken bedrijf ook rekening te worden gehouden met onder andere de door de Europese Commissie of door internationale organisaties bekendgemaakte informatie over de beste beschikbare technieken en de ontwikkelingen ter zake.

Zoals in de aanhef van bijlage IV te vinden is en ook in de definitie in artikel 1.1. Wm tot uitdrukking komt, wordt het BBT-begrip op twee niveau's gehanteerd. Op bedrijfstakniveau en ten aanzien van de specifieke inrichting. In het algemeen geldt dat per bedrijfstak verschillende technieken in aanmerking komen voor toepassing als BBT. Onder regie van de Europese Commissie worden voor de categorieën van bedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen, de verschillende beste beschikbare technieken beschreven in de zogenaamde BBT Referentie documenten – in het Engels: BAT Reference Documents, de zogenaamde BREF's¹. De BREF's zijn het resultaat van een informatie-uitwisseling tussen de lidstaten van de Europese Unie, EFTA-landen, EU-toetredende landen, non-gouvernementele milieuorganisaties (NGO's) en de betrokken bedrijfstakken over de beste beschikbare technieken en de ontwikkelingen op dat gebied. Bij bedoelde ministeriële regeling zullen alle door de Europese Commissie vastgestelde BREF's worden aangewezen.

Zogenaamde verticale BREF's hebben betrekking op een bedrijfstak. De indeling van een verticale BREF is als volgt. Hoofdstuk 1 bevat de inleiding en beschrijft de scope van de BREF. In de hoofdstukken 2, 3 en 4 worden achtereenvolgens de verschillende activiteiten en processen beschreven, de daaraan gerelateerde emissies en de beschikbare technieken. Hoofdstuk 5 beschrijft dan de BBT voor de sector en hoofdstuk 6 sluit af met veelbelovende technieken die mogelijk in de toekomst als BBT kunnen worden aangemerkt.

Hoewel de BREF's zo veel mogelijk gericht zijn op een integrale behandeling en beoordeling van de milieuaspecten van bedrijven uit de betrokken sector, worden soms bepaalde relevante aspecten niet of niet volledig gedekt. Dit geldt vooral voor lokale milieuaspecten zoals als geluid, stank, externe veiligheid, e.d. Voor de milieuaspecten die in de BREF als belangrijkste worden aangemerkt, worden in elk geval in hoofdstuk 5 BBT-conclusies opgenomen.

Voor aandachtsvelden die in meerdere bedrijfstakken voorkomen (bijvoorbeeld koelsystemen, monitoring, economische weging, enzovoorts) worden aparte, zogeheten horizontale BREF's uitgebracht.

De BREF's bevatten een «executive summary» met een samenvatting van de BREF en conclusies. Deze «Executive Summary» van 10 à 20 pagina's wordt vertaald in alle talen van de lidstaten van de EU. De rest van de BREF is alleen in het Engels beschikbaar.

¹ De BREF's zijn te raadplegen onder meer op www.InfoMil.nl, onder regelgeving > Wm/BBT (IPPC) > instrumenten voor IPPC-bedrijven > Beste Beschikbare Technieken.

Totstandkoming en verwerking van BREF's

Het Europese IPPC-Bureau in Sevilla organiseert de informatie-uitwisseling namens de Commissie. Het EIPPCB formeert een technische werkgroep (TWG) voor de opstelling van een BREF. De leden van de TWG worden door de lidstaten, de industrie en NGO's voorgedragen. Het EIPPCB verzorgt het secretariaat van de TWG. In Nederland wordt meestal een voorbereidende, nationale TWG gevormd. Deze verzamelt en bundelt informatie in zogenaamde «Dutch notes on BAT». Deze informatie wordt vervolgens aangeboden aan het EIPPCB waar het in het eerste concept van de BREF wordt verwerkt. Een definitief concept van een BREF wordt voorgelegd aan het IEF (Information Exchange Forum), waarin alle genoemde partijen vertegenwoordigd zijn. De IEF kan wijzigingen voorstellen aan het EIPPCB. De BREF wordt na vaststelling door het IEF door de Commissie goedgekeurd en vastgesteld. Het EIPPCB streeft ernaar om op 31 december 2005 alle BREF's klaar te hebben.

De beste beschikbare technieken zijn uiteraard continu in ontwikkeling. Het is voorzien dat de BREF's geregeld worden herzien.

Nadat een BREF door de Europese Commissie is gepubliceerd, wordt deze in Nederland door deskundigen vergeleken met het vigerende Nederlandse beleid en worden mogelijke onduidelijkheden geïdentificeerd.

Het uitgangspunt bij deze screening is dat de BREF zelf niet meer ter discussie kan staan, Wel kunnen er nog relevante milieuaspecten zijn waarin de BREF niet of niet volledig voorziet. Zo geven de algemene eisen van de NeR soms een nuttige en wenselijke uitwerking of aanvulling van een BREF en zijn er voorts nog andere informatie-documenten, richtlijnen of afspraken ten aanzien van relevante milieuaspecten die de BREF niet bestrijkt, zoals geluid, stank, en externe veiligheid.

Het resultaat van deze screening wordt besproken met vertegenwoordigers van bedrijfsleven en vergunningverlenende overheden. De conclusies van dit overleg worden vastgelegd in een korte oplegnotitie bij elke BREF. De oplegnotitie is met name bedoeld om waar nodig de vergunningverlener nadere ondersteuning te bieden bij de toepassing van de BREF's. Een enkele BREF bevat een verdeeld oordeel («split view»), omdat men het over BBT niet met elkaar eens kon worden. De oplegnotitie beschrijft de Nederlandse positie in geval van dergelijke «split views» in een BREF. Indien op een specifieke bedrijfstak meer dan één BREF van toepassing is, zal hierover in de oplegnotitie(s) duidelijkheid worden gegeven.

De «executive summary» van de BREF en de oplegnotitie worden als apart hoofdstuk opgenomen in de Nederlandse Emissierichtlijn (NeR) of vastgesteld als aanbeveling van het Landelijk Bestuurlijk overleg Water (LBOW; tot de zomer van 2004 de CIW dat stond voor: Commissie Integraal Waterbeheer). Voor zover voor de betrokken sector eerder een bijzondere regeling in de NeR gold, houdt deze in elk geval voor de IPPC-bedrijven uit de betreffende sector op te gelden. Dit zal ook het geval zijn voor inrichtingen in de desbetreffende sector met installaties die qua schaalgrootte en/of milieuproblematiek vergelijkbaar zijn met IPPC-installaties in die sector. Voor bedrijfstakken met een beperkt aantal bedrijven die installaties hebben met een vergelijkbare schaalgrootte en/of milieuproblematiek zal de oude, bijzondere regeling uit de NeR derhalve geheel vervallen op het moment dat het relevante BREF-hoofdstuk daarin wordt opgenomen. Zie ook hieronder, onder «*Onderscheid tussen inrichtingen met IPPC- en met niet-IPPC-installaties*».

Bij de BREF voor de intensieve veehouderij liggen de zaken wat anders, omdat voor de belangrijkste onderwerpen uit deze BREF reeds algemene regels bestaan dan wel in een vergaand stadium van voorbereiding zijn. Daardoor kan de oplegnotitie zich beperken tot enkele resterende

milieu-aspecten waarvoor mogelijk aanpassing of aanvulling van de vergunningen noodzakelijk is.

Hanteren van de BREF's in de praktijk

Bij het verlenen van een vergunning zal niet kunnen worden volstaan met raadpleging van de executive summary (BREF-samenvatting en -conclusies) en oplegnotitie zoals die als hoofdstuk zijn opgenomen in de NeR. Bepaalde, noodzakelijke achtergrondinformatie kan alleen in de hoofdtekst van de BREF worden gevonden. De gehele BREF is via Internet elektronisch beschikbaar¹. Het voornemen bestaat om, zo mogelijk in samenwerking met andere lidstaten en/of de Europese Commissie, de BREF's verder te ontsluiten en beter toegankelijk en gebruiksvriendelijk te maken, met name door toepassing van ICT. Ook zullen initiatieven in Nederland en in andere lidstaten worden gestimuleerd en zo nodig ondersteund, waarbij vergunningverleners en bedrijven in staat worden gesteld expertise en ervaring op te bouwen met het gebruik van de BREF's. In dit verband valt te denken aan het opzetten van deskundigenpools en de uitwisseling – nationaal en internationaal – van «best practices».

Andere informatie over BBT

Op grond van artikel 5a.1, tweede lid, zal naast de BREF's (onderdeel a) ook andere relevante informatie met betrekking tot BBT afkomstig van andere internationale organisaties bij ministeriële regeling kunnen worden aangewezen (onderdeel b). Te denken valt in dit verband aan aanbevelingen die in het kader van het OSPAR-verdrag (vernoemd naar het Oslo-Parijs verdrag) worden vastgesteld. Het OSPAR-verdrag heeft als doel bescherming van het mariene milieu van de Noordoost-Atlantische oceaan.

Voorts zullen thans algemeen in Nederland toegepaste richtlijnen, die kunnen worden aangemerkt als een adequate en actuele invulling van BBT voor een bepaalde bedrijfstak of voor een bepaald milieuaspect, bij ministeriële regeling kunnen worden aangewezen (artikel 5a.1, tweede lid, onder c). Voor inrichtingen met IPPC-installaties of daarmee gelijk te stellen installaties zullen deze richtlijnen moeten worden toegepast in aanvulling op of als nadere uitwerking van de voor die bedrijven aangewezen BREF's. De aanwijzing van bedoelde richtlijnen zal stapsgewijs gebeuren, omdat de ambitie bestaat om in het kader van de herijking van de VROM-regelgeving bestaande pseudo-regelgeving/circulaires te beoordelen op relevantie, actualiteit, bruikbaarheid – ook in termen van aan het gebruik verbonden administratieve en bestuurlijke lasten – en gewenste status. Een richtlijn zal pas worden aangewezen nadat deze screening heeft uitgewezen dat aanwijzing wenselijk is. Tot de eerste groep van aan te wijzen richtlijnen zullen in ieder geval behoren de NeR, waarin als bijzondere hoofdstukken de BREF-oplegnotities met BREF-samenvattingen zijn opgenomen, en de LBOW-aanbevelingen met BREF-oplegnotities met BREF-samenvattingen.

Onderscheid tussen inrichtingen met IPPC- en met niet-IPPC-installaties

Bij het aanwijzen van richtlijnen in de ministeriële regeling, waarmee bij het bepalen van BBT rekening moet worden gehouden, zal waar nodig een onderscheid worden gemaakt naar categorieën van bedrijven. Artikel 8.11., vierde lid, van de Wm (nieuw) vormt hiervoor de wettelijke grondslag. De verplichting om bij inrichtingen met IPPC-installaties de BREF's te raadplegen vloeit voort uit de IPPC-richtlijn en wordt thans dus in de Nederlandse wetgeving geëxpliciteerd. Voor andere vergunningplichtige inrichtingen zal steeds per BREF worden bepaald of en in hoeverre bij het bepalen van BBT met deze documenten rekening moet worden gehouden. De volgende criteria zullen worden gehanteerd om BREF's van toepassing te verklaren op inrichtingen met niet-IPPC-installaties:

¹ Zie noot 1 blz. 6.

- om een level playing field te waarborgen binnen een sector worden in die sector bedrijven van vergelijkbare omvang en/of milieuproblematiek gelijk behandeld, ongeacht of deze wel of niet onder de desbetreffende categorie uit bijlage I van de IPPC-richtlijn vallen;
- de BREF geeft een bruikbare en acceptabele invulling van BBT, dan wel een bruikbare en acceptabele verdere uitwerking van een reeds in Nederland gangbare invulling van BBT, zoals bij voorbeeld verwoord in de algemene eisen van de NeR;
- toetsing aan de BREF levert in vergelijking tot de huidige situatie, waarin eveneens (nationale) richtlijnen en circulaire's gehanteerd moeten worden, geen extra administratieve en bestuurlijke lasten op.

Toespitsing van BBT in een concreet geval; rol van BREF's en andere informatie over BBT

Bij het opstellen van de vergunning voor een individueel bedrijf zijn de door de inrichting veroorzaakte milieueffecten, de specifieke technische kenmerken van de inrichting en de voor de betreffende sector beschreven BBT van belang. Hoewel bij de opstelling van de BREF's steeds getracht is een zo eenduidig mogelijk oordeel over BBT te geven, is dat niet altijd mogelijk gebleken. Soms is de keuze van technieken en haalbare emissiegrenswaarden sterk afhankelijk van de aard van de (bestaande) installaties of specifieke lokale omstandigheden. In BREF's liggen dus vaak keuzemogelijkheden besloten.

Het bevoegd gezag is op grond van het nieuwe artikel 8.11, derde lid, Wm verplicht steeds die keuzes te maken die de grootst mogelijke bescherming van het milieu bieden. Concreet betekent dit dat niet kan worden volstaan met een willekeurige maatregel uit de BREF, doch dat het bevoegd gezag steeds moet streven naar (een combinatie van) die keuze-opties uit de BREF's die samen – integraal beoordeeld – de hoogst haalbare bescherming bieden. Daarbij, zullen, toegespitst op het betreffende bedrijf de verschillende, nu ook reeds gangbare milieuhygiënische afwegingen (wegingen van de omvang en ernst van de verschillende milieugevolgen van de inrichting en de relaties daartussen) en technische afwegingen (wegingen verband houdend met de specifieke technische kenmerken van de inrichting) moeten worden gemaakt. Een aantal van deze afwegingen is verwoord in artikel 8.8 van de Wm, zoals dit komt te luiden ingevolge de in het begin van deze toelichting bedoelde wijzigingswet. Andere specifieke afwegingen, genoemd in bijlage IV van de IPPC-richtlijn, zijn vastgelegd in artikel 5a.1 van dit besluit.

Het is raadzaam om vroegtijdig in het eerste vooroverleg tussen bedrijf en vergunningverlener over de op te stellen aanvraag de scope en wijze van toetsing aan de toepasselijke BREF's en andere relevante richtlijnen door te nemen en daar nadrukkelijk de verschillende afwegingen uit de artikelen 8.8 en 8.11 van de wet en artikel 5a.1 van het besluit bij te betrekken. Gezien de grote hoeveelheid beschikbare informatie, is het wenselijk de verschillende milieuaspecten van het bedrijf te inventariseren en, bij voorbeeld met behulp van een matrix, te prioriteren. Afhankelijk van het belang van een bepaald milieuaspect zal besloten kunnen worden tot een meer of minder gedetailleerde raadpleging van de BREF's. Aanvraag en vergunning zullen beide een verantwoording moeten bevatten van hoe aan de BREF's is getoetst en welke uitkomsten dat heeft opgeleverd.

Eerdergenoemde afwegingen kunnen er toe nopen om verdergaande maatregelen voor te schrijven dan de in de betrokken bedrijfstak als BBT aangemerkte technieken. Het gewijzigde artikel 8.11, derde lid, Wm biedt daartoe de ruimte, nu daarin wordt bepaald dat bij het opstellen van de vergunningvoorschriften ervan wordt uitgegaan dat in het bedrijf *ten minste* BBT moet worden toegepast. Gezien de goede kwaliteit c.q. het

hoge beschermingsniveau van de BREF's ligt het overigens niet in de rede om bij vergunningverlening buiten de bandbreedte van de BREF's te treden, maar bijzondere omstandigheden kunnen daartoe nopen of dit rechtvaardigen. Daarvan kan bij voorbeeld sprake zijn in de volgende gevallen:

- milieukwaliteitseisen (dreigen te) worden overschreden;
- er is sprake van een locatiespecifieke cumulatie van milieuproblemen;
- er gelden prioritaire nationale milieudoelstellingen waarvan de uitvoering bijzondere inspanningen vraagt van bedrijven;
- technieken zijn ontwikkeld die (nog) niet in een BREF zijn opgenomen, maar wel tegen vergelijkbare redelijke kosten een hogere mate van milieubescherming bieden.

3. De nadere invulling van de actualiseringsplicht van artikel 8.22 van de Wm

Geen wetswijziging maar bestaande mogelijkheid

Overeenkomstig artikel 8.22, eerste lid, van de Wm is het bevoegd gezag verplicht om de vergunning regelmatig tegen het licht te houden om vast te kunnen stellen of actualisering van de voorschriften of beperkingen noodzakelijk is. In artikel 8.22, tweede lid Wm is opgenomen dat wanneer die toetsing daartoe aanleiding geeft, de vergunning geactualiseerd dient te worden.

Artikel 8.22, derde lid, van de Wm geeft de mogelijkheid om nadere regels te stellen omtrent de toetsing of een vergunning nog actueel is of niet (eerste lid).

Verduidelijking in verband met implementatie IPPC-richtlijn

Artikel 13 van de IPPC-richtlijn noemt een aantal situaties waarbij toetsing van vergunningvoorschriften op actualiteit in ieder geval dient plaats te vinden. Toetsing dient ingevolge dat artikel in ieder geval plaats te vinden als:

- de door een installatie veroorzaakte verontreiniging van dien aard is dat de bestaande emissiegrenswaarden in de vergunning gewijzigd of nieuwe emissiegrenswaarden opgenomen moeten worden;
- belangrijke veranderingen in de beste beschikbare technieken een significante beperking van de emissies zonder buitensporige kosten mogelijk maken;
- bedrijfsveiligheid van het proces of de activiteit de toepassing van andere technieken vereist;
- nieuwe wettelijke bepalingen van de Gemeenschap of de Lid-Staat zulks vereisen.

De eerste drie eisen zijn nu ook expliciet in het lvb opgenomen (artikel 8a.1). De vierde eis behoeft vanwege het algemene karakter geen vertaling in wetgeving. De eisen geven slechts een nadere invulling van het bestaande criterium in het eerste lid van artikel 8.22 en kunnen daarom ook gaan gelden voor alle vergunningplichtige inrichtingen (geen onderscheid naar IPPC-installaties).

Gevolg van toetsing in het kader van 8.22 van de Wm

De toetsing als bedoeld in artikel 8.22 Wm zal er toe kunnen leiden dat de vergunning dient te worden aangepast.

Als door toepassing van artikel 8.22 van de Wet milieubeheer de vergunning niet in overeenstemming kan worden gebracht met het gewenste milieubeschermingsniveau en de daartoe bij de betrokken inrichting toe te passen beste beschikbare technieken, zal de vergunning moeten worden ingetrokken. In artikel 8.25 van de Wet milieubeheer (nieuw) is bepaald dat in het geval niet door wijziging van de vergunning kan worden bewerkstelligd dat in de betrokken inrichting (op termijn)

weer ten minste de beste beschikbare technieken zullen worden toegepast, de voor die inrichting verleende vergunning moet worden ingetrokken. Overigens zal een dergelijke situatie zich slechts bij uitzondering voordoen, omdat in het algemeen een bedrijf ofwel op eigen initiatief ofwel via ambtshalve actualisering van de vergunning tijdig zal kunnen overstappen van de verouderde techniek naar de nieuwe, beste beschikbare techniek. Zonodig kan voor die overschakeling ook een termijn worden gegeven.

4. Uitvoering en handhaving

4.1 Uitvoerbaarheid

Gevolgen van artikel 5a.1

De meer letterlijke implementatie van de IPPC-richtlijn leidt onder meer tot het in artikel 5a.1 opgenomen afwegingskader (bijlage IV van de IPPC-richtlijn). In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel is over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de vergunningverlenende overheden reeds het volgende gesteld:

«Bij de toepassing van het gewijzigde artikel 8.11, derde lid, Wm zal met name het bepalen van BBT de nodige gewenning van de vergunningverleners vragen. Echter hier geldt dat de wijze waarop BBT moet worden bepaald, niet wezenlijk verschilt van de wijze waarop thans in het kader van de toepassing van alara de verschillende milieu-, technische en economische afwegingen gemaakt worden.»

Het hierboven gestelde geldt in grote lijnen eveneens voor het in artikel 5a.1 opgenomen afwegingskader. Zowel de verschillende afwegingen, genoemd in artikel 5.a.1, eerste lid, als het in het tweede lid van dit artikel bedoelde gebruik van informatie over BBT vinden nu reeds plaats in de praktijk van vergunningverlening. Voor wat betreft het hanteren van de BREF's is in hoofdstuk 2 reeds aangegeven welke middelen worden ingezet om dit te faciliteren en verder ingang te doen vinden.

Gevolgen van artikel 8a.1

Artikel 8a.1 geeft een nadere invulling aan het toetsingskader van artikel 8.22, eerste lid, Wm. Deze uitwerking leidt niet tot extra bestuurslasten, maar biedt door de uitwerking in enkele niet-limitatieve criteria wel meer houvast voor het bevoegd gezag dan thans bij de periodieke toetsing van de actualiteit van de vergunning.

Invoeringsbegeleiding

In het kader van de inwerkingtreding van de wetwijzigingen zal de nodige aandacht worden besteed aan invoeringsbegeleiding. In dat verband zullen onder meer de volgende acties worden ondernomen die relevant zij voor de onderhavige wijziging van het lvb, namelijk.

- de versnelde inbedding van de BREF's in de NeR en de CIW/LBOW-aanbevelingen;
- voorlichting over de nieuwe wettelijke bepalingen door het houden van informatiebijeenkomsten en het beschikbaar stellen van documentatie.

Zie voorts ook paragraaf 2.3, onder *«Hanteren van de BREF's in de praktijk»*.

InfoMil en de InfoMil-site (www.InfoMil.nl) spelen bij de invoering-begeleiding een belangrijke rol.

De actualisatieverplichting zal leiden tot een aantal procedures tot ambtshalve aanpassing van de vergunning. Dit geldt zeker in die gevallen waarin in het verleden onvoldoende uitvoering is gegeven aan de verplichting tot regelmatige toetsing aan de stand der techniek zoals neergelegd in artikel 8.22 van de Wm. Uit de resultaten van het hierna

genoemde onderzoek blijkt dat provincies en gemeenten voor een deel nog in beeld moeten brengen welke vergunningen alsnog een actualisatieslag behoeven. Hiervoor zal in het kader van de invoeringsbegeleiding de nodige ondersteuning worden gegeven. In opdracht van VROM en Verkeer en Waterstaat is daarvoor door InfoMil en het RIZA een «Handreiking IPPC-bedrijven» ontwikkeld met daarin een beschrijving van de werkwijze voor de bevoegde bestuursorganen om te komen tot actualisatie van vergunningen en een aanbod van voorbeeldteksten ten behoeve van vergunningverlening en dossiervorming.

Wat betreft de bestuurlijke lasten is in de memorie van toelichting aangegeven dat overeenkomstig het verzoek van de overheden de mogelijke extra werkzaamheden voor de betrokken bevoegde gezagsinstanties in het kader van de vergunningverlening (en de verslaglegging) en de oorzaken daarvan, door middel van gezamenlijk met die overheden te verrichten onderzoek in beeld worden gebracht.

De resultaten van dit onderzoek dat is verricht door Grontmij, geven het volgende beeld. Er is een beter beeld ontstaan van het aantal IPPC-inrichtingen. De IPPC-richtlijn is van toepassing op een beperkt aantal inrichtingen: de onderbouwde inschatting die is gemaakt in het onderzoek leidt tot ca. 800 inrichtingen waarvoor de provincies bevoegd gezag zijn en ca. 1500 inrichtingen (waarvan ca. 1300 categorie 6.6-bedrijven: intensieve pluimvee- of varkenshouderij) waarvoor de gemeenten bevoegd gezag zijn.

Totaal aantal inrichtingen in Nederland die onder één of meer IPPC-categorieën vallen¹

Inrichtingen	Aantal in Nederland
Agrarisch	1286
Industrieel	1055
Totaal	2341

Aantal keer dat IPPC categorie van toepassing is per bevoegd gezag²

Categorie	Aantal			
	provincies	directie RWS	gemeenten	waterschappen
1	82	46	1	26
2	66	37	62	151
3	19	15	32	21
4	209	152	33	127
5	213	60	13	201
6	121	60	84*	166
6.6a			711	
6.6b			420	
6.6c			155	
Onbekend	41	16	1	6

* cat. 6 overig, exclusief cat. 6.6

Uit het onderzoek blijkt bovendien dat het halen van de termijn van 31 oktober 2007 een extra inspanning zal vergen van de betrokken overheden met name waar het betreft het doorlichten van het vergunningenbestand. Dit wordt vooral veroorzaakt door de feitelijke constatering dat veel bevoegde gezagsinstanties nog niet zijn gewend om te werken met een indeling van bedrijven naar de IPPC-installaties, genoemd in bijlage I van de richtlijn, en ook in hun administratie IPPC-installaties niet afzonderlijk hebben gecategoriseerd. Voorlichting en

¹ Inschatting op basis van uitkomsten onderzoek Grontmij maart 2005.

² Idem.

onderzoek blijken wel te werken als katalysator voor het versneld verkrijgen van een juist beeld, ook van eventuele achterstanden. Dit geldt ook voor de recente jurisprudentie van de Raad van State waarin vergunningen in een aantal gevallen rechtstreeks zijn getoetst aan de IPPC-richtlijn. Zoals ook hierboven is aangegeven, blijkt dat er sprake is van een zekere achterstand in de uitvoering van de thans reeds geldende wettelijke verplichting tot periodieke toetsing aan de stand der techniek (autonome actualisatie). Voor zover deze toetsing daadwerkelijk niet heeft plaatsgevonden, dient zij alsnog uitgevoerd te worden. Omdat deze verplichting ook onder het huidige wettelijk kader bestond, kunnen de extra inspanningen van het bevoegd gezag niet automatisch worden toegerekend aan de implementatie van de IPPC-richtlijn.

4.2 Handhaafbaarheid

In het kader van de voorbereiding van het aan dit besluit ten grondslag liggende wetsvoorstel is de handhaafbaarheid een belangrijk onderwerp geweest. Meer algemeen is gesteld dat de met dit wetsvoorstel beoogde verduidelijking van de wettelijke kaders de handhaafbaarheid bevordert.

Wat betreft de aanpassing van het toetsingskader van hoofdstuk 8 aan de IPPC-richtlijn is geen sprake van directe consequenties voor de handhaving. Het gaat hierbij vooral om het nemen van besluiten door bevoegde gezagsinstanties en het betrekken van uitgangspunten en overwegingen in die besluitvorming (waarbij het nieuwe begrippenkader dient te worden gehanteerd).

4.3 Bedrijfseffecten

De wijzigingen van het lvb hebben betrekking op de inrichtingen waarvoor een vergunningplicht geldt. Dit betreft thans circa 100.000 van de circa 400.000 inrichtingen die onder werking van de Wm vallen (thans gehanteerde cijfers). De wijzigingen in het toetsingskader als gevolg van de meer letterlijke aansluiting bij het IPPC-begrippenkader (artikel 5a.1 en 8a.1 van het ontwerp-besluit) hebben geen of eventueel alleen indirect effect voor het bedrijfsleven. Die eventuele indirecte effecten (meer expliciete afweging van toetsingselementen door het bevoegde gezag) zijn niet te kwantificeren.

Opgemerkt zij nog dat bij de bepaling van BBT het gebruik van de BREF's alleen zal worden voorgeschreven voor inrichtingen met IPPC-installaties of vergelijkbare installaties, en alleen voorzover het die installaties betreft. Zie ook hierboven, onder «*Onderscheid tussen inrichtingen met IPPC- en met niet-IPPC-installaties*».

De aanvulling van de verplichting tot verstrekken van gegevens in artikel 5.1 zou wellicht tot een marginale verhoging van administratieve lasten kunnen leiden. In de meeste gevallen zullen de betrokken inrichtingen al m.e.r.-plichtig zijn en uit dien hoofde al een beschrijving van mogelijke alternatieven in het milieu-effectrapport moeten geven.

Voor niet-vergunningplichtige bedrijven die onder algemene regels vallen (8.40-amvb's), worden geen gevolgen van het besluit voorzien, omdat deze regels in het algemeen een milieubeschermingsniveau vastleggen, dat overeenstemt met het gebruik van BBT bij de betrokken bedrijven. Overigens wordt het gebruik van algemene regels thans in het kader van de herijking opnieuw bezien. Daarbij wordt er voorlopig van uitgegaan dat ook in de toekomst de algemene regels (mede) zullen worden gebaseerd op toepassing van BBT.

4.4 Milieugevolgen

De aanpassingen voortkomende uit de verdere aansluiting bij de tekst van de IPPC-richtlijn hebben geen directe gevolgen voor het milieu. De wijzigingen zullen wel tot enige verbetering van de uitvoeringspraktijk kunnen leiden, doordat deze bepalingen overeenkomstig de IPPC-richtlijn duidelijker en meer expliciet de noodzakelijke afwegingen tussen milieu-, technische en economische aspecten beschrijven.

5. Europese aspecten

Artikel 5a.1 en 8a.1 van het ontwerp-besluit betreffen een meer expliciete vertaling van de IPPC-richtlijn in het besluit. Bij de behandeling van de wijzigingen hierboven is expliciet ingegaan op de relatie met die richtlijn.

6. Voorbereiding van het besluit

Het besluit is ter uitvoering van artikel 1:8, tweede lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht, in samenhang met de artikelen 21.6 Wm en 33 Wvo aan de Staten-Generaal gezonden. Dit heeft niet tot opmerkingen of vragen geleid.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

De wijziging van artikel 5.1 strekt ter implementatie van richtlijn nr. 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EG en 96/61/EG (PbEU L 156) (hierna: EG-inspraakrichtlijn). De EG-inspraakrichtlijn bevat, voor zover hier van belang, een aanvulling van artikel 6, eerste lid, eerste alinea, van de IPPC-richtlijn. Die aanvulling houdt in dat bij de aanvraag om een vergunning voor het oprichten of het in werking hebben van een inrichting als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, onder a en c, van de Wet milieubeheer, voor zover daartoe gpbv-installaties behoren, voortaan ook een beknopte beschrijving van de voornaamste alternatieven die de aanvrager op grond van de IPPC-richtlijn heeft overwogen en die hij bestudeerd heeft, moet worden overgelegd. Het bevoegd gezag kan de aanvrager dus niet opdragen andere alternatieven te ontwikkelen. Voorzover een beoogde verandering van de inrichting of van de werking daarvan van invloed is op deze eerder geschetste alternatieven, moet bij aanvraag om een vergunning voor die verandering een aanduiding van die gegevens en van de door de verandering veroorzaakte wijzigingen daarvan worden vermeld (artikel 5.16, eerste lid, onder d, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer). Onderhavige wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer is aangekondigd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus (Kamerstukken II 2004/05, 29 877, nr. 3, blz. 6 en 26–27). Met deze wijziging is de EG-inspraakrichtlijn volledig omgezet in de Nederlandse wetgeving (zie de transponeringstabel die is opgenomen in bijlage 2 bij de genoemde memorie van toelichting; Kamerstukken II 2004/05, 29 877, nr. 3, blz. 23–27).

Artikel 5a.1, eerste lid

In dit artikellid is zoveel mogelijk aangesloten bij de tekst van bijlage IV van de IPPC-richtlijn. Hierin wordt een lijst van overwegingen gegeven die het bevoegd gezag moet betrekken bij de bepaling van BBT voor de betreffende inrichting. Overweging 12 uit bijlage IV is verwerkt in artikel 5a.1, tweede lid, onderdeel a.

Hierboven is reeds aangegeven dat in het vooroverleg, de aanvraag en de vergunning tot uitdrukking zal moeten komen hoe de toets aan de in artikel 5a.1, opgenomen overwegingen heeft plaatsgevonden en tot welke resultaten dit heeft geleid. Voor de inhoud en omvang van de motivering is daarbij wel van belang in hoeverre het betreffende aspect ook in concreto van belang is voor de bepaling van BBT voor de betreffende installatie/inrichting.

Hieronder volgt een korte toelichting op een aantal van de overwegingen in de aanhef en overige onderdelen van artikel 5a.1, eerste lid.

Aanhef: voorzorgbeginsel en preventiebeginsel; voorzienbare kosten en baten van maatregelen

Bij het voorzorgbeginsel gaat het om een van de grondslagen van het beleid van de Europese Gemeenschap op milieugebied (zie artikel 174, tweede lid, van het EG-verdrag¹). Het beginsel strekt ertoe dat niet gewacht moet worden met acties ter bescherming van het milieu totdat er een absoluut duidelijk door wetenschappelijk onderzoek geschraagd causaal verband kan worden aangetoond tussen de activiteiten en bepaalde milieu-effecten. Wanneer er een sterk vermoeden bestaat dat een bepaalde activiteit milieuschade veroorzaakt, is actie gerechtvaardigd². Dit geldt dan overeenkomstig ook bij de bepaling van BBT.

Het voorzorgbeginsel heeft op Europees niveau een belangrijke impuls gekregen met het uitkomen in februari 2000 van de mededeling van de Europese Commissie over het voorzorgbeginsel.³ Op de mededeling is in december 2000 de resolutie van de Europese Raad over het voorzorgbeginsel gevolgd⁴. De Europese Raad spreekt in de resolutie over het voorzorgbeginsel als zijn mening uit dat «gebruik moet worden gemaakt van het voorzorgsbeginsel wanneer de mogelijkheid van schadelijke gevolgen voor de gezondheid of het milieu wordt vastgesteld en wanneer na een eerste wetenschappelijke risico-evaluatie, op basis van de beschikbare gegevens, onzekerheid blijft bestaan over het risiconiveau». Zie overigens ook artikel 16, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 waarin het beginsel van voorzorg zoals omschreven in de Habitatrichtlijn (richtlijn nr. 92/43, PbEG L206) is neergelegd.

Het Europese preventiebeginsel houdt in dat indien milieuvervuiling, technisch gezien, kan worden voorkomen, die optie als eerste dient te worden overwogen. Dat betekent dat ook bij het bepalen van BBT, in een concreet geval allereerst maatregelen moeten worden overwogen, die de nadelige milieugevolgen van een activiteit voorkomen, veeleer dan maatregelen die later de milieugevolgen bestrijden⁵. Dit volgt ook reeds uit artikel 8.11, derde lid, Wm (nieuw) dat bepaalt dat de vergunningvoorschriften gericht moeten zijn op preventie en minimalisering van nadelige milieugevolgen.

Het element «voorzienbare kosten en baten van maatregelen» verwijst naar de kosteneffectiviteit van maatregelen. Opgemerkt zij dat de kosteneffectiviteit van maatregelen die in een BREF of in een andere bij ministeriële regeling aangewezen richtlijn als BBT zijn aangemerkt, bij een bedrijf uit de betrokken bedrijfstak niet meer ter discussie staat. De

¹ Zie ook HvJEG 7 september 2004, C-127/02.

² Zie J.H. Jans, H.G. Sevenster en H.H.B. Vedder.(red.), Europees milieurecht in Nederland, Den Haag 2000, p. 45.

³ Mededeling van 2 februari 2000, COM (2000)1.

⁴ Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Nice, 7, 8 en 9 december 2000.

⁵ Zie ook J.H. Jans, H.G. Sevenster en H.H.B. Vedder.(red.), Europees milieurecht in Nederland, Den Haag 2000, p. 46.

kosteneffectiviteit van maatregelen is pas relevant voor zover het maatregelen betreft, die (nog) niet in een BREF of andere aangewezen richtlijn als BBT zijn aangemerkt. Verder zal nog wel in een concreet geval, wanneer verschillende BBT met een gelijkwaardige milieuprestatie in aanmerking komen, bij de uiteindelijke keuze van de BBT voor het betrokken bedrijf de kosteneffectiviteit van de te kiezen BBT relevant kunnen zijn.

Onderdeel a. De toepassing van technieken die zo min mogelijk afval veroorzaken

Dit punt komt overeen met het Nederlandse afvalbeleid zoals geformuleerd in het Landelijk afvalbeheersplan (verder LAP). De belangrijkste doelstelling daarvan is het bijdragen aan een duurzame ontwikkeling door het stimuleren en intensiveren van preventie van afvalstoffen. De Leidraad «Afal- en emissiepreventie in de milieuvergunning» geeft aan hoe dit kan worden ingevuld. Haalbare opties kunnen voorgeschreven worden in de vergunning.

Onderdeel b. De toepassing van zo weinig mogelijk gevaarlijke stoffen

Het gaat hier om het ontwikkelen en toepassen van alternatieve grond- of hulpstoffen voor een gegeven productieproces wanneer daar gevaarlijke stoffen gebruikt worden. Het betreft zowel milieugevaarlijke stoffen (met name de stoffen die opgenomen zijn in bijlage III van de richtlijn) als stoffen die in het Besluit risico's zware ongevallen 1999 opgenomen zijn.

Onderdeel c. De ontwikkeling, waar mogelijk, van technieken voor de terugwinning en het opnieuw gebruiken van de bij processen in de inrichting vrijkomende stoffen en van afvalstoffen

Dit punt is eveneens in overeenstemming met het beleid dat geformuleerd is in het LAP. Hierbij is het van groot belang dat afvalscheiding en/of terugwinning van afval consequent wordt toegepast. Ook hierbij is het begrip «technieken» niet uitsluitend op te vatten als apparatuur of procesparameters. Ook werkinstructies met betrekking tot terugwinning en het weer inzetten van overtollige grondstoffen kunnen worden gerekend tot BBT.

Onderdeel d. Vergelijkbare processen, apparaten of wijzen van bedrijfsvoering die met succes in de praktijk zijn beproefd

Bij het bepalen van BBT kan, indien wenselijk, ook naar technieken worden gekeken, die gangbaar zijn bij installaties uit andere bedrijfstakken met vergelijkbare processen.

Onderdeel e. De vooruitgang van de techniek en de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis

BBT ontwikkelen zich verder. Daarom is in de BREF's een hoofdstuk opgenomen met betrekking tot «promising techniques» (veelbelovende technieken) en worden de BREF's periodiek herzien.

In het kader van een vergunningprocedure dienen bedrijf en bevoegd gezag ook overigens alert te zijn op ontwikkelingen met betrekking tot BBT die nog niet in de BREF's of in andere richtlijnen zijn gedocumenteerd.

Onderdeel f. De aard, de effecten en de omvang van de betrokken emissies

Afhankelijk van de aard en hoeveelheid van de stoffen die uitgestoten worden, dienen doelmatige technieken te worden toegepast. De toepassing van in het (productie)proces geïntegreerde maatregelen verdient hierbij de voorkeur. BBT voor het bestrijden van geur kan bijvoorbeeld een biofilter zijn. Echter in gevallen dat de samenstelling, de temperatuur of het debiet van de afgassen het gebruik van een biofilter niet toelaten, zal een andere techniek toegepast moeten worden, zoals bijvoorbeeld een naverbrander. BBT voor het bestrijden van stofoverlast kan een doekfilter zijn. Doekfilters zijn echter bij hoge debieten, hoge temperaturen of in geval van een (zeer) lage pH soms niet bruikbaar. In die gevallen kan een elektrostatisch filter BBT zijn. Bij de aanpak van de emissies van stoffen ligt het voor de hand om prioriteit te geven aan emissies die significante effecten hebben en aan emissies van de gevaarlijkste stoffen (de stoffen die genoemd worden in bijlage III van de richtlijn).

Onderdelen g en h. De data waarop installaties in de inrichting in gebruik zijn of worden genomen en de tijd die nodig is om een betere techniek toe te gaan passen

De data van ingebruikneming van installaties is een factor welke medebepalend is voor het antwoord op de vraag in hoeverre deze installaties (nog) aan BBT voldoen. Ze geven ook een indicatie over de aanpassingen die eventueel noodzakelijk en redelijk zijn en de termijn waarop deze aanpassingen zouden moeten worden gerealiseerd. Het moment van invoeren van een nieuwe techniek kan voorts worden bepaald door zaken als leverbaarheid van technieken e.d.

Onderdeel i. Het verbruik en de aard van de grondstoffen, met inbegrip van water, en de energie-efficiëntie

Bij de aanvraag om vergunning kunnen indien daartoe aanleiding is, gegevens worden verlangd over de mogelijkheden voor toepassing van verschillende grondstoffen, alsmede van gelijke grondstoffen met verschillende kwaliteiten. Onder die grondstoffen kunnen tevens secundaire grondstoffen vallen.

Indien het bevoegd gezag tot de conclusie komt dat bepaalde grondstoffen(-kwaliteiten) milieuproblemen vermijden of verminderen, en de bedrijfsgevolgen gering zijn, moet het bevoegd gezag die grondstof voor (kunnen) schrijven, althans dat milieuresultaat kunnen vereisen.

Het zal daarbij in het kader van een vergunningenprocedure om stromen van relevante omvang en relevante milieubelasting moeten gaan waarbij ook beschikbare alternatieven aanwezig zijn (zo moet er al kennis zijn van alternatieve winningsopties). Van belang is dat het bevoegd gezag moet kunnen motiveren waarom in concreto de inzet van alternatieven redelijkerwijze kan worden verlangd dan wel in uitzonderlijke gevallen zelfs dient te leiden tot weigering van de vergunning op grond van artikel 8.10, tweede lid.

Artikel 5a.1, tweede lid

In het algemeen deel van de toelichting is uitgebreid ingegaan op inhoud en betekenis van de BREF's.

De lijst van bestaande BREF's is te raadplegen op de EIPPCB internetsite: <http://eippcb.jrc.es> of op de site van Infomil: www.InfoMil.nl.

Artikel 8a.1

Artikel 13 van de IPPC-richtlijn bepaalt dat er geregeld getoetst moet worden of de in een vergunning opgenomen maatregelen nog aan BBT voldoen.

In artikel 8a. 1 is ter nader uitwerking van artikel 8.22, eerste lid, Wm, in overeenstemming met artikel 13 van de IPPC-richtlijn opgenomen dat toetsing van vergunningen in ieder geval plaats vindt indien:

- *de door de inrichting of onderdelen daarvan veroorzaakte verontreiniging van dien aard is dat de bestaande emissiegrenswaarden in de vergunning gewijzigd of nieuwe emissiegrenswaarden opgenomen moeten worden.* Een wijziging van de emissiegrenswaarden van een vergunning is bijvoorbeeld nodig wanneer een verslechtering van de lokale milieumomstandigheden een aanscherping van emissiegrenswaarden vereist. Daarbij zal het bevoegd gezag moeten afwegen in hoeverre de verslechtering van de milieukwaliteit het ingrijpen bij deze bron van milieubelasting rechtvaardigt.
- *belangrijke veranderingen in de beste beschikbare technieken een aanmerkelijke beperking van de emissies zonder buitensporige kosten mogelijk maken.* Het kan hier bijvoorbeeld gaan om technieken die een significante energiebesparing mogelijk maken en zich daarmee bijna altijd terugverdienen. Indien de terugverdientijd redelijk is, kunnen de nieuwe technieken voorgeschreven worden;
- *de noodzaak om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor het milieu te beperken de toepassing van andere technieken vereist.* Ontwikkelingen in de techniek om ongevallen te voorkomen kunnen, wanneer daartoe vanuit veiligheidsoogpunt aanleiding toe is, voor het bevoegd gezag leiden tot de conclusie om de voorschriften aan te scherpen. Hierbij kunnen ook praktijkervaringen met het ontstaan van ongevallen of van gevaarlijke situaties een rol spelen.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel