

Vergaderjaar 2003–2004

29 711

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)

Nr. 3**MEMORIE VAN TOELICHTING¹****INHOUDSOPGAVE**

| | | | |
|---|----|---|----|
| I. Algemeen deel | 2 | 3.2 Differentiëren in vergunningstijl | 15 |
| Hoofdstuk 1. Doelstellingen van het wetsvoorstel | 2 | 3.3 Verduidelijking in de wet van de relatie tussen milieuzorg en vergunningverlening | 17 |
| Hoofdstuk 2. Verduidelijken van toetsingskader voor vergunningverlening en andere bepalingen in verband met de IPPC-richtlijn | 3 | 3.4 Inhoud en reikwijdte van wetswijzigingen | 19 |
| 2.1 Inleiding | 3 | 3.5 Milieuzorg in Europees perspectief | 21 |
| 2.2 Aanpassing van het toetsingskader van artikel 8.11, derde lid Wm | 5 | Hoofdstuk 4. Uitvoering en handhaving | 21 |
| 2.3 De functie van de toetsing aan beste beschikbare technieken | 7 | 4.1 Uitvoerbaarheid | 21 |
| 2.4 De inhoud van het begrip beste beschikbare technieken | 8 | 4.2 Handhaafbaarheid | 23 |
| 2.5 Andere aanpassingen in verband met de IPPC-richtlijn ¹² | 8 | 4.3 Bedrijfseffecten | 23 |
| 2.6 Gewijzigd hoofdstuk 8 Wm van toepassing op alle bedrijven | 13 | 4.4 Milieugevolgen | 25 |
| Hoofdstuk 3. Verbeteren van het vergunning-instrument | 14 | Hoofdstuk 5. Europese aspecten | 26 |
| 3.1 Modernisering van het vergunning-instrument | 14 | Hoofdstuk 6. Voorbereiding van het wetsvoorstel | 26 |
| | | II. Artikelsgewijze toelichting | 26 |
| | | Bijlage: Transponeringstabel IPPC-richtlijn/wetsvoorstel | 38 |

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

I. ALGEMEEN

1. Doelstellingen van het wetsvoorstel

Doelstellingen

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren op een aantal punten te wijzigen met als doelstellingen:

- een betere aansluiting van de wet op de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging¹, verder te noemen IPPC-richtlijn²;
- het wegnemen van een aantal belemmeringen voor het verlenen van vergunningen op hoofdlijnen of vergunningen op maat.

De wijzigingen die in de Wet milieubeheer (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. Op een paar punten is desondanks ook wijziging van de Wvo nodig. Die punten worden toegelicht in deel II van deze memorie bij artikel II.

Een betere aansluiting op de tekst van de IPPC-richtlijn

De IPPC-richtlijn bevat de verplichting voor de lidstaten van de EU om grote milieuvervuilende bedrijven te reguleren middels een integrale milieuvergunning. De richtlijn geeft verder aan op basis van welke criteria vergunningen moeten worden verleend en welke onderwerpen in de vergunning moeten worden geregeld.

De aanpassing van de regels voor de milieuvergunningverlening in verband met de IPPC-richtlijn komt voort uit de behoefte aan een meer bij de tekst van die richtlijn aansluitende omzetting ervan in de Nederlandse milieuwetgeving. Van verschillende kanten, te weten de Europese Commissie, vergunningverlenende instanties, het bedrijfsleven en milieu-rechtelijke auteurs, wordt hierop aangedrongen. Inmiddels is de Nederlandse regering door de Europese Commissie overeenkomstig artikel 226 van het EG-verdrag in gebreke gesteld vanwege het niet volledig op correcte wijze in nationale maatregelen omzetten van de IPPC-richtlijn. Het standpunt van Nederland is echter dat met de huidige Nederlandse regelgeving (de Wm) de IPPC-richtlijn voldoende is geïmplementeerd. De voorgenomen aanpassingen in dit wetsvoorstel strekken dan ook slechts tot verduidelijking en explicitering van onderdelen van de IPPC-richtlijn. Onder meer zal het begrip beste beschikbare technieken, hierna ook wel kortweg aangeduid als BBT, in de Wm worden geïntroduceerd. Daarnaast worden enkele bestaande regels in de Wm in het licht van de IPPC-richtlijn verduidelijkt. In hoofdstuk 2 van deze toelichting worden de in verband met de IPPC-richtlijn voorgestelde wetswijzigingen behandeld.

Verduidelijking in de wet van de relatie tussen milieuzorg bij bedrijven en vergunningverlening

Een tweede doelstelling van dit wetsvoorstel is het verruimen van de wettelijke mogelijkheden om bij de vergunningverlening rekening te houden met dan wel sturing te geven aan de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven voor de zorg voor het milieu. Het wetsvoorstel moet leiden tot een verduidelijking van de wettelijke kaders waarbinnen milieuvergunningen worden verleend, die zijn afgestemd op het niveau van milieuzorg bij een bedrijf. Het wetsvoorstel geeft hiermee uitvoering aan enkele voorstellen uit de Discussienota «Met recht verantwoordelijk»³

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 and Prevention Control en is de afkorting van de Engelse titel van de richtlijn, waaronder zij algemeen bekend is.

³ Discussienota over de toekomst van een op duurzame ontwikkeling gerichte milieuwetgeving in een verantwoordelijke samenleving («Met recht verantwoordelijk») (TK 2000–2001, 27 664, nrs. 1 en 2).

(hierna aangeduid als discussienota) die erop gericht waren het beleid ten aanzien van de vergunning op hoofdzaken (VOH) en de vergunning op maat (VOM) een betere wettelijke fundering te geven. Dit beleid houdt in dat bij vergunningverlening en handhaving wordt gestreefd naar meer maatwerk, waarbij veel selectiever dan tot nu toe de aandacht gericht wordt op die aspecten van een bedrijf, die met het oog op de relevante lokale, nationale, Europese of mondiale milieuproblemen daadwerkelijk van belang zijn. Tevens geldt als beleidsuitgangspunt dat met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid bij vergunningverlening en handhaving zo veel mogelijk recht wordt gedaan aan de aantoonbare milieuzorg-inspanningen van bedrijven. Een bewezen, adequate beheersing door het bedrijf van zijn milieueffecten dient hand in hand te gaan met een kwalitatief hoogwaardige vergunning die tegelijk duidelijke en handhaafbare milieunormen stelt en het bedrijf de nodige flexibiliteit in zijn bedrijfsvoering laat.

De thans voorgestelde wetswijzigingen vormen een weerspiegeling van de rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven zoals die volgens de huidige opvattingen zou moeten zijn. In die rolverdeling stelt de overheid als vanouds de normatieve kaders vast, waarbinnen bedrijven dienen te opereren, maar spreekt zij tevens bedrijven aan op hun eigen verantwoordelijkheid en beschikt zij over de noodzakelijke instrumenten om in te grijpen als bedrijven zich buiten de gestelde kaders begeven of als zij hun eigen verantwoordelijkheid niet waarmaken. Van de andere kant spreken bedrijven de overheid aan op voorspelbare, consistente en professionele vergunningverlening en handhaving, die bedrijven zo veel mogelijk handelingsvrijheid laten en recht doen aan hun aantoonbare milieuzorg-inspanningen.

De voorgestelde wetsaanpassingen die in hoofdstuk 3 van deze toelichting worden behandeld, zijn bescheiden in aantal. Ingrijpende wijzigingen, zoals het invoeren van bijzondere vergunningfiguren, worden niet voorgesteld. Daaraan bestaat in de uitvoeringspraktijk geen behoefte. Een en ander is in lijn met het advies van de Evaluatie Commissie Wet Milieubeheer (ECWM) over dit onderwerp¹. De ECWM constateert in dit advies dat grote wetswijzigingen ten behoeve van het beter faciliteren van de verlening van de VOH niet per se noodzakelijk lijken, maar enkele aanpassingen – die deels ook in lijn zijn met de aanpassingen vanwege de IPPC-richtlijn (zie boven) – bij kunnen dragen aan meer flexibiliteit in de vergunning.

2. Verduidelijken van toetsingskader voor vergunningverlening en andere bepalingen in verband met de IPPC-richtlijn

2.1 Inleiding

Kernelementen van de IPPC-richtlijn

In de recent verschenen Mededeling over de tenuitvoerlegging van de IPPC-richtlijn² schetst de Europese Commissie in de inleiding de kern-elementen van de richtlijn als volgt. «In 1996 stelde de Raad de IPPC-richtlijn vast, die ten doel heeft geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, veroorzaakt door een breed scala aan industriële en landbouwactiviteiten³, en een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken.

Geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging heeft plaats binnen het kader van een vergunningstelsel voor installaties. (...) Het onderliggende beginsel van de richtlijn is dat zowel exploitanten als regelgevers een geïntegreerde, algehele beoordeling zullen uitvoeren van elke installatie en de milieueffecten ervan, alvorens besluiten te nemen over eventuele kostenefficiënte maatregelen die nodig zijn voor het bereiken van een hoog niveau van milieubescherming. (...) Het vergunningstelsel is

¹ ECWM 2002/11 juni 2002.

² Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: «Op weg naar duurzame productie, Vorderingen bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging» (COM(2003) 354 definitief), p. 7–8.

³ Energie-industrie, productie en verwerking van metalen, minerale industrie, chemische industrie, afvalbeheersector, pulp- en papierindustrie, voorbehandeling van textiel, het looien van huiden, abattoirs en verwerking van levensmiddelen, destructie of verwerking van dierlijk afval, pluimvee- of varkenshouderij, oppervlaktebehandeling met gebruikmaking van organische oplosmiddelen, fabricage van koolstof/elektrografiet (zie Bijlage I van de richtlijn).

erop gericht ervoor te zorgen dat de exploitanten van installaties preventieve maatregelen tegen verontreiniging nemen, in het bijzonder door de beste beschikbare technieken toe te passen, dat er geen grote verontreiniging wordt veroorzaakt, dat het afval dat niet kan worden vermeden wordt teruggewonnen of veilig wordt verwijderd, dat er efficiënt gebruik wordt gemaakt van energie, dat ongevallen worden voorkomen en de gevolgen ervan worden beperkt en dat het exploitatieterrein weer in een bevredigende toestand wordt gebracht wanneer de installatie wordt gesloten. Deze geïntegreerde, holistische aanpak dient ervoor te zorgen dat met de vele milieuaangelegenheden die voor een installatie relevant kunnen zijn rekening wordt gehouden, dat de juiste prioriteiten worden gesteld en dat met de kosten en de voordelen van de verschillende opties rekening wordt gehouden. (...)»

In aanvulling hierop kan worden gewezen op artikel 9 van de IPPC-richtlijn. Dit artikel geeft aan welke voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden. Onder andere moeten bovengenoemde onderwerpen in de vergunningvoorschriften worden geregeld, waarbij meer in het bijzonder de verplichting geldt om in de vergunning emissiegrenswaarden op te nemen voor verontreinigende stoffen die in significante hoeveelheden uit de inrichting vrijkomen. De emissiegrenswaarden moeten zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken met inachtneming van de technische kenmerken en de geografische ligging van de inrichting en de plaatselijke milieuomstandigheden. Uit artikel 10 van de richtlijn volgt dat milieukwaliteitsnormen ertoe kunnen dwingen om strengere waarden in de vergunning op te nemen dan die welke haalbaar zijn bij toepassing van de beste beschikbare technieken.

De geschetste kernelementen uit de richtlijn zullen na realisering van de in het onderhavige wetsvoorstel voorziene wijzigingen meer herkenbaar in de Wm zijn terug te vinden. Het wetsvoorstel strekt ertoe het uitgangspunt dat de milieuaspecten van een bedrijf integraal moeten worden afgewogen, in de Wm te verduidelijken, zie het voorgestelde artikel 8.8, eerste lid, onder b. Voorts wordt de verplichting om in de vergunning emissies aan emissiegrenswaarden te binden geëxpliciteerd in het nieuwe artikel 8.12, tweede lid, Wm. In samenhang met deze bepaling volgt uit het voorgestelde, nieuwe artikel 8.11, derde lid, Wm dat het vaststellen van emissiegrenswaarden dient te geschieden met het oog op het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu, waarbij preventie en minimalisering van verontreiniging uitgangspunt vormen. De emissiegrenswaarden moeten daartoe ten minste zijn gebaseerd op de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken. De onderdelen a tot en met c van artikel 8.8, eerste lid, welke – met uitzondering van de hiervoor aangegeven aanvulling van onderdeel b – ongewijzigd blijven, bieden de grondslag om bij het vaststellen van emissiegrenswaarden de geografische ligging van de inrichting en de relevante lokale (en regionale, nationale, Europese en mondiale) milieuomstandigheden te betrekken. Artikel 8.8, eerste lid, onder e – eveneens ongewijzigd – biedt de basis om rekening te houden met de technische kenmerken van de inrichting. Onder bijzondere (lokale of bovenlokale) milieuomstandigheden kunnen in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming ook emissiegrenswaarden worden voorgeschreven, gebaseerd op technieken die verder gaan dan de beste beschikbare technieken. Een dergelijke situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer milieukwaliteitseisen dreigen te worden overschreden. Het huidige artikel 8.8, tweede en derde lid, schrijft reeds met zo veel woorden voor om bij de vergunningverlening met de geldende milieukwaliteitseisen rekening te houden respectievelijk deze in acht te nemen. In de paragrafen 2.2 tot en met 2.4. wordt uitgebreid ingegaan op het nieuwe toetsingskader voor vergunningverlening in het gewijzigde artikel 8.11, derde lid, Wm.

De huidige alararegel in discussie

Het huidige artikel 8.11, derde lid, Wm bevat de zogenaamde alara-regel¹. Kort gezegd houdt deze regel in dat aan de Wm-vergunning voorschriften moeten worden verbonden, om zo veel *als redelijkerwijs mogelijk* de nadelige milieugevolgen van de inrichting te voorkomen dan wel te beperken. De alara-regel geldt ook voor de Wvo-vergunningverlening; in artikel 7 van de Wvo is artikel 8.11 Wm van overeenkomstige toepassing verklaard.

Een belangrijk bezwaar dat tegen alara kan worden ingebracht, is dat dit begrip bij de milieuvergunningverlening buiten Nederland niet wordt toegepast. Met andere woorden: Nederland loopt met de hantering van dit begrip uit de pas. In het EG-recht wordt het alara-begrip alleen met zoveel woorden gebruikt in het stralenbeschermingsrecht. Het alara-begrip is daarbuiten in de Europese gremia betrekkelijk onbekend en geeft mede daarom al snel aanleiding tot discussie over de precieze inhoud en strekking ervan. Die discussie heeft een nieuwe dimensie gekregen door de opkomst in EG-verband van de regel dat ter voorkoming en beperking van milieuverontreiniging de beste beschikbare technieken (BBT), moeten worden toegepast. BBT heeft onder andere in de IPPC-richtlijn een prominente plaats gekregen. Het officiële Nederlandse standpunt is dat de meer abstracte alararegel in artikel 8.11, derde lid, Wm het toepassen van BBT impliceert. Hiervoor zijn goede argumenten te geven, zowel ontleend aan de wettekst als aan de rechtspraak over alara. Niettemin is het een gegeven dat in Europa inmiddels verschillende algemene milieudoelstellingen en uitgangspunten min of meer zijn ingeburgerd, die qua formulering en mogelijk in de toekomst ook qua betekenis niet geheel samenvallen met alara. In dit verband gaat het in het bijzonder om het streven naar een hoog niveau van bescherming van het milieu en het preventie- en bronbeginsel uit het EG-verdrag en de IPPC-richtlijn, en de BBT-regel uit de IPPC-richtlijn.

Verdere aansluiting op Europese begrippen

Een ontwikkeling waarbij in de praktijk in de hantering van begrippen in toenemende mate verschillen zouden kunnen optreden tussen Nederland en de andere lidstaten van de Europese Unie is onwenselijk. Inmiddels wordt van verschillende zijden de roep luider om de Nederlandse regelgeving voor wat betreft genoemde centrale begrippen verder in lijn te brengen met de Europese regelgeving.

De Europese Commissie heeft aan de Nederlandse regering vragen gesteld over de wijze waarop de IPPC-richtlijn, en in het bijzonder het begrip BBT daaruit, in het Nederlands recht is omgezet en heeft de Nederlandse regering inmiddels op dit punt in gebreke gesteld. Bij de Commissie bestaat een duidelijke voorkeur voor het met zoveel woorden overnemen in de Nederlandse wetgeving van het toetsingskader van de IPPC-richtlijn, in het bijzonder het criterium van het toepassen van BBT. Door sommige (Europees opererende) bedrijven en uitvoerende overheden wordt eveneens aangedrongen op verdere meer uitdrukkelijke gelijkstelling van de Nederlandse regels voor vergunningverlening met die van de IPPC-richtlijn. Ook in recente milieurechtelijke literatuur wordt hiervoor gepleit².

De jurisprudentie³ laat zien dat ook de rechter van oordeel is dat de Wm op sommige punten niet «richtlijn-conform» is en rechtstreeks toetst aan de bepalingen van de IPPC-richtlijn.

¹ Alara staat voor: as low as reasonably achievable.

² Zie onder meer Marlies Jongma, «De milieuvergunning, Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften», Dissertatie Utrecht, Kluwer, Deventer.

³ Zie onder meer Vz AB RvS, 11-09-01, nr. 200103458/1, AB 2001, 391; Vz AB RvS, 19-12-01, nr. 200104431/1, MenR 2002, 78, AB 2002 2002, 121; AB RvS, 20-08-03, nr. 200204052/1.

In het licht van deze ontwikkelingen wordt het wenselijk geacht alara te schrappen en te vervangen door een toetsingscriterium waarin genoemde Europese begrippen expliciet zijn verwerkt. Daartoe worden in artikel 8.11, derde lid, Wm de volgende elementen opgenomen:

- aan de Wm-vergunning worden voorschriften verbonden ter bereiking van een hoog niveau van bescherming van het milieu,
- de vergunningvoorschriften moeten zijn gericht op preventie of – als dat technisch niet mogelijk is – het minimaliseren van nadelige milieugevolgen, en
- met het oog daarop moet tenminste BBT worden toegepast.

Met gewijzigd toetsingskader wordt geen principiële koerswijziging beoogd

In het gewijzigde artikel 8.11, derde lid, Wm, staat het milieubelang centraal, maar speelt daarnaast ook het economische belang een rol door de verwijzing naar het in hoofdstuk 1 van de Wm gedefinieerde, aan het niveau van de bedrijfstak gerelateerde begrip BBT. Dat begrip wordt daar conform de IPPC-richtlijn omschreven als «voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu meest doeltreffende technieken (...) die – kosten en baten in aanmerking genomen – economisch en technisch haalbaar in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort, kunnen worden toegepast».

Zo beschouwd, sluit het gewijzigde artikel 8.11, derde lid, aan op de huidige alara-regel. Ook alara neemt het milieubelang als uitgangspunt («voorschriften die de grootst mogelijke bescherming bieden»). Daarnaast impliceert alara een economische redelijkheidstoets («tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd»). De rechter heeft met een verwijzing naar de wetsgeschiedenis geoordeeld dat deze economische redelijkheidstoets inhoudt in dat in beginsel de kosten van de in een concreet geval voor te schrijven milieumaatregelen redelijk moeten zijn, uitgaande van een gemiddeld bedrijf in de desbetreffende sector. In het kader van deze toets mogen individuele bedrijfseconomische omstandigheden geen rol spelen. Niettemin worden in de praktijk incidenteel toch nog wel deze omstandigheden meegewogen. Een dergelijke handelwijze is echter strijdig met zowel het huidige als het toekomstige toetsingskader van artikel 8.11, derde lid, Wm. In dit verband kan ook worden gewezen op de volgende passage over het vaststellen van beste beschikbare technieken op sectorniveau in de Mededeling over de tenuitvoerlegging van de IPPC-richtlijn¹: «Bij het vaststellen van beste beschikbare technieken vindt een beoordeling plaats van de geschatte nettokosten van de implementatie van een techniek in relatie tot de milieuvoordelen die door de implementatie ervan worden verkregen. Een tweede economische beoordeling heeft betrekking op de vraag of de techniek in de desbetreffende sector onder economisch haalbare omstandigheden kan worden ingevoerd. Deze haalbaarheidstest kan alleen op Europees sectoraal niveau legitiem worden toegepast, niet op afzonderlijke installaties. Als de technieken voor de sector in zijn geheel te duur worden geacht, is er geen sprake van beste beschikbare technieken. Door bij deze beoordeling de sector en niet de individuele installatie als uitgangspunt te nemen, kan zich echter niet het onaangename effect voordoen dat installaties in een moeilijke financiële situatie toestemming krijgen door te gaan met hun verontreiniging omdat zij de vereiste maatregelen niet kunnen betalen». Toepassing van alara leidt in veel gevallen er dus toe dat een bedrijf milieumaatregelen krijgt voorgeschreven, die voor een gemiddeld bedrijf in de desbetreffende bedrijfstak gebruikelijk zijn. Deze benadering staat ook centraal in een tweetal begrippen die als nadere invulling van alara worden gebruikt: het begrip «best uitvoerbare technieken» (but) zoals gehanteerd in de Wvo-vergun-

¹ Zie de in noot 5 vermelde mededeling, blz. 17.

ningpraktijk en het begrip «stand der techniek» zoals gehanteerd in de Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR). In het Handboek Wvo-vergunningverlening, opgesteld onder auspiciën van de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW)¹, wordt but omschreven als «die technieken waarmee, rekening houdend met economische aspecten, dat wil zeggen uit kosten oogpunt aanvaardbaar te achten voor een normaal renderend bedrijf, de grootste reductie in de verontreiniging wordt verkregen». Toepassing van but vindt plaats voor niet-zwarte lijst stoffen. Volgens de NeR behoren tot de stand der techniek «die maatregelen die ter beperking van emissies van een bron de grootst mogelijke bescherming van het milieu bieden, procesgeïntegreerd dan wel als nageschakelde techniek, in een gemiddeld en financieel gezond bedrijf van de betreffende branche in binnen- of buitenland met succes worden toegepast, dan wel overeenkomstig de regels der techniek vanuit andere processen of op basis van succesvolle, op industriële schaal uitgevoerde demonstratieprojecten op de betreffende bron kunnen worden toegepast. Is binnen de branche de bedrijfsgrootte erg uiteenlopend dan is het voorzieningenniveau van bedrijven van bedrijven met een vergelijkbare grootte maatgevend».

In het algemeen resulteert het werken met deze inkleuringen van alara in een adequate bescherming van het milieu. Te meer daar bij genoemde begrippen de milieuprestaties van het gemiddelde bedrijf worden bepaald tegen de achtergrond van het streven naar de grootst mogelijke bescherming van het milieu.

Er doen zich echter gevallen voor waarin het belang van de bescherming van het milieu (er is sprake van ernstige verontreiniging of het ontvangende milieu is extra kwetsbaar) vereist dat verdergaande, duurdere maatregelen genomen worden, dan die welke bij hantering van genoemde begrippen voorgeschreven worden. In het kader van de Wvo-vergunningverlening wordt in dit verband het begrip «beste bestaande technieken» gehanteerd. Afgezet tegen but wordt «beste bestaande technieken» omschreven als: «die technieken waarmee tegen hogere kosten een nog grotere reductie van de verontreiniging wordt verkregen en die in de praktijk kunnen worden toegepast». «Beste bestaande technieken» wordt toegepast bij zwarte lijst-stoffen. «Beste bestaande technieken» wordt eveneens beschouwd als een inkleuring van alara.

De beschreven invullingen van alara (but/SdT en beste bestaande technieken), kunnen worden voortgezet, nu het nieuwe toetsingskader niet wezenlijk verschilt van alara, zoals dit begrip door de wetgever en rechter zijn geïnterpreteerd. Wel zal het gebruik van de begrippen but/SdT en beste bestaande technieken moeten worden heroverwogen in het licht van de introductie in de wet van het begrip BBT.

2.3 De functie van de toetsing aan beste beschikbare technieken

BBT als instrument ter bescherming van het milieu

Het gewijzigde artikel 8.11, derde lid, Wm bepaalt dat bij het vaststellen van de vergunningvoorschriften tenminste wordt uitgegaan van het toepassen van de beste beschikbare technieken (BBT) die voor de betrokken inrichting in aanmerking komen. Het toepassen van BBT kan worden beschouwd als een operationalisering van de beginselen van preventie en van minimalisering van milieugevolgen (aan de bron). BBT is een instrument om milieuverontreiniging te voorkomen of te beperken en daarmee het milieu (op een hoog niveau) te beschermen. Bij het vaststellen van de vergunningvoorschriften zal uitgaande van de relevante lokale en niet-lokale milieuaspecten van het bedrijf en zijn specifieke technische kenmerken moeten worden bepaald welke voor de betreffende sector beschreven beste beschikbare technieken moeten worden toege-

¹ Versie mei 1999.

past, dan wel in het geval met BBT het vereiste niveau van bescherming van het milieu niet kan worden bereikt, welke verdergaande technieken moeten worden toegepast. De vergunningvoorschriften zelf geven overigens bij voorkeur de maximale toegestane emissies aan en niet de technieken die moeten worden toegepast om onder die emissies te blijven.

BBT heeft dezelfde functie in de IPPC-richtlijn

BBT is dus geen doel op zich, net zo min als thans een begrip als stand der techniek een zelfstandig na te streven doel geacht moet worden. De voorgestelde regeling verschilt op dit punt niet van de IPPC-richtlijn. Er zij in dit verband op gewezen dat de IPPC-richtlijn het streven naar een hoog niveau van bescherming van het milieu en preventie en bestrijding (aan de bron) van verontreiniging als uitgangspunten neemt. In artikel 1 van de richtlijn («doel en toepassingsgebied») wordt aangegeven dat de richtlijn de geïntegreerde preventie en beperking van verontreiniging door de in bijlage I bij de richtlijn genoemde activiteiten ten doel heeft. Voorts wordt daar bepaald: «Zij bevat maatregelen ter voorkoming en, wanneer dat niet mogelijk is, beperking van emissies door de bedoelde activiteiten in lucht, water en bodem, met inbegrip van maatregelen voor afvalstoffen, om een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken (...)». Zie verder ook de overwegingen 1 en 9 van de richtlijn¹. Het toepassen van BBT is in de IPPC-richtlijn een belangrijk instrument ten dienste van preventie en bestrijding. Artikel 3 van de richtlijn, dat handelt over de fundamentele verplichtingen van de exploitant, geeft in onderdeel a aan dat «alle passende preventieve maatregelen worden getroffen, met name door toepassing van de beste beschikbare technieken». De verwevenheid tussen BBT en de beginselen van preventie en bestrijding blijkt ook uit de definitie van BBT in artikel 2, onderdeel 11. In de definitie wordt BBT gerelateerd aan het doel «emissies en effecten op het milieu in zijn geheel te voorkomen, of wanneer dat niet mogelijk blijkt algemeen te beperken». Bedoelde definitie wordt volgens het wetsvoorstel opgenomen in artikel 1.1, tweede lid, Wm; het eerste deel ervan luidt: «beste beschikbare technieken: voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu meest doeltreffende technieken om de emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu, die een inrichting kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken (...)».

2.4 De inhoud van het begrip beste beschikbare technieken

Inleiding

Het begrip beste beschikbare technieken (BBT) verwijst primair naar op bedrijfstakniveau haalbare technieken. In de Mededeling over de tenuitvoerlegging van de IPPC-richtlijn wordt over het begrip BBT het volgende opgemerkt²: «De definitie van beste beschikbare technieken vereist dat de ontwikkeling van de techniek plaatsheeft op een schaal die implementatie in de sector mogelijk maakt. De doorslag voor ondersteuning van een techniek als beste beschikbare techniek kan komen van een of meerdere installaties die de techniek ergens ter wereld toepassen. In enkele zeldzame gevallen kunnen zelfs proefprojecten een voldoende basis bieden. Verwacht wordt dat procesgeïntegreerde maatregelen over het algemeen van positieve of min of meer neutrale invloed zullen zijn op de winstgevendheid van ondernemingen. Aan de andere kant hebben «end-of-pipe»-maatregelen vaak negatieve korte termijngevolgen voor de winstgevendheid. Het is onvermijdelijk dat enkele beste beschikbare technieken zich in het geheel niet zullen terugbetalen, maar de maatschappelijke voordelen ervan zullen opwegen tegen de kosten van de exploitant, overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt.

¹ Overweging 1: Overwegende dat de doelstellingen en beginselen van het milieubeleid van de Gemeenschap, zoals vermeld in artikel 130 R van het Verdrag, met name betrekking hebben op het voorkomen, terugdringen en zoveel mogelijk elimineren van verontreiniging door deze bij voorrang aan de bron te bestrijden en te zorgen voor een voorzichtig beheer van natuurlijke hulpbronnen overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt en het preventiebeginsel; Overweging 9: Overwegende dat met deze richtlijn een algemeen kader voor geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging tot stand wordt gebracht; dat zij voorziet in de maatregelen die noodzakelijk zijn om een geïntegreerde preventie en bestrijding van de verontreiniging te garanderen teneinde tot een hoog niveau van bescherming voor het milieu in zijn geheel te komen; dat de toepassing van het beginsel van duurzame ontwikkeling wordt bevorderd door een geïntegreerde aanpak van de bestrijding van verontreiniging;

² Zie de in noot 5 vermelde mededeling, blz. 17.

In het kader van de verlening van een vergunning aan een individuele bedrijf wordt, rekening houdend met de specifieke milieuhygiënische en technische omstandigheden nader bepaald welke van die technieken de basis dient te vormen voor het vaststellen van voorschriften.

In artikel 1.1, tweede lid, Wm, waar BBT als begrip wordt omschreven, wordt daarom gesproken over technieken *die in de bedrijfstak kunnen worden toegepast*¹. In het gewijzigde artikel 8.11, derde lid, Wm wordt het begrip BBT vervolgens geprojecteerd op een concreet individueel bedrijf; deze bepaling geeft aan dat bij het opstellen van de vergunningvoorschriften ervan moet worden uitgegaan dat in het bedrijf ten minste de beste beschikbare technieken worden toegepast.

De IPPC-richtlijn kent een zelfde onderscheid: in de aanhef van bijlage IV wordt gesproken over overwegingen *waarmee in het algemeen of in bijzondere gevallen rekening moet worden gehouden bij de bepaling van de beste beschikbare technieken*.

De BREF's

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 bedrijfstakgewijs de verschillende beste beschikbare technieken beschreven in de zogenaamde BAT Reference Documents, de zogenaamde BREF's². 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. De juridische grondslag voor de publicatie van de BREF's door de Europese Commissie is artikel 16, tweede lid, van de IPPC richtlijn.

Inhoud van BREF's

De BREF's zijn integrale documenten, waarin de belangrijkste relevante milieuaspecten aan bod komen. Voor aandachtvelden die in vrijwel elke bedrijfstak voorkomen (bijvoorbeeld koelsystemen, monitoring, economische weging, enzovoorts) worden aparte zogeheten «horizontale» BREF's uitgebracht. De officiële door de Europese Commissie gepubliceerde BREF betreft in feite de samenvatting en conclusies («Executive Summary») van een BREF document dat per industriële sector vele honderden pagina's beslaat. Deze officiële versie van 10 à 20 pagina's wordt vertaald in alle talen van de EU lidstaten. De uitgebreide versie is alleen in het Engels beschikbaar; deze wordt beschouwd als de (officiële) toelichting op de officiële BREF en heeft de daarbij behorende status.

Verwerking van BREF's in Nederland

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 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. De BREF-tekst (althans de officiële door de Europese Commissie uitgegeven samenvatting daarvan) en de oplegnotitie worden opgenomen in de Nederlandse Emissierichtlijn (NeR) en vastgesteld als aanbeveling van de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW-aanbeveling), onder gelijktijdige wijziging of intrekking van de vigerende regeling(en) in de NeR/CIW-

¹ Op één punt in de omschrijving wordt echter wel het begrip toegeschreven naar het individuele bedrijf waar wordt gesproken over technieken die voor degene die de inrichting drijft, redelijkerwijs in Nederland of daarbuiten te verkrijgen zijn. Dit element uit de omschrijving verwijst naar die situaties waarin bij voorbeeld vanwege patenten het voor een individueel bedrijf niet haalbaar is een bepaalde, in de betreffende bedrijfstak elders toegepaste installatie aan te schaffen.

² De BREF's zijn te raadplegen onder meer op www.infomil.nl, onder Homepage > Regeling > BAT > NL-BATs, BREFs, oplegnotities en samenvattingen (downloads).

aanbevelingen voor de betrokken sector. Indien op specifieke bedrijfstakken meer dan één BREF van toepassing zou zijn, zal hierover in de oplegnotitie duidelijkheid worden gegeven.

Het uitgangspunt bij de screening en vaststelling is dat de BREF zelf niet meer ter discussie kan staan en dat in beginsel voor hetzelfde doel geen andersluidende Nederlandse documenten worden opgesteld en toegevoegd, tenzij deze relevante aspecten regelen waar de BREF niet (volledig) in voorziet (dit geldt in het bijzonder voor lokale milieuaspecten als geluid, stank, externe veiligheid, etc.). Een enkele BREF bevat echter een verdeeld oordeel («split view»), waar lidstaten en industrie het over BBT niet met elkaar eens konden worden. Het Nederlandse standpunt in het geval van een split view is – als onderdeel van de informatieuitwisseling voor de BREF – veelal gedocumenteerd (b.v. door de Dutch Notes on BAT) en met de Nederlandse industrie besproken. Dit hoeft dan ook niet opnieuw tot discussies te leiden en bij de implementatie van de BREF zal de Nederlandse positie worden vastgelegd in de oplegnotitie.

Ten aanzien van de BREF voor de intensieve veehouderij zal een afwijkende werkwijze worden gevolgd. Dit heeft vooral te maken met het feit dat voor de belangrijkste onderwerpen uit deze BREF reeds algemene regels bestaan dan wel in een vergeend stadium van voorbereiding zijn. Daardoor kan de ondersteuning van de vergunningverleners bij de toepassing van de BREF beperkt blijven tot enkele resterende milieuaspecten waarvoor mogelijk aanpassing of aanvulling van vergunningen noodzakelijk is.

Status van BREF's

a) Situatie onder de huidige Wm

Ter concretisering van alara in het huidige artikel 8.11, derde lid, Wm zijn tal van circulaires en richtlijnen uitgebracht. Emissies naar de lucht en in oppervlaktewateren worden behandeld in respectievelijk de NeR en de CIW-aanbevelingen. De rechter heeft bepaald dat bij de toepassing van alara vergunningverleners beoordelingsvrijheid hebben, die echter wordt begrensd door de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten. Richtlijnen als de NeR en de CIW-aanbevelingen worden door de rechter beschouwd de weerslag te zijn van de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten; de vergunningverlener moet dan ook met de NeR en de CIW-aanbevelingen rekening houden en mag daar alleen gemotiveerd van afwijken (vergelijkbaar met beleidsregels). BREF's hebben een vergelijkbare status; op grond van artikel 2, onderdeel 11, in samenhang met bijlage IV, overweging 12, van de richtlijn moeten bij vergunningverlening de beste beschikbare technieken worden bepaald, *rekening houdend met de BREF's*. Vanwege de vergelijkbare status en de inhoudelijke samenhang is eerder besloten om de BREF's in te voegen in de NeR, c.q. vast te stellen als CIW-aanbevelingen. Langs deze weg ontstaat voor vergunningverleners op grond van de jurisprudentie de verplichting om als invulling van alara de BREF's toe te passen.

b) Situatie onder de gewijzigde Wm

De status van de BREF's kan dezelfde blijven: vergunningverleners dienen de BREF's toe te passen en mogen alleen gemotiveerd daarvan afwijken. In termen van de Wm: met deze documenten moet «rekening worden gehouden». De verplichting uit de richtlijn tot het rekening houden met de BREF's wordt nu uitdrukkelijk in de Wm verwerkt. De verplichting zal worden geregeld in de amvb ex artikel 8.11, vierde lid, Wm waarbij bijlage IV van de IPPC-richtlijn wordt omgezet.

In Nederland is ervoor gekozen om de BREF's aan te vullen met «nationale» oplegnotities en onderdeel te maken van de NeR dan wel als CIW-aanbevelingen vast te stellen. Langs deze weg worden vergunningverleners ondersteund bij het toepassen van de BREF's in de Nederlandse

uitvoeringspraktijk. Om ervoor te zorgen dat vergunningverleners BREF's, oplegnotities en overige relevante delen van de bestaande nationale richtlijnen, zoals de NeR, integraal (blijven) toepassen, wordt overwogen om met gebruikmaking van het nieuwe artikel 8.11, vierde lid, Wm het toepassen van deze richtlijnen in hun geheel voor te schrijven. Uitgangspunt is daarbij dat de status van deze richtlijnen niet verandert ten opzichte van de huidige situatie. Wanneer voor deze constructie gekozen wordt, ligt het voor de hand om met het oog op de noodzakelijke slagvaardigheid in de amvb te verwijzen naar een bij ministeriële regeling vast te stellen lijst met richtlijnen en circulaires waarmee bij het bepalen van BBT rekening moet worden gehouden. Van die lijst zouden dan de NeR en de CIW-aanbevelingen deel uitmaken. In deze opzet verdient het dan ook overweging om voor alle andere thans gehanteerde richtlijnen en circulaires te bezien of en in hoeverre ze op die lijst moeten worden geplaatst.

Toespitsing van BBT in een concreet geval

Bij het opstellen van de vergunning voor een individueel bedrijf vormen de door de inrichting veroorzaakte milieueffecten, de specifieke technische kenmerken van de inrichting en de voor de betreffende sector beschreven BBT het referentiekader. 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 te zeer afhankelijk van de aard van de installaties of andere specifieke lokale omstandigheden. In BREF's liggen dus vaak keuzemogelijkheden besloten.

Het bevoegd gezag is op grond van het nieuwe art 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 keuzeopties 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, dat deels in dit wetsvoorstel wordt verduidelijkt. Zie hiervoor ook het slot van paragraaf 2.1. Enkele andere specifieke afwegingen, genoemd in bijlage IV van de IPPC-richtlijn, zullen met zoveel woorden worden geregeld in de op grond van artikel 8.11, vierde lid, Wm vast te stellen amvb. Voor zover krachtens die amvb ook nog richtlijnen met betrekking tot BBT worden aangewezen, zoals de NeR, zullen ook die als leidraad bij het maken van de verschillende afwegingen moeten worden gebruikt.

Bedoelde afwegingen kunnen er ook 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 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:

- milieukwaliteitsnormen (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 hebben zich ontwikkeld die (nog) niet in een BREF zijn opgenomen, maar wel tegen vergelijkbare redelijke kosten een hogere mate van milieubescherming bieden.

«Technieken» in de definitie van BBT

Er zij nog op gewezen dat de term *technieken* in de omschrijving van BBT in artikel 1.1, tweede lid, Wm conform de IPPC-richtlijn breed wordt uitgelegd. Bij het beoordelen van de milieuprestatie van een techniek en het daarop vaststellen van een vergunningvoorschrift kunnen alle «levensfasen» van een techniek daarvan relevant zijn: van ontwerp en bouw tot wijze waarop een proces, installatie, maatregel of andere voorziening wordt bedreven/gebruikt en onderhouden tot buitengebruikstelling.

2.5 Andere aanpassingen in verband met de IPPC-richtlijn

Andere samenhangende wijzigingen

Het wetsvoorstel bevat naast de introductie van BBT en de aan het slot van paragraaf 2.1 genoemde wijzigingen nog enkele andere aanpassingen van de Wm, die ertoe strekken bepaalde onderdelen van de IPPC-richtlijn explicieter in de Wm tot uitdrukking te brengen. Het betreft de volgende wijzigingen:

- naast het begrip *beste beschikbare technieken* worden de begrippen *emissie en emissiegrenswaarde gedefinieerd* (artikel 1.1, tweede lid, Wm);
- als weigeringsgrond voor vergunningverlening wordt toegevoegd de situatie dat met verlening van de vergunning respectievelijk de aanpassing van de vergunning niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast (artikel 8.10, tweede lid, onder a, Wm); voor de vergelijkbare situatie dat het niet mogelijk is de vergunning zo aan te passen dat nieuw ontwikkelde beste beschikbare technieken kunnen worden voorgeschreven, wordt in artikel 8.25 een nieuwe intrekkingsgrond geïntroduceerd;
- de verplichting inzake het opnemen van controlevoorschriften in de vergunning wordt aangevuld en verbeterd in lijn met de richtlijn (artikelen 8.12, derde en vierde lid, en 8.12a, tweede en derde lid Wm);
- in de wet wordt met zoveel woorden bepaald dat in de vergunning waar relevant regels worden gesteld met betrekking tot de bescherming van bodem en grondwater, het voorkomen van ongevallen, verontreinigingen over lange afstand en grensoverschrijdende verontreiniging en de milieuaspecten verbonden aan bijzondere bedrijfsomstandigheden en bedrijfsbeëindiging (artikel 8.12b, Wm);
- in de wet wordt geëxpliciteerd dat voor bedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen niet met opheffing van de vergunningplicht algemene regels kunnen worden gesteld (artikel 8.40, eerste lid, Wm);
- in de wet wordt de verplichting neergelegd voor de vergunningverlenende overheden om vóór 31 oktober 2007 ervoor te zorgen dat de bestaande vergunningen van bedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen, in overeenstemming zijn met de op die datum geldende bepalingen uit de Wm die dienen ter implementatie van de IPPC-richtlijn en in het bijzonder wat betreft de toepassing van de beste beschikbare technieken up to date zijn (artikel 22.1a Wm).

De IPPC-richtlijn en het stelsel van algemene regels

Om elke mogelijke twijfel weg te nemen wordt in dit wetsvoorstel geëxpliciteerd dat voor bedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen, niet met

opheffing van de vergunningplicht algemene regels kunnen worden gesteld (artikel 8.40, eerste lid, Wm).

Bovendien wordt voorgesteld het tweede lid, onder b, van artikel 8.40 van de Wm aan te vullen teneinde in de wet te verduidelijken dat ook bij de algemene regels voor inrichtingen een geïntegreerde aanpak van milieuverontreiniging wordt gevolgd. In het gewijzigde tweede lid onder b, wordt aangegeven dat «de gevolgen voor het milieu, die inrichtingen die tot de betrokken categorieën behoren, kunnen veroorzaken, *mede in hun onderlinge samenhang bezien*» bij de afweging over het vaststellen van een algemene maatregel van bestuur dienen te worden betrokken. Door de verwijzingen in de artikelen 8.44, eerste lid, en 8.45, eerste lid, werkt deze wijziging ook door naar de vaststelling van algemene maatregelen van bestuur op grond voor vergunningplichtige bedrijven waaronder IPPC-bedrijven.

Artikel 8.44 van de Wm blijft ongewijzigd omdat hiermee reeds uitvoering wordt gegeven aan artikel 9, achtste lid, van de richtlijn. Bij het vaststellen van algemene regels op grond van artikel 8.44 van de Wm dienen – ingevolge het tweede lid van dat artikel – de eisen die gelden voor vergunningverlening (onder andere artikel 8.11, derde lid, Wm) in acht te worden genomen. Dit betekent dat ook de op grond van artikel 8.44 te stellen regels gericht moeten zijn op het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu (in zijn geheel) en dat regels ten minste dienen te zijn gebaseerd op de toepassing van de beste beschikbare technieken.

Bij de opstelling van een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 8.44 van de Wm, zal de afweging gemaakt moeten worden of en in hoeverre de vereisten van onder meer het gewijzigde artikel 8.11, derde lid, van de Wm meebrengen dat de op grond van artikel 8.44, eerste lid, van de Wm te stellen algemene regels vergezeld dienen te gaan van een afwijkingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 8.44, tweede lid, van de Wm. Het is goed denkbaar dat voor bepaalde inrichtingen algemene, uniforme regels voor een onderwerp kunnen worden vastgesteld, die op zich zelf reeds voldoen aan deze vereisten, zonder dat tevens nog een afwijkingsbevoegdheid voor die regels in het leven behoeft te worden geroepen.

Transponeringstabel

Zie verder ook de transponeringstabel in de bijlage bij deze toelichting. In de artikelsgewijze toelichting worden de wijzigingen waar nodig nader toegelicht.

2.6 Gewijzigd hoofdstuk 8 Wm van toepassing op alle bedrijven

Het gewijzigde hoofdstuk 8 Wm zal voor alle vergunningplichtige bedrijven gaan gelden. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen bedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen en die welke daar niet onder vallen. Deze beleidslijn is in Nederland tot nu toe consequent gevolgd en er is geen aanleiding om daarvan nu af te wijken. BBT zal, zoals gezegd, voor de IPPC-bedrijven nadere invulling krijgen in de BREF's die worden verwerkt in de NER en CIW-aanbevelingen. Ten aanzien van bedrijven die wel voldoen aan een categoriebeschrijving uit de richtlijn (bijlage I), maar kleiner zijn dan de aan die beschrijving verbonden drempelwaarde zal in de amvb op grond van het nieuwe artikel 8.11, vierde lid, worden geregeld dat de BREF's eveneens – met inachtneming van de afwijkende grootte van de inrichting – moeten worden toegepast. Voor andere niet-IPPC-bedrijven zal BBT moeten worden toegepast, overeenkomstig de bepalingen over BBT zoals vervat in dit wetsvoorstel en de eventuele nationale technische richtlijnen en circulaires die als invulling van BBT kunnen

worden aangemerkt. Zoals hierboven aangegeven, zal worden gezien of dit wettelijk kan worden verankerd bij of krachtens de bedoelde amvb.

3. Wijzigingen in hoofdstuk 8: verbeteren van het vergunninginstrument

3.1 Modernisering van het vergunninginstrument

Streven naar kwaliteitsverbetering in de vergunningverlening

In de discussienota zijn voorstellen gedaan tot modernisering van het vergunninginstrument waarbij het sinds enige jaren bestaande beleid met betrekking tot de vergunning op hoofdzaken (VOH) en de vergunningverlening op maat (VOM) als vertrekpunt is genomen. Dit beleid, voor het laatst vastgelegd in de Circulaire voor de vergunning op hoofdzaken en vergunning op maat van 1999¹, is erop gericht een kentering te brengen in de wijze waarop vaak nog vergunningen werden verleend en gehandhaafd. Tot voor kort was het gangbaar dat grote aantallen standaardvergunningsvoorschriften werden opgelegd, vaak handelend over ondergeschikte aspecten of zonder dat zij überhaupt voor het betrokken bedrijf relevant waren. De aldus opgestelde, omvangrijke en zeer gedetailleerde vergunningen ontnamen – ook bij de handhaving – het zicht op het vaak beperkte aantal onderwerpen die vanuit milieuhygiënisch oogpunt er bij een bedrijf werkelijk toe doen. Aan het feit dat meer en meer bedrijven zelf ook initiatieven gingen nemen op milieuzorggebied en dat vergunningverlening en handhaving hiervan zouden kunnen profiteren, werd veelal nog voorbij gegaan.

Meer maatwerk leveren

De in het beleid m.b.t. de VOH/VOM voorgestane kwaliteitsverbetering houdt in dat op het individuele bedrijf toegesneden maatwerk wordt geleverd. Maatwerk houdt onder meer in dat de vergunningverlener zich rekenschap geeft van het relatieve gewicht en belang van de verschillende milieuaspecten die bij een bedrijf spelen. Maatwerk houdt ook in dat de vergunningverlener waar nodig onderscheid maakt naar soort bedrijf (een industrieel productiebedrijf vraagt doorgaans om een andere benadering dan een afvalverwerkend bedrijf) en dat hij rekening houdt met de specifieke kenmerken van het individuele bedrijf zoals het type van bedrijfsvoering (b.v. of de bedrijfsvoering onderhevig is aan veel veranderingen of juist niet) en de organisatie van het management van het bedrijf (b.v. of het bedrijf centraal wordt aangestuurd of dat juist de zeggenschap ligt bij de afzonderlijke businessunits). Maatwerk impliceert voorts dat de vergunningverlener de handhaver bij zijn werk betreft. De vergunningverlener en handhaver dienen samen bijvoorbeeld vast te stellen op welke onderwerpen men later bij het betrokken bedrijf in ieder geval wil gaan handhaven. De vergunningverlener dient bij het opstellen van de vergunning daarmee uitdrukkelijk rekening te houden. Het maatwerk moet resulteren in bondige, kwalitatief hoogwaardige vergunningen met een beperkt en overzichtelijk aantal duidelijke, goed uitvoerbare en handhaafbare milieunormen.

Rekening houden met milieuzorg bij bedrijven

Het beleid m.b.t. de VOH/VOM houdt verder in dat bij het opstellen van vergunningen en ook later bij de handhaving, met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid, zo veel mogelijk recht wordt gedaan aan de aantoonbare milieuzorginspanningen van bedrijven. Die inspanningen kunnen grosso modo onder twee noemers worden gebracht: beheer en ambitie. Onder *beheer* kunnen worden gerekend alle inspanningen van

¹ Opgenomen als deel 1 van de Wegwijzer Vergunning op hoofdzaken/Vergunningverlening op maat van de ministeries van VROM en V&W, de Unie van waterschappen, het IPO en de VNG, augustus 1999 (Vrom publicatie 990363/a/8-99).

het bedrijf die erop gericht zijn om zo goed mogelijk controle te krijgen en te houden over de bestaande milieubelasting. Indien een bedrijf heeft bewezen dat het door de inzet van de nodige voorzieningen op adequate wijze zijn milieueffecten kan beheersen, kan in de vergunning meer vrijheid aan het bedrijf worden gelaten om zelf te bepalen hoe het de in de vergunning gestelde milieudoelen verwezenlijkt. Met name het invoeren en onderhouden van een bedrijfsintern milieuzorgsysteem vormt een belangrijke waarborg voor het goed kunnen managen van de milieubelasting. Een milieuzorgsysteem is het samenhangend geheel van organisatorische, administratieve en technische voorzieningen, gericht op het inzicht krijgen in en het beheersen en waar mogelijk verder beperken van de milieubelasting van het bedrijf. Een bedrijf kan zijn milieuzorgsysteem door externe deskundigen laten beoordelen aan de hand van de internationale ISO 14 001 norm of de regels gesteld in de Europese EMAS-verordening. Onder *ambitie* kunnen worden gerekend alle inspanningen van het bedrijf die erop gericht zijn om in de toekomst zijn milieuprestaties verder te verbeteren. In het kader van de ISO 14 001 norm en de EMAS-verordening dienen bedrijven aantoonbaar te streven naar continue verbetering van de milieuprestaties. In de Nederlandse situatie is het bedrijfsmilieuplan, ook wel kortweg aangeduid als BMP, een vaak gebruikt instrument om systematisch milieuverbeteringen te plannen en door te voeren. Een bedrijfsmilieuplan geeft meestal voor een periode van vier jaar een beschrijving van een aantal te verwezenlijken zekere, onzekere en voorwaardelijke doelstellingen. Meestal wordt een bedrijfsmilieuplan opgesteld ter uitvoering van een doelgroepenconvenant met de industrie. Over de uitvoering van een bedrijfsmilieuplan moet jaarlijks aan de overheid worden gerapporteerd. Indien een bedrijf serieus werk maakt van het door hem zelf onderschreven streven naar continue verbetering van zijn milieuprestaties, door b.v. het uitbrengen van goed doordachte en onderbouwde, strategische bedrijfsmilieuplannen, kan dit in belangrijke mate de discussie vergemakkelijken die vergunningverlener en bedrijf bij gelegenheid van b.v. het actualiseren van de vergunning of het afgeven van een revisievergunning voeren over het aanscherpen van de in de vergunning gestelde milieudoelen.

3.2 Differentiëren in vergunningstijl

Vergunningverlening afstemmen op niveau van milieuzorg

Uitgangspunt van het beleid is dat afhankelijk van het niveau van milieuzorg bij een bedrijf een meer of minder globaal geformuleerde vergunning kan worden verleend. Voor de meest flexibele vergunning, de vergunning op hoofdzaken, komt een bedrijf in aanmerking wanneer het voldoet aan de volgende voorwaarden:

- het beschikt over een geaccordeerd bedrijfsmilieuplan;
- het beschikt over een ISO-14001 of EMAS gecertificeerd milieuzorgsysteem;
- het publiceert jaarlijks een milieverslag;
- het betracht zo veel mogelijk openheid naar derden over zijn «milieupformance»;
- het vertoont een goed nalevingsgedrag.

Bedrijven die aan al deze voorwaarden voldoen, worden in staat geacht om in grote zelfstandigheid hun milieudoelstellingen te bereiken. Ze krijgen daarbij maximale vrijheid.

Ook voor bedrijven die (nog) niet alle voorwaarden voor de VOH of niet voor alle onderwerpen aan die voorwaarden voldoen, kan de vergunning worden afgestemd op de milieuzorg van het bedrijf. Wel zullen voor bepaalde aspecten of onderdelen in vergelijking met de VOH meer uitgebreide of meer gedetailleerde voorschriften moeten worden opgenomen. Te denken valt aan aanvullende prestatie-eisen op installatieniveau, extra

ijkpunten in de vorm van meer frequente metingen of rapportages en voor bepaalde aspecten een middelvoorschrift in plaats van een doelvoorschrift.

Bij het verlenen van meer flexibele vergunningen zijn in het beleid onder meer de volgende aandachtspunten geformuleerd:

- Uit de aanvraag wordt in de vergunning bij voorkeur alleen de aanduiding van de aangevraagde activiteit overgenomen. De aanvraag maakt verder geen deel uit van de vergunning. De activiteit moet in de vergunning zo globaal mogelijk worden omschreven. Bij de opzet van de aanvraag moet hier al rekening mee worden gehouden.
- In de considerans wordt nauwgezet beargumenteerd hoe opzet en inhoud van de vergunning zijn afgestemd op de milieuzorg bij het bedrijf.
- De vergunning vereist waar nodig een meet- en registratiesysteem en eventueel enkele andere, essentiële organisatorische voorzieningen en procedures, zonder welke het voldoen aan de in de vergunning gestelde (globale) milieudoelen, of de beoordeling of dat werkelijk het geval is, niet goed mogelijk is. Indien mogelijk kan bij het stellen van deze voorschriften in de vergunning worden verwezen naar beschrijvingen van het bedrijf zelf van deze procedures. De vergunningverlener dient overigens bij het verwijzen in de vergunningvoorschriften naar deze onderdelen van het milieuzorgsysteem de nodige zorgvuldigheid en terughoudendheid te betrachten. Elke gedetailleerde koppeling met het milieuzorgsysteem in de vergunning kan leiden tot inflexibiliteit voor het bedrijf en handhavingsproblemen bij de overheid.
- Het bedrijfsmilieuplan moet niet onderdeel gemaakt worden van de vergunning; inspanningsverplichtingen uit het bedrijfsmilieuplan zijn niet geschikt om als basis voor vergunningvoorschriften te dienen.
- Verdere koppelingen met milieuzorgonderdelen moeten achterwege blijven.
- Milieuaspecten waarvoor concrete, kwantificeerbare doelen kunnen worden voorgeschreven, worden genormeerd in de vorm van doelvoorschriften zo mogelijk in de vorm van een maximum-jaarvracht. Doelvoorschriften hebben bij voorkeur betrekking op de inrichting als geheel. Doelvoorschriften moeten vergezeld gaan van adequate meet- en registratievoorschriften die aangeven bij welke bronnen en volgens welke bepalingmethoden emissies in beeld moeten worden gebracht.
- Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden die in de toekomst te realiseren doelen vastleggen. Deze doelen zullen dan meestal betrekking op een prioritair milieuprobleem waarvoor een verdere verbetering van de milieuprestaties noodzakelijk en mogelijk wordt geacht. Waar mogelijk worden deze vergunningvoorschriften gebaseerd op de zekere taakstellingen uit het door het bevoegd gezag goedgekeurde bedrijfsmilieuplan. Onzekere taakstellingen uit een bedrijfsmilieuplan, bij voorbeeld die m.b.t aspecten die onder de verruimde reikwijdte, kunnen zonodig worden vertaald naar onderzoeksvoorschriften.
- Zorgplichtbepalingen kunnen in de vergunning worden opgenomen voor onderwerpen waarvoor geen concrete, kwantificeerbare doelen kunnen worden bepaald en het stellen van gedetailleerde middelvoorschriften ook niet wenselijk wordt gevonden. Dergelijke bepalingen dwingen het bedrijf tot voldoende zorg voor een bepaald milieuaspect. Soms bestaan praktijkrichtlijnen die daarbij als referentiekader kunnen worden gehanteerd. Belangrijk in dit verband is ook het milieuzorgsysteem dat voor het betreffende milieuaspect voorzieningen en procedures beschrijft.

Een goed bedrijfsmilieuplan en een goed milieuzorgsysteem vormen voor vergunningverleners en handhavers een belangrijke indicatie dat het bedrijf zijn milieuzorg «op orde» heeft. Toch wil dat niet zeggen dat het bedrijf ook feitelijk volledig voldoet aan wet- en regelgeving. Toezicht op de naleving van de vergunning en zo nodig handhavend optreden blijven geboden. Het toezicht zal wel meer op afstand kunnen plaatsvinden, gebruik makend van de gegevens die het bedrijf beschikbaar stelt. Er wordt daarmee een sterker beroep gedaan op de zelfcontrole (meten, registreren, rapporteren) van het bedrijf. Stelt een handhaver toch een in gebreke blijven van het bedrijf vast, dan kan hij zich vooral richten op een analyse van de oorzaken van het niet goed functioneren van het milieuzorgsysteem. Vergunningverleners en handhavers kunnen nog meer vertrouwen krijgen in het milieuzorgsysteem van een bedrijf met een VOH als ze regelmatig inzicht krijgen in auditrapporten en certificatieprocedures en kunnen meelopen met interne en externe audits.

3.3 Verduidelijking in de wet van de relatie tussen milieuzorg en vergunningverlening

Verlening van op de milieuzorg bij een bedrijf afgestemde vergunningen in de praktijk

Het leggen van de relatie tussen milieuzorg bij bedrijven en vergunningverlening en handhaving is in de praktijk nog onvoldoende uit de verf gekomen. En dit ondanks het feit dat de afgelopen jaren op dit punt het nodige is geïnvesteerd in juridische ondersteuning en voorlichting¹. In feite is het zo dat de huidige regelgeving al verschillende, zij het soms impliciete mogelijkheden biedt om bij de vergunningverlening de milieuzorginspanningen van een bedrijf te betrekken.

De rechter heeft echter in een aantal belangrijke zaken de wet restrictief uitgelegd en daarmee de ruimte om meer flexibele vergunningen te verlenen beperkt. Bovendien werd soms door de rechter een benadering gevolgd, die haaks staat op het vigerende beleid. Een voorbeeld hiervan vormt de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake General Electric Plastics (GEP)², waarin in afwijking van het in de Wegwijzer neergelegde beleid geoordeeld werd dat (de hoofdelementen van) het milieuzorgsysteem onderdeel van de vergunning zouden moeten uitmaken. Daarmee werd de verdere uitvoering van het beleid ontmoedigd.

In de vergunning werd GEP verplicht vierjaarlijkse bedrijfsmilieuplannen en milieujaarprogramma's ter goedkeuring voor te leggen. Het milieujaarprogramma moest o.a. een meetplan bevatten voor de bepaling en bewaking van de milieubelasting van de inrichting. Bedoelde voorschriften moesten Gedeputeerde Staten in staat stellen de uitvoering van de vergunning te volgen. De Afdeling oordeelt dat in de vergunning tevens met zoveel woorden geregeld had moeten worden, dat het bedrijf gehouden is het goedgekeurde BMP en milieujaarprogramma uit te voeren, omdat er, volgens de Afdeling, anders geen aanknopingspunten zijn om handhavend op te treden als het bedrijf de goedgekeurde plannen niet uitvoert.

De Afdeling oordeelt verder dat «de wijze waarop het milieubeleid binnen de inrichting vorm krijgt, de wijze waarop inzicht wordt verkregen in de milieubelasting alsmede de wijze van aanpak hiervan» in dit geval steunden op het milieuzorgsysteem, dat, zo constateert de Afdeling, geen onderdeel uitmaakt van de vergunning. De Afdeling oordeelt dat dit uit een oogpunt van rechtszekerheid voor derden niet aanvaardbaar is. Volgens de Afdeling hadden de hoofdelementen van het milieuzorgsysteem moeten worden opgenomen in het deel van de aanvraag dat

¹ Zie onder meer de in noot 13 vermelde Wegwijzer Vergunning op hoofdzaken/Vergunningverlening op maat, deel 2, Juridische Factsheets en deel 3, Handreiking veranderende rol vergunningverlener en handhaver.

² Zie over de GEP zaak verder ondermeer ABRvS 25 augustus 2000, M en R 2000/11, nr. 118, m.nt. Van Gestel.

onderdeel uitmaakt van de vergunning. De Afdeling lijkt de vergaande koppeling met het BMP en bedrijfsinterne milieuzorg (bimz) te suggereren vanuit de gedachte dat zonder die koppeling de onderhavige vergunning onvoldoende normering geeft. Kennelijk heeft de Afdeling de indruk kunnen krijgen dat de door het bedrijf op te stellen plannen en programma's in casu een wezenlijk onderdeel van de vergunning vormden, die echter met een enkele goedkeuring onvoldoende geborgd waren. Hetzelfde geldt voor het milieuzorgsysteem. De in de Wegwijzer voorgestane benadering ten aanzien van de relatie tussen vergunning en bmp en milieuzorgsysteem zou in een andere vergunning hebben geresulteerd. Kort samengevat houdt die benadering het volgende in. Een VOH of VOM moet net als elke andere vergunning voldoen aan de wettelijke eisen voor vergunningverlening. Alle relevante milieuaspecten moeten erin worden geregeld, ongeacht of deze ook al in het milieuzorgsysteem of het bedrijfsmilieuplan worden beschreven. Wel kan bij het regelen van een specifiek onderwerp het efficiënter zijn om direct een bepaalde procedure uit het milieuzorgsysteem in de vergunning voor te schrijven. Afgezien daarvan, moet de vergunning los van een BMP of bimz en onafhankelijk van eventuele managementwisselingen bij het bedrijf kunnen worden uitgevoerd en gehandhaafd. Wel kan, als de inspanningen van het bedrijf op milieuzorggebied aanzienlijk verminderen, het bevoegd gezag besluiten de vergunning aan te scherpen (bij voorbeeld door meer gedetailleerde voorschriften te stellen). In de considerans van de vergunning, waar wordt ingegaan op de vertaling van BMP en bimz naar de vergunning, kan dit ook reeds worden aangekondigd. Milieuaspecten waarvoor concrete, gekwantificeerde prestaties kunnen worden voorgeschreven, worden genormeerd in de vorm van doelvoorschriften. Deze voorschriften gaan altijd vergezeld van meetregistratie- en verslagvoorschriften. De doelvoorschriften worden waar mogelijk afgestemd op de zekere taakstellingen uit het geaccordeerd bedrijfsmilieuplan. Bij het formuleren van meetregistratie- en verslagvoorschriften kan selectief naar bepaalde procedures uit het meet- en registratiesysteem van het bedrijf worden verwezen. Verdere koppelingen aan het bedrijfsintern milieuzorgsysteem of het bedrijfsmilieuplan – b.v. in de vorm van goedkeuringsconstructies – zijn contraproductief: deze beperken onnodig de handelingsvrijheid van het bedrijf en zaden het bevoegd gezag op met een niet handhaafbare vergunning.

Belemmeringen wegnemen

Een belangrijke doelstelling van dit wetsvoorstel is het wegnemen van de bovengeschetste belemmeringen uit de jurisprudentie en het door wetswijziging (nader) verduidelijken, expliciteren en aanvullen van de wettelijke mogelijkheden tot het verlenen van moderne maatwerkvergunningen die zijn afgestemd op het niveau van milieuzorg bij het betrokken bedrijf. Ondersteuning van de uitvoeringspraktijk langs andere wegen zal overigens nodig blijven. Wetgeving alleen volstaat zeker niet. De inzet van andere instrumenten zoals voorlichting en ondersteuning en professionalisering van de uitvoeringsorganisatie zal niet kunnen worden gemist. Een belangrijk initiatief dat in dit verband niet onvermeld mag blijven is het project Voorbeeldvergunningen dat in opdracht van het ministerie van VROM is uitgevoerd door InfoMil. In dit project zijn in vervolg op de eerder uitgebrachte Wegwijzer Vergunning op hoofdzaken/Vergunningverlening op maat voorbeeldvergunningen opgesteld, waarmee inzichtelijk wordt gemaakt bij welk niveau van milieuzorg welke mate van flexibiliteit in de vergunning past. De voorbeeldvergunningen zijn opgesteld onder begeleiding van een werkgroep met zowel vergunningverleners als toezichthouders van gemeenten, provincies en milieudiensten. Basis van de vergunningen vormen voorschriften uit voorschriftenpakketten die

door gemeenten en provincies worden gebruikt, het Handboek Milieuvergunningen en diverse InfoMil-publicaties.¹

Milieuzorg bij de grotere bedrijven onmisbaar voor een goede beheersing van de milieugevolgen

Met de eerder genoemde circulaire in 1999 werd de discussie over de rol van milieuzorg in relatie tot vergunningverlening niet afgesloten. Nieuwe Europese richtlijnen zoals de IPPC-richtlijn en de Seveso II-richtlijn veronderstellen een belangrijke mate van zelfwerkzaamheid van bedrijven en kennen bij voorbeeld een belangrijke rol toe aan zelfmonitoring door bedrijven. De laatste jaren is het inzicht gegroeid dat bij de grotere, complexere bedrijven met een aanzienlijke milieubelasting milieuzorg in feite onmisbaar is om tot een goede beheersing van de milieubelasting te komen. In dit verband is ook illustratief dat in alle, in het kader van de IPPC-richtlijn te publiceren, sectorale BREF's aandacht zal worden besteed aan milieuzorg als bestanddeel van BBT (de omschrijving van BBT is uitdrukkelijk niet beperkt tot technische maatregelen)².

Het voorgestelde artikel 8.13, eerste lid, onder h, Wm biedt de basis om in de vergunning milieuzorgmaatregelen voor te schrijven die in belangrijke mate dienstbaar zijn aan de naleving van de vergunning, in het bijzonder de daarin opgenomen emissie- en monitoringsvoorschriften. Bij bedrijven die reeds vrijwillig dergelijke maatregelen hebben getroffen in het kader van een door hen geïmplementeerd milieuzorgsysteem, zal toepassing van genoemd artikellid in het algemeen inhouden dat selectief naar onderdelen van dat systeem wordt verwezen. Het voorgestelde artikel 8.8, eerste lid, onder f, Wm regelt immers dat bij het verlenen van de vergunning het in werking zijnde milieuzorgsysteem van het bedrijf moet worden betrokken.

Bij bedrijven die op dit terrein achterblijven kan de vergunningverlener met toepassing van artikel 8.13, eerste lid, onder f, Wm een bedrijf verplichten tot het op peil brengen van zijn milieuzorg. De milieuzorgmaatregelen waarover voorschriften gesteld kunnen worden, vallen onder wat in paragraaf 3.1 genoemd is de noemer «beheer». Onder de noemer «ambitie» kunnen die milieuzorgmaatregelen gerekend worden, die gericht zijn op het verder verbeteren van de milieuprestaties. Eén van de belangrijkste maatregelen uit deze categorie is – in de Nederlandse situatie – het opstellen van bedrijfsmilieuplannen. Het wetsvoorstel regelt niet dat *daarover* in de vergunning voorschriften gesteld kunnen worden. Dit is in lijn met het beleid dat bedrijfsmilieuplannen als zodanig zich niet lenen voor koppeling met de vergunning. Wèl zullen door bedrijven opgestelde bedrijfsmilieuplannen kunnen worden meegenomen bij het opstellen van de vergunning(voorschriften). Het wetsvoorstel verplicht immers de vergunningverlener in het nieuwe artikel 8.8, eerste lid, onder f, Wm bij de vergunningverlening ook het milieubeleid te betrekken, dat de exploitant met betrekking tot de inrichting voert. Concreet kan dit voor een bedrijfsmilieuplan inhouden, dat daarin opgenomen zekere of onzekere maatregelen hun vertaling vinden in aan de vergunning te verbinden doel- respectievelijk onderzoeksvoorschriften.

3.4 Inhoud en reikwijdte van wetswijzigingen

In de discussienota stonden vooral het wegnemen van blokkades voor de vergunning op hoofdzaken en het verder faciliteren in de wet van de verlening van dit type vergunningen voor ogen. Overheden en bedrijfsleven gaven echter in reactie op de discussienota in meerderheid te kennen dat zij niet zo zeer hechtten aan een bijzondere wettelijke regeling voor de vergunning op hoofdzaken. Maar wèl dat in meer algemene zin de wet zodanig wordt aangepast dat een meer solide basis ontstaat voor het verlenen van op de milieuzorg bij bedrijven afgestemde maatwerk-

¹ Zie www.infomil.nl, onder Homepage > Regelgeving > Vergunningverlening op maat > Voorbeeldvergunningen.

² Standard text on environmental management: final text, goedgekeurd door het IPPC Information Exchange Forum en vastgesteld door DG Milieu van de Europese Commissie op 13 november 2002, te raadplegen op <http://sharepoint.infomil.nl/enap/workshop2/>.

vergunningen, waaronder VOH's. Het eerder aangehaalde advies van de ECWM inzake de vergunning op hoofdzaken en de vergunning op maat wijst in diezelfde richting. In het wetsvoorstel is daarom volstaan met het op onderdelen aanpassen van hoofdstuk 8 Wm, en is verder afgezien van ingrijpende wijzigingen in de structuur van dat hoofdstuk.

Het betreft de volgende aanpassingen.

- Zoals ook reeds aangestipt in paragraaf 3.3, wordt in de wet vastgelegd dat het bevoegd gezag bij het nemen van beslissingen inzake vergunningverlening het milieuzorgsysteem en het milieubeleid van het bedrijf moet betrekken (artikel 8.8., eerste lid, onder f, Wm). Corresponderend hiermee wordt het Inrichtingen- en vergunningenbesluit aangevuld met de verplichting voor het bedrijf om in de aanvraag voor een vergunning op hoofdlijnen informatie te verschaffen met betrekking tot die onderwerpen. Met deze voorstellen worden vergunningverleners aangespoord om zich rekenschap te geven van het niveau van milieuzorg bij een bedrijf en de vergunningverlening daarop af te stemmen. In de considerans van de vergunning moet hierover verantwoording worden afgelegd (artikel 8.8, vierde lid, Wm)
 - Het wetsvoorstel beoogt door wijziging van artikel 8.11, eerste lid, Wm het automatisme dat bij veel vergunningverleners bestaat om de gehele vergunningaanvraag of grote delen daarvan onderdeel te maken van de vergunning te doorbreken. Vergunningverleners dienen bewuster om te gaan met het «overnemen» van de aanvraag in de vergunning; voorkomen moet worden dat vergunningen onnodig veel zaken voor bedrijven vastleggen.
 - In de wet wordt door de gekozen omschrijving van het begrip emissiegrenswaarde (artikel 1.1, eerste lid, Wm) expliciet de mogelijkheid geboden om in de vergunning emissies in de vorm van maximumjaarvrachten voor de gehele inrichting te normeren.
 - In de wet wordt met zoveel woorden de mogelijkheid geopend voor het opnemen in de vergunning van zorgplichten voor specifieke milieuaspecten als alternatief voor gedetailleerde normen (artikel 8.13, eerste lid, onder i).
 - De bevoegdheid tot het opnemen in de vergunning van meet-, registratie- en rapportagevoorschriften wordt verduidelijkt. Daarmee wordt voor dit onderwerp ook een betere aansluiting op de IPPC-richtlijn verkregen¹. De rechter stelt op dit moment beperkingen aan de mogelijkheid bedoelde voorschriften aan de vergunning te verbinden, daarbij verwijzend naar artikel 18.2 Wm, waar is geregeld dat de het bevoegd gezag belast is met toezicht en handhaving. De rechter leest in deze bepaling dat het vooral de taak van het bevoegd gezag is om gegevens te verzamelen met betrekking tot de naleving van de vergunning. Daarmee gaat hij er aan voorbij dat deze taak om gegevens te vergaren om inzicht te krijgen in de milieubelasting en de mate daarvan primair door het bedrijf zelf moet worden uitgeoefend en dat het bevoegd gezag de mogelijkheden heeft om daartoe ook met het oog op toezicht/handhaving voorschriften in de vergunning op te nemen. In het kader van het onderhavige wetsvoorstel wordt daarom ondubbelzinnig vastgelegd dat vergunningvoorschriften inzake zelfmonitoring kunnen worden gesteld mede ter ondersteuning van toezicht en handhaving door het bevoegd gezag (artikelen 8.12, vierde lid, 8.12a, tweede en derde lid, en 18.2, eerste lid, onder b,).
- Zoals ook reeds besproken in paragraaf 3.3 wordt de vergunningverlener bevoegd om milieuzorgmaatregelen voor te schrijven, welke noodzakelijk worden geacht met het oog op de naleving van andere voorschriften uit de vergunning (artikel 8.13, eerste lid, onder h, Wm). Bij de beantwoording van de vraag of en zo ja, in welke vorm, voorschriften als bedoeld in artikel 8.13, eerste lid, onder h, Wm aan de

¹ Artikel 9, vijfde lid, IPPC-richtlijn («Vergunningvoorwaarden») luidt: De vergunning bevat passende eisen voor de controle op de lozingen, met vermelding van de meetmethode en -frequentie, de procedure voor de beoordeling van de metingen, *alsmede de verplichting de bevoegde autoriteit in kennis te stellen van de gegevens die noodzakelijk zijn voor de controle op de naleving van de vergunningsvoorwaarden.*

vergunning verbonden moeten worden, zal de vergunningverlener rekening moeten houden met de complexiteit, grootte en milieubelasting van het bedrijf en wat het bedrijf zelf reeds aan maatregelen heeft genomen (zie het nieuwe artikel 8.8, eerste lid, onder f, Wm). Bij een VOH zal geheel aangesloten kunnen worden bij bij het bedrijf reeds geïmplementeerde procedures en voorzieningen.

3.5 Milieuzorg en vergunningverlening en handhaving in Europees perspectief

Het Nederlandse beleid met betrekking tot milieuzorg in relatie tot vergunningverlening en handhaving zal naar verwachting in de toekomst in toenemende mate worden beïnvloed door de discussies die op Europees niveau over dit onderwerp gevoerd worden. Het is zaak dat Nederland zijn beleid en ervaringen inbrengt bij de ontwikkeling door de Europese Commissie van visies en strategieën op het onderhavige terrein. Nederland heeft er ook belang bij dat in het Europese milieubeleid en de Europese milieuregelgeving een meer consistente en uniforme benadering gevolgd wordt, waar het gaat om de betrokkenheid en bemoeienis van de overheid bij milieuzorg en de koppeling van bedrijfsinterne milieuzorg met (Europese) regelgeving. Ook is het nuttig om het Nederlandse beleid geregeld te toetsen aan en te vergelijken met de ervaringen en inzichten van andere lidstaten om zo het eigen beleid waar nodig te verbeteren. Nederland heeft inmiddels in het kader van ENAP-project¹ in juni 2003 samen met het Verenigd Koninkrijk een workshop over het onderhavige onderwerp georganiseerd voor vertegenwoordigers van de (kandidaat-)lidstaten, de Europese Commissie, universiteiten en certificatie- en accreditatieinstellingen, de industrie en milieuorganisaties².

4. Uitvoering en handhaving

4.1 Uitvoerbaarheid

Lasten voor overheden en justitieel apparaat

Het zwaartepunt ligt bij de voorgestelde aanpassingen van het toetsings- en begrippenkader voor vergunningverlening, voortvloeiende uit de IPPC-richtlijn. De ervaring leert dat ook bij beperkte, terminologische aanpassingen van het toetsingskader vooral in aanvang sprake is van enige toename in de belasting van de uitvoerende overheden. Dit omdat de uitvoeringspraktijk bekend moet raken en ervaring moet opdoen met nieuw geïntroduceerde begrippen en regels. 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. De verdere totstandkoming van de BREF's en inbedding daarvan in de NeR en de CIW-aanbevelingen, en de geplande invoeringsbegeleiding zullen het bevoegd gezag van dienst zijn bij de te maken afwegingen ten aanzien van de vergunning.

Hoewel de regelmatige actualisering van vergunningen een bestaande taak van het bevoegd gezag is, verwacht de VROM-inspectie in het kader van de door hen uitgevoerde toets van handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid dat de uit de IPPC-richtlijn voortvloeiende eis om relevante vergunningen uiterlijk eind oktober 2007 te actualiseren in de praktijk tot een piekbelasting bij het bevoegd gezag zal leiden. De VNG verwacht met name ook administratieve inspanningen op het punt van

¹ ENAP staat voor Exploring New Approaches in regulating industrial installations. Zie voor informatie over het ENAP-project: <http://sharepoint.infomil.nl/enap>.

² Zie voor informatie over de workshop: <http://sharepoint.infomil.nl/enap/workshop2/>.

het halen van die datum en acht nader onderzoek nodig naar de omvang en kosten daarvan.

De IPPC-richtlijn is van toepassing op een beperkt aantal inrichtingen te weten ca. 1000 inrichtingen waarvoor de provincies bevoegd gezag zijn en ca. 2400 inrichtingen (waarvan 1800–2000 categorie 6.6 – bedrijven: intensieve pluimvee – of varkenshouderij) waarvoor de gemeenten bevoegd gezag zijn (op een totaal van ca. 100 000 inrichtingen; aantallen IPPC-inrichtingen mede gebaseerd op gegevens Infomil/CBS najaar 2003). De eisen die voor intensieve veehouderijen voortvloeien uit de IPPC-richtlijn, hebben voor een belangrijk deel betrekking op het toepassen van de best beschikbare technieken bij de huisvesting van vee. De verplichting tot het toepassen van deze technieken zal neergelegd worden in een direct werkende algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 8.44 van de Wet milieubeheer, het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij. Dat betekent dat over dat onderwerp, het toepassen van de best beschikbare technieken bij de huisvesting van vee, voorschriften zijn opgenomen in de algemene maatregel van bestuur, en dat daarover – voor zover deze voorschriften strekken – in de vergunning geen vergunningvoorschriften behoeven te worden opgenomen. Een ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur die betrekking heeft op huisvestingsystemen van veehouderijen, is voorgepubliceerd in de Staatscourant van 23 mei 2001, nr. 99. De ontwerp-algemene maatregel van bestuur is begin mei 2004 voor advies aan de Raad van State gezonden. De gegevens die aan de minister moeten worden doorgegeven voor de rapportage aan de Europese Commissie (artikel 21.2a) betreffen met name cijfers over het aantal vergunningen, het aantal IPPC-bedrijven en de vergunde emissiegrenswaarden. Voor de vergunningverlening en voor de rapportage van bedoelde gegevens aan het rijk zullen de overheden gefaciliteerd worden door een gezamenlijk te ontwikkelen online datasysteem. Overeenkomstig het verzoek van de overheden worden de eventuele extra werkzaamheden voor de betrokken bevoegde gezagsinstanties in het kader van de vergunningverlening en de verslaglegging en de oorzaken daarvan momenteel door middel van gezamenlijk met die overheden te verrichten onderzoek in beeld gebracht. Dit onderzoek wordt eind 2004 afgerond. Hierna zal worden bezien op welke wijze eventuele hieruit voortvloeiende extra bestuurslasten kunnen worden opgevangen.

Invoeringsbegeleiding

In het bovenstaande is aangegeven dat het wetsvoorstel voornamelijk leidt tot wijzigingen in het toetsingskader bij vergunningverlening en met name in het daarbij gehanteerde begrippenkader. In het kader van de inwerkingtreding van de wetswijzigingen zal de nodige aandacht worden besteed aan invoeringsbegeleiding. In dat verband zullen onder meer de volgende acties worden ondernomen.

- versnelde inbedding van de BREF's in de NeR en de CIW-aanbevelingen;
- voorlichting over de nieuwe wettelijke bepalingen door het houden van informatiebijeenkomsten en het beschikbaar stellen van documentatie;
- het aanbieden van een uniforme database, een online datasysteem, voor het bijhouden van gegevens over bedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen.

Voorts zal de Wegwijzer Vergunning op hoofdzaken/Vergunning op maat overeenkomstig de nieuwe wettelijke bepalingen worden aangepast. Het bieden van ondersteuning aan de uitvoeringspraktijk door bijvoorbeeld het aanbieden van voorbeeldvergunningen zal worden voortgezet.

4.2 Handhaafbaarheid

In het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel is de handhaafbaarheid een belangrijk onderwerp geweest. Meer algemeen kan gesteld worden dat de met dit wetsvoorstel beoogde verduidelijking van de wettelijke kaders de handhaafbaarheid bevordert.

Ten aanzien van de meer specifieke consequenties voor de handhaafbaarheid moet onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel.

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).

De wijzigingen van hoofdstuk 8 die beogen om een aantal belemmeringen weg te nemen die de vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat thans in de weg lijken te staan, leiden tot een verbetering van de handhaafbaarheid van dit soort vergunningen. Hetzelfde geldt voor een aantal wijzigingen in de mogelijkheden tot het stellen van voorschriften voortkomende uit de verdere aansluiting bij de tekst van de IPPC-richtlijn. Betere aangrijpingspunten worden geboden om de werking van voorschriften te monitoren.

Andere wijzigingen, voortkomende uit de aansluiting bij de tekst van de IPPC-richtlijn (met name artikel 8.12, tweede lid, artikel 8.12a, eerste lid en artikel 8.12b) leiden niet tot wijzigingen in de handhaafbaarheid, maar betreffen vooral een verduidelijking van de mogelijkheden om voorschriften te stellen.

De verplichting voor de vergunningverlenende overheden om vóór 31 oktober 2007 ervoor te zorgen dat de bestaande vergunningen van bedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen, wat betreft onder meer de beste beschikbare technieken actueel zijn (het voorgestelde artikel 22.1a Wm), kan consequenties hebben voor het zogenaamde tweedelijns toezicht (het toezicht op de vergunningverlenende overheden). De volgens de VROM-inspectie optredende piekbelasting bij het bevoegd gezag zal mogelijk ook leiden tot een tijdelijke verzwaring van het tweedelijns toezicht op dit punt.

4.3 Bedrijfseffecten

Bedrijfseffecten en administratieve lasten

De wijzigingen van hoofdstuk 8 van de Wm hebben gevolgen voor de bedrijven waarvoor een vergunningplicht geldt. Dit betreft thans circa 100 000 van de 400 000 inrichtingen die onder werking van de Wm vallen (thans gehanteerde cijfers). Geconcludeerd kan worden dat geen sprake is van toename van lasten vanwege de strekking van het wetsvoorstel: verduidelijking van de wettekst (dus geen toevoeging/wijziging).

De wijzigingen in het begrippenkader als gevolg van de meer letterlijke aansluiting bij het IPPC-begrippenkader hebben geen of nauwelijks effecten voor het bedrijfsleven. De voorgenomen aanpassingen in dit wetsvoorstel strekken immers slechts tot verduidelijking en explicitering van onderdelen van de IPPC-richtlijn. Hoogstens zal ook hier sprake zijn van een zekere periode om te wennen aan de nieuwe terminologie. Overigens is een begrip als BBT met name voor de grotere bedrijven geen nieuw begrip.

Zoals ook hierboven in paragraaf 4.1 is aangegeven, is de IPPC-richtlijn van toepassing op ca. 1000 inrichtingen waarvoor de provincies bevoegd gezagsinstantie zijn en ca. 2400 inrichtingen waarvoor de gemeenten bevoegd gezag zijn (op een totaal van ca. 100 000 inrichtingen). Van de ca. 3400 inrichtingen (schatting op basis van cijfers Infomil/CBS 2003) vallen 25 inrichtingen in de IPPC-categorie energie-industrie, 54 in de categorie productie en verwerking van metalen, 64 in de categorie minerale industrie, 79 in de categorie chemische industrie, ca. 670 in de categorie afvalbeheer, en ca. 2300 in de categorie overige activiteiten waarvan 1800–2000 categorie 6.6 -bedrijven: intensieve pluimvee- of varkenshouderij. De wetswijzigingen hebben overigens betekenis voor alle vergunningplichtige inrichtingen, ook niet-IPPC-inrichtingen. Daarbij wordt aangetekend dat in de brief van de minister en de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 17 oktober 2003 over de herijking van de VROM-regelgeving (kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7) is aangegeven dat wordt overwogen om alle bedrijven die niet op basis van de IPPC-richtlijn vergunningplichtig zijn, onder de 8.40-amvb's te brengen of om voor bedrijven die nu nog vergunningplichtig zijn maar niet onder de IPPC-richtlijn vallen, standaardvoorschriften voor bepaalde aspecten in 8.44-amvb's op te nemen. In ieder geval zal, aldus bedoelde brief, de regelgeving voor de huidige vergunningplichtige inrichtingen worden gestroomlijnd en versoerd en zal worden gewerkt aan het versoeren, opschonen en integreren van bestaande circulaire en richtlijnen met betrekking tot vergunningverlening. Met dit wetsvoorstel, in het bijzonder artikel 8.11, vierde lid, wordt de basis gelegd voor bedoelde stroomlijning en versoering van uitvoeringsdocumenten met betrekking tot de vergunningverlening. Zie ook paragraaf 2.4 van deze toelichting.

De huidige artikelen 8.12, derde lid, en 8.13, eerste lid onder a en c, regelen verplichtingen en bevoegdheden voor het bevoegd gezag tot het stellen van voorschriften gericht op het verkrijgen van gegevens over de in de inrichting plaatsvindende activiteiten en processen. De voorgestelde artikelen 8.12, vierde lid, en 8.12a, tweede en derde lid, kunnen worden gezien als een verduidelijking en explicitering van deze bestaande regels. Bedoelde bepalingen vloeien voort uit de IPPC-richtlijn (artikel 9, derde en vijfde lid van de IPPC-richtlijn). Het is niet de verwachting dat de administratieve verplichtingen hierdoor zullen toenemen. Het huidige artikel 8.12, derde lid, Wm (controlevoorschriften, gekoppeld aan doelvoorschriften) is op enkele punten uitgewerkt, maar leidt niet tot meer verplichtingen. Het nieuwe artikel 8.12a, tweede lid, van de Wm houdt verband met de mogelijkheid genoemd in het eerste lid van dat artikel om aan de vergunning voorschriften te verbinden die verplichten tot het treffen van technische maatregelen. Hieraan kunnen zo nodig controlevoorschriften verbonden worden. Het huidige artikel 8.13, eerste lid, onder a en c, Wm bood daarvoor ook een basis. Voorzover deze artikelleden thans met dat doel gebruikt worden, wordt daarin nu – meer expliciet – voorzien door het voorgestelde artikel 8.12a, tweede lid, Wm.

De verbeteringen ten aanzien van de mogelijkheden om een meer op hoofdzaken gerichte vergunning te verlenen, werken in het algemeen, uitgaande van de doelstellingen van het beleid terzake, in het voordeel van de betreffende bedrijven. Zoals hierboven in hoofdstuk 3 ook is aangegeven, past hierbij een genuanceerde benadering. De ECWM geeft in het reeds aangehaalde advies¹ aan dat, hoewel de vergunning op hoofdzaken op zichzelf de mogelijkheid biedt om meer te differentiëren tussen koplopers en achterblijvers, en eerstgenoemde groep meer flexibiliteit in de bedrijfsvoering biedt, het gebruik van het instrument achterblijft bij de verwachtingen. Deels komt dat door de juridische problemen waarvoor dit wetsvoorstel nu een oplossing beoogt te bieden, maar ook is gebleken dat de praktijk tijd nodig heeft om ervaring op te doen met de

¹ ECWM juni 2002; ECWM 2002/11.

nieuwe mogelijkheden. Uit de concept-overheidsmonitoring over 2002 blijkt dat het in 2002 ging om ruim 350 bedrijven (41 provinciale en ruim 300 gemeentelijke bedrijven) die een vergunning op hoofdzaken (met bijbehorende rapportageverplichting) hadden. In de overheidsmonitoring Jaarrapportage 2001 waren dat nog ca. 120 bedrijven. De wijziging in artikel 8.13, eerste lid, onderdeel a, leidt tot een verduidelijking van de bedoeling van de wetgever en niet tot extra administratieve lasten. Het nieuwe onderdeel h van artikel 8.13 moeten worden beschouwd in samenhang met het nieuwe artikel 8.8, eerste lid, onder f, Wm. Als sprake is van een goed functionerend milieuzorgsysteem, zal de vergunningverlener zich kunnen beperken tot het (op hoofdlijnen) verwijzen in de vergunning naar de voor de naleving van de vergunning essentiële milieuzorgprocedures (waaronder die m.b.t. meten, registreren en rapporteren van milieugegevens). Hiervoor geldt wat in het bovenstaande is gesteld met betrekking tot een meer op hoofdzaken gerichte vergunning. Omdat het de bedoeling is dat juist op dit punt wordt aangesloten bij op het in het bedrijf aanwezige milieuzorgsystemen, mag ervan worden uitgegaan dat hier geen sprake zal zijn van extra lasten voor het bedrijf. Wat betreft de kosten van milieuzorgsystemen (ISO 14 001) kunnen uit onderzoek verricht in Zweden, Zwitserland en Duitsland geen eenduidige conclusies worden getrokken over de kosten van een dergelijk systeem voor bedrijven. Een recente Duitse studie (Schaltegger, Stefan und Wagner, Marcus, Umweltmanagement in deutschen Unternehmen – der aktuelle Stand der Praxis) geeft een inschatting van de kosten afhankelijk van bedrijfsomvang uiteenlopend van ca. 24 000 tot ca. 100 000 euro per jaar (inclusie certificatie). Een andere Duitse studie gaat meer expliciet in op de terugverdienkosten van zo'n systeem; bij implementatiekosten van € 80 000 per jaar werden de besparingen geschat op € 50 000 gekoppeld aan een terugverdientermijn van ongeveer 1 ½ jaar. Een toerekening van deze kosten aan de administratieve lasten voor de ca. 350 betrokken bedrijven met een vergunning op hoofdzaken is vanwege de relatie van het systeem met de interne bedrijfsvoering niet of nauwelijks te maken.

4.4 Milieugevolgen

De aanpassingen voortkomende uit de verdere aansluiting bij de tekst van de IPPC-richtlijn hebben geen gevolgen voor het milieu. In de toelichting is in paragraaf 3.1 aangegeven dat met het gewijzigde toetsingskader van artikel 8.11, derde lid, niet een ander niveau aan milieubescherming wordt nagestreefd dan de wetgever destijds voor ogen had met alara en dat wat dit betreft dus geen koerswijziging wordt voorgestaan. Het gewijzigde artikel 8.11, derde lid, Wm zal in samenhang met enkele andere bepalingen in hoofdstuk 8 Wm 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.

Voor wat betreft de wijzigingen die betrekking hebben op een meer flexibele vergunningverlening wordt verwacht dat de bescherming van het milieu minstens op eenzelfde niveau blijft. Immers een essentieel element van de vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat is dat de nadruk wordt gelegd op de meest belangrijke milieurelevante issues. Het gaat hier juist om het zorgdragen voor kwalitatief hoogwaardige vergunningen die bedrijven de nodige flexibiliteit in de bedrijfsvoering geven, maar tegelijkertijd duidelijke en handhaafbare milieunormen stellen.

5. Europese aspecten

Verhouding tot Europese regelgeving

De meer expliciete vertaling van de IPPC-richtlijn in de Wm is besproken in hoofdstuk 2. In de bijlage bij deze toelichting is een uitgebreide tabel opgenomen, die aangeeft waar en hoe de bepalingen van de IPPC-richtlijn na realisering van de voorgestelde wetswijzigingen in de Wet milieubeheer zijn omgezet.

Voor de elementen van het wetsvoorstel die meer flexibiliteit in de verlening van vergunningen beogen, geldt dat zij ook blijven binnen het door de IPPC-richtlijn gegeven kader.

6. Voorbereiding van het wetsvoorstel

Een concept van het wetsvoorstel is voor commentaar gezonden aan het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW), het Bureau Milieuzaken BMRO van het VNO/NCW, de Stichting Natuur en Milieu en de betrokken departementen.

Samengevat komen de reacties op het volgende neer:

- De voorstellen in verband met de IPPC-richtlijn en de wijzigingen ten behoeve van de vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat zijn met enkele kanttekeningen instemmend ontvangen. Aanpassing van de terminologie van het toetsingskader van de wet (met name het criterium BBT) werd in het algemeen als positief ervaren. Wel werd gewezen op het belang van een goede communicatie richting andere overheden. De voorgestelde wijzigingen van de wet ten behoeve van een meer flexibele vergunningverlening werden in het algemeen gezien als een positieve stimulans voor een meer moderne toepassing van het vergunningeninstrument.
- Van verschillende zijden (onder meer het AdviesCollege Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL) en de overheden) is aangegeven dat meer aandacht zou moeten worden besteed aan de administratieve lasten en de uitvoeringslasten voor de overheden.

Bovengenoemd overleg heeft geresulteerd in de volgende wijzigingen:

- Een aantal opmerkingen ging over de noodzakelijke invoeringsbegeleiding en ondersteuning. Deze opmerkingen hebben geleid tot aanpassing van de memorie van toelichting en worden bovendien bij het voorbereidingstraject van de invoering betrokken (zie paragraaf 4.1).
- In de toelichting is uitvoeriger ingegaan op de bedrijfseffecten en administratieve lasten.
- In de redactie van de teksten die moeten leiden tot een betere terminologische aansluiting op de IPPC-richtlijn is – mede gelet op opmerkingen van de Europese Commissie in de ingebrekestellingsprocedure – nog meer aangesloten op de tekst van de IPPC-richtlijn.
- Interdepartementaal overleg (met name met het ministerie van Verkeer en Waterstaat) heeft geleid tot een zorgvuldige afstemming met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 1.1, eerste lid, Wm

Definitie van «beste beschikbare technieken».

De IPPC-richtlijn (artikel 2, onder 11) definieert zowel het gehele begrip «best beschikbare technieken» als de afzonderlijke elementen daarvan. Beide omschrijvingen passen echter niet naadloos op elkaar, waardoor onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over de inhoud van het begrip. Gekozen is daarom voor één definitie van het begrip, waarin de verschillende omschrijvingen uit de richtlijn tot één samenhangend geheel zijn omgevormd. Het gegeven dat »best beschikbare technieken« haalbaar zijn en kunnen worden toegepast, leidt ertoe dat ze de basis kunnen vormen voor emissiegrenswaarden (vgl art 2, onder 11, van de IPPC-richtlijn) en is daarom niet expliciet in de definitie opgenomen. Aan het slot van de omschrijving in de richtlijn wordt aangegeven dat bij de bepaling van de beste beschikbare technieken de in bijlage IV van de richtlijn vermelde punten speciaal in aanmerking moeten worden genomen. Dit onderdeel uit de richtlijnomschrijving zal worden verwerkt in een amvb die krachtens het nieuwe artikel 8.11, vierde lid, Wm zal worden vastgesteld.

Definitie van «emissie»

Definitie van «emissiegrenswaarde»

Bij het omschrijven van de begrippen emissie en emissiegrenswaarde zijn enige redactionele vereenvoudigingen doorgevoerd ten opzichte van de definities uit de IPPC-richtlijn (artikel 2, onderdelen 5 en 6). Inhoudelijk zijn geen verschillen beoogd. Met betrekking tot het begrip emissie zij opgemerkt dat een emissie gerelateerd kan zijn aan allerlei soorten activiteiten; in het kader van hoofdstuk 8 Wm zal het gaan om emissies gerelateerd aan activiteiten die plaatsvinden in het kader van een vergunningplichtige inrichting. Enkele onderdelen uit de omschrijving van emissiegrenswaarde in de IPPC-richtlijn zijn elders ondergebracht. Het bepaalde in de tweede volzin uit de richtlijnomschrijving is verwerkt in het nieuwe artikel 8.12, tweede lid, Wm. Het bepaalde in de derde en vierde volzin uit de richtlijnomschrijving is verwerkt in het nieuwe artikel 8.12, derde lid, Wm.

Met de woorden «uit een of meer bronnen» in de omschrijving van emissiegrenswaarde wordt aangegeven dat een emissiegrenswaarde betrekking kan hebben op de emissie(s) uit één (afzonderlijke) bron dan wel op de som van de emissies uit van een aantal bronnen. Wanneer het gaat om emissies uit bronnen binnen een op grond van hoofdstuk 8 van de Wm vergunningplichtige inrichting kan een emissiegrenswaarde dus ook betrekking hebben op de optelsom van de emissies van een stof uit alle bronnen van de inrichting. Zie ook het hieronder gestelde over de maximum jaarvracht voor de inrichting als geheel.

Bij emissies gaat het zowel om emissies uit puntbronnen als uit diffuse bronnen. Beide worden in de definitie van emissies in de IPPC-richtlijn genoemd. Het element «een bron» in de definitie van «emissie» in het wetsvoorstel omvat beide soorten bronnen. Het is daarom niet nodig ze beide ook in de definitie te noemen. De relatieve bijdrage van diffuse emissies aan de milieubelasting van bedrijven zal toenemen naarmate de emissies vanuit puntbronnen beter bekend zijn en beter worden bestreden. Een diffuse bron wordt in de NeR omschreven als een niet gekanaliseerde emissie. Dit om deze bron te onderscheiden van puntbronnen: gefixeerde punten van gekanaliseerde – en daarmee in principe kwantificeerbare – emissies. Het gaat bij diffuse emissies bijvoorbeeld om lekverliezen en niet via een gerichte afzuiging (dat is weer een puntbron) vrijkomende emissies als gevolg van ruimteventilatie. De omvang van deze emissies is moeilijker te bepalen dan die van bij een puntbron vrijkomende emissies (vaak zijn berekeningsmethoden noodzakelijk), maar dat betekent niet dat deze omvang niet aanzienlijk kan zijn. De maatregelen die ter voorkoming van diffuus vrijkomende emissies kunnen worden

getroffen zitten vooral in de sfeer van milieuzorg (bijvoorbeeld een betere [wijze van] afdichting en goed onderhoud daarvan) en/of het kanaliseren van de emissie naar puntbronnen (bijvoorbeeld filters).

De omschrijving van emissie in combinatie met de ruime omschrijving van emissiegrenswaarde bieden de basis om emissies van bepaalde stoffen in de vergunning bij voorbeeld te reguleren in de vorm van een maximum jaarvracht voor de gehele inrichting. Een jaarvracht is de totale emissie (in massa) van een bepaalde stof afkomstig van één bepaalde bron of meerdere bronnen gedurende een periode van 12 maanden binnen één inrichting. De jaarvracht kan betrekking hebben op een kalenderjaar, maar kan ook een voortschrijdende periode van een jaar betreffen.

Een maximumjaarvracht kan worden onderscheiden van een momentane norm (zoals concentratiegrenswaarden of vracht per uur). Een momentane meting heeft als voordeel dat er inzicht wordt verkregen in de emissie op een bepaald moment en er vervolgens direct kan worden ingegrepen. Nadeel van momentane metingen is dat er geen goed beeld van de totale omvang van de emissies over een langere periode wordt verkregen. Om te voorkomen dat er bij geringe fluctuaties, die inherent zijn aan de bedrijfsvoering, voortdurend moet worden opgetreden kan een momentane norm in het algemeen niet te krap worden geformuleerd. Jaarvrachten zullen in hun omvang strenger zijn dan het totaal aan emissie bij naleving van alleen een momentane norm. Zoals gesteld, een momentane norm zal doorgaans ruim geformuleerd zijn en hierdoor dus meer ruimte bieden in de omvang van de emissie. Een ruimte die door een jaarvracht nadrukkelijk wordt beperkt. Daarnaast is het mogelijk om een maximale jaarvracht op *inrichtingsniveau* op te nemen welke scherper is gesteld dan de som van de jaaremmissies van de afzonderlijke bronnen.

Voor een bedrijf geven jaarvrachten op inrichtingsniveau meer flexibiliteit in zijn bedrijfsvoering. Gedurende een bepaalde periode is een grotere productie mogelijk, met bijbehorende hogere emissie, welke in de rest van het jaar kan worden gecompenseerd. Verder kan een bedrijf, wanneer meerdere bronnen onder een jaarvracht vallen (jaarvracht op inrichtingsniveau), zelf bepalen wanneer bij welke bronnen welke maatregelen genomen worden.

Het verdient aanbeveling jaarvrachten, als exclusieve norm, alleen te gebruiken bij substantiële emissies van stoffen die uitsluitend of hoofdzakelijk op macro niveau invloed hebben en waarbij het milieueffect niet of slechts in beperkte mate afhankelijk is van het tijdstip waarop en de concentratie waarmee de emissies plaatsvinden. Vermeld zij hier nog dat voor CO₂ en NO_x binnen afzienbare tijd emissiehandelssystemen worden ingevoerd. Voor die stoffen is het stellen van jaarvrachtnorm in de vergunning dan niet langer opportuun (voor NO_x) of mogelijk (CO₂).

Jaarvrachten kunnen zeker interessant zijn bij processen waarbij sprake is van een grillig emissieverloop of piekemissies en bij bedrijven met veel bronnen. Jaarvrachten zouden alleen moeten worden toegepast voor stoffen waarvan het bedrijf er goed inzicht in heeft welke emissies er zullen optreden. Meestal betreft dit de emissie van stoffen welke samenhangen met de kernactiviteit van het bedrijf. Verder geldt dat in principe jaarvrachten alleen moeten worden toegepast bij bedrijven welke hun emissies goed onder controle hebben. De aanwezigheid van een goed werkend meet- en registratiesysteem is hierbij een belangrijke voorwaarde. De manier van monitoring zou er toe moeten leiden dat er met voldoende nauwkeurigheid en betrouwbaarheid kan worden vastgesteld welke emissies werkelijk hebben plaatsgevonden. Het uitvoeren van continumetingen of discontinu-metingen gecombineerd met het meten van voor de emissie relevante parameters zouden hier onderdeel van moeten zijn. De geproduceerde informatie moet traceerbaar en reprodu-

ceerbaar zijn, met betrekking tot zowel de uitgevoerde metingen als de verwerking van de meetresultaten om de jaarvrachten te kunnen rapporteren.¹

Onderdeel B

Artikel 8.8, eerste lid, onder b, Wm

Met de toevoeging in artikel 8.8, eerste lid, onder b, Wm van de woorden «mede in hun onderlinge samenhang bezien», wordt als uitgangspunt voor de vergunningverlening vastgelegd, dat de verschillende milieuaspecten van een inrichting integraal moeten worden beoordeeld. De *geïntegreerde* preventie en beperking van verontreiniging (door grotere inrichtingen) is één van de belangrijkste pijlers van de IPPC-richtlijn en komt op veel plaatsen in de richtlijn, waaronder in de titel en in de bepaling over doel en toepassingsgebied van de richtlijn (artikel 1), terug. De huidige Wm, in het bijzonder de artikelen 8.8 en 8.11, is overigens nu ook al gericht op een integrale benadering. De jurisprudentie is echter op dit punt soms – ten onrechte – terughoudend.

Bij de voorgestane integrale aanpak wordt de inrichting als een geheel beschouwd en moeten, waar dat om milieuredenen is aangewezen, de verschillende, met elkaar concurrerende milieuaspecten tegen elkaar worden afgewogen. De integrale benadering is geen doel op zich zelf, maar een middel om een situatie te bereiken waarbij het milieu, alle aspecten daarvan in ogenschouw nemend, per saldo het beste wordt beschermd. In de IPPC-richtlijn wordt in overweging 9 dit als volgt verwoordt: «dat (de richtlijn) voorziet in de maatregelen die noodzakelijk zijn om een geïntegreerde preventie en bestrijding van de verontreiniging te garanderen teneinde tot een hoog niveau van bescherming voor het milieu in zijn geheel te komen». Niet alleen in artikel 8.8, maar ook op alle andere plaatsen in de Wm waar over «het milieu» wordt gesproken, omvat dat begrip alle onderdelen en aspecten van het milieu. «Het milieu» in de Wm is wat de IPPC-richtlijn bedoelt met het begrip «het milieu in zijn geheel». De doelstelling om een hoog niveau van bescherming van het milieu (in zijn geheel) te realiseren, komt prominent in de IPPC-richtlijn terug in de bepalingen over best beschikbare technieken (artikel 2, onder 11) en over de vergunningvoorwaarden (artikel 9). Voor de best beschikbare technieken is deze doelstelling met zoveel woorden neergelegd in de aan de Wm toe te voegen omschrijving van dit begrip (artikel 1.1, tweede lid, Wm). Voorts is de doelstelling van een hoog milieubeschermingsniveau neergelegd in het gewijzigde artikel 8.11, derde lid, Wm. De gevolgen die de inrichting kan veroorzaken, in hun onderlinge samenhang bezien, moeten volgens de aanhef van artikel 8.8, eerste lid, worden betrokken bij de beslissing op de aanvraag (om een Wm-vergunning). Bij de woorden «de beslissing op de aanvraag» gaat het om alle inhoudelijke aspecten van de besluitvorming, volgend op een vergunningaanvraag. Het betreft dus niet alleen de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een specifieke inrichting op een bepaalde locatie, maar ook bij voorbeeld de inhoud van de voorschriften die aan de te verlenen vergunning worden verbonden. Met andere woorden: ook bij het opstellen van de vergunningvoorschriften moeten steeds de verschillende milieugevolgen van een inrichting in hun onderlinge samenhang worden beschouwd.

Artikel 8.8, vierde lid, Wm

Gebleken is dat in de praktijk vergunningverleners betrekkelijk weinig aandacht besteden aan het bepaalde in artikel 8.8, eerste lid, Wm, althans dat zij in de motivering bij hun besluiten veelal niet of nauwelijks overwegingen wijden aan de toepassing van dit artikellid. Het belang van de betreffende bepaling kan echter moeilijk worden overschat. De onder-

¹ Zie verder www.infomil.nl onder Homepage > Regelgeving > Vergunningverlening op maat > Omgaan met jaarvrachten.

delen e en a tot en met c van artikel 8.8, eerste lid, Wm dienen mede ter implementatie van één van de kernbepalingen van de IPPC-richtlijn, te weten artikel 9, vierde lid (verplichting tot inachtneming van de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie, alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden). Artikel 8.8, eerste lid, Wm wint nog aan belang door het nieuw toe te voegen onderdeel f (zie algemeen deel, paragrafen 3.3 en 3.4) dat een belangrijk handvat vormt voor de verlening van op de milieuzorg bij een bedrijf afgestemde vergunningen.

Een en ander is aanleiding om een nieuw vierde lid aan artikel 8.8 Wm toe te voegen, dat vergunningverleners expliciet ertoe verplicht in de motivering van hun beslissingen in te gaan op de wijze waarop de in artikel 8.8, eerste lid, genoemde aspecten bij de voorbereiding van het besluit zijn betrokken. Deze wijziging is in overeenstemming met de aanbeveling van de ECWM om de toepassing van (het gewijzigde) artikel 8.8 verder te stimuleren¹. Overigens mag uit deze specifieke, op het eerste lid toegesneden motiveringseis niet worden afgeleid dat over de toepassing van het tweede en derde lid in voorkomende gevallen geen verantwoording zou hoeven te worden afgelegd. Het motiveringsvereiste van artikel 8.8, vierde lid, beoogt slechts een nadere verduidelijking en specificering te geven van de algemene motiveringseis.

Onderdeel C

Artikel 8.10, tweede lid, Wm

Als een bedrijf niet voldoet aan BBT, mag, in lijn met artikel 8 van de IPPC-richtlijn, dat aangeeft dat de vergunning moet worden geweigerd indien de inrichting niet voldoet aan de eisen van de richtlijn, geen vergunning worden afgegeven. Het ongewijzigde artikel 8.10, eerste lid, Wm bepaalt dat de Wm-vergunning in het belang van de bescherming van het milieu kan worden geweigerd. Artikel 8.10, tweede lid, Wm geeft aan in welke gevallen de vergunning in ieder geval moet worden geweigerd. Daaraan wordt nu de situatie toegevoegd dat door verlening van de vergunning niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. De voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden bepaald tegen de achtergrond van de doelstelling van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu en worden afgeleid van de beste beschikbare technieken die voor de betreffende bedrijfstak zijn beschreven in combinatie met de specifieke milieuomstandigheden bij dit bedrijf en zijn technische kenmerken. De nieuwe weigeringsgrond is ook aan de orde als toepassing van de beste beschikbare technieken die voor de betrokken inrichting in aanmerking komen, alleen mogelijk is met verlaten van de grondslag van de aanvraag (bij het verlaten van de grondslag van de aanvraag dient de vergunning overeenkomstig vaste jurisprudentie te worden geweigerd).

Het opnemen van deze weigeringsgrond kan mede worden beschouwd als een correctie op de jurisprudentie die de vergunningverlener in sommige gevallen verplichtte tot het honoreren van een aanvraag om vergunning voor een inrichting welke niet voldeed aan alara, in de zin van het toepassen van de laatste, algemeen gangbare stand der techniek. De formulering van de onderhavige weigeringsgrond impliceert dat weigering aan de orde is indien de aanvraag niet uitgaat van de voor de betrokken inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken en ook niet door de nodige vergunningvoorschriften daarin alsnog kan worden voorzien. Dit laatste houdt in dat als de aanvraag slechts op ondergeschikte onderdelen niet uitgaat van de voor de inrichting in aanmerking komende BBT, en door het stellen van de nodige vergunningvoorschriften die daarvan wél uitgaan met de vergunning niet de grond-

¹ ECWM juni 2002; ECWM 2002/11, aanbeveling 8, blz. 16.

slag van de aanvraag wordt verlaten, wèl een vergunning voor de betreffende inrichting kan worden afgegeven.

Onderdeel D

Artikel 8.11 Wm

Het schrappen van de tweede zin van het eerste lid moet leiden tot een bewuster gebruik van de aanvraag bij het schrijven van de vergunning. De bedoelde zin beoogde dat doel ook te bereiken, maar heeft, zo is de ervaring, een tegenovergesteld effect. Door met zoveel woorden in de wet de mogelijkheid te noemen van het overnemen in de vergunning van de aanvraag of onderdelen daarvan, wordt de praktijk als het ware uitgenodigd om zulks te doen. Dit is om verschillende redenen onwenselijk. Door grote delen van de aanvraag in de vergunning te incorporeren wordt vaak onnodig de handelingsvrijheid van bedrijven beperkt. Bovendien lenen veel beschrijvingen in de aanvraag zich niet om in een juridisch bindend document te worden opgenomen, de beschrijvingen zijn ook niet met dat doel opgesteld. De betreffende zin kan overigens ook worden gemist omdat ook zonder deze zin een vergunningverlener de vrijheid heeft om in de vergunning delen van de aanvraag op te nemen of daarnaar te verwijzen¹.

Het derde lid is uitgebreid toegelicht in paragraaf 2.2 van deze toelichting. Het bepaalt dat in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning de voorschriften moeten worden verbonden, die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk – bij voorkeur bij de bron – te beperken en ongedaan te maken. Daarbij moet ervan worden uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

Op grond van het vierde lid worden bij of krachtens amvb regels gesteld over de wijze waarop wordt bepaald welke beste beschikbare technieken voor de betrokken inrichting in aanmerking komen. In deze amvb zal bijlage IV van de IPPC-richtlijn worden omgezet. Deze bijlage geeft een opsomming van wat in de aanhef van de bijlage wordt omschreven als «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 voorzorgs- en preventiebeginsel». Het toepassen van de beste beschikbare technieken is, zoals eerder al is aangegeven, een leidend principe van de IPPC-richtlijn. Het uitgangspunt komt nadrukkelijk ook aan de orde in één van de kernbepalingen van de richtlijn, te weten artikel 9, vierde lid. Nadat in artikel 9, derde lid, van de richtlijn is aangegeven dat de vergunning emissiegrenswaarden moet bevatten voor stoffen die in significante hoeveelheden uit de inrichting vrijkomen, beschrijft het vierde lid de factoren aan de hand waarvan deze emissiegrenswaarden moeten worden vastgesteld. Naast de beste beschikbare technieken worden in dit verband genoemd: de geldende milieukwaliteitseisen, de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie, en de plaatselijke milieuomstandigheden. Deze factoren zijn terug te vinden in het huidige artikel 8.8, respectievelijk tweede en derde lid en eerste lid, onder e en a tot en met c, Wm.

¹ In de in noot 13 vermelde Wegwijzer Vergunning op hoofdzaken/Vergunningverlening, deel 2, Juridische Factsheets, wordt uitgebreid ingegaan op het (selectief) gebruik van delen van de aanvraag in de vergunning.

Onderdeel E

Artikelen 8.12, 8.12a en 8.12b Wm

Het huidige artikel 8.12 Wm wordt in artikel I, onder E, van het wetsvoorstel vervangen door de nieuwe artikelen 8.12, 8.12a en 8.12b.

Artikel 8.12, eerste lid, Wm (gebruik van doelvoorschriften) blijft ongewijzigd. Het bepaalde in het huidige artikel 8.12, tweede lid, Wm (gebruik van middelvoorschriften) komt in aangepaste vorm terug in artikel 8.12a (opleggen van de verplichting tot het treffen van technische maatregelen). Het huidige artikel 8.12, vierde lid, Wm (controlevoorschriften, gekoppeld aan doelvoorschriften) is op enkele punten uitgewerkt; bovendien zijn in artikel 8.12a, tweede en derde lid, Wm bepalingen over controlevoorschriften opgenomen.

Een aantal leden of onderdelen van de nieuwe artikelen 8.12, 8.12a en 8.12b Wm vindt zijn oorsprong in de IPPC-richtlijn.

Het nieuwe artikel 8.12, tweede lid, Wm (het stellen van emissiegrenswaarden) is ontleend aan artikel 9, derde lid, en artikel 2, onder 6, tweede volzin, IPPC-richtlijn. Emissiegrenswaarden kunnen worden beschouwd als bijzondere vorm van doelvoorschriften.

Het nieuwe artikel 8.12, derde lid, Wm is ontleend aan artikel 2, onder 6, derde en vierde volzin, IPPC-richtlijn. De vierde volzin heeft betrekking op indirecte lozingen op oppervlaktewater. Het nieuwe artikel 8.12, derde lid, derde volzin, Wm is de pendant van deze bepaling. De betreffende bepaling ziet met name op indirecte lozingen op de gemeentelijke riolering, die is aangesloten op een communale zuiveringsinstallatie. Bij de regulering van de lozingen spelen conform de Richtlijn stedelijk afvalwater (91/271/EEG) verschillende aspecten een rol, waaronder bescherming van het oppervlaktewater, de doelmatige werking van de zuiveringstechnische werken en de riolering. Voor de meeste indirecte lozingen worden al deze aspecten gereguleerd op grond van de Wm. Naast de Wm is de Wvo van toepassing op indirecte lozingen vanuit een twintigtal aangewezen soorten van inrichtingen (Besluit van 4 november 1983, Stb. 577). Voor deze lozingen heeft de Wvo betrekking op de aspecten bescherming van het oppervlaktewater en de doelmatige werking van het zuiveringstechnisch werk, de Wm op de overige aspecten (zoals bescherming van de doelmatige werking van de riolering, de emissies naar de lucht vanuit de riolering, en het waarborgen dat riool-slib op een uit milieuoogpunt verantwoorde wijze veilig kan worden afgevoerd). Daarnaast kan sprake zijn van indirecte lozingen vanuit inrichtingen die niet via een inzamelsysteem, maar rechtstreeks op zuiveringstechnische werken plaatsvinden (lozing door middel van een vaste aansluiting op de rioolwaterzuiveringsinstallatie of op de daarbij behorende transportleidingen). Dergelijke lozingen vallen onder de Wvo.

In de Nederlandse praktijk zal van de mogelijkheid die het artikellid biedt, gebruik kunnen worden gemaakt bij lozing van biologisch goed afbreekbare stoffen, voor zover die in de communale zuiveringsinstallaties, gebaseerd op biologische afbraak, zonder het ontstaan van milieubezwaarlijke afbraakproducten worden afgebroken, en voor zover de behandeling van die stoffen in de specifieke zuiveringsinstallatie geen nadelige gevolgen voor de werking van die installatie (bijvoorbeeld als gevolg van overbelasting) heeft.

Het artikellid doelt niet op situaties, waarbij vluchtige stoffen na lozing in een gemeentelijke riolering vanuit die riolering of de zuivering naar de lucht ontsnappen, of waarbij stoffen door hechting aan riool-slib of zuiveringsslib uit het afvalwater worden verwijderd. Dergelijke stoffen worden weliswaar niet met het effluent van de zuiveringsinstallatie op het

oppervlaktewater geloosd, maar ontsnappen diffuus naar het milieu (luchtemissies), of maken verwijdering van slib lastiger. Voor dergelijke stoffen zal zuivering op locatie dan ook leiden tot een hoger niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel, en biedt het onderhavige artikellid dus geen basis om bij vaststellen van emissiegrenswaarden rekening te houden met processen, die zich in de riolering en de zuiveringsinstallatie afspelen.

Het nieuwe artikel 8.12, vierde lid, onder a, (bepalingsmethode, bepaling-frequentie en de procedure voor de beoordeling van de bepaalde gegevens) is ontleend aan artikel 9, vijfde lid, IPPC-richtlijn. Daarbij is overigens in plaats van de in de richtlijn gehanteerde term «meten» de ruimere term «bepalen» gebruikt. Deze laatste term omvat mede het begrip meten. De vergunningvoorschriften die de wijze regelen waarop wordt bepaald of aan de doelvoorschriften wordt voldaan kunnen tevens betrekking hebben op het achterliggende meet- en registratiesysteem: in het artikellid verwoordt als: «de organisatie van die bepalingen en beoordelingen en (...) de registratie van die gegevens en de resultaten van die beoordelingen».

Het voorgestelde artikel 8.12a, eerste lid, van de Wm kan worden beschouwd als voortzetting van het huidige artikel 8.12, tweede lid, van de wet (het gebruik van middelvoorschriften in plaats van doelvoorschriften) en tevens als implementatie van het bepaalde in artikel 9, derde lid, laatste volzin, IPPC-richtlijn (de emissiegrenswaarden kunnen worden aangevuld met of vervangen door gelijkwaardige parameters of gelijkwaardige technische maatregelen). Bij het voorschrijven in de vergunning van technische maatregelen is ook relevant artikel 9, vierde lid, eerste volzin, van de IPPC-richtlijn. Dit artikeldeel luidt voor zover hier relevant als volgt: «de parameters en de gelijkwaardige technische maatregelen, (...) (zijn) gebaseerd op de beste beschikbare technieken, *zonder dat daarmee het gebruik van een bepaalde techniek of technologie wordt voorgeschreven*». Aan het doel van deze bepaling uit de richtlijn, te weten het voorkomen dat bedrijven onnodig worden belemmerd in het treffen van de voor hen meeste geschikte, kosteneffectieve maatregelen, beantwoordt de Nederlandse regelgeving reeds, omdat wanneer een vergunning een bepaalde techniek of technologie zou voorschrijven, het aan het bedrijf niettemin is toegestaan om een andere techniek of technologie toe te passen, indien die tot een gelijkwaardig resultaat leidt. Dit volgt uit het huidige artikel 8.19, tweede lid, Wm op grond waarvan een bedrijf mag afwijken van de vergunningvoorschriften zolang het blijft binnen de door de vergunning gestelde milieugrenzen en het van de afwijking van te voren melding doet.

Het nieuwe artikel 8.12a, tweede lid, Wm geeft de bevoegdheid om aan voorschriften die verplichten tot het treffen van technische maatregelen controlevoorschriften te verbinden. Niet alleen bij het voorschrijven van doelen, maar ook bij het voorschrijven van technische maatregelen kan er behoefte bestaan om de realisatie daarvan door het bedrijf te monitoren¹. Monitoring zal eruit kunnen bestaan dat gegevens worden vergaard over ofwel de uitvoering van de maatregelen zelf (onderdeel a), ofwel de effecten die de uitvoering van die maatregelen heeft (onderdeel b).

Het nieuwe artikel 8.12b Wm somt een aantal onderwerpen op waarover vergunningvoorschriften moeten worden gesteld, indien die onderwerpen voor de betrokken inrichting relevant zijn. Bij de meeste van de genoemde milieuaspecten zal dat vrijwel altijd het geval zijn. Uit de woorden «in ieder geval» in de aanhef van het artikel volgt dat het om een niet limitatieve lijst gaat. Een aantal onderwerpen is te beschouwen als de voortzetting van de zogenaamde verruimde reikwijdte van de Wm: afvalpreventie en afvalbeheer, energie- en grondstoffengebruik en verkeer en vervoer

¹ In dit verband zij nogmaals gewezen op artikel 9, vijfde lid, IPPC-richtlijn dat bepaalt dat de vergunning de verplichting dient te bevatten de bevoegde autoriteit in kennis te stellen van de gegevens die noodzakelijk zijn voor de controle op de naleving van de vergunningsvoorwaarden. De richtlijn maakt hier geen verder onderscheid tussen controle op de naleving van doelvoorschriften, c.q. emissiegrenswaarden, en andere voorschriften.

(onderdelen a, c en d). Afvalpreventie en afvalbeheer en energiegebruik worden ook met zoveel woorden genoemd in de IPPC-richtlijn (artikel 3, onder c en d en artikel 9, derde lid).

De IPPC-richtlijn noemt nog enkele andere onderwerpen waarover de vergunning voorschriften moet geven. Deze zijn opgenomen in de onderdelen b en e tot en met h. Deze onderdelen zijn ontleend aan respectievelijk de artikelen 9, derde lid, tweede volzin, 3, onder e, 9, vierde lid, laatste volzin, 9, zesde lid, tweede volzin, en 3, onder f, van de IPPC-richtlijn.

Zoals ook in de toelichting bij het nieuwe artikel 8.11 is aangegeven, kan de vergunningverlener aan het bovenstaande ook invulling geven door in de vergunning delen van de aanvraag op te nemen. De strekking van het nieuwe artikel 8.12b is namelijk dat expliciet in de vergunning aandacht dient te worden geschonken aan de genoemde milieuaspecten, indien deze voor de betrokken inrichting relevant zijn. Dit kan op drie wijzen:

- door het opnemen van voorschriften;
- door het opnemen van de betreffende relevante onderdelen van de aanvraag in de vergunning;
- door het selectief verwijzen naar onderdelen van de aanvraag

Hetgeen wordt beoogd wordt in al deze gevallen bereikt namelijk: een expliciete afweging op de omschreven punten. Daarbij blijft gelden dat bij de tweede en derde wijze – het opnemen van onderdelen van de aanvraag in de vergunning of het verwijzen naar de aanvraag – nadrukkelijk een bewust gebruik van de aanvraag noodzakelijk blijkt in die zin dat niet meer wordt opgenomen dan nodig is en dat de vergunning hierdoor niet onnodig gedetailleerd wordt. Zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.11 (artikel I, onder D).

Onderdeel F

Artikel 8.13 Wm

De wijziging in het eerste lid, onder a, heeft tot doel te verduidelijken dat *naast* voorschriften in de vergunning die het bedrijf verplichten tot het verzamelen van gegevens over de uitvoering en naleving door het bedrijf van (andere) vergunningvoorschriften (artikelen 8.12, vierde lid, en 8.12a, tweede en derde lid, Wm) het bedrijf ook kan worden verplicht om bepaalde milieueffecten in kaart te brengen die niet of nog niet (volledig) zijn gereguleerd in de vergunning. Thans bestaat enige verwarring over de precieze rol van het huidige artikel 8.13, eerste lid, onderdeel a, Wm in relatie tot het huidige artikel 8.12, derde lid, Wm.

Het nieuwe onderdeel h moet worden beschouwd in samenhang met het nieuwe artikel 8.8, eerste lid, onder f, Wm. Op grond van artikel 8.8, eerste lid, onder f, Wm zal de vergunningverlener zich rekenschap moeten geven van wat het bedrijf al uit zich zelf aan milieuzorgmaatregelen heeft getroffen. Uit de daarover bij de aanvraag (voor een wijzigings- of revisievergunning) verstrekte gegevens en op grond van de verdere kennis over en ervaringen met het bedrijf zal de vergunningverlener per milieuonderwerp kunnen vaststellen op welke niveau van milieuzorg het bedrijf zich bevindt. Als sprake is van een goed functionerend milieuzorgsysteem, zal de vergunningverlener zich kunnen beperken tot het (op hoofdlijnen) verwijzen in de vergunning naar enkele voor de naleving van de vergunning essentiële milieuzorgprocedures en maatregelen (waaronder die met betrekking tot meten, registreren en rapporteren van milieugegevens).

Onderdeel i maakt het mogelijk ten aanzien van bepaalde onderwerpen zorgplichtbepalingen in de vergunning op te nemen als alternatief voor gedetailleerde technische voorschriften.

Onderdeel G

Gebleken is dat er een lacune bestaat voor wat betreft de mogelijkheid tot het intrekken van de vergunning als door toepassing van artikel 8.22 van de Wet milieubeheer de vergunning niet in overeenstemming kan worden gebracht met hetgeen moet worden vereist gelet op de voor de betrokken inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken. Het is immers gevestigde jurisprudentie dat toepassing van artikel 8.22 er niet toe mag leiden dat een andere inrichting ontstaat dan waarvoor de vergunning is verleend (zie recent ABRvS 4 februari 2004, 200 302 964/1; MenR 2004, 45). Daarvan kan sprake zijn, indien nieuwe, andere technieken moeten worden voorgeschreven. Daarom is artikel 8.25 van de Wet milieubeheer aangevuld met de bepaling 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.

Onderdeel H

Artikel 8.40, eerste lid, Wm

De in artikel 8.40, eerste lid, Wm in te voegen woorden strekken ertoe buiten twijfel te stellen dat het niet mogelijk is om voor inrichtingen die onder de IPPC-richtlijn vallen met toepassing van artikel 8.40, eerste lid, en artikel 8.1, tweede lid, Wm algemene regels te stellen, waarbij de vergunningplicht (geheel) komt te vervallen. Algemene regels met behoud van de vergunningplicht (artikel 8.44, eerste lid) zijn wel mogelijk; artikel 9, achtste lid, IPPC-richtlijn biedt daarvoor ruimte.

Evenals in artikel 8.8, eerste lid, onder b, wordt voorgesteld ook in het tweede lid, onder b, van artikel 8.40 tot uitdrukking te brengen dat bij het vaststellen van voorschriften ter bescherming van het milieu moet worden uitgegaan van een integrale beoordeling van de milieugevolgen van de betrokken (categorieën van) inrichtingen.

Onderdeel I

Artikel 18.2 Wm

De bedoeling van het expliciet noemen van de betreffende artikelen uit hoofdstuk 8 van de Wm in artikel 18.2, eerste lid, onder b, is vast te leggen dat gegevens ter controle op de naleving van de vergunning ook van het bedrijf zelf afkomstig kunnen zijn en dus ook met dat doel gevraagd kunnen worden. De bevoegdheid/verplichting tot het voorschrijven van zelfmonitoring vloeit onder meer voort uit de artikelen 8.12, vierde lid, 8.12a, tweede lid, 8.13, eerste lid, onder c, en 8.14, eerste lid, onder a. De vergunning en de daaraan verbonden voorschriften dienen erop gericht te zijn dat een bedrijf een adequaat beeld krijgt van zijn milieubelasting en daartoe alle nodige gegevens vergaart. De overheid kan vervolgens mede met gebruikmaking van die gegevens (net als zij andere van het bedrijf zelf afkomstige gegevens voor toezicht en handhaving kan gebruiken) zijn toezicht- en handhavingstaak uitoefenen.

Onderdeel J

Artikel 21.2a Wm

Het voorgestelde artikel 21.2a Wm biedt een duidelijker grondslag om de betrokken overheden te verplichten de gegevens aan te leveren die nodig zijn om te kunnen voldoen aan de informatieverplichtingen die op Nederland rusten ingevolge artikel 16 van de IPPC-richtlijn.

Onderdeel K

Artikel 22.1a Wm

Deze bepaling dient ter implementatie van het bepaalde in artikel 5 van de IPPC-richtlijn, waarin vastgelegd is dat lidstaten de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat bestaande installaties uiterlijk acht jaar na de datum van toepassing van de richtlijn worden geëxploiteerd overeenkomstig de eisen van de richtlijn.

Met het voorgestelde artikel 22.1a Wm worden vergunningverleners verplicht ervoor te zorgen dat vóór 31 oktober 2007 bestaande vergunningen, verleend aan IPPC-bedrijven, in overeenstemming zijn met de op die datum geldende bepalingen, gesteld bij of krachtens de Wet milieubeheer, welke dienen ter implementatie van de IPPC-richtlijn. In de transponeringstabel in de bijlage bij deze toelichting wordt per artikel van de richtlijn aangegeven om welke bepaling(en) het gaat. De verwachting is dat het bij het leeuwendeel van de noodzakelijke aanpassingen zal gaan om het technisch-inhoudelijk actualiseren van de vergunningvoorschriften naar een niveau dat gelet op de toepasselijke BREF adequaat kan worden geacht. Eind 2005 zullen naar verwachting alle benodigde BREF-documenten gereed zijn¹. Aan de hand van de toepasselijke BREF zal de vergunningverlener moeten nagaan of de eisen in de vergunning al op een acceptabel BBT-niveau liggen of dat deze moeten worden vernieuwd/aangescherpt. Gezien de tijd die gemoeid is met het wijzigen van de vergunning en het doorvoeren van de noodzakelijke aanpassingen bij het bedrijf zal de vergunningverlener er alert op moeten zijn om tijdig de noodzakelijk herziening van de vergunning in gang te zetten.

Artikel II

Onderdeel A

Artikel 2a Wvo

Deze wijziging komt overeen met die in artikel I, onder H, en heeft eveneens de bedoeling te zorgen dat voor inrichtingen die onder de IPPC-richtlijn vallen, geen vergunningvrije algemene regels kunnen worden gesteld.

Onderdeel B

Artikel 29, onder b, Wvo

De wijziging van artikel 29, onder b, dient hetzelfde doel als de wijziging van de Wm in artikel I, onder I: verduidelijken dat het gebruik van door een bedrijf zelf verzamelde gegevens in het kader van de handhaving geoorloofd is.

¹ Zie de in noot 5 aangehaalde mededeling, blz. 21.

Onderdeel C

Artikel 31c Wvo

Deze nieuwe bepaling heeft, net als het nieuwe artikel 22.1a van de Wm (zie artikel I, onder K), ten doel te zorgen dat de vergunningen voor bedrijven die onder de werking van de IPPC-richtlijn vallen, uiterlijk op 31 oktober 2007 in overeenstemming zijn met de eisen die op grond van de richtlijn per die datum krachtens de Wvo gelden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer a.i.,
M. C. F. Verdonk

Vergelijkend overzicht van de belangrijkste bepalingen van de IPPC-richtlijn, en de daarmee corresponderende bepalingen in de Wet milieubeheer zoals deze wet zal komen te luiden volgens het wetsvoorstel.

| IPPC-richtlijn | Wet milieubeheer (Wm) zoals deze zal komen te luiden na wijziging volgens het wetsvoorstel |
|---|--|
| Artikel 2, onder 6 | Artikel 1.1 |
| <i>Definities</i> | 1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder: |
| 5. «emissie»: de directe of indirecte lozing, uit puntbronnen of diffuse bronnen van de installatie, van stoffen, trillingen, warmte of geluid in de lucht, het water of de bodem; | emissie: stoffen, trillingen, warmte, die of geluid dat direct of indirect vanuit een bron in de lucht, het water of de bodem worden, onderscheidenlijk wordt gebracht; |
| 6. «emissiegrenswaarde»: de massa, gerelateerd aan bepaalde specifieke parameters, de concentratie en/of het niveau van een emissie, die gedurende een of meer vastgestelde perioden niet mogen worden overschreden. De emissiegrenswaarden kunnen ook voor bepaalde groepen, families of categorieën van stoffen, met name die welke in bijlage III worden vermeld, worden vastgesteld. De grenswaarden voor de emissies van stoffen gelden normaliter op het punt waar de emissies de installatie verlaten en worden bepaald zonder rekening te houden met een eventuele verdunning. Voor indirecte lozingen in water mag bij de bepaling van de emissiegrenswaarden van de installatie rekening worden gehouden met het effect van een zuiveringsstation, op voorwaarde dat een equivalent niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel wordt gewaarborgd en dat zulks niet leidt tot een hogere belasting van het milieu met verontreinigende stoffen, onverminderd de bepalingen van Richtlijn 76/464/EEG en de ter toepassing daarvan aangenomen richtlijnen. | <i>emissiegrenswaarde</i> : massa gerelateerd aan bepaalde parameters, dan wel concentratie of niveau van een emissie uit een of meer bronnen, die gedurende een bepaalde periode niet mag worden overschreden; |
| | Artikel 8.12 |
| | 2. Bij de voorschriften worden emissiegrenswaarden gesteld voor stoffen of voor daarbij aan te wijzen groepen, families of categorieën van stoffen – in het bijzonder die, genoemd in bijlage III van de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging –, die in aanmerkelijke hoeveelheden uit de inrichting kunnen vrijkomen en die direct of door overdracht tussen water, lucht en bodem nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. |
| | 3. Bij het vaststellen van de emissiegrenswaarden wordt uitgegaan van de emissies op het punt waar zij de bron, in voorkomend geval na reiniging, verlaten, tenzij dat technisch onmogelijk is. De emissiegrenswaarden worden vastgesteld zonder rekening te houden met een mogelijke verdunning. Bij het vaststellen van emissiegrenswaarden voor afvalwater dat in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater wordt gebracht, kan rekening worden gehouden met het effect van een zuiveringstechnisch werk waarop die voorziening is aangesloten, voor zover daarvan geen nadeliger gevolgen voor het milieu zijn te verwachten en voldaan wordt aan de bepalingen die gelden ter uitvoering van richtlijn nr. 76/464/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, en de ter toepassing daarvan geldende richtlijnen. |

Artikel 2, onder 11

Definities

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

11. «beste beschikbare technieken»: het meest doeltreffende en geavanceerde ontwikkelingsstadium van de activiteiten en exploitatiemethoden, waarbij de praktische bruikbaarheid van speciale technieken om in beginsel het uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden te vormen is aangetoond, met het doel emissies en effecten op het milieu in zijn geheel te voorkomen, of wanneer dat niet mogelijk blijkt algemeen te beperken;

- «technieken»: zowel de toegepaste technieken als de wijze waarop de installatie wordt ontworpen, gebouwd, onderhouden, geëxploiteerd en ontmanteld;
- «beschikbare»: op zodanige schaal ontwikkeld dat de betrokken technieken, kosten en baten in aanmerking genomen, economisch en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast, onafhankelijk van de vraag of die technieken al dan niet op het grondgebied van de betrokken Lid-Staat worden toegepast of geproduceerd, mits zij voor de exploitant op redelijke voorwaarden toegankelijk zijn;
- «beste»: het meest doeltreffend voor het bereiken van een hoog algemeen niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel. Bij de bepaling van de beste beschikbare technieken moeten de in bijlage IV vermelde punten speciaal in aanmerking worden genomen.

Artikel 1.1

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

beste beschikbare technieken: voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu meest doeltreffende technieken om de emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu, die een inrichting kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken, die – kosten en baten in aanmerking genomen – economisch en technisch haalbaar in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort, kunnen worden toegepast, en die voor degene die de inrichting drijft, redelijkerwijs in Nederland of daarbuiten te verkrijgen zijn; daarbij wordt onder technieken mede begrepen het ontwerp van de inrichting, de wijze waarop zij wordt gebouwd en onderhouden, alsmede de wijze van bedrijfsvoering en de wijze waarop de inrichting buiten gebruik wordt gesteld;

Artikel 8.11

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop de voor een inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden bepaald. Bij de maatregel kan worden bepaald dat daarbij gestelde regels slechts gelden in daarbij aangegeven categorieën van gevallen.

Op te stellen algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.11, vierde lid (Wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit)

Artikel 1

Doel en toepassingsgebied

Deze richtlijn heeft de geïntegreerde preventie en beperking van verontreiniging door de in bijlage I genoemde activiteiten ten doel. Zij bevat maatregelen ter voorkoming en, wanneer dat niet mogelijk is, beperking van emissies door de bedoelde activiteiten in lucht, water en bodem, met inbegrip van maatregelen voor afvalstoffen, om een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken, onverminderd de bepalingen van Richtlijn 85/337/EEG en andere Gemeenschapsvoorschriften.

Artikel 3

Algemene beginselen van de fundamentele verplichtingen van de exploitant

De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen opdat de bevoegde autoriteiten ervoor zorgen dat de installatie zo zal worden geëxploiteerd dat:

- alle passende preventieve maatregelen tegen verontreinigingen worden getroffen, met name door toepassing van de beste beschikbare technieken;
- geen belangrijke verontreiniging wordt veroorzaakt;
- overeenkomstig Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (11) het ontstaan van afvalstoffen wordt voorkomen; waar dat niet gebeurt, moeten die stoffen ten nutte worden gemaakt of, wanneer dat technisch en economisch onmogelijk is, zodanig worden verwijderd dat milieu-effecten worden voorkomen of beperkt;
- de energie op doelmatige wijze wordt gebruikt;
- de nodige maatregelen worden getroffen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken;
- bij de definitieve stopzetting van de activiteiten de nodige maatregelen worden getroffen om het gevaar van verontreiniging te voorkomen en het exploitatieterrain weer in een bevredigende toestand te brengen. Voor de naleving van dit artikel is het voldoende dat de Lid-Staten ervoor zorgen dat de bevoegde autoriteiten bij de vaststelling van de vergunningsvoorwaarden rekening houden met bovengenoemde algemene beginselen.

Artikel 9

Vergunningsvoorwaarden

1. De Lid-Staten controleren of de vergunning alle maatregelen omvat die ter vervulling van de vergunningsvoorwaarden van de artikelen 3 en 10 nodig zijn om de bescherming van lucht, water en bodem te waarborgen en aldus een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken.

Artikel 8

Besluiten

Onverminderd andere eisen op grond van nationale of communautaire voorschriften verleent de bevoegde autoriteit een vergunning die voorwaarden bevat welke garanderen dat de installatie voldoet aan de eisen van deze richtlijn, of weigert zij de vergunning wanneer dat niet het geval is. Elke verleende of gewijzigde vergunning dient de in deze richtlijn voorgeschreven bepalingen inzake de bescherming van lucht, water en bodem te bevatten.

Artikel 8.11

3. In het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu worden aan de vergunning de voorschriften verbonden, die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk – bij voorkeur bij de bron – te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

Artikel 8.8

1. Het bevoegd gezag betreft bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval:

- (...)
- de gevolgen voor het milieu, die de inrichting kan veroorzaken, in hun onderlinge samenhang bezien;
- (...)

4. Het bevoegd gezag vermeldt in de motivering van de beslissing op de aanvraag op welke wijze het de in het eerste lid genoemde aspecten bij de voorbereiding van het besluit heeft betrokken.

Artikel 8.12b

Aan de vergunning worden in ieder geval de voor de betrokken inrichting in aanmerking komende voorschriften verbonden met betrekking tot:

- een doelmatig gebruik van energie en grondstoffen;
- (...)
- het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en afvalwater en, voor zover dat niet mogelijk is, het doelmatig beheer van afvalstoffen en van afvalwater;
- (...)
- (...)
- het voorkomen dan wel zo veel mogelijk beperken van de nadelige gevolgen voor het milieu, die kunnen worden veroorzaakt door opstarten, lekken, storingen, korte stilleggingen, definitieve bedrijfsbeëindiging of andere bijzondere bedrijfsomstandigheden;
- het voorkomen van ongevallen en het beperken van de gevolgen van ongevallen;
- het treffen van maatregelen om bij definitieve bedrijfsbeëindiging de nadelige gevolgen die de inrichting heeft veroorzaakt voor het terrein waarop zij was gevestigd, ongedaan te maken of te beperken voor zover dat nodig is om dat terrein weer geschikt te maken voor een volgende functie.

Artikel 8.10

1. De vergunning kan slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd.

2. De vergunning wordt in ieder geval geweigerd indien:

- door verlening daarvan niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast;
- verlening daarvan niet in overeenstemming zou zijn met hetgeen overeenkomstig artikel 8.8, derde lid, door het bevoegd gezag in acht moet worden genomen;
- door verlening daarvan strijd zou ontstaan met regels als bedoeld in artikel 8.9.
- (...)
- (...)

Artikel 4

Artikel 8.1 Wm

Vergunningen voor nieuwe installaties

De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat geen nieuwe installatie wordt geëxploiteerd zonder een vergunning overeenkomstig deze richtlijn, onverminderd de uitzonderingen van Richtlijn 88/609/EEG van de Raad van 24 november 1988 inzake beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties.

Artikel 5

Artikel 22.1a

Voorwaarden voor vergunningen voor bestaande installaties

1. De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteiten er, door middel van vergunningen overeenkomstig de artikelen 6 en 8 of op passende wijze door toetsing en, zo nodig, aanpassing van de voorwaarden, op toezien dat de bestaande installaties uiterlijk acht jaar na de datum van toepassing van deze richtlijn worden geëxploiteerd overeenkomstig de eisen van de artikelen 3, 7, 9, 10 en 13, artikel 14, eerste en tweede streepje, en artikel 15, lid 2, onverminderd andere bijzondere Gemeenschapsvoorschriften.

Het bevoegd gezag draagt ervoor zorg dat vergunningen, verleend krachtens artikel 8.1 van de Wet milieubeheer voor inrichtingen die behoren tot een categorie als bedoeld in bijlage I van de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, voor zover die niet in overeenstemming zijn met de regels die voor 31 oktober 2007 ter uitvoering van die richtlijn bij of krachtens deze wet zijn gesteld, uiterlijk met ingang van die datum daarmee in overeenstemming zijn.

Artikel 6

Aanvraag van een vergunning

1. De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de aanvraag van een vergunning bij de bevoegde instantie een beschrijving bevat van:

- de installatie en de aard en omvang van de activiteiten die daar plaatsvinden;
- de grondstoffen en hulpmaterialen, de andere stoffen en de energie die in de installatie worden gebruikt of door de installatie worden gegenereerd;
- de emissiebronnen van de installatie;
- de situatie van de plaats waar de installatie komt;
- aard en omvang van de te voorzien emissies van de installatie in elk milieucompartment, met een overzicht van de significante milieueffecten van de emissies;
- de beoogde technologie en de andere technieken ter voorkoming of, indien dat niet mogelijk is, ter vermindering van de emissies van de installatie;
- zo nodig de maatregelen betreffende de preventie en de nuttige toepassing van de door de installatie voortgebrachte afvalstoffen;
- de andere maatregelen die worden getroffen om te voldoen aan de algemene beginselen van de fundamentele verplichtingen van de exploitant, bedoeld in artikel 3;
- de maatregelen die worden getroffen ter controle van de emissies in het milieu. De aanvraag van een vergunning dient een niet-technische samenvatting van de onder bovenstaande streepjes genoemde gegevens te bevatten.

2. Indien aan één van de eisen van dit artikel kan worden voldaan met gegevens overeenkomstig de eisen van Richtlijn 85/337/EEG of met een veiligheidsrapport als bedoeld in Richtlijn 82/501/EEG van de Raad van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten (13), dan wel met andere informatie, verstrekt overeenkomstig andere wetgeving, kunnen die gegevens in de vergunningsaanvraag worden opgenomen of daarbij worden gevoegd.

Artikel 8.5, eerste lid, Wm
Artikel 5.1 Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (IVB)
Hoofdstuk 7 Wm
Artikel 7.28, eerste lid, sub a Wm (m.e.r.-rapport)
Artikel 5.15 IVB (Sevesorapport)

Artikel 7

Geïntegreerde aanpak bij de afgifte van de vergunning

De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen opdat de vergunningsprocedure en -voorwaarden ten volle worden gecoördineerd, wanneer verschillende bevoegde autoriteiten bij die procedure betrokken zijn, dit met het oog op een doeltreffende geïntegreerde aanpak door alle autoriteiten die voor de procedure bevoegd zijn.

Artikelen 8.9, 8.10 tweede lid, 8.28–8.34 Wm
Hoofdstuk 14 Wm
Artikel 7b Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Artikel 9

Vergunningsvoorwaarden

2. In het geval van een nieuwe installatie of een belangrijke wijziging waarop artikel 4 van Richtlijn 85/337/EEG van toepassing is, moeten voor de verlening van de vergunning alle ingevolge de toepassing van de artikelen 5, 6 en 7 van die richtlijn verkregen relevante gegevens en conclusies in aanmerking worden genomen.

Artikelen 7.35 jo. 7.27 Wm

Artikel 9

Vergunningsvoorwaarden

3. De vergunning bevat emissiegrenswaarden voor de verontreinigende stoffen, met name die van bijlage III, die in significante hoeveelheden uit de betrokken installatie kunnen vrijkomen, gelet op hun aard en hun potentieel voor overdracht van verontreiniging tussen milieucompartimenten (water, lucht en bodem). De vergunning bevat, zo nodig, passende voorschriften ter bescherming van bodem en grondwater, en maatregelen voor het beheer van de door de installatie voortgebrachte afvalstoffen. De grenswaarden kunnen, zo nodig, worden aangevuld of vervangen door gelijkwaardige parameters of gelijkwaardige technische maatregelen.

Artikel 8.12

1. De aan een vergunning te verbinden voorschriften geven de doeleinden aan, die de vergunninghouder in het belang van de bescherming van het milieu op een door hem te bepalen wijze dient te verwezenlijken.
2. Bij de voorschriften worden emissiegrenswaarden gesteld voor stoffen of voor daarbij aan te wijzen groepen, families of categorieën van stoffen – in het bijzonder die, genoemd in bijlage III van de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging –, die in aanmerkelijke hoeveelheden uit de inrichting kunnen vrijkomen en die direct of door overdracht tussen water, lucht en bodem nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken.

Artikel 8.12b

Aan de vergunning worden in ieder geval de voor de betrokken inrichting in aanmerking komende voorschriften verbonden met betrekking tot:

- a. (...)
- b. de bescherming van bodem en grondwater;
- c. het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en, voor zover dat mogelijk is, het doelmatig beheer van afvalstoffen en het doelmatig beheer van afvalwater; d-g. (...)

Artikel 8.12a

1. Voor zover dit naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is, kunnen aan de vergunning voorschriften worden verbonden, inhoudende de verplichting tot het treffen van technische maatregelen. Indien die voorschriften aan de vergunning worden verbonden in plaats van voorschriften als bedoeld in artikel 8.12, eerste en tweede lid, leiden die technische maatregelen tot een gelijkwaardige bescherming van het milieu.

Artikel 9

Vergunningsvoorwaarden

4. Onverminderd artikel 10 zijn de emissiegrenswaarden, de parameters en de gelijkwaardige technische maatregelen, bedoeld in lid 3, gebaseerd op de beste beschikbare technieken, zonder dat daarmee het gebruik van een bepaalde techniek of technologie wordt voorgeschreven, met inachtneming van de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie, alsmede de plaatselijke milieumstandigheden. De vergunningsvoorwaarden bevatten in ieder geval bepalingen betreffende de minimalisering van de verontreiniging over lange afstand of van de grensoverschrijdende verontreiniging en waarborgen een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel.

Artikel 8.11

3. In het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu worden aan de vergunning de voorschriften verbonden, die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk – bij voorkeur bij de bron – te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

Artikel 8.19

2. Een voor een inrichting verleende vergunning geldt tevens voor veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan die niet in overeenstemming zijn met de voor de inrichting verleende vergunning of de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften, maar die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan die de inrichting ingevolge de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften mag veroorzaken, onder voorwaarde dat:

- deze veranderingen niet leiden tot een andere inrichting dan waarvoor vergunning is verleend;
- het voornemen tot het uitvoeren van de verandering door de vergunninghouder schriftelijk overeenkomstig de krachtens het zevende lid, onder a, gestelde regels aan het bevoegd gezag is gemeld, en
- het bevoegd gezag aan de vergunninghouder schriftelijk heeft verklaard dat de voorgenomen verandering voldoet aan de aanhef en onderdeel a en de verandering naar zijn oordeel geen aanleiding geeft tot toepassing van de artikelen 8.22, 8.23 of 8.25.

3. Het tweede lid is niet van toepassing op veranderingen ten aanzien waarvan, indien zij vergunningplichtig zouden zijn geweest, bij de voorbereiding van de besluiten terzake, een milieu-effectrapport had moeten worden gemaakt.

Artikel 8.8

1. Het bevoegd gezag betreft bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval:

- de bestaande toestand van het milieu, voor zover de inrichting daarvoor gevolgen kan veroorzaken;
- (...)
- de met betrekking tot de inrichting en het gebied waar de inrichting zal zijn of is gelegen, redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu;
- de mogelijkheden tot bescherming van het milieu, door de nadelige gevolgen voor het milieu, die de inrichting kan veroorzaken, te voorkomen, dan wel zoveel mogelijk te beperken, voor zover zij niet kunnen worden voorkomen.

Artikel 8.12b

Aan de vergunning worden in ieder geval de voor de betrokken inrichting in aanmerking komende voorschriften verbonden met betrekking tot:

- het voorkomen dan wel zo veel mogelijk beperken van door de inrichting veroorzaakte verontreinigingen over lange afstand of grensoverschrijdende verontreinigingen;

Artikel 9

Vergunningvoorwaarden

5. De vergunning bevat passende eisen voor de controle op de lozingen, met vermelding van de meetmethode en -frequentie, de procedure voor de beoordeling van de metingen, alsmede de verplichting de bevoegde autoriteit in kennis te stellen van de gegevens die noodzakelijk zijn voor de controle op de naleving van de vergunningsvoorwaarden.

Artikel 8.12

1. De aan een vergunning te verbinden voorschriften geven de doeleinden aan, die de vergunninghouder in het belang van de bescherming van het milieu op een door hem te bepalen wijze dient te verwezenlijken.

2. Bij de voorschriften worden emissiegrenswaarden gesteld voor stoffen of voor daarbij aan te wijzen groepen, families of categorieën van stoffen – in het bijzonder die, genoemd in bijlage III van de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging –, die in aanmerkelijke hoeveelheden uit de inrichting kunnen vrijkomen en die direct of door overdracht tussen water, lucht en bodem nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken.

(…)

4. Voor zover aan een vergunning voorschriften worden verbonden als bedoeld in het eerste en tweede lid, worden daaraan in ieder geval ook voorschriften verbonden, inhoudende dat:

- a. moet worden bepaald of aan de eerstbedoelde voorschriften wordt voldaan; daarbij wordt de wijze van bepaling aangegeven; deze heeft ten minste betrekking op de methode en de frequentie van de bepaling en de procedure voor de beoordeling van de bij die bepaling verkregen gegevens; zij kan tevens betrekking hebben op de organisatie van die bepalingen en beoordelingen en op de registratie van die gegevens en de resultaten van die beoordelingen;
- b. de bij die bepaling verkregen gegevens aan het bevoegd gezag moeten worden gemeld of ter inzage gegeven of anderszins ter beschikking moeten worden gesteld van het bevoegd gezag.

Artikel 8.12a

1. Voor zover dit naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is, kunnen aan de vergunning voorschriften worden verbonden, inhoudende de verplichting tot het treffen van technische maatregelen. Indien die voorschriften aan de vergunning worden verbonden in plaats van voorschriften als bedoeld in artikel 8.12, eerste en tweede lid, leiden die technische maatregelen tot een gelijkwaardige bescherming van het milieu.

2. Voor zover aan een vergunning voorschriften worden verbonden als bedoeld in het eerste lid, kunnen daaraan in ieder geval ook voorschriften worden verbonden, inhoudende dat:

- a. over de uitvoering van technische maatregelen waartoe die voorschriften verplichten, verslag wordt gedaan aan het bevoegd gezag;
- b. daarbij aangegeven metingen, berekeningen of tellingen moeten worden verricht ter bepaling van de mate waarin de inrichting de nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt, ter voorkoming of beperking waarvan die voorschriften zijn bedoeld.

3. Voor zover aan een vergunning voorschriften worden verbonden als bedoeld in het tweede lid, is artikel 8.12, vierde lid, onder b, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 9

Vergunningvoorwaarden

6. De vergunning bevat maatregelen voor andere dan de normale bedrijfsomstandigheden. Daartoe wordt op passende wijze rekening gehouden met opstarten, lekken, storingen, korte stilleggingen en definitieve bedrijfsbeëindiging, wanneer het milieu daardoor kan worden beïnvloed.
(...)

Artikel 9

Vergunningvoorwaarden

8. Onverminderd de verplichting tot instelling van een vergunningsprocedure overeenkomstig deze richtlijn kunnen de Lid-Staten voor bijzondere categorieën installaties bijzondere verplichtingen vaststellen in dwingende algemene voorschriften en niet in de vergunningvoorwaarden, mits een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel gewaarborgd zijn.

Artikel 8.12b

Aan de vergunning worden in ieder geval de voor de betrokken inrichting in aanmerking komende voorschriften verbonden met betrekking tot:
f. het voorkomen dan wel zo veel mogelijk beperken van de nadelige gevolgen voor het milieu, die kunnen worden veroorzaakt door opstarten, lekken, storingen, korte stilleggingen, definitieve bedrijfsbeëindiging of andere bijzondere bedrijfsomstandigheden;

Artikel 8.40

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen met betrekking tot daarbij aangewezen categorieën van inrichtingen, die niet behoren tot een categorie als bedoeld in bijlage I van de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, regels worden gesteld, die nodig zijn ter bescherming van het milieu. Bij de maatregel kan worden bepaald dat daarbij gestelde regels slechts gelden in daarbij aangegeven categorieën van gevallen.

Artikel 8.44

1. Indien dit uit een oogpunt van doelmatige regelgeving bijzonder aangewezen is, kunnen bij algemene maatregel van bestuur met betrekking tot daarbij aangewezen categorieën van inrichtingen, waarvoor het in artikel 8.1 gestelde verbod geldt, regels worden gesteld, die nodig zijn ter bescherming van het milieu. Bij de maatregel kan worden bepaald dat daarbij gestelde regels slechts gelden in daarbij aangegeven categorieën van gevallen. Artikel 8.40, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.
2. Ten aanzien van bij de regels te stellen voorschriften zijn de artikelen 8.11, derde lid, 8.12 tot en met 8.16, 8.22, eerste en tweede lid, en 8.36c, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.
3. (...)
4. Bij een algemene maatregel van bestuur krachtens het eerste lid kan worden bepaald dat het bevoegd gezag bij het verlenen of wijzigen van de vergunning met betrekking tot daarbij aangegeven onderwerpen in de beperkingen waaronder de vergunning wordt verleend, of in de daaraan verbonden voorschriften van bij de maatregel gestelde regels kan afwijken. In dat geval wordt bij de maatregel aangegeven in hoeverre het bevoegd gezag van de regels kan afwijken. Bij de maatregel kan tevens worden bepaald dat de bevoegdheid tot afwijken slechts geldt in daarbij aangegeven categorieën van gevallen.

Artikel 10

Beste beschikbare technieken en milieukwaliteitsnormen

Indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, moeten met name in de vergunning extra voorwaarden worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.

Artikel 8.8

2. Het bevoegd gezag houdt bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval rekening met:
- (...)
 - (...)
 - de voor de onderdelen van het milieu, waarvoor de inrichting gevolgen kan hebben, geldende richtwaarden, voor zover de verplichting tot het rekening houden daarmee is vastgelegd krachtens of overeenkomstig artikel 5.2.
3. Het bevoegd gezag neemt bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval in acht:
- de voor de onderdelen van het milieu, waarvoor de inrichting gevolgen kan hebben, geldende grenswaarden, voor zover de verplichting tot het in acht nemen daarvan is vastgelegd krachtens of overeenkomstig artikel 5.2, dan wel voortvloeit uit de artikelen 41, 46 tot en met 50, 53, 65 tot en met 68 of 72, tweede lid, van de Wet geluidhinder;
 - d. (...)

Artikel 8.11

3. In het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu worden aan de vergunning de voorschriften verbonden, die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk – bij voorkeur bij de bron – te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

Artikel 8.10

2. De vergunning wordt in ieder geval geweigerd indien:
- door verlening daarvan niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast;
 - verlening daarvan niet in overeenstemming zou zijn met hetgeen overeenkomstig artikel 8.8, derde lid, door het bevoegd gezag in acht moet worden genomen;
 - door verlening daarvan strijd zou ontstaan met regels als bedoeld in artikel 8.9.

Artikel 2, onder 10

Definities

10. a) «wijziging van de exploitatie»: een wijziging van de kenmerken of de werking, of een uitbreiding van de installatie die gevolgen voor het milieu kan hebben; b) «belangrijke wijziging»: een wijziging in de exploitatie die volgens de bevoegde autoriteit negatieve en significante effecten kan hebben op mens of milieu;

Artikel 12

Wijzigingen van installaties door de exploitanten

1. De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de exploitant de bevoegde autoriteiten in kennis stelt van wijzigingen in de exploitatie in de zin van artikel 2, punt 10. Zo nodig stellen de bevoegde autoriteiten de vergunning of de voorwaarden bij.

2. De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een door de exploitant beoogde belangrijke wijziging in de exploitatie van de installatie in de zin van artikel 2, punt 10, niet geschiedt zonder een vergunning overeenkomstig deze richtlijn. De aanvraag van een vergunning en het besluit van de bevoegde autoriteiten moeten betrekking hebben op de delen van de installatie en de in artikel 6 opgesomde punten waarop de wijziging van invloed kan zijn. De desbetreffende voorschriften van de artikelen 3 en 6 tot en met 10 en artikel 15, leden 1, 2 en 4, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8.1

1. Het is verboden zonder daartoe verleende vergunning een inrichting:

- op te richten;
- te veranderen of de werking daarvan te veranderen;
- in werking te hebben.

2. (...)

3. Het verbod bedoeld in het eerste lid, onder b, geldt niet met betrekking tot veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan die in overeenstemming zijn met de voor de inrichting verleende vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften.

Artikel 8.19

2. Een voor een inrichting verleende vergunning geldt tevens voor veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan die niet in overeenstemming zijn met de voor de inrichting verleende vergunning of de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften, maar die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan die de inrichting ingevolge de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften mag veroorzaken, onder voorwaarde dat:

- deze veranderingen niet leiden tot een andere inrichting dan waarvoor vergunning is verleend;
- het voornemen tot het uitvoeren van de verandering door de vergunninghouder schriftelijk overeenkomstig de krachtens het zevende lid, onder a, gestelde regels aan het bevoegd gezag is gemeld, en
- het bevoegd gezag aan de vergunninghouder schriftelijk heeft verklaard dat de voorgenomen verandering voldoet aan de aanhef en onderdeel a en de verandering naar zijn oordeel geen aanleiding geeft tot toepassing van de artikelen 8.22, 8.23 of 8.25.

3. Het tweede lid is niet van toepassing op veranderingen ten aanzien waarvan, indien zij vergunningplichtig zouden zijn geweest, bij de voorbereiding van de besluiten terzake, een milieu-effectrapport had moeten worden gemaakt.

Artikel 13

Toetsing en bijstelling van de vergunningsvoorwaarden door de bevoegde autoriteit

1. De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteiten de vergunningsvoorwaarden geregeld toetsen en zo nodig bijstellen.
2. Toetsing vindt in ieder geval plaats als:
 - de door de 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.

Artikel 8.22

1. Het bevoegd gezag beziet regelmatig of de beperkingen waaronder een vergunning is verleend, en de voorschriften die aan een vergunning zijn verbonden, nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.
2. Het bevoegd gezag wijzigt de beperkingen waaronder de vergunning is verleend en de voorschriften die daaraan zijn verbonden, vult deze aan of trekt ze in, dan wel brengt alsnog beperkingen aan, of verbindt alsnog voorschriften aan de vergunning, voor zover blijkt dat de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu verder kunnen, of, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen in het belang van de bescherming van het milieu regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop het eerste lid wordt toegepast met betrekking tot daarbij aangewezen categorieën van inrichtingen. Bij de maatregel kan worden bepaald dat daarbij gestelde regels slechts gelden in daarbij aangegeven categorieën van gevallen.

Artikel 8.25

2. Het bevoegd gezag trekt de vergunning in:
 - a. indien door toepassing van artikel 8.22, tweede lid, redelijkerwijs niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast;
 - b. voor zover regels vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van een voor Nederland verbindend verdrag of een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie, hiertoe verplichten.

Op te stellen algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.22, derde lid, (Wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit)

Artikel 14

Inachtneming van de vergunningsvoorwaarden

De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat:

- de vergunningsvoorwaarden door de exploitant in zijn installatie worden vervuld;
- de exploitant de bevoegde autoriteit geregeld de resultaten van zijn lozingscontrole mededeelt en zo spoedig mogelijk op de hoogte stelt van voorvallen of ongevallen die het milieu significant beïnvloeden;
- de exploitanten van de installaties de vertegenwoordigers van de bevoegde autoriteit alle noodzakelijke assistentie verlenen om hen in staat te stellen de installaties te inspecteren, monsters te nemen en de informatie te verzamelen die nodig is voor het vervullen van hun taken in het kader van deze richtlijn.

Artikel 8.12

1. De aan een vergunning te verbinden voorschriften geven de doeleinden aan, die de vergunninghouder in het belang van de bescherming van het milieu op een door hem te bepalen wijze dient te verwezenlijken.
2. Bij de voorschriften worden emissiegrenswaarden gesteld voor stoffen of voor daarbij aan te wijzen groepen, families of categorieën van stoffen – in het bijzonder die, genoemd in bijlage III van de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging –, die in aanmerkelijke hoeveelheden uit de inrichting kunnen vrijkomen en die direct of door overdracht tussen water, lucht en bodem nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken.
(...)
4. Voor zover aan een vergunning voorschriften worden verbonden als bedoeld in het eerste en tweede lid, worden daaraan in ieder geval ook voorschriften verbonden, inhoudende dat:
 - a. moet worden bepaald of aan de eerstbedoelde voorschriften wordt voldaan; daarbij wordt de wijze van bepaling aangegeven; deze heeft ten minste betrekking op de methode en de frequentie van de bepaling en de procedure voor de beoordeling van de bij die bepaling verkregen gegevens; zij kan tevens betrekking hebben op de organisatie van die bepalingen en beoordelingen en op de registratie van die gegevens en de resultaten van die beoordelingen;
 - b. de bij die bepaling verkregen gegevens aan het bevoegd gezag moeten worden gemeld of ter inzage gegeven of anderszins ter beschikking moeten worden gesteld van het bevoegd gezag.

Artikel 8.12a

1. Voor zover dit naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is, kunnen aan de vergunning voorschriften worden verbonden, inhoudende de verplichting tot het treffen van technische maatregelen. Indien die voorschriften aan de vergunning worden verbonden in plaats van voorschriften als bedoeld in artikel 8.12, eerste en tweede lid, leiden die technische maatregelen tot een gelijkwaardige bescherming van het milieu.
2. Voor zover aan een vergunning voorschriften worden verbonden als bedoeld in het eerste lid, kunnen daaraan in ieder geval ook voorschriften worden verbonden, inhoudende dat:
 - a. over de uitvoering van technische maatregelen waartoe die voorschriften verplichten, verslag wordt gedaan aan het bevoegd gezag;
 - b. daarbij aangegeven metingen, berekeningen of tellingen moeten worden verricht ter bepaling van de mate waarin de inrichting de nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt, ter voorkoming of beperking waarvan die voorschriften zijn bedoeld.
3. Voor zover aan een vergunning voorschriften worden verbonden als bedoeld in het tweede lid, is artikel 8.12, vierde lid, onder b, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 16

Uitwisseling van informatie

1. Met het oog op uitwisseling van informatie treffen de Lid-Staten de nodige maatregelen om de Commissie om de drie jaar en voor het eerst uiterlijk 18 maanden na de datum van toepassing van deze richtlijn in kennis te stellen van de representatieve gegevens over de beschikbare grenswaarden die zijn vastgesteld per activiteiten categorie van bijlage I en in voorkomend geval van de beste beschikbare technieken waarop die waarden zijn gebaseerd, met name in overeenstemming met de bepalingen van artikel 9. Voor de latere kennisgevingen wordt die informatie aangevuld volgens de procedures van lid 3.

2. De Commissie organiseert de uitwisseling van informatie tussen de Lid-Staten en de betrokken bedrijfstakken over de beste beschikbare technieken, de daarmee samenhangende controlevoorschriften en de ontwikkelingen op dat gebied. De Commissie maakt de resultaten van de informatie-uitwisseling om de drie jaar bekend.

3. De verslagen over de uitvoering van deze richtlijn en de doeltreffendheid ervan in vergelijking met andere Gemeenschaps-instrumenten voor milieubescherming worden opgesteld volgens de artikelen 5 en 6 van Richtlijn 91/692/EEG. Het eerste verslag bestrijkt de periode van drie jaar na de in artikel 21 bedoelde datum van toepassing van deze richtlijn. De Commissie dient dat verslag bij de Raad in, eventueel vergezeld van voorstellen.

4. De Lid-Staten stellen de autoriteit of autoriteiten in die met de uitwisseling van informatie ingevolge de leden 1, 2 en 3 zijn belast of wijzen die aan en stellen de Commissie daarvan in kennis.

Artikel 21.2a

Een bestuursorgaan verstrekt Onze Minister de gegevens die hij nodig heeft ter uitvoering van de in artikel 16 van de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging opgelegde verplichting tot informatieverstrekking. Bij ministeriële regeling kunnen daaromtrent nadere regels worden gesteld.

BIJLAGE III

Artikel 8.12

INDICATIEVE LIJST VAN DE BELANGRIJKSTE VERONTREINIGENDE STOFFEN DIE IN AANMERKING MOETEN WORDEN GENOMEN INDIEN ZIJ RELEVANT ZIJN VOOR DE VASTSTELLING VAN DE EMISSIEGRENSSWAARDEN

2. Bij de voorschriften worden emissiegrenswaarden gesteld voor stoffen of voor daarbij aan te wijzen groepen, families of categorieën van stoffen – in het bijzonder die, genoemd in bijlage III van de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging –, die in aanmerkelijke hoeveelheden uit de inrichting kunnen vrijkomen en die direct of door overdracht tussen water, lucht en bodem nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken.

LUCHT

1. Zwaveloxiden en andere zwavelverbindingen.
2. Stikstofoxiden en andere stikstofverbindingen.
3. Koolmonoxide.
4. Vluchtige organische stoffen.
5. Metalen en verbindingen daarvan.
6. Stof.
7. Asbest (zwevende deeltjes en vezels).
8. Chloor en chloorverbindingen.
9. Fluor en fluorverbindingen.
10. Arseen en arseenverbindingen.
11. Cyaniden.
12. Stoffen en preparaten waarvan is aangetoond dat zij via de lucht een kankerverwekkende, mutagene of voor de voortplanting gevaarlijke werking hebben.
13. Polychloordibenzodioxine en polychloordibenzofuranen.

WATER

1. Organische halogeenvbindingen en stoffen waaruit in water dergelijke verbindingen kunnen ontstaan.
2. Organische fosforverbindingen.
3. Organische tinverbindingen.
4. Stoffen en bereidingen waarvan is aangetoond dat zij in of via het water een kankerverwekkende, mutagene of voor de voortplanting gevaarlijke werking hebben.
5. Persistente koolwaterstoffen en persistente en bioaccumuleerbare toxische organische stoffen.
6. Cyaniden.
7. Metalen en verbindingen daarvan.
8. Arseen en arseenverbindingen.
9. Biociden en fyto-sanitaire produkten.
10. Stoffen in suspensie.
11. Stoffen die bijdragen tot eutrofiëring (met name nitraten en fosfaten).
12. Stoffen die een negatieve invloed hebben op de zuurstofbalans (en meetbaar zijn aan de hand van parameters als BZV, CZV).

BIJLAGE IV

Op te stellen algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.11, vierde lid (Wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit)

Overwegingen waarmee in het algemeen of in bijzondere gevallen rekening moet worden gehouden bij de bepaling van de beste beschikbare technieken, omschreven in artikel 2, punt 11, rekening houdend met de eventuele kosten en baten van een actie en met het voorzorgs- en preventiebeginsel:

1. de toepassing van technieken die weinig afval veroorzaken;
2. de toepassing van minder gevaarlijke stoffen;
3. de ontwikkeling, waar mogelijk, van technieken voor de terugwinning en recycling van de in het proces uitgestoten en gebruikte stoffen en van afval;
4. vergelijkbare processen, apparaten of exploitatiemethoden die met succes op industriële schaal zijn beproefd;
5. de vooruitgang van de techniek en de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis;
6. de aard, de effecten en de omvang van de betrokken emissies;
7. de data van ingebruikneming van de nieuwe of bestaande installaties;
8. de tijd die nodig is voor het omschakelen op een betere beschikbare techniek;
9. het verbruik en de aard van de grondstoffen (met inbegrip van water) en de energie-efficiëntie;
10. de noodzaak het algemene effect van de emissies en de risico's op het milieu te voorkomen of tot een minimum te beperken;
11. de noodzaak ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor het milieu te beperken;
12. de door de Commissie krachtens artikel 16, lid 2, of door internationale organisaties bekendgemaakte informatie.