HET BEOORDELINGSKADER VAN DE IPPC RICHTLIJN

IMPLEMENTATIE, INTERPRETATIE EN TOEPASSING

STRUCTURELE EVALUATIE MILIEUWETGEVING (STEM)

Auteurs:
Dhr. drs. F.H. Oosterhuis
Mw. mr. dr. M.G.W.M. Peeters
Mw. prof. mr. R. Uylenburg

m.m.v.
Dhr. dr. K.F. van der Woerd

STEM publicatie 2007/1

STEM is het samenwerkingsverband tussen het Centrum voor Milieurecht (CvM, Universiteit van Amsterdam), Maastrichts Europees instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek (METRO, Universiteit Maastricht), het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM, Vrije Universiteit Amsterdam) en ARCADIS.

11 december 2007
110643/CE7/1X2/000360

STEM

STEM staat voor "Structurele Evaluatie Milieuwetgeving".
Het programma, en alle binnen dit programma uitgevoerde evaluatieonderzoeken, worden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het onderzoeksprogramma loopt van september 2004 tot en met december 2008, en is een concreet vervolg op de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) die de evaluatie van milieuwetgeving tot 1 januari 2004 op zich heeft genomen.

In het vierjarig onderzoeksprogramma worden zowel ex ante als ex post evaluatie van milieuwetgeving verricht. De resultaten van de onderzoeken dragen bij aan kennis inzake regulering op het milieubeleidsterrein, dat wil zeggen inzake de mogelijkheden om via wetgeving het milieu in brede zin te beschermen. De resultaten van de onderzoeken zullen tevens gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van regelgeving in brede zin, waaronder in ieder geval worden begrepen vraagstukken van subsidiariteit (is regelgeving (in de gegeven vorm) wenselijk), de effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving, de vormgeving van de waarborgen voor burgers (kenbaarheid, inspraak, rechtsbescherming) en de rechtmatigheid.
Per jaar wordt, mede aan de hand van dit meerjarig onderzoeksprogramma, een jaarprogramma opgesteld waarin de concreet uit te voeren evaluatiestudies worden benoemd.

Eerder is in het kader van STEM verschenen:
- 2005/1: Implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid; een verkenning naar de bevoegde instantie(s) in Nederland
- 2005/2: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 1: Inleidend rapport
- 2005/3: Decentraliseren of dereguleren? Milieuregulering door decentrale overheden bij deregulering van VROM-wetgeving
- 2005/4: Het milieujaarverslag, zes jaar later
- 2005/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 2: Praktijkonderzoek
- 2005/6: Modernisering van VROM-pseudowetgeving
- 2005/7: De verdeling van broeikasgasemissierechten in de EU bezien in het licht van concurrentieverhoudingen
- 2006/1: Bijdrage aan de startnotitie evaluatie emissiehandel, juridisch deel
- 2006/2: Evaluatie Besluit financiële zekerheid
- 2006/3: Bodembescherming via ruimtelijke ordening, milieu- en waterspoor
- 2006/4: Evaluatie Kernenergiewet
- 2006/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 3: buitenlandse inspiratie voor besluitvorming in Nederland

Verdere informatie is te vinden op www.evaluatiemilieuwetgeving.nl. Daar zijn ook de uitgebrachte evaluatiestudies te downloaden.

Inhoud

Voorwoord

Gebruikte afkortingen

Samenvatting

1 Inleiding 17

2 Het beoordelingskader van de IPPC-richtlijn en mogelijke interpretatieproblemen 19
2.1 Inleiding 19
2.2 Mogelijke interpretatieproblemen: inzichten uit de literatuur 21
2.2.1 Internationale literatuur 21
2.2.2 Interpretatie van de IPPC-richtlijn in Nederlandse literatuur 33
2.3 Implementatie in Nederlandse wetgeving 42
2.3.1 Inleiding 42
2.3.2 De reikwijdte: bescherming van het milieu 43
2.3.3 Het criterium van de beste beschikbare technieken (BBT) 45
2.4 Afronding 49

3 De implementatie van de IPPC-richtlijn in de wetgeving van enkele andere EU-landen 53
3.1 Inleiding 53
3.2 De IPPC-richtlijn vertaald 54
3.3 Implementatie in het Verenigd Koninkrijk / Engeland 55
3.4 Implementatie in Duitsland 61
3.5 Implementatie in Vlaanderen 66
3.6 Beroep tegen Luxemburg inzake de implementatie van BBT 69
3.7 Concluderend 70
3.7.1 De vergelijking 70
3.7.2 Aandachtspunt voor Nederland 71

4 Toepassing van de IPPC-richtlijn in de praktijk van de Nederlandse vergunningverlening 73
4.1 Inleiding 73
4.2 De BREFs 73
4.2.1 Reikwijdte en inhoud van de BREFs 73
4.2.2 Bruikbaarheid en toegankelijkheid 74
4.2.3 BREFs en integrale afweging 77
4.2.4 Bandbreedtes en 'split views' 78
4.2.5 De functie van oplegnotities 79
4.2.6 De status van BREFs 79
4.3 Het bepalen van BBT in de praktijk 80
4.4 De doorwerking van nieuwe technische ontwikkelingen 81

4.5 Het bredere beoordelingskader 83
4.6 De relatie met andere beleidsinstrumenten 84

5 Conclusies en aanbevelingen 87
5.1 Conclusies 87
5.1.1 Het spanningsveld tussen brongerichte en effectgerichte eisen 87
5.1.2 BBT en BREFs als 'harde' eisen versus een flexibele, casusspecifieke benadering 88
5.1.3 Mogelijke tekortkomingen in de implementatie 89
5.1.4 Problemen in de praktijk 90
5.2 Aanbevelingen 91
5.2.1 De IPPC-richtlijn zelf 91
5.2.2 De Nederlandse wet- en regelgeving 92
5.2.3 Vergunningverlening en handhaving 92
5.2.4 De BREFs en andere BBT-hulpmiddelen 93

Bijlage 1 Referenties 95

Colofon

Voorwoord

Dit STEM-rapport over het beoordelingskader van de IPPC-richtlijn is tot stand gekomen op basis van literatuurstudie en informatie van degenen die in de praktijk met dit beoordelingskader te maken hebben.

De auteurs willen graag de vele personen bedanken die door middel van suggesties en commentaar hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport. Dit betreft met name Pieter Roos, Silke Nieuwenhuis en Cees Braams van het Ministerie van VROM; Marie Noëlle Martin en Marcel Taal van InfoMil; de leden van het Interbestuurlijk Dossier Team (IBDT) IPPC-richtlijn; Chris Backes (Universiteit Maastricht); Isabelle Larmuseau (LDR advocaten); Karen McDonald (Imperial College London); Erik Lambrechts (provincie Gelderland); Ruben Polman (gemeente Oss); Natasja Rijsdijk (Waterschap Brabantse Delta); Bart van Konijnenburg (VNP); Jos Roosen en Leantine Mulder-Boeve (VNCI); Jan van den Broek (VNO-NCW); Rard Metz (VOM); Hans Regtuit en Rob Versfeld (Corus); Monique Soeters-Hensgens (KWA); Clemens Duyvesteijn (Esso); Marc Sloot (Dow); Elsbeth Vogel-Jaartsveld (Philips); Jan Maarten van der Steen (Kuwait Petroleum Europoort); Marjan Hillmann (Hillmann Integrale BedrijfsMilieuzorg); de deelnemers aan de workshop 'Hoe gaan we om met BREFs' op 9 maart 2007; de deelnemers aan de IPPC-workshops tijdens het STEM-congres op 19 september 2007; en de deelnemers aan het overleg over de IPPC-richtlijn bij VNO-NCW op 2 oktober 2007.

De verantwoordelijkheid voor de eindtekst berust uiteraard bij de auteurs. Het onderzoek is afgesloten in oktober 2007.

Gebruikte afkortingen

AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
BAT	Best Available Technique(s)
BBT	Beste Beschikbare Techniek(en)
BPEO	Best Practicable Environmental Option (Verenigd Koninkrijk)
BREF	BAT Reference Document
CO_2	koolstofdioxide
ECME	Economics and Cross-Media Effects (BREF)
ELV	emission limit value
EPER	European Pollutant Emission Register
gpbv	geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging
IPO	Interprovinciaal Overleg
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
Ivb	Inrichtingen- en vergunningenbesluit
JM	Jurisprudentie Milieurecht
M en R	Milieu & Recht (tijdschrift)
m.nt.	met noot
NO_x	stikstofoxiden
PPCA	Pollution Prevention and Control Act (Verenigd Koninkrijk)
r.o.	rechtsoverweging
SO_2	zwaveldioxide
TK	Tweede Kamer
TWG	Technische Werkgroep
UvW	Unie van Waterschappen
VITO	Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek
VLAREM	Vlaams Reglement op de Milieuvergunningen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOS	vluchtige organische stoffen
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wm	Wet milieubeheer
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Samenvatting

De IPPC-richtlijn uit 1996 beoogt een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken door middel van geïntegreerde preventie en beperking van verontreiniging. De implementatie van de IPPC-richtlijn blijkt moeizaam te verlopen, zowel in Nederland als in de rest van de EU.

Dit rapport beschrijft de resultaten van een STEM-onderzoek naar de implementatie van de IPPC-richtlijn in Nederland, mede in relatie tot die in enkele andere EU-landen. Het onderzoek richtte zich op een drietal aspecten:

- Een analyse van het beoordelingskader van de IPPC-richtlijn, gericht op de vraag welke interpretatieproblemen zich kunnen voordoen in de vergunningverleningspraktijk;
- Een vergelijking van de implementatie van de IPPC-richtlijn in Nederland met die in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en België;
- De ervaringen met het hanteren van het IPPC-beoordelingskader in de praktijk van de Nederlandse vergunningverlening.

Het beoordelingskader en mogelijke interpretatieproblemen

De reikwijdte van de IPPC-richtlijn: wat beoogt de richtlijn te beschermen?
Het ultieme doel van de richtlijn is "een hoog niveau van bescherming van het milieu als geheel", en men mag verwachten dat de reikwijdte van de richtlijn en de mate van integrale afweging in deze zin zo ruim als redelijkerwijs mogelijk is geïnterpreteerd moeten worden in de rechtspraktijk. De richtlijn legt daarbij sterk de nadruk op het voorkomen en beperken van emissies naar lucht, water en bodem. Ook trilling en geluidemissies vallen onder de reikwijdte van de richtlijn. Het doelmatig gebruik van energie, en het voorkomen van ongevallen worden in art. 3 expliciet genoemd en vallen daarmee onder de reikwijdte van het stelsel. In artikel 6 wordt aandacht gevestigd op een zuinig gebruik van grondstoffen. Het is echter niet helder welk gewicht moet toekomen aan dergelijke factoren bij de vergunningverlening, en in hoeverre de specifieke aspecten van de casus doorslaggevend zullen zijn. Terzake andere milieufactoren, zoals landschapsaantasting en/of visuele hinder, is bovendien onduidelijk of deze onder de reikwijdte van de IPPC-richtlijn vallen.

In de rechtspraktijk zullen dus interpretatievragen kunnen ontstaan over de reikwijdte van de IPPC-richtlijn, bijvoorbeeld waar het gaat om visuele hinder, en met name ook over het gewicht dat moet worden toegekend aan een zuinig gebruik van grondstoffen en energie. Een kernvraag is of via de IPPC-vergunning in zekere zin een energie- en grondstoffenbeleid gevoerd mag worden. Ook zal nog nader ingevuld moeten worden wat wordt verstaan onder de in art. 9 vierde lid specifiek genoemde factoren (met name de plaatselijke milieuomstandigheden) en welk gewicht mag toekomen aan deze casusspecifieke factoren in relatie tot de algemeen opgestelde BREF-documenten.

Wat betreft de implementatie in Nederland kan worden gesteld dat de Wet milieubeheer (Wm) nu voorziet in een brede definitie van het begrip 'milieu'. Wel

kunnen vraagtekens gesteld worden bij de vraag of de toepassing van het begrip 'bescherming van het milieu' in de Wm een met de bedoelingen van de IPPC-richtlijn overeenkomende integrale afweging tot gevolg heeft.

Het criterium van de beste beschikbare technieken (BBT)

Geconstateerd kan worden dat er verschillende interpretaties mogelijk zijn van de richtlijn, met name op het punt van de vraag welke ruimte het begrip BBT inhoudt, dan wel in hoeverre afgeweken zou moeten of mogen worden van het criterium van de beste beschikbare technieken (zowel in strengere als in minder strenge zin). Hierbij is van belang dat de richtlijn verplicht tot het verbinden van emissiegrenswaarden aan de vergunning die gebaseerd zijn op de beste beschikbare technieken, *met inachtneming* van een aantal individuele, casusspecifieke factoren. Indien op grond van de casusspecifieke afwegingsfactoren (de in art. 9 lid 4 genoemde factoren, te weten de technische kenmerken en de geografische ligging van de inrichting, alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden) emissiegrenswaarden worden voorgeschreven die niet overeenkomen met een in een BBT-referentiedocument (BREF) opgenomen beste beschikbare techniek, wordt in de Nederlandstalige literatuur aangenomen dat geen sprake is van het 'afwijken' van BBT, maar slechts van afwijken van een BREF. In de Engelstalige literatuur wordt, anders dan in de Nederlandstalige literatuur, echter wél gesproken van het afwijken van BBT. De IPPC-richtlijn is op dit punt niet duidelijk. Meer eensgezindheid bestaat er over het standpunt dat de BREFs geen bindende werking hebben, maar wel een richtinggevende rol spelen. De Nederlandse bestuursrechter lijkt het afwijken van BREFs echter niet snel te accepteren, waardoor er de facto in de Nederlandse rechtspraktijk een sterke binding lijkt te ontstaan aan deze documenten.

De Nederlandse wetgever heeft er bovendien voor gekozen om de BBT als minimumvereiste te hanteren voor vergunningverlening. Over de vraag of deze wijze van implementatie expliciet is voorgeschreven door de IPPC-richtlijn, bestaat in de literatuur geen overeenstemming. Duidelijk is wel dat de implementatie van artikel 9, vierde lid IPPC-richtlijn in Nederland – mede als gevolg van de interpretatie daarvan door de Nederlandse bestuursrechter - een minder ruime afwegingsmogelijkheid toestaat, dan die in Engeland.. De mogelijkheid van uitruil van milieu-inspanningen tussen milieucompartimenten wordt in Nederland alleen mogelijk geacht indien als gevolg daarvan (op onderdelen) strengere eisen worden verbonden dan die overeenkomen met het BREF.
De mogelijkheid om in de vergunning technieken of technologieën voor te schrijven is in de Wm specifiek voor IPPC-installaties uitgezonderd. Op dit punt rijst de vraag of de Nederlandse wetgever met deze algemene bepaling een correcte implementatie in de Wm heeft doorgevoerd. De IPPC-richtlijn zelf is niet helder op dit punt: wat is het verschil tussen "gelijkwaardige technische maatregelen" (art. 9 lid 3) en "techniek of technologie" (art. 9 lid 4)?

Eén vergunning, of een coördinatie van vergunningen

In de literatuur bestaat er overeenstemming over de opvatting dat de IPPC-richtlijn niet verplicht tot één vergunningenstelsel per installatie. De Nederlandse situatie waarbij een coördinatieregeling tussen de vergunning op grond van de Wvo en de Wm bestaat, voorziet in de vereiste inhoudelijke afstemming van de milieugevolgen in de verschillende compartimenten. De vraag kan gesteld worden

of de toepassing van deze coördinatieregeling in de praktijk wel een voldoende integrale beoordeling inhoudt.

Rechtsvergelijking

In het rechtsvergelijkende deel van dit onderzoek gaat het met name om de vraag of in andere landen, net als in Nederland, het criterium van de BBT, sterk ingevuld middels de BREFs, als minimumeis wordt gesteld, dan wel of vanwege een integrale afweging afgeweken kan worden van hetgeen op grond van BREFs als BBT wordt beschouwd. Een eerste belangrijke conclusie uit dit rechtsvergelijkend deel is dat art. 9 lid 4 van de Nederlandse tekstversie van de IPPC-richtlijn qua betekenis lijkt af te wijken van de Duitse en Engelse versie.

Het Verenigd Koninkrijk, in het bijzonder Engeland, kent van oudsher een traditie van een effectgericht beleid. Een casusspecifieke beoordeling, veel aandacht voor een proportionele afweging en een ruime beslissingsvrijheid voor het bestuur met een terughoudend toetsende rechter zijn belangrijke kenmerken van het Engelse systeem. Dit werkt door in de wijze waarop de IPPC-richtlijn in Engeland wordt uitgevoerd. Naast BBT en BREFs spelen lokale omstandigheden, maar ook kosten-baten-afwegingen een rol in het beoordelingskader. Het is niet uitgesloten dat vanwege casusspecifieke factoren een minder vergaande techniek dan BBT wordt toegepast. De vereiste integrale afweging wordt ook wel gekenmerkt als 'inexact science': er is geen volledig sluitend pakket van factoren met bijpassende gewichten te geven. Bijzonder is de beleidsopvatting in geval van een (dreigende) overschrijding van een milieukwaliteitsnorm: in dat geval moet worden gezocht naar een evenredige verdeling van de inspanningen over de bronnen, waaronder ook de niet-IPPC bronnen, in het betreffende gebied.

In **Duitsland** wordt in sterke mate gebruik gemaakt van een algemene benadering van de industriële installaties, daarbij uitgaand van een algemeen toepasbaar technisch criterium (`Stand der Technik'), dat als gelijkwaardig aan BBT wordt beschouwd. Emissiegrenswaarden worden in principe neergelegd in algemene (beleids-)regelingen, zoals de 'TA Luft' De Duitse benadering gaat uit van een grote uniformering van de administratieve praktijk en uniforme regels voor bedrijven. De BREFs worden gezien als een belangrijke methode voor het vermijden van ongelijke concurrentievoorwaarden in de EU. In 'atypische' gevallen dient de vergunningverlener een eigen afweging te maken. Lokale milieuomstandigheden kunnen geen rechtvaardiging zijn voor het gebruiken van minder vergaande technieken, maar wel om de vergunning op verdergaande technieken te baseren. In de literatuur is kritiek op het feit dat er weinig ruimte is voor een casusspecifieke afweging.

In **Vlaanderen** is de integratie van milieuwetgeving in sterke mate doorgevoerd, en wordt gewerkt met een systeem van algemene en bijzondere milieuvoorwaarden. De ruimte voor een casusspecifieke afweging wordt in Vlaanderen vooral gevonden in het kunnen afwijken van de algemene milieuvoorwaarden. In de literatuur wordt de Vlaamse regelgeving bekritiseerd, omdat onvoldoende duidelijk is aangegeven dat het criterium van de BBT als uitgangspunt zou moeten gelden.

De praktijk van de Nederlandse vergunningverlening

In dit deel van het onderzoek is name is onderzocht hoe de Nederlandse vergunningverleners het begrip BBT invullen en hoe zij daarbij gebruik maken van BREFs. Tevens is aandacht besteed aan de vraag in hoeverre er in de praktijk invulling wordt gegeven aan de verplichting om ook de technische kenmerken en geografische ligging van de installatie, alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden in acht te nemen.

De BREFs vertonen onderling grote verschillen. In veel BREFs lijkt de nadruk vooral op luchtemissies te liggen en soms is er voor bepaalde relevante milieuaspecten (zoals afval en energie-efficiëntie) geen of nauwelijks aandacht. Daarnaast komt het voor dat BREFs bepaalde elementen van een industriële activiteit buiten beschouwing laten. BREFs zijn dus niet altijd geschikt als enige hulpmiddel bij een integrale afweging.

De BREFs zijn omvangrijke en veelal ingewikkelde documenten, waarvan de hoofdtekst uitsluitend in het Engels beschikbaar is. Dit leidt tot grote problemen met de bruikbaarheid van BREFs, vooral in middelgrote en kleine gemeenten. De 'horizontale' BREFs worden soms als 'vaag' of moeilijk toepasbaar ervaren en hun relatie met de 'verticale' BREFs is niet altijd duidelijk. Naast de BREFs bestaan er diverse andere hulpmiddelen voor het bepalen van BBT, maar ook die vertonen tekortkomingen en bieden niet voor alle gevallen een oplossing.

Een integrale benadering van de diverse milieuaspecten die met een bepaalde activiteit verbonden (kunnen) zijn vormt de kern van de IPPC-richtlijn. Echter, het hanteren van een BREF biedt op zichzelf nog geen garantie dat alle relevante elementen op een complete en evenwichtige wijze worden meegenomen. Dit blijft een taak voor de vergunningverlener en die blijkt daartoe niet altijd toegerust te zijn. Het BREF voor economische en cross-media effecten biedt daarbij nauwelijks soelaas.

Ondanks de vele tekortkomingen spelen BREFs een belangrijke rol bij het bepalen van BBT. Daarnaast moet de vergunningverlener met tal van andere documenten rekening houden. Bovendien moet hij, naast BBT, ook nog andere overwegingen betrekken bij de te stellen voorschriften (met name de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie, alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden). Ook andere regelgeving (zoals de nationale emissieplafonds en specifieke brongerichte eisen) kan een rol spelen. Eenduidigheid is vaak ver te zoeken; regelmatig doen zich tegenstrijdigheden voor en moet de vergunningverlener knopen doorhakken.

Al met al heeft de IPPC-richtlijn de vergunningverleners met zware verantwoordelijkheden opgezadeld, waarvan men zich kan zich afvragen of dit alles bij elkaar niet een te zwaar takenpakket vormt. Anderzijds lijkt er weinig animo te zijn voor een meer rigide beoordelingskader, waarbij de ruimte voor situatiespecifieke afwegingen minimaal is en de emissie-eisen in principe rechtstreeks uit het BREF overgenomen zouden moeten worden.

Conclusies en aanbevelingen

In de IPPC-richtlijn is duidelijk geprobeerd een compromis te vinden tussen enerzijds uniforme (technische) emissie-eisen en anderzijds een integrale afweging, gericht op een hoog niveau van milieubescherming. Omdat de richtlijn op tal van punten veel ruimte laat voor interpretatie, kunnen lidstaten hun eigen positie kiezen binnen dit spanningsveld.

De BBT-benadering, waarbij sterk wordt geleund op de BREFs, zorgt voor een zekere harmonisatie van brongerichte eisen (en dus van concurrentievoorwaarden), maar impliceert een keuze voor een relatief inefficiënte vorm van regulering: ze beperkt de mogelijkheden voor integrale afweging (ook in relatie tot andere bronnen), laat weinig ruimte voor toepassing van andere (bijvoorbeeld economische) instrumenten en bevat weinig prikkels tot innovatie.

Een casusspecifieke benadering kan het voordeel hebben dat (1) een beter op de milieuomstandigheden geënte oplossing wordt gevonden, en (2) de proportionaliteit van de maatregelen beter gewaarborgd kan worden.

Ook kan een afwijken van op de BREFs gebaseerde beste beschikbare technieken gerechtvaardigd zijn op grond van de bescherming van het milieu in zijn geheel. Deze benadering lijkt in Nederland niet makkelijk te zijn, als gevolg van de expliciete bepaling in de Wm dat tenminste de beste beschikbare technieken moeten worden voorgeschreven en de sterke binding die in de rechtspraktijk wordt aangenomen aan de BREFs. De IPPC-richtlijn lijkt een veel minder strikte binding aan de in de BREFs voorgeschreven beste beschikbare technieken voor te schrijven. Zowel de doelstelling van een hoog niveau van milieubescherming als het beginsel van evenredigheid zouden in specifieke gevallen een versoepeling van de op BREF-BBT gebaseerde emissie-eisen kunnen rechtvaardigen. Zo'n afwijking zou wel goed gemotiveerd moeten worden.

Bij een aantal elementen kunnen vraagtekens worden gezet bij de wijze waarop de implementatie in Nederlandse wetgeving heeft plaatsgevonden. Dit betreft ondermeer:

- De sterke koppeling van de verplichting van het tenminste toepassen van BBT aan de BREFs (door de bepalingen in artikel 8.11, derde lid, laatste volzin en artikel 8.11, lid 4).
- Het in artikel 8.8 Wm plaatsen van de in artikel 9(4) IPPC-richtlijn genoemde specifieke factoren, in plaats van in de artikelen 8.10 of 8.11 Wm. Door plaatsing in het eerste lid van art. 8.8 Wm is bovendien mogelijk een te licht gewicht gegeven aan deze criteria; deze factoren moeten 'betrokken worden' bij de beslissing inzake de vergunningaanvraag.
- Het centrale criterium van de IPPC-richtlijn 'een hoog niveau van bescherming van het milieu als geheel' is niet in de artikelen 8.10 en 8.11 Wm neergelegd, als gevolg waarvan de verplichting tot integrale afweging te weinig nadruk heeft gekregen.
- Bij de implementatie van bijlage IV van de IPPC-richtlijn is gekozen voor een sterkere rol voor de BREFs in vergelijking met de andere in bijlage IV genoemde criteria, terwijl dit onderscheid niet in de bijlage wordt gemaakt.

- In de Wm (art. 8.12a) wordt in algemene zin gesteld dat voor IPPC-installaties geen technieken of technologieën mogen worden voorgeschreven. Deze bepaling heeft mogelijk een te ruime betekenis. De IPPC-richtlijn is overigens op dit punt niet voldoende helder.

Zolang het tweeslachtige karakter van de IPPC-richtlijn (geharmoniseerde, brongerichte eisen in combinatie met integrale afweging) gehandhaafd blijft, zal van haar uitvoerders een grote mate van deskundigheid, vindingrijkheid en evenwichtskunst worden gevergd. Centrale overheden zullen daarbij moeten zorgen voor voldoende hulpmiddelen om hen in staat te stellen het IPPC-beoordelingskader toe te passen op een manier die recht doet aan het met de richtlijn beoogde hoge niveau van milieubescherming.

Uit dit onderzoek vloeien de volgende aanbevelingen voort:

- M.b.t. de IPPC-richtlijn zelf:
  a. De keuzevrijheid voor bedrijven niet te zeer beknotten wat betreft de wijze waarop zij aan de emissie-eisen willen voldoen, met goed vormgegeven mogelijkheden voor emissiehandel, 'saldering' en uitruil;
  b. Mogelijkheden scheppen voor positieve prikkels voor bedrijven die bereid zijn te gaan experimenteren met veelbelovende technieken die nog niet als BBT worden beschouwd (zoals 'innovation waivers');
  c. Een duidelijker keuze voor een primair uitgangspunt van de richtlijn: ofwel BBT-gebaseerde harmonisatie van emissie-eisen, ofwel milieukwaliteitseisen met flexibele implementatiemogelijkheden.

- M.b.t. de Nederlandse wet- en regelgeving:
  d. Expliciet opnemen in de Wm van de mogelijkheid tot afwijking van de in BREFs opgenomen beste beschikbare technieken (in soepeler zin), eventueel gekoppeld aan een extra bestuurlijke afweging op hoger niveau of een specifiek deskundigenadvies;
  e. Het toekennen van een zwaarder gewicht aan de casusspecifieke factoren zoals genoemd in artikel 9 lid 4 IPPC-richtlijn, bijvoorbeeld door plaatsing van deze factoren in artikel 8.11 lid 3 Wm;
  f. Het beter aansluiten bij Bijlage IV van de IPPC-richtlijn; op dit moment wordt in de Nederlandse regelgeving aan BREFs een zwaarder gewicht toegekend dan aan de andere in bijlage IV genoemde factoren;
  g. Nagaan of de huidige wettelijke regels voor revisie en aanpassing van vergunningen voldoende ruimte bieden om nieuwe technische ontwikkelingen (al dan niet tot uiting komend in BREF-herzieningen) te laten doorwerken in de vergunningseisen;
  h. Heroverweging van het beste bestuurlijke niveau voor IPPC-vergunning-verlening.

- M.b.t. vergunningverlening en handhaving:
  i. Een actieve(re) houding bij vergunningverleners, ook wat betreft het zoeken naar innovatieve oplossingen die (nog) niet in de BREFs staan;
  j. Een gestructureerde uitwisseling van expertise, ervaringen en 'best practices' (bijvoorbeeld in VNG-, IPO- en UvW-verband).

- M.b.t. BREFs en andere BBT-hulpmiddelen:
  k. Totstandkoming van beter hanteerbare BREFs (compacter, met de essentiële elementen vertaald, en met een gebruikersvriendelijkere presentatie en digitale ontsluiting);
  l. Zorgen voor voldoende representativiteit vanuit het betrokken bedrijfsleven in de Technische Werkgroepen (TWGs);
  m. In sterkere mate betrekken van vergunningverleners en aanbieders van 'schone' technologie bij de TWGs;
  n. Effectuering van de beoogde BREF-herzieningstermijn van drie jaar;
  o. Verheldering van de onderlinge verhouding tussen de verschillende BREFs en tussen de BREFs en de overige Nederlandse BBT-documenten;
  p. Nagaan waar de grootste knelpunten bij de toepassing van BREFs en bepaling van BBT zitten en indien nodig extra ondersteunende faciliteiten in het leven roepen;
  q. Het gewicht van BREFs relativeren en ze gebruiken zoals ze oorspronkelijk bedoeld zijn: als één van de vele informatiebronnen voor het bepalen van BBT.

HOOFDSTUK 1 Inleiding

De Europese Richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (hierna te noemen: IPPC-richtlijn)[1] is inmiddels ruim 10 jaar van kracht. Met deze richtlijn wordt beoogd een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken. Installaties die onder deze richtlijn vallen[2] moeten preventieve maatregelen tegen verontreinigingen treffen, met name door toepassing van de beste beschikbare technieken (hierna: BBT). Nieuwe installaties moeten sinds 30 oktober 1999 aan de eisen van richtlijn voldoen; voor bestaande installaties geldt dit sinds 30 oktober 2007.

De implementatie van de richtlijn blijkt moeizaam te verlopen. De Europese Commissie gaf in 2003 te kennen van mening te zijn dat "een groot aantal lidstaten hun vorderingen […] dienen te bespoedigen, gezien de uiterste datum voor volledige implementatie" (Europese Commissie, 2003). In haar eerste verslag over de uitvoering van de richtlijn herhaalde de Commissie dat "snellere vorderingen nodig" zijn (Europese Commissie, 2005).

Ook in Nederland is sprake van haperende IPPC-implementatie. Pas in 2005 zijn, na een ingebrekestelling door de Commissie, wijzigingen in de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren[3] en in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit[4] aangebracht die voor een betere aansluiting van de Nederlandse wetgeving bij de IPPC-richtlijn moeten zorgen. Daarnaast is het onwaarschijnlijk dat op 30 oktober 2007 alle bestaande installaties die onder de IPPC-richtlijn vallen ook werkelijk aan de eisen ervan voldeden. Uit onderzoek, uitgevoerd voor de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat (VI/IVW, 2007), is gebleken dat in 2006 slechts 54 tot 77% van de onderzochte inrichtingen en/of vergunningen 'BBT-proof' was, of dat dat met een aanpassing voor 30 oktober 2007 zou kunnen worden gerealiseerd.[5] Van de overige bedrijven

---

[1] Richtlijn 96/61/EG, Publicatieblad L 257 van 10.10.1996. De afkorting IPPC komt van de Engelse benaming van deze richtlijn (Integrated Pollution Prevention and Control).

[2] Deze worden gespecificeerd in Bijlage I van de richtlijn. Het betreft verschillende soorten industriële installaties, afvalverwerking en intensieve veehouderij. Voor veel activiteiten worden drempelwaarden genoemd, zodat vooral grote installaties onder de richtlijn vallen.

[3] Staatsblad 2005, 432.

[4] Staatsblad 2005, 527.

[5] Met 'BBT-proof' wordt bedoeld dat de installaties van een inrichting voldoen aan de BBT. Indien de betreffende emissiegrenswaarden (of technieken) ook zijn opgenomen in de vergunning, is de vergunning BBT-proof. Om ook 'IPPC-proof' te zijn, dient tevens voldaan te zijn aan de eisen zoals

was te weinig informatie beschikbaar om daar een uitspraak over te kunnen doen. Wel kon met betrekking tot de veehouderijen de verwachting worden uitgesproken dat 30% niet aan BBT zou voldoen, tenzij de bestaande stallen worden aangepast.

Recentelijk zijn zowel op Nederlands als op EU-niveau diverse onderzoeken uitgevoerd of gestart naar de implementatie en de effectiviteit van de IPPC-richtlijn, mede in het kader van de herziening van de richtlijn die momenteel in voorbereiding is.[6] In dit STEM-onderzoek staat de vraag centraal, op welke wijze in Nederland invulling wordt gegeven aan het beoordelingskader van de IPPC-richtlijn, mede in vergelijking met enkele buurlanden. Zoals gezegd wordt de kern van dat beoordelingskader gevormd door het begrip BBT, maar de richtlijn noemt daarnaast diverse andere aspecten en overwegingen die een rol dienen te spelen bij de vergunningverlening.

Hoofdstuk 2 van dit rapport bevat een juridische beschouwing over de problemen die zich (kunnen) voordoen bij de interpretatie en toepassing van het IPPC-beoordelingskader. Bijzondere aandacht wordt daarbij besteed aan de 'integrale' benadering van het milieu die de richtlijn beoogt, en de complicaties die daaruit voortvloeien.

In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe de IPPC-richtlijn is geïmplementeerd in drie naburige EU-lidstaten: het Verenigd Koninkrijk (in het bijzonder Engeland), Duitsland en België (in het bijzonder Vlaanderen). Een belangrijke vraag in deze vergelijking is of in die landen, net als in Nederland, het criterium van de BBT als minimumeis wordt gesteld, dan wel of vanwege een integrale afweging afgeweken kan worden van hetgeen op grond van de zogeheten 'BBT referentiedocumenten' (BREFs) als BBT wordt beschouwd.

Hoofdstuk 4 is gewijd aan de problemen die Nederlandse vergunningverleners in de praktijk ervaren bij de toepassing van het IPPC-beoordelingskader. Er is met name gekeken naar de rol die de BREFs spelen, maar ook naar de vraag hoe vorm gegeven wordt aan het bredere beoordelingskader.

In hoofdstuk 5 worden conclusies getrokken en suggesties gedaan voor mogelijke verbeteringen, zowel in de wetgeving als in de praktijk.

---

verwoord in de artikelen 8.12 en 8.12a van de Wm. Overigens heeft het Inspectie-onderzoek bij de bevoegde gezagen wel geleid tot een verhoogde activiteit en prioriteit voor de IPPC-implementatie (persoonlijke mededeling Henri Emond, Inspectie V en W).

[6] Een overzicht van studies die zijn uitgevoerd met het oog op de herziening van de Richtlijn is te vinden op http://ec.europa.eu/environment/ippc/ippc_review_process.htm.

HOOFDSTUK 2 Het beoordelingskader van de IPPC-richtlijn en mogelijke interpretatieproblemen

2.1 INLEIDING

De IPPC-richtlijn beoogt dat via een geïntegreerde benadering een hoog niveau van bescherming aan het milieu in zijn geheel wordt gegeven. Teneinde dit doel te verwezenlijken bevat de richtlijn een beoordelingskader voor nader aangewezen industriële activiteiten. Het is inmiddels algemeen bekend dat de toepassing van milieuwetgeving tot vele interpretatievragen leidt in de praktijk. Dat is in het bijzonder zo waar het gaat om de toepassing van Europese milieuwetgeving. Deze wetgeving wordt in het algemeen gekenmerkt door een hoog compromisgehalte, waardoor de bepalingen niet altijd helder geformuleerd zijn. Bovendien zijn de beleidspraktijken en rechtsculturen in de lidstaten vaak nog erg verschillend, hetgeen ertoe leidt dat één bepaling op verschillende manieren kan worden ontvangen door de verschillende lidstaten.

Juist in de fase van vergunningverlening zal vaak pas duidelijk worden welke interpretatievragen opdoemen, en welke onduidelijkheden of soms zelfs tegenstrijdigheden aangetroffen worden in het wettelijk kader. Het bekende adagium 'de weerbarstige praktijk' verwoordt reeds dat in theorie moeilijk kan worden voorspeld welke situaties in de praktijk leven en zich zullen gaan voordoen. Dit is dan ook een prangend dilemma voor de milieuwetgever, in het bijzonder waar het gaat om de regulering van bedrijven. Industriële en agrarische activiteiten, waaronder de intensieve veehouderij, zijn niet altijd te vangen in een kader van algemene regels. De IPPC-richtlijn heeft derhalve ook de keuze voor het vergunningeninstrument centraal gesteld. Het vergunningeninstrument biedt de mogelijkheid om een adequate regeling vast te stellen, specifiek voor de bedrijfssituatie en specifiek toegespitst op de omgeving van het bedrijf. De richtlijn geeft een kader voor de verdere normstelling die via vergunningverlening zal moeten plaatsvinden. Echter, over de inhoud van dat wettelijk kader voor vergunningverlening ontstaan per definitie vragen in de rechtspraktijk. Bovendien is reeds bij voorbaat bekend dat de richtlijn zelf onduidelijkheden bevat.[7] Verder zullen nieuwe vragen omtrent de toepassing van het kader ontstaan door economische en technische ontwikkelingen, en ook door veranderingen van het

[7] Backes en Betlem (ed., 1999), p. 1.

leefmilieu. Juist het instrument van vergunningverlening, dat een kader geeft voor nadere beslissingen, biedt in beginsel ruimte aan het incorporeren van nieuwe ontwikkelingen.

Hiermee staat de rechtspraktijk echter voor een niet te veronachtzamen taak. Vergunningaanvragers en vergunningverleners zullen toepassingsvragen moeten beantwoorden, en de beantwoording kan van grote invloed zijn op de bescherming van het milieu en op de economische situatie van het bedrijf. In de eerste plaats zal de inhoud van de door de wetgever vastgestelde bepalingen goed begrepen moeten worden. Daarbij rijst ook de vraag hoe deze bepalingen uitgelegd moeten worden in het licht van meer fundamentele juridische normen, zoals rechtsbeginselen. Bovendien zullen vervolgens de bepalingen moeten worden uitgelegd in het licht van nieuwe ontwikkelingen.

Ter ondersteuning van de rechtspraktijk wordt in dit hoofdstuk stilgestaan bij enkele interpretatievragen in het kader van het beoordelingskader van de IPPC-richtlijn. Er wordt geïnventariseerd welke vragen zouden kunnen ontstaan.

Voor deze analyse zijn de volgende onderdelen geselecteerd:
- De reikwijdte van de IPPC-richtlijn: wat beoogt de richtlijn te beschermen?
- Het criterium van de beste beschikbare technieken (BBT).
- De vraag of één vergunning verplicht is, dan wel coördinatie is toegestaan, en welke gevolgen dat heeft voor de toepassing van het op een integrale afweging gerichte beoordelingskader.

De eerste twee onderdelen hebben betrekking op materiële aspecten van het beoordelingskader; onderdeel 3 betreft de vraag op welke wijze het vergunninginstrument voor de integrale normstelling wordt gebruikt.[8]

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Allereerst wordt in paragraaf 2.2 op basis van een literatuurstudie geanalyseerd welke onderdelen van de IPPC-richtlijn tot belangrijke interpretatieproblemen kunnen leiden. Zowel internationale als Nederlandse literatuur komt hier aan bod. In paragraaf 2.3 wordt aangegeven hoe tot dusver in de Nederlandse wet- en regelgeving wordt omgegaan met deze onderwerpen. In paragraaf 2.4 volgt een afronding.

Bij het opstellen van de tekst is er van uitgegaan dat de lezer over tenminste basale kennis omtrent de IPPC-richtlijn beschikt. Indien naar artikelen wordt verwezen betreft dit artikelen uit de IPPC-richtlijn, tenzij anders aangegeven.

[8] In een vervolgonderzoek wordt ingegaan op de toepasbaarheid van algemene regels voor de regulering van IPPC-activiteiten. Dit onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van het STEM programma 2007.

2.2 MOGELIJKE INTERPRETATIEPROBLEMEN: INZICHTEN UIT DE LITERATUUR

2.2.1 INTERNATIONALE LITERATUUR

De IPPC-richtlijn kwam tot stand op een moment dat in vele van de toenmalige Europese lidstaten reeds wetgeving bestond ter regulering van de milieugevolgen van industriële activiteiten. In wetenschappelijke analyses van de IPPC-bepalingen zijn meer dan eens vergelijkingen getrokken met reeds bestaande nationale praktijken.[9]

In aanmerking moet worden genomen dat bij de interpretatie van de IPPC-richtlijn wetenschappers en andere interpretatoren in zekere mate beïnvloed zullen zijn door hun bestaande kennis over het nationale recht. Zo wordt de Britse benadering vaak als een immissiegerichte benadering gezien, terwijl de Duitse benadering door velen wordt gekwalificeerd als een technische of emissiegerichte benadering. De voorzieningen zoals besloten in de IPPC-richtlijn zijn in feite het resultaat van een compromis tussen deze twee tegengestelde benaderingen.[10] Dit werkt uiteraard door bij de interpretatie van de bepalingen van de richtlijn, zoals hierna ook duidelijk zal worden.

De reikwijdte: bescherming van het milieu

Voor een volledige integrale beoordeling van alle milieueffecten van een IPPC-installatie, voor zover dat al in de rechtspraktijk mogelijk en werkbaar zou zijn, zou de reikwijdte van de IPPC-richtlijn zo ruim mogelijk moeten zijn. Echter, de werkingssfeer van de IPPC-richtlijn is beperkt. Doppelhammer stelt bijvoorbeeld:

> *'considerations relating to the environmental relevance of substances throughout their life-cycles and to the use of natural resources have not been included in the basic operator obligations'*.[11]

Het is derhalve van belang de vraag te stellen tot hoever de bescherming van de richtlijn reikt. Welke milieuonderdelen moeten door de IPPC-vergunningverlening in ieder geval worden beschermd, en wegen alle genoemde milieuonderdelen bij de integrale afweging even zwaar?

1) Op welke milieueffecten is de richtlijn gericht, en welk gewicht hebben deze milieueffecten?

Bij lezing van art. 1 van de richtlijn ontstaat een ambivalent beeld over de beoogde reikwijdte van de IPPC-richtlijn. Enerzijds wordt gesproken over het voorkomen en beperken van

> *'emissies naar lucht, water en bodem, met inbegrip van maatregelen voor afvalstoffen'*.

Daaraan wordt toegevoegd dat dit moet leiden tot het bereiken van

> *'een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel'*.

---

[9] Zie verschillende bijdragen aan Backes en Betlem (ed., 1999).

[10] Lübbe-Wolff (2001).

[11] Doppelhammer (2000), p. 206.

De IPPC-richtlijn bevat vervolgens geen definitie van het begrip 'milieu' (wel van 'verontreiniging', zie hierna), zodat niet op voorhand duidelijk is wat onder dit begrip exact moet worden verstaan. In ieder geval ligt er een sterke nadruk op het beheersen van emissies naar bodem, water en lucht.[12] Dit blijkt ook uit art. 9(1) van de richtlijn, waar staat dat de vergunning maatregelen moet bevatten ter bescherming van lucht, water en bodem, om aldus een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken

De vraag rijst of in het kader van de IPPC-vergunningverlening ook andere milieufactoren dan strikt de effecten van emissies naar lucht, water en bodem bij de besluitvorming betrokken moeten worden. De richtlijn bevat enkele aanwijzingen dat met name energiegebruik en grondstoffen een rol zouden moeten spelen bij de (integrale afweging bij) vergunningverlening:

- Uit de overwegingen van de richtlijn kan worden afgeleid dat ook een 'voorzichtig beheer van natuurlijke hulpbronnen', een 'instandhouding van de hulpbronnen en het regeneratievermogen van de natuur' mede de aanleiding vormen voor de IPPC-richtlijn.13 Dit doet de vraag ontstaan welke afwegingen gemaakt moeten worden met betrekking tot hulpbronnen, met name waar het gaat om grondstoffen en energie.
- In art. 3, dat algemene beginselen formuleert waaraan een installatie zou moeten voldoen, wordt onder meer gesteld dat de energie op doelmatige wijze moet worden gebruikt. De vraag die hierbij rijst is in welke mate en in welke vorm regels aan het doelmatig energiegebruik zouden moeten worden gesteld. Zo kan de vraag worden gesteld in hoeverre en onder welke omstandigheden van een bedrijf (bijvoorbeeld een afvalverwerkingsinstallatie) mag worden verlangd om de restwarmte te gebruiken. Een andere vraag is of een doelmatiger energiegebruik onder omstandigheden mag prevaleren boven het verminderen van een emissie.
- Art. 9 (1) schrijft voor dat de vergunning alle maatregelen zou moeten omvatten die ter vervulling van onder meer de vergunningsvoorwaarden van art. 3 nodig zijn.14 Men zou hieruit kunnen afleiden dat er dus voorwaarden aangaande doelmatig energiegebruik mogen worden opgenomen. Echter, in art. 9(1) wordt dit geplaatst in de context van de bescherming van lucht, water en bodem. Indien dit beperkt zou worden uitgelegd, moeten de effecten van het vergunningvoorschrift direct te herleiden zijn op de bescherming van deze compartimenten (zo mogelijk ter plaatse van de installatie). Bij een ruime uitleg ontstaat er een ruimere gehoudenheid om in de vergunning

[12] Zie ook Jongma (2002), p. 38, waar zij verwijst naar het voorstel voor de richtlijn (Commission of the European Communities, Proposal for a Council Directive on integrated pollution prevention and control, COM(93) 423 final).

[13] IPPC-richtlijn, overwegingen 1 en 2.

[14] De laatste volzin van art. 3 vermeldt dat het voor de naleving van dat artikel voldoende is dat de lidstaten ervoor zorgen dat de bevoegde autoriteiten bij de vaststelling van de vergunningvoorwaarden rekening houden met deze algemene beginselen. Deze elementen, waaronder dus een doelmatig energiegebruik, moeten dus wel onderdeel uitmaken van de integrale afweging bij de vergunningverlening. De vraag is vooral welk gewicht aan afzonderlijke factoren, waaronder een doelmatig energiegebruik, moet worden toegekend.

energievoorschriften te stellen, en kan er in algemene zin een energiebeleid worden gevoerd via de vergunningverlening. Het oogmerk is dan dat deze energievoorschriften in zijn algemeenheid bijdragen tot milieubescherming.

- Overigens kan de keuze van een energiebron gevolgen hebben voor de emissies, met name die naar de lucht. Ook hier rijst de vraag of de keuze van een energiebron afgedwongen kan worden via de vergunningverlening. In feite is de keuze van de soort energiebron iets anders dan het doelmatig gebruik van energie.
- In artikel 3 wordt geen aandacht besteed aan grondstoffen.
- Uit art. 6 van de richtlijn volgt dat in de aanvraag om een IPPC-vergunning informatie moet worden vermeld over de grondstoffen en hulpmaterialen, de andere stoffen en de energie die in de installatie worden gebruikt of door de installatie worden gegenereerd. Het gebruik van grondstoffen is als zodanig daarmee onderdeel van de vergunningsprocedure, maar ook hier ontstaat de vraag wat nu precies aangaande grondstoffen bepaald zou moeten worden in de vergunning, en of aan grondstoffen een gelijk gewicht toekomt als aan een doelmatig energiegebruik. Mogen inderdaad voorschriften worden gesteld betreffende een zuinig gebruik van grondstoffen, , en in hoeverre mag dat worden doorgevoerd? Kan worden voorgeschreven dat van een specifieke grondstof (met bepaalde eigenschappen) gebruik moet worden gemaakt, of dat van een specifieke grondstof (grondwater) juist geen gebruik mag worden gemaakt?15 Mag de vergunning alleen betrekking hebben op effecten van het gebruik van grondstoffen die ter plaatse van de installatie kunnen worden waargenomen, of mag er een grondstoffenbeleid via de vergunningverlening worden gevoerd? De vraag of het gebruik van grondstoffen alleen beoordeeld mag worden in het kader van het voorkomen en beperken van de emissie van de inrichting naar lucht, water en bodem door de installatie is hier cruciaal.

Jongma heeft op basis van de totstandkomingsgeschiedenis van de richtlijn aangegeven dat het doelmatig gebruik van grondstoffen en energie geen doel op zich zelf is.[16] Het is echter wel duidelijk dat bij de bepaling van de BBT met deze factoren rekening moet worden gehouden. In bijlage IV van de richtlijn worden overwegingen geformuleerd waarmee rekening moet worden gehouden bij het vaststellen van de BBT. Hiertoe behoren verbruik en de aard van de grondstoffen (met inbegrip van water), en energie-efficiëntie. Er wordt tekstueel geen verschil in gewicht aangegeven met de andere in bijlage IV genoemde factoren, zoals de toepassing van technieken die weinig afval veroorzaken, of de aard, effecten en omvang van de emissies. Dit stelt het vergunningverlenende bestuur voor de (mogelijk in casu lastig te beantwoorden) vraag wat nu precies moet worden bepaald met betrekking tot grondstoffen en met betrekking tot energie-efficiëntie, en welk gewicht de verschillende factoren moet toekomen. Cruciaal is ook de vraag of alleen de directe effecten van de installatie, of ook effecten in ruimere zin (in het kader van een doelmatig grondstoffen- en energiebeleid) aandacht mogen krijgen in de vergunning.

[15] Dit speelt bijvoorbeeld indien er een noodzaak is tot koelen.

[16] Jongma (2002), p. 39.

Overigens is door de regeling voor broeikasgasemissiehandel een bepaling opgenomen in de IPPC-richtlijn, inhoudende dat lidstaten ervoor kunnen kiezen om geen voorschriften inzake energie-efficiëntie op te leggen voor verbrandingseenheden en andere eenheden die in een broeikasgasinstallatie kooldioxide uitstoten. De Nederlandse wetgever heeft deze beperking op de integrale milieuvergunning inderdaad opgenomen in art. 8.13a, tweede lid onder b Wm.

Naast energie en grondstoffen introduceert art. 3 van de IPPC-richtlijn nog een ander aandachtspunt dat bij de exploitatie van een installatie betrokken moet worden: het treffen van de nodige maatregelen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken. Dit is een andersoortig criterium dan het voorkomen of beheersen van emissies naar lucht, water en bodem, aangezien het zich richt op het waarborgen van veiligheid. De vraag rijst of het hier zowel interne als externe veiligheid betreft. Tevens rijst de vraag hoe dit criterium moet worden afgewogen tegen andere factoren. Een hypothetisch voorbeeld: moet een milieubelastender (meer luchtemissie) doch niet gevaarlijk gas de voorkeur verkrijgen boven een milieuvriendelijker doch explosiever gas? In hoeverre kunnen of moeten brandweereisen worden opgenomen in de vergunning, en welk gewicht moeten deze krijgen in verhouding tot de milieu-afwegingen?

<u>Definitie van verontreiniging</u>
Ook uit de in art. 2(2) van de richtlijn opgenomen definitie van verontreiniging komen andere milieuonderdelen voor. De definitie luidt als volgt:

> "*verontreiniging is de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen, trillingen, warmte of geluid in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of de milieukwaliteit kan aantasten, schade kan toebrengen aan materiële goederen, dan wel de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik kan aantasten of in de weg staan*".

Op grond van deze definitie vallen niet alleen emissies naar de lucht, water of bodem onder de richtlijn, maar ook emissies die (lokaal) geluidhinder en trillingen veroorzaken.
Visuele aantasting van het landschap, bijvoorbeeld lichtoverlast, en de verkeersaantrekkende werking van een inrichting worden niet expliciet genoemd en lijken dus niet onder de reikwijdte van de richtlijn te vallen. Wel wordt gesproken over de 'belevingswaarde van het milieu', maar dit is gerelateerd aan het emitteren in lucht, water of bodem, en lijkt bij een grammaticale uitleg dus niet altijd landschapsbescherming te omvatten. Wellicht kan wel het visuele effect van een luchtemissie hieronder vallen, waarbij te denken valt aan een hoge schoorsteen of een zichtbare grote rookpluim. Het is niet duidelijk of de in art. 2(2) opgenomen definitie limitatief is bedoeld, of slechts illustratief ter nadere verklaring van de reikwijdte van de richtlijn.

2) Wat houdt de integrale afweging in?
De richtlijn gaat uit van het criterium: '*de bescherming van het milieu in zijn geheel*'. Dit impliceert een integrale benadering.

Met name in het Verenigd Koninkrijk is reeds ervaring opgedaan met een integraal afwegingscriterium, 'Best Practicable Environmental Option' (BPEO) geheten.[17] Dat op integratie toegesneden criterium is als zodanig niet opgenomen in de richtlijn. Ook het begrip "integratie" wordt als zodanig niet gedefinieerd in de richtlijn. Het is ook opvallend dat in de definitie van het begrip "verontreiniging" geen uitwerking wordt gegeven aan de integrale benadering.[18]

De term 'het milieu in zijn geheel' wordt door Bohne en Dietze (2004) aangemerkt als de conceptuele kern van de richtlijn: het betreft een holistische, sectoroverstijgende benadering, gericht op een integrale preventie en beheersing. Zij stellen echter dat dit ideale concept onmogelijk volledig toepasbaar is:

> *"The holism of the natural world cannot be reflected in our theoretical concepts and analytical methods. Lacks of information and knowledge regarding dose-effect relationships, synergetic and antagonistic effects as well as the interactions among the elements of environmental systems add to the theoretical and methodological problems posed by the incommensurability of environmental goods".*[19]

Ook andere publicaties staan stil bij de complexiteit van het toepassen van een integrale benadering.[20] Het criterium: 'hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel' kan wel een rol spelen bij de discussie of onder omstandigheden van de beste beschikbare techniek mag worden afgeweken, met het doel om een integrale bescherming te bereiken. Zie hierover verder par. 2.2.2.

3) Lucht, water en bodem

De derde vraag is wat precies valt onder de compartimenten lucht, water en bodem. Het is voorstelbaar dat in de praktijk de vraag ontstaat of de diepere bodem of grondwaterlagen nog onder de reikwijdte vallen, en of naast oppervlaktewater aan land ook zeewater tot de reikwijdte behoort. Bij lezing van de richtlijn kunnen deze vragen slechts zeer beperkt worden beantwoord. Zo wordt in art. 9 verwezen naar 'grondwater': in de vergunning kunnen passende voorschriften worden opgenomen ter bescherming van 'bodem en grondwater'.

Uitgaande van het doel van een integrale preventie van milieuverontreiniging wordt voorshands aangenomen dat de begrippen lucht, water en bodem zo ruim mogelijk moeten worden uitgelegd. Ook de dieper gelegen grondwaterstromen, en de hoger gelegen luchtlagen (stratosfeer) zouden dan bijvoorbeeld onder deze doelstelling vallen. Het is echter nog niet duidelijk of de reikwijdte zo ruim gezien kan worden.

---

[17] Zie over al wat oudere ervaringen in het VK met toepassing van een integrale afweging, waaronder de BPEO: R. Macrory, in Chris Backes en Gerrit Betlem, a.w. p. 53-64.Macrory vindt de IPPC-richtlijn op het punt van de integraliteit van de afweging te vaag en daarmee teleurstellend. Hij stelt dat lering kan worden getrokken uit de Engelse ervaringen.

[18] Zoals ook opgemerkt door Doppelhammer, a.w., p. 201.

[19] Bohne en Dietze (2004), p. 199.

[20] Doppelhammer, a.w., p. 199-200.

Conclusies

Samenvattend kan worden gesteld dat de richtlijn sterk de nadruk legt op het voorkomen en beperken van emissies naar lucht, water en bodem. Ook trilling en geluidemissies vallen onder de reikwijdte van de richtlijn. Het doelmatig gebruik van energie, en het voorkomen van ongevallen worden in art. 3 expliciet genoemd en vallen daarmee onder de reikwijdte van het stelsel. Art. 6 introduceert bovendien het zuinig gebruik van grondstoffen, waaronder water. Welk gewicht aan deze factoren moet toekomen is nog niet uitgekristalliseerd. Terzake andere milieufactoren, zoals landschapsaantasting, is onduidelijk in hoeverre deze onder de reikwijdte van de IPPC-richtlijn vallen.[21] Dergelijke milieufactoren zouden wel onderdeel van het beoordelingskader zijn indien zij te scharen zijn onder de in art 9 (lid 4) opgenomen begrippen 'plaatselijke milieuomstandigheden' of 'de geografische ligging'.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat in de rechtspraktijk interpretatievragen kunnen ontstaan over de reikwijdte van de IPPC-richtlijn, bijvoorbeeld waar het gaat om visuele hinder, en over het gewicht dat moet worden toegekend aan een zuinig gebruik van grondstoffen en energie. Ook zal nog nader ingevuld moeten worden wat wordt verstaan onder de in art. 9 vierde lid specifiek genoemde factoren (met name de plaatselijke milieuomstandigheden).

Het ultieme doel van de richtlijn is "een hoog niveau van bescherming van het milieu als geheel", en men mag verwachten dat de reikwijdte van de richtlijn en de mate van integrale afweging in deze zin zo ruim als redelijkerwijs mogelijk is geïnterpreteerd moeten worden in de rechtspraktijk.

Beste beschikbare technieken

Inleiding

In deze paragraaf worden de meest in het oog springende interpretatieonduidelijkheden met betrekking tot het BBT-criterium weergegeven. Het begrip beste beschikbare technieken is een cruciaal doch tevens ook omstreden onderdeel van de IPPC-richtlijn. Cruciaal, omdat de richtlijn BBT als een belangrijk richtsnoer gebruikt voor de vergunningverlening. Omstreden, omdat het een moeilijk interpreteerbare definitie betreft. Bovendien wordt vanuit de rechtseconomische literatuur kritiek uitgeoefend op harmonisatie van het Europese milieurecht via de BBT.[22]

---

[21] Backes en Betlem, a.w. p. 5: "It is even doubtful whether the Directive actually covers all the environmental effects". Daarbij wordt onder verwijzing naar Macrory gesteld dat de visuele hinder van een installatie niet onder de richtlijn zou vallen.

[22] Zie voor een rechtseconomische beschouwing met een pleidooi om emissienormen en technologische standaarden locaal vast te stellen Faure en Lefevere (1996). In hun optiek zouden er Europese milieukwaliteitsnormen moeten worden vastgesteld, maar de wijze waarop deze behaald worden kan lokaal verschillen. Dit betekent dat de BBT en de emissiegrenswaarden dus verschillend kunnen zijn tussen lidstaten; een harmonisatie is niet nodig. Zie verder kritisch Lübbe-Wolff, a.w., p. 87: "The emission-oriented approach is indeed the more expensive one since it holds up emission standards in cases where the quality-oriented approach does not, but we get something in return for the additional expense, namely more consideration for aspects of environmental quality which the so-called quality-oriented approach chooses not to consider at all.". Zij betoogt dat de emissiebenadering weliswaar

De rol van de BBT is op hoofdlijn als volgt. Art. 3 geeft aan dat in een installatie alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden genomen, met name door toepassing van de beste beschikbare technieken.[23] De vergunning moet dan ook maatregelen bevatten ter vervulling van dit criterium (art. 9(1)). De BBT mogen als zodanig in beginsel niet worden voorgeschreven ten aanzien van verontreinigende stoffen die in significante hoeveelheden uit de betrokken installatie kunnen vrijkomen. De vergunning dient hiervoor emissiegrenswaarden te formuleren, die evenwel zo nodig kunnen worden aangevuld of vervangen door gelijkwaardige parameters of gelijkwaardige technische maatregelen.

Bij het bepalen van de emissiegrenswaarden (of de gelijkwaardige parameters en de gelijkwaardige technische maatregelen) moeten ingevolge art. 9(4) tevens de volgende factoren in acht worden genomen:
- de technische kenmerken van de installatie;
- de geografische ligging van de installatie;
- de plaatselijke milieuomstandigheden.

Indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van beste beschikbare technieken haalbaar zijn, moeten in de vergunning extra voorwaarden worden gesteld (art. 10).
Indien belangrijke veranderingen in de beste beschikbare technieken een significante beperking van de emissies zonder buitensporige kosten mogelijk maken, moeten de vergunningsvoorwaarden door de lidstaten worden getoetst en zonodig worden bijgesteld (art. 13).

Een aanvraag hoeft als zodanig niet uit te gaan van de beste beschikbare technieken, maar moet de beoogde technologie vermelden en andere technieken ter voorkoming of, indien dat niet mogelijk is, ter vermindering van de emissies van de installatie (art. 6(1)). De exploitant weet echter, dat ingevolge art. 3 de toepassing van de beste beschikbare technieken een belangrijke voorwaarde is.

De vergunningverlenende activiteit moet de ontwikkeling op het gebied van de BBT volgen dan wel daarvan van overheidswege op de hoogte worden gehouden (art 11). De Commissie dient de uitwisseling van informatie tussen lidstaten en betrokken bedrijfstakken over de BBT te organiseren. De resultaten van de informatie-uitwisseling dienen om de drie jaar bekend te worden gemaakt (art 16).

Art. 9 lid 3 bepaalt dat bij het bepalen van emissiegrenswaarden voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij-installaties (installaties genoemd in rubriek 6.6 van bijlage I) rekening moet worden gehouden 'met de aan die categorieën installaties aangepaste praktische regelingen'.

Tot slot zij verwezen naar art. 9(7) waar is bepaald dat de vergunning 'andere bijzondere voorwaarden' kan bevatten die een lidstaat voor de doeleinden van de richtlijn doelmatig acht.

---

duurder is, maar ook een bredere milieubescherming geeft dan een enge benadering gericht op kwaliteitsdoelstellingen.

[23] Zie overigens voor kritiek op de in art. 3 opgenomen zachte formulering: Jans (1999), p. 45-46.

De definitie van het begrip BBT

In art. 2(11) staat een uitgebreide omschrijving van het begrip beste beschikbare technieken. Bij de bepaling van de beste beschikbare technieken moet met de in bijlage IV vermelde factoren rekening worden gehouden.

Het BBT-begrip kent een definitie met moeilijk eenduidig interpreteerbare termen, zoals de term 'economisch en technisch haalbaar'.

De centrale doelstelling van de IPPC-richtlijn is om een hoog niveau van milieubescherming in zijn geheel te bereiken (art. 1). Ook bij het bepalen van de BBT moet hiervan worden uitgegaan: met 'beste' wordt bedoeld 'het meest doeltreffend voor het bereiken van een hoog algemeen niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel' (art. 2(11)). Echter, tegelijkertijd moet het gaan om *beschikbare* technieken, waarbij de economische en technische haalbaarheid een belangrijke afwegingsfactor vormt. Voorzichtig gesteld kan dus worden betoogd dat de toepassing van BBT als zodanig niet altijd zal leiden tot een hoog niveau van milieubescherming, hetgeen zou betekenen dat de als BBT aangemerkte technieken niet altijd gevolgd zouden moeten worden, maar dat verdergaande bepalingen gesteld zouden moeten worden om dat hoge niveau te bereiken. Art. 10 geeft voorts expliciet aan dat indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de BBT haalbaar zijn, in de vergunning extra voorwaarden moeten worden gesteld.

Commentaar op de definitie

Krämer stelt dat de IPPC-benadering, met de moeilijk toepasbare BBT-definitie in feite reflecteert dat er geen bereidheid is om Europese harmonisering inzake productie-eisen vast te stellen.[24] Bovendien lokt de huidige definitie, met de grote interpretatieruimte, de neiging tot onderhandelen uit, in welk proces het milieu als zodanig een stem mist. Naar zijn oordeel is het begrip 'beste beschikbare technieken' te algemeen gedefinieerd: een precieze normstelling is wenselijk.[25] Anderzijds wordt door Bohne sterk in twijfel getrokken of überhaupt een dergelijke sluitende definitie ontworpen zou kunnen worden, en, als dat al zou kunnen, of dat wenselijk zou zijn. Een algemene definitie zoals nu wordt gehanteerd in de IPPC-richtlijn heeft een richtinggevende functie, die nader in casusspecifieke beslissingen moet worden ingevuld, daarbij met name rekening houdend met veranderende technische en economische omstandigheden.[26]

Het BBT-criterium en milieubeginselen

In de aanhef van bijlage IV staat dat bij de bepaling van de BBT rekening moet worden gehouden met zowel de eventuele kosten en baten van een actie als ook met het voorzorgs- en preventiebeginsel. Deze termen vormen op zich expliciete aanknopingspunten voor het bestuur en ook voor de rechter; echter ook hier is een vertaalslag nodig door de rechtspraktijk.

---

[24] Krämer (2003), p. 160.

[25] Krämer (2007), p. 71.

[26] Bohne (2007), p. 215.

Natuurlijk moet de IPPC-richtlijn reeds *als zodanig* worden uitgelegd in het licht van de in art. 174 EG-verdrag opgenomen milieubeginselen, waaronder het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel.[27] Het is vooralsnog niet duidelijk welke bijzondere betekenis moet worden gegeven aan de verwijzing naar de milieubeginselen in de aanhef van bijlage IV, en wat de consequentie is van het feit dat de IPPC-richtlijn als zodanig ook in het licht van het voorzorgsbeginsel (en andere beginselen) moet worden geïnterpreteerd.

Deze onduidelijkheid heeft ook te maken met het feit dat met name het voorzorgsbeginsel als zodanig nog vele vragen oproept.[28] Met name in het Duitse milieurecht wordt benadrukt dat de toepassing van technologische standaarden (best available techniques) de voorzorgsbenadering verwezenlijkt.[29] Trouwborst merkt op dat het voldoen aan technische standaarden in zijn algemeenheid niet betekent dat daarmee een voldoende voorzorgsbenadering wordt gevolgd.[30] In het kader van de IPPC-richtlijn is door de Commissie niettemin gesteld dat toepassing van BBT als een directe toepassing van het voorzorgsbeginsel kan worden gezien.[31] Uiteindelijk zal het Hof van Justitie definitief richting kunnen geven omtrent de vraag of het op grond van het voorzorgsbeginsel niet juist noodzakelijk is om onder omstandigheden verder te gaan dan de BBT, om zodoende het centrale doel van de richtlijn te verwezenlijken, te weten een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel. In ieder geval zal het niet mogelijk zijn om op grond van het argument dat er geen bewijs is voor een negatief effect geen aandacht te besteden aan een mogelijke nadelige emissie van een IPPC-installatie.[32]

Hoe strikt moet het BBT-criterium worden gevolgd? Is er ruimte tot afwijken?

Het criterium van de BBT vormt een belangrijk richtsnoer, maar de BBT mogen als zodanig niet in de vergunning worden voorgeschreven. De aan een bedrijf te stellen emissiegrenswaarden moeten worden gebaseerd op BBT, met inachtneming van de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie, alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden. Niet helder is of de afweging inzake de locatiespecifieke factoren deel uitmaakt van de afweging inzake BBT, of dat de locatiespecifieke factoren kunnen leiden tot een afwijken van BBT. In de buitenlandse literatuur wordt deze vraag beantwoord in die zin dat afwegingsfactoren zouden kunnen leiden tot een afwijken van BBT.

Minder vergaande normstelling dan de BBT

Bohne en Dietze (2004) laten zien dat een casusspecifieke benadering, waarbij lokale milieu-omstandigheden betrokken worden, juist kan leiden tot een in

[27] Zie Doppelhammer, a.w. p. 201: het feit dat niet een "end of the pipeline" benadering wordt gevolgd is een uitdrukking van het voorzorgsbeginsel. Deze niet onderbouwde opmerking laten we hier verder terzijde. Verder stelt zij ook dat art. 9(4) in overeenstemming is met pp, p. 204-205.

[28] Over betekenis en toepassing van het voorzorgsbeginsel is reeds veel literatuur verschenen. Een recent boek over de toepassing van het voorzorgsbeginsel betreft Fisher et al. (2006). Dit boek geeft interessante inzichten, doch kan ook geen verregaand concreet beeld over toepassing geven.

[29] Zie daarover Winter (1999).

[30] Trouwborst (2006, onder verwijzing naar Bodansky), p. 172-73. Hij verwijst hier onder meer naar de Duitse Kalkar zaak.

[31] Aldus Trouwborst, a.w., p. 173.

[32] Aldus ook kort Davies (2004), p. 49.

vergelijking met de BBT minder vergaande techniek voor bijvoorbeeld lucht ten gunste van de bescherming van water, mits dit maar gebeurt in het kader van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel.[33] Er mag met andere woorden een 'trade-off' plaatsvinden van de intensiteit van de technische maatregelen, mits dat maar tot het hoger gelegen doel van integrale milieubescherming leidt. Juist om een integrale milieubescherming te kunnen geven is een afwijken van BBT (in de zin van minder vergaande technieken) nodig. De IPPC-richtlijn geeft deze flexibiliteit aan de vergunningverlener, aldus Bohne en Dietze.

Ook Doppelhammer is van mening dat de BBT niet altijd als minimumvereiste gelden: vanwege locatiespecifieke factoren zou van minder vergaande technieken mogen worden uitgegaan, als dat ten minste gerechtvaardigd wordt door de lokale milieu-omstandigheden.[34] Doppelhammer wijst er op dat volgens het richtlijnvoorstel van de Commissie milieukwaliteitseisen zouden mogen worden opgevuld. Zij betoogt dat deze opvulmogelijkheid in feite nog steeds geoorloofd wordt door art. 9(4), en dat deze flexibele benadering verdedigbaar is in het licht van subsidiariteitsbenadering en ook in het licht van het voorzorgsbeginsel, mits wordt voldaan aan het kerncriterium van een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel.[35]

Verder gaan dan de BBT

In art. 10 wordt expliciet aangegeven dat met het oog op het bereiken van een milieukwaliteitsnorm verdergaande voorwaarden dan BBT moeten worden gesteld. Op het punt van de individuele en plaatselijke afwegingsfactoren wordt deze afwijking niet expliciet geregeld, maar dat lijkt wel passend in de doelstelling van een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel. Met andere woorden: een integrale afweging is het kerndoel van de richtlijn, de toepassing van de BBT is een hulpmiddel daarvoor. Een integrale afweging zou dus ook een verplichting tot afwijken van de BBT, in de zin van een verdergaande norm, kunnen inhouden. Dit element is echter als zodanig niet helder tot uitdrukking gebracht in de IPPC-richtlijn.

Volledige harmonisatie?

In de literatuur wordt aangegeven dat de mogelijkheid om rekening te houden met individuele en plaatselijke afwegingsfactoren zal leiden tot verschil in emissielimieten voor gelijke installaties.[36] Bohne en Dietze geven aan dat art. 9(4) nu juist beoogt dat de vergunning wordt afgestemd op de specifieke omstandigheden van het geval, waarbij BBT wordt afgewogen tegen technische, geografische en plaatselijke milieuomstandigheden.[37] Zelfs bij toepassing van

[33] Bohne en Dietze, a.w. p. 201, daarbij voortbouwend op een eerdere publicatie van Nigel Haigh. Anders: Backes en Betlem (ed., 1999), p. 3.

[34] Doppelhammer, a.w., p. 203.

[35] Doppelhammer a.w., p. 206. Zie in deze zin ook reeds Emmott (1999), p. 37.

[36] Krämer (2003), p. 159. Hij stelt dit ook ruimer ten aanzien van de invloed van BBT (economische factoren). Zie ook Emmott (1999), p. 37.

[37] Bohne en Dietze, a.w., p. 200.

algemene regels in de zin van art. 9(8) zou naar hun mening deze individuele afweging mogelijk moeten zijn.[38]

Ook andere auteurs bepleiten het mogelijk laten zijn van regionale verschillen.[39] Backes en Betlem betogen daarentegen dat voor iedere individuele installatie gelijke milieu-eisen (dezelfde BBT) zouden moeten gelden. Zij stellen voorts:

> "*Taking into account both the precautionary principle and the stand-still principle, it is not acceptable that in some areas of the Community more pollution, of for instance the atmosphere, is allowed than in others for the sole reason of the air being cleaner there*".[40]

Alleen vanwege de locatiespecifieke afwegingscriteria genoemd in art. 9(4) van de richtlijn zouden verschillen kunnen ontstaan in vergunningen voor soortgelijke installaties.

Geconstateerd kan worden dat er verschillende interpretaties mogelijk zijn van de richtlijn, met name op het punt van de vraag in hoeverre, gelet op technische karakteristieken van de installatie of lokale milieuomstandigheden, afgeweken zou moeten of mogen worden van het criterium van de beste beschikbare technieken. In het vergunningverleningsproces zal de discussie zich naar verwachting juist hierop toespitsen.

De (bindende werking van de) BREFs

De huidige richtlijn lijkt geen sterke juridische binding voor BREFs te impliceren. Op grond van bijlage IV bij de richtlijn dient bij het bepalen van de BBT (in algemene en in bijzondere gevallen) (slechts) rekening worden gehouden met ondermeer de door de Commissie krachtens artikel 16 lid 2 of door internationale organisaties bekendgemaakte informatie. De term 'rekening houden met' leidt op zichzelf niet tot een krachtige binding. Bovendien worden in bijlage IV nog 11 andere factoren genoemd waarmee rekening moet worden gehouden, waaronder de vooruitgang van de techniek en de ontwikkeling van wetenschappelijke kennis. Ook uit de literatuur valt af te leiden dat de BREFs als zodanig geen direct bindende werking hebben, maar vooral een richtinggevende rol spelen in het afwegingsproces voor de vergunningverlening:

> "*Although the BREFs do not have binding force, the intention is that they should be taken into consideration by the national authorities*".[41]

Een vergunningverlener dient derhalve blijk te geven van het in voldoende mate rekening houden met een BREF (en de andere genoemde factoren). Overigens zal

---

[38] Bohne en Dietze, a.w., p. 201.

[39] Faure en Lefevere, a.w., en Emmott (1999). Verder lijkt ook Zöttl (2000, p.288) dit als een interpretatie van de IPPC-richtlijn te zien, waarmee hij stelt dat de flexibele aanpak in tegenstelling is tot de Duitse benadering in het BimSchG.

[40] Backes en Betlem, a.w. p. 3. Vergelijk Lübbe-Wolff (a.w. p. 85) met de beschrijving van de Duitse benadering: ongeacht of een kwaliteitsdoelstelling dat vereist, moet een inrichting een emissievereiste volgen.

[41] Doppelhammer, a.w. (deel 2 gepubliceerd in European Environmental Law Review augustus/september 2000), p. 246.

de mate van concreetheid van de bewoordingen van een BREF ook erg bepalend zijn voor de vraag in hoeverre een BREF doorwerkt in de vergunningverlening. Hoe vager de BREFs zijn, of hoe meer keuzes/opties worden verwoord, hoe meer het aankomt op de afweging in het individuele geval.

BBT voor verontreiniging over lange afstand

Ingevolge art. 9(4) moeten de vergunningsvoorwaarden bepalingen bevatten betreffende de minimalisering van de verontreiniging over lange afstand of van de grensoverschrijdende verontreiniging. Hieraan wordt toegevoegd dat de vergunningsvoorwaarden moeten voldoen aan een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel. In de bestudeerde literatuur wordt vooralsnog nauwelijks aandacht gegeven aan deze bepaling.[42]

Voorschrijven van technische maatregelen

Overigens is het de vraag of in het kader van art. 9(7) en art. 10 technische maatregelen in de vergunning mogen worden voorgeschreven. Art. 9(7) stelt dat de vergunning voor de doeleinden van de richtlijn "andere bijzondere voorwaarden" kan bevatten die doelmatig worden geacht. Art. 10 stelt dat in de vergunning extra voorwaarden moeten worden gesteld indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door BBT haalbaar zijn. Men kan ervan uitgaan dat deze strengere voorwaarden in principe verdergaande emissiegrenswaarden zullen zijn. Het is evenwel de vraag waarom deze term niet als zodanig is gebruikt in art. 10.

Verder lijkt het voorstelbaar dat in het kader van het stellen van maatregelen voor andere dan normale bedrijfsomstandigheden soms technische maatregelen nodig zijn (zoals het aanbrengen van een alarmsysteem of een noodstopvoorziening).
In art. 9(3) staat dat de vergunning "passende voorschriften" moet bevatten "ter bescherming van bodem en grondwater", en maatregelen voor het "beheer van de door de installatie voortgebrachte afvalstoffen". In dat verband wordt opgemerkt dat de grenswaarden zo nodig kunnen worden aangevuld of vervangen door onder meer gelijkwaardige technische maatregelen. Met andere woorden: de IPPC-vergunning moet mogelijk onder omstandigheden ook andere voorschriften bevatten dan uitsluitend emissiegrenswaarden. Het is de vraag in hoeverre een doorslaggevende betekenis moet toekomen aan de in art. 9(4) opgenomen zinsnede, luidende "zonder dat daarmee het gebruik van een bepaalde techniek of technologie wordt voorgeschreven", in verhouding tot andere bepalingen, zoals het vereiste van art. 9(3) dat passende maatregelen voor de bescherming van bodem en grondwater worden voorgeschreven.

Eén vergunning, of een coördinatie van vergunningen

In de bestudeerde literatuur bestaat er overeenstemming over de opvatting dat de IPPC-richtlijn niet verplicht tot één vergunningenstelsel.[43] Indien dat inderdaad zo is, dan is de vervolgvraag wanneer precies voldaan wordt aan de eis dat de vergunningsprocedure en de -voorwaarden ten volle zijn gecoördineerd (art. 7). De

[42] In § 4.5 van dit rapport wordt ingegaan op de wijze waarop deze en andere aspecten van het beoordelingskader in de praktijk worden gehanteerd.

[43] Backes en Betlem (1999) p. 4; Emmott (1999) p. 35; Doppelhammer (2000), die naar veel literatuur verwijst, stelt hetzelfde, p. 202.

IPPC-richtlijn geeft aan dat sprake moet zijn van een doeltreffende geïntegreerde aanpak, waarmee natuurlijk aan het kerncriterium inhoudende een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel zal moeten zijn voldaan, ook indien de beslissingen op gecoördineerde wijze worden genomen.

2.2.2 INTERPRETATIE VAN DE IPPC-RICHTLIJN IN NEDERLANDSE LITERATUUR

Reikwijdte: bescherming van het milieu

Voor de reikwijdte van de IPPC-richtlijn in relatie tot het begrip milieu is in de Nederlandse literatuur in algemene zin niet veel aandacht geweest. Jongma (2002) wijst op de definitie van het begrip verontreiniging en de definitie van het begrip emissie in artikel 2, vijfde lid van de Richtlijn. Zij constateert dat het begrip verontreiniging gekoppeld is aan emissies: directe of indirecte lozingen, uit puntbronnen of diffuse bronnen van de installaties, van stoffen, trillingen, warmte of geluid in de lucht, water of bodem. Zij meent dat derhalve ook regels kunnen worden gesteld ten aanzien van lokale hinder (stofhinder, geluidhinder, trillingshinder) van de installaties. Daarentegen constateert zij dat het doelmatig gebruik van grondstoffen, waaronder water, en energie in de IPPC-richtlijn, gelet op de definities, geen doel op zichzelf is.[44] De onderzoekers die in opdracht van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer het begrip 'milieu' onderzochten, komen op grond van de definitie van het begrip verontreiniging tot de conclusie dat de reikwijdte van de IPPC ruim is in vergelijking met het begrip milieu van de Nederlandse Wet milieubeheer. Hiermee doelen zij op het feit dat de IPPC-richtlijn ook ziet op emissies vanuit installaties naar het water, terwijl daar in Nederland een regeling voor getroffen is in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Vooral ook menen zij dat aspecten als 'de gezondheid van de mens', 'materiële goederen' en 'de belevingswaarde van het milieu' aspecten zijn die expliciet niet onder het Nederlandse begrip 'bescherming van het milieu' vallen zoals neergelegd in de Wet milieubeheer.[45] (zie verder hierna paragraaf 2.3.1).

Ook over de vraag wat de integrale afweging inhoudt is in de Nederlandse literatuur geen debat gevoerd. Verwezen wordt naar de toelichting op het voorstel van de Europese Commissie, waarbij is aangegeven dat de compartimenten lucht, water en bodem op gelijke voet staan, dat een afweging gemaakt moet worden van de effecten op de verschillende compartimenten, waarna de beste 'milieuoptie' gekozen moet worden.[46]

Beste beschikbare technieken

Het begrip BBT: eenduidig beschermingsniveau?

In de Nederlandse literatuur wordt genuanceerd gedacht over de vraag of het Europese begrip 'beste beschikbare technieken' tot een meer of minder eenduidig beschermingsniveau leidt. Jongma constateert dat het begrip BBT een Europees begrip is, dat niet per lidstaat anders kan worden ingevuld. Zij meent derhalve dat de individuele bedrijfseconomische afwegingen en de plaatselijke milieuomstandigheden niet kunnen leiden tot een andere afweging over het begrip

[44] Jongma (2002), p. 39.

[45] ECWM (2003a), p. 96.

[46] COM(93)423 def, p. 3.

BBT per lidstaat. Jongma baseert haar standpunt inzake het Europese karakter van het begrip BBT op de bewoordingen en systematiek van de IPPC-richtlijn.[47]

Uit haar standpunt inzake het Europese karakter van het begrip BBT leidt Jongma af dat individuele bedrijfsomstandigheden geen rol kunnen spelen bij de vraag welke technieken als de BBT kunnen worden aangemerkt. Een kosten-batenanalyse kan volgens haar slechts op sectorniveau worden gemaakt.[48] Van Gestel meent echter op grond van de tekst van de IPPC-richtlijn dat de richtlijn wél een individuele afweging van de bedrijfsomstandigheden bij het bepalen van de beste beschikbare technieken toestaat.[49] In een latere publicatie constateert Van Gestel dat de IPPC-richtlijn op dit punt niet eenduidig is. Enerzijds ligt de nadruk op de technische afweging, waarbij het beschermingsniveau als geheel bepalend is, en mogen bijvoorbeeld economische belangen die te maken hebben met de financiële situatie van de vergunninghouder geen rol spelen bij de vaststelling van de emissiegrenswaarden. Anderzijds spelen wél factoren mee die betrekking hebben op de individuele bedrijfssituatie. Zo mogen factoren als de grootte van het bedrijf, de leeftijd van bepaalde machines en de aanwezigheid van technische kennis, een rol spelen bij de snelheid waarmee overgeschakeld moet worden op nieuwe technieken. Dit soort factoren zijn volgens Van Gestel niet per bedrijfstype vast te stellen.[50]

Jongma ziet hierin geen tegenstelling, zo lijkt het, maar ziet deze factoren wel als reden tot nadere concretisering van het begrip BBT binnen het sectorniveau. Zij neemt het standpunt in dat per sector een kosten-batenanalyse moet worden gemaakt, maar dat daarbinnen de beste beschikbare technieken nog kunnen verschillen naar gelang de bedrijfsgrootte. Naar haar mening gaat het daarbij niet om een afwijking van BBT, maar om een concretisering van de beste beschikbare technieken naar gelang de bedrijfsgrootte. Ook de periode waarin de installatie in gebruik is kan een rol spelen bij de beste beschikbare technieken.[51]

Jongma stelt op grond van haar standpunt inzake het Europese karakter van het begrip BBT dat de afweging inzake wat de beste beschikbare technieken zijn niet (alleen) ter plaatse van de installatie kan worden gemaakt. Daarmee is het begrip BBT in haar ogen echter niet altijd eenduidig. Zij geeft aan dat het begrip beste beschikbare technieken per installatie verschillend kan 'uitpakken', afhankelijk van de milieuomstandigheden. Dit leidt naar haar inzicht tot een differentiatie op sectorniveau: voor alle bedrijven binnen de EG in dezelfde omstandigheden, is dezelfde techniek als de beste beschikbare techniek aan te merken. Naar haar mening kan een lidstaat niet, op grond van plaatselijke milieuomstandigheden, een geheel eigen afwegingskader omtrent de beste beschikbare technieken voeren.

---

[47] Jongma (2002), p. 59-60.

[48] Jongma (2002), p. 59-60.

[49] Van Gestel (1996), p. 245-255.

[50] Van Gestel (2005), p. 41.

[51] Jongma (2002), p. 61.

De enige mogelijke uitzondering die zij hierop ziet[52] is dat lokale omstandigheden een rol kunnen spelen bij de afweging tussen de verschillende soorten verontreinigingen. Zo zou in een bepaald gebied in de Gemeenschap de nadruk kunnen liggen op het voorkomen van waterverontreiniging in plaats van luchtverontreiniging.[53]

Afwijken van BBT?

Van de vraag of BBT een eenduidig begrip is, kan worden onderscheiden de vraag of van toepassing van de BBT kan worden afgeweken bij de vaststelling van emissiegrenswaarden. Op grond van art. 9, lid 4 IPPC-richtlijn zijn bij de vaststelling van de emissiegrenswaarden niet alleen de BBT, maar ook de technische kenmerken en de geografische ligging van de inrichting, alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden van belang.

Door Jongma is de vraag aan de orde gesteld in hoeverre het mogelijk is op grond van plaatselijke (gunstige) milieuomstandigheden minder strenge emissiegrenswaarden te stellen dan die welke zijn gebaseerd op de BBT. Hierbij speelt een rol dat een in artikel 9, lid 3 van het voorstel voor de richtlijn opgenomen expliciete mogelijkheid tot afwijking van BBT indien de milieukwaliteitseisen met minder strenge emissie-eisen zouden kunnen worden behaald, is geschrapt. Jongma meent op grond van die geschiedenis dat artikel 9, lid 4 IPPC-richtlijn niet uitgelegd kan worden op zodanige manier dat op grond van milieuomstandigheden minder strenge emissiegrenswaarden kunnen worden gesteld dan die zijn gebaseerd op de BBT.[54] Wel veronderstelt zij dat een afwijking van de BBT in uitzonderingsgevallen mogelijk zou kunnen zijn, op grond van het feit dat de laatste volzin van art. 9 lid 4 IPPC-richtlijn bepaalt dat de grensoverschrijdende verontreiniging in zijn totaliteit van marginale betekenis moet zijn bij afwijking van de BBT. Indien lidstaten beleid voeren op grond waarvan zij kunnen zorgdragen voor een marginale betekenis van de afwijking van BBT voor de grensoverschrijdende verontreiniging, kan haars inziens van de BBT worden afgeweken.

Bruil meent dat het toetsingskader van de IPPC-richtlijn niet anders kan worden geïnterpreteerd dan dat wanneer de beste beschikbare technieken niet toegepast (kunnen) worden, de vergunning geweigerd moet worden.[55]

Uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 6 december 2006[56] kan voorzichtig worden afgeleid hoe volgens de Afdeling moet worden omgegaan met het vereiste van BBT. In casu waren in een vergunning op grond van de Wvo niet de lozingsnormen gesteld die ten minste de beste beschikbare technieken impliceren. Daarvoor werd aangevoerd dat na de lozing een zuiveringstechnisch werk het water zal lozen voordat het water op het oppervlaktewater wordt geloosd. De Afdeling meent echter dat uit artikel 7, vijfde lid en artikel 8.11, derde

[52] Met Backes (1999), p, 3.

[53] Jongma (2002), p. 61.

[54] Jongma (2002), p. 65.

[55] Bruil (2007), p. 101.

[56] ABRvS 6 december 2006, JM 2007/6, nr. 76 m.nt. Jong onder 77.

lid voortvloeit dat aan de vergunning zelf de normen moeten worden verbonden die de beste beschikbare technieken impliceren.[57]

Overigens staat de Wm toe dat bij de bepaling van lozingsnormen rekening wordt gehouden met een verderop gelegen zuiveringsinstallatie; art. 8.12 derde lid Wm bepaalt immers:

> *"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. 2006/11/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (PbEU L 64), en de in bijlage IX bij de kaderrichtlijn water genoemde richtlijnen."*

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel waarbij deze bepaling is geïntroduceerd wordt overigens gesteld dat de toepassing van dit artikel slechts voor specifieke omstandigheden is bedoeld.[58]

Verder gaan dan BBT?

Jongma meent dat een hoger beschermingsniveau dan door BBT wordt vereist in ieder geval mag worden voorgeschreven. Zij gaat ook in op de vraag in hoeverre er ook een *plicht* kan bestaan tot het voorschrijven van een hoger beschermingsniveau in de vergunning. Zij meent dat discretionaire ruimte voor de lidstaten op dit punt niet onbegrensd is. Die grenzen vindt zij in de bepaling in artikel 9 lid 4 dat de vergunningvoorschriften in ieder geval bepalingen moeten bevatten betreffende de minimalisering van de verontreiniging over de lange afstand en dat deze voorschriften een hoog niveau van bescherming van het milieu als geheel moeten waarborgen. Ook ziet zij een grens in artikel 3 van de IPPC-richtlijn: er mag geen belangrijke verontreiniging worden veroorzaakt.[59]

Relatie met weigering van de vergunning

Artikel 8 van de IPPC-richtlijn bepaalt:

> *"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."*

Wanneer deze bepaling in relatie wordt gebracht met de bepaling in artikel 9 lid 4 waarin is bepaald dat de emissiegrenswaarden in de vergunning moeten zijn gebaseerd op (onder andere) de beste beschikbare technieken, komen verschillende vragen op. De eerste vraag is of de IPPC-richtlijn voorschrijft dat de vergunning geweigerd moet worden indien niet de beste beschikbare technieken worden

---

[57] R.o. 2.5.3.

[58] TK 2003-2004, 29 711, nr. 3, p. 32/33. Met dank aan Coen Emmen voor deze aanvulling op het onderzoek.

[59] Jongma (2002), p. 67.

toegepast. De discussie in de Nederlandse literatuur op dit punt is in de vorige paragraaf aan de orde gekomen. Een tweede vraag is of het bevoegd gezag, gelet op artikel 8 van de IPPC-richtlijn de bevoegdheid heeft een milieuvergunning te .weigeren indien de aanvraag voldoet aan BBT. De vraag is dan of het toetsingskader van de IPPC-richtlijn een gebonden toetsingskader inhoudt of dat hier discretionaire ruimte bestaat voor het bevoegd gezag. Jongma meent dat artikel 8 van de richtlijn niet voorschrijft dat sprake moet zijn van een gebonden beslissing. Volgens haar kan op grond van artikel 8 niet worden gesteld dat een aanspraak op een vergunning bestaat, indien aan de voorwaarden van de IPPC-richtlijn is voldaan.[60]

De vraag of toepassing van de beste beschikbare technieken voldoende is, is in de Nederlandse literatuur opnieuw aan de orde gekomen naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 8 december 2004.[61] Die uitspraak dateert van voor de aanpassing van de Wet milieubeheer en de Wet ammoniak en veehouderij, als gevolg waarvan rechtstreekse toepassing van de IPPC-richtlijn plaatsvond. De Afdeling constateert in die uitspraak dat de vergunning gebaseerd is op de beste beschikbare technieken. Appellant had zich in die zaak op het standpunt gesteld dat de vergunning zich niet met de IPPC-richtlijn verdroeg omdat een belangrijke verontreiniging wordt veroorzaakt in de zin van art. 3 aanhef en onder b van de IPPC-richtlijn. Op grond van die laatste bepaling treffen de lidstaten de nodige maatregelen opdat de bevoegde autoriteiten ervoor zorgen dat de installatie zo zal worden geëxploiteerd dat geen belangrijke verontreiniging wordt veroorzaakt. De Afdeling overweegt hierover dat artikel 3 aanhef en onder b, in samenhang met artikel 9 lid 3 en 4 van de Richtlijn zo gelezen moet worden dat, indien het vergunde stalsysteem en daarmee in feite de vergunde ammoniakemissie is gebaseerd op de beste beschikbare technieken, de verontreiniging die wordt veroorzaakt niet als een belangrijke verontreiniging als bedoeld in art. 3, aanhef en onder b van de Richtlijn kan worden beschouwd.

De praktijk heeft hieruit afgeleid dat, indien de beste beschikbare technieken worden voorgeschreven, de vergunning niet geweigerd kan worden en geen extra voorschriften kunnen worden opgelegd. Backes geeft in zijn noot aan dat een dergelijke conclusie in strijd is met de tekst en bedoeling van de IPPC-richtlijn. Backes meent dat de Afdeling slechts bedoeld heeft te stellen dat art. 3 IPPC richtlijn geen zelfstandige toetsingsnorm bevat naast art. 9 lid 3 en 4 (en artikel 10) IPPC-richtlijn. Naar de mening van Backes kan (en moet) bij de toetsing aan artikel 9 lid 3 en 4 niet worden volstaan met het constateren dat de aanvraag voldoet aan de beste beschikbare techniek, maar moet worden nagegaan of de geografische ligging en plaatselijke omstandigheden niet reden zijn tot weigering van de vergunning.

[60] Jongma (2002), p. 51.

[61] ABRvS 8 december 2004, AB 2005, 188, m.nt. Ch. Backes.

In de zaak Biox Groningen (ABRvS 24 januari 2007)[62] heeft de Afdeling inderdaad aangegeven dat een rechtstreeks beroep op artikel 3, aanhef en onder b van de IPPC-richtlijn niet mogelijk is.

Relatie met de aanvraag

Het beschermingsniveau zoals dat in de voorschriften van de vergunning kan worden voorgeschreven hangt nauw samen met de aanvraag voor de vergunning. In artikel 6 van de richtlijn is aangegeven welke elementen de aanvraag moet bevatten. Omdat in Nederland door de Afdeling bestuursrechtspraak als vaste lijn in de rechtspraak wordt aangehouden dat de grondslag van de aanvraag niet mag worden verlaten, is – ten einde de beste beschikbare technieken te kunnen voorschrijven – van belang dat bij de aanvraag al rekening wordt gehouden met die beste beschikbare technieken. Als binnen de grondslag van de aanvraag geen redelijkerwijs te verlangen voorzieningen kunnen worden voorgeschreven, moet de vergunning worden geweigerd.

Van den Broek heeft aandacht voor dit punt gevraagd.[63] Hij wijst op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, waarbij deze oordeelde dat bij een kolengestookte eenheid voor de opwekking van elektriciteit en warmte bij de Amercentrale, de ontbrekende DeNOx-installatie – waardoor deze eenheid niet voldeed aan het emissieniveau dat behoort bij de beste beschikbare technieken – niet kon worden voorgeschreven 'reeds omdat een dergelijke ingrijpende maatregel niet kan worden geëist zonder de grondslag van de aanvraag te verlaten.'[64]

Door Van Gestel is de vraag naar voren gebracht of een aanvraag voor een IPPC-installatie wel in behandeling mag worden genomen, wanneer niet is gekozen voor de uit milieuoogpunt beste beschikbare technieken.[65] Jongma meent dat de aanvraag niet buiten behandeling kan worden gelaten indien de aanvraag niet is gebaseerd op de BBT, maar dat de exploitant de facto wel acht moet slaan op de BBT omdat hij anders het risico loopt dat zijn vergunning wordt geweigerd.[66]

Saldering en beste beschikbare technieken

Een vraag die in de Nederlandse situatie speelt als gevolg van een voorgestelde wijziging van de Wet ammoniak en veehouderij om interne saldering toe te staan[67] is de vraag in hoeverre op grond van de IPPC-richtlijn mag worden toegestaan dat niet aan alle bedrijfsonderdelen emissienormen worden gesteld die overeenkomen met de in BREFs of andere documenten opgenomen beste beschikbare technieken als, bij elkaar opgeteld, het gehele bedrijf wél onder de norm blijft die overeenkomt met de beste beschikbare technieken. Voor veehouderijen zou interne saldering betekenen dat oude stallen mogen blijven bestaan als in een nieuwe stal de allerbeste technieken worden toegestaan. Bruil komt tot de conclusie dat met

---

[62] ABRvS 24 januari 2007, 200602467/1.

[63] Van den Broek (2007), p. 85.

[64] ABRvS 17 mei 2006, 200507105.

[65] Annotatie onder ABRvS 12 september 2000, M en R 2001, 21. Zie ook Verschuuren in een annotatie onder dezelfde uitspraak, AB 2001, 133.

[66] Jongma (2002), p. 55.

[67] Kamerstukken II 2006/07, 30 654, nr. 22.

interne saldering niet wordt voldaan aan de IPPC-richtlijn, op grond waarvan naar zijn mening alle onderdelen van de installaties aan de beste beschikbare technieken moeten voldoen. [68] Hij constateert bovendien dat het toepassen daarvan ook in strijd zou komen met de bedoeling van de richtlijn, als door de toepassing daarvan de verontreiniging toeneemt.[69] (zie voorts § 2.3.3).

De bindende werking van BREFs?

Bij de vaststelling van de beste beschikbare technieken spelen de BREFs een belangrijke rol. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat in de BREF-documenten opgesomde technieken worden voorgeschreven in de vergunning. Het betreft referentiedocumenten, die de basis vormen voor de vast te stellen emissiegrenswaarden. Jongma constateert op grond van de Nederlandse jurisprudentie dat sprake is van een vrij concrete juridische betekenis van de documenten, zonder veel mogelijkheden tot afwijken.[70] Uit overzichten van jurisprudentie inzake de toepassing van de IPPC-richtlijn op veehouderijen komt ook het beeld naar voren dat de Afdeling bestuursrechtspraak, wanneer een stalsysteem in de lijst van stalsystemen van de BREF voorkomt, al snel aanneemt dat sprake is van BBT.[71] Aansluiting bij het BREF is voor de Afdeling reden om aan te nemen dat daarmee voldaan wordt aan de BBT.[72] Kritiek daarop komt o.a. van Bokelaar, die meent dat verschillende van de in dat document beschreven stalsystemen niet emissiearm zijn en dus, gelet op de Nederlandse situatie, niet als beste beschikbare technieken beschouwd mogen worden.[73]

Anderzijds is het blijkbaar niet altijd zo duidelijk dat een stalsysteem wel of niet BBT is. Zo kunnen chemische luchtwassers, die in het relevante BREF niet als BBT worden aangemerkt, volgens de Afdeling onder omstandigheden wel als de beste beschikbare technieken worden beschouwd. Daarvoor is dan wel een motivering nodig, waarbij niet alleen de ammoniakemissie, maar ook andere aspecten (energiegebruik/afvalwater) betrokken moeten worden.[74] Inderdaad heeft de Afdeling in een zaak waarin het bevoegd gezag alleen de lagere ammoniakemissie had aangevoerd als motief om chemische luchtwassers als BBT aan te merken, geoordeeld dat ten onrechte geen rekening was gehouden met de nadelen hiervan (hoog energiegebruik en afvalwater).[75] Geconcludeerd kan worden dat de Afdeling een afwijking van de op een BREF gebaseerde beste beschikbare techniek in bepaalde gevallen accepteert, mits daarbij een motivering wordt gehanteerd

[68] Overigens is in de Verenigde Staten in de 'Chevron zaak' een beleid dat salderen toestond, rechtmatig geacht. Natuurlijk kan het Europese recht niet eenvoudig met het Amerikaanse recht vergeleken worden; het is wel interessant op te merken dat deze ontwikkeling heeft plaatsgevonden, en er is aanleiding om de waarde daarvan nader te analyseren. Zie over de interne saldering zoals die is ontwikkeld in de VS: Amorij en Peeters (2006).

[69] Bruil (2007), p. 101 en 102.

[70] Jongma (2006), p. 346-355, en Jongma in haar noot onder ABRvS 20 april 2005, AB 2005, 186.

[71] Bokelaar (2006).

[72] Zie bijvoorbeeld ABRvS 16 mei 2007, 200607772/1.

[73] Bokelaar (2006), p. 183, en Bokelaar in zijn noot onder ABRvS 28 september 2005, JM 2006, 5, p. 21-22.

[74] ABRvS 25 juli 2007, AB 200609173/1

[75] ABRvS 17 januari 2007, AB 200603909/1.

waarin overwegingen een rol spelen die verband houden met de bescherming van het milieu als geheel (integrale afweging).

Borgers benadrukt de relatieve status van de BREFs bij het bepalen van de beste beschikbare technieken.[76] Hij wijst daartoe in de eerste plaats op het feit dat behalve de BREFs de omstandigheden een rol spelen, zoals de technische kenmerken van de installatie, de geografische ligging ervan en de plaatselijke milieuomstandigheden. In de tweede plaats geeft hij aan dat de inhoud van BREFs vaak meerduidig is, als gevolg waarvan het bevoegd gezag bij vergunningverlening een keuze moet maken. In de derde plaats wijst Borgers erop dat het onder omstandigheden ook mogelijk is om van een BREF af te wijken voor het bepalen van de beste beschikbare technieken. Borgers constateert dat de BREFs wel richtinggevend zijn, maar geen keurslijf vormen.

Eén vergunning

In de Nederlandse literatuur wordt algemeen aangenomen dat de IPPC-richtlijn niet vereist dat voor een installatie één milieuvergunning afgegeven moet worden, waarin de vereiste integrale afweging is gemaakt.[77] De Nederlandse situatie, waarbij voor lozingen op oppervlaktewateren en enkele aangewezen lozingen op de riolering, naast de vergunning op grond van de Wet milieubeheer, ook een vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren nodig is, wordt niet in strijd met de IPPC-richtlijn geacht. Wel meent Van den Broek dat meer recht zou worden gedaan aan de doelstellingen van de richtlijn indien de vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in de milieuvergunning op grond van de Wet milieubeheer zou worden geïntegreerd.[78]

Wel wordt aandacht geschonken aan de eis van artikel 7 IPPC-richtlijn dat in een dergelijk geval voorzien moet zijn in coördinatie tussen die vergunningen. Jongma stelt dat uit overweging 14 van de considerans van de IPPC-richtlijn, waar wordt gesproken van volledige coördinatie, volgt dat de coördinatie zowel een inhoudelijke als een procedurele afstemming inhoudt, teneinde een integrale afweging te waarborgen.[79] Deze mening wordt algemeen in de literatuur gedeeld.[80]

In verband daarmee is in de Nederlandse literatuur de vraag gesteld of de in de Nederlandse situatie bestaande regelingen voor coördinatie aan de IPPC-richtlijn voldoen. Van den Broek meent dat in de Nederlandse situatie waarbij voor een installatie op grond van de IPPC-richtlijn, naast de vergunning op grond van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, nog meer besluiten worden genomen, zoals de geaccepteerde meldingen op grond van art. 8.19 lid 2 Wm, verklaring van geen bedenkingen inzake het doelmatig beheer van afvalstoffen, instructieregels op grond van artikel 8.45 en 8.46 die bij de vergunningverlening in acht genomen moeten worden, maar ook onttrekkingsvergunningen op grond van de Grondwaterwet, niet wordt voldaan

[76] Borgers (2007).

[77] Van Rijswick (2001), p. 92; Van den Broek, (1997a, p. 9, en 1997b); Jongma (2002), p. 43.

[78] Van den Broek (1997a, p. 9, en 1997b).

[79] Jongma (2002), p. 43.

[80] Van Rijswick (2001), p. 92.

aan de coördinatie-eis van de IPPC-richtlijn.[81] Van den Broek gaat er hierbij van uit dat veel verschillende soorten nationale besluiten die invloed uitoefenen op installaties onder de reikwijdte van de IPPC richtlijn vallen. Zelfs geeft hij aan dat wellicht een bouwvergunning onder die reikwijdte zou kunnen vallen.[82] Van Rijswick onderzoekt welke besluiten onder de reikwijdte van de IPPC richtlijn vallen. Zij komt tot de conclusie dat dat de vergunning op grond van de Wet milieubeheer, de vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de vergunning op grond van de Grondwaterwet voor het infiltreren van water in de bodem, en de verklaring van geen bedenkingen van de minister van VROM ten aanzien van bepaalde handelingen met afvalstoffen zijn. Zij concludeert dat de coördinatieregeling met de vergunning op grond van de Grondwaterwet en de verklaring van geen bedenkingen van art. 8.35 Wm niet aan de IPPC-richtlijn voldoet.[83] [84]

Van Rijswick onderzoekt de coördinatieregeling tussen de Wvo en de Wm en komt tot de conclusie dat op enkele punten deze regeling op gespannen voet staat met de IPPC-richtlijn. Belangrijkste gebreken ontstaan wanneer door middel van een melding op grond van artikel 8.19 Wm een wijziging van de installatie wordt vergund. Dan is geen sprake van een integrale beoordeling. Daarnaast constateert zij dat de systematiek van de Wvo niet voorziet in een integrale beoordeling bij meerdere lozingen vanuit één bedrijf. Het Nederlandse systeem voorziet in vergunningen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren per lozing, als gevolg waarvan meerdere lozingsvergunningen per installatie verleend kunnen worden, waarbij geen regeling is getroffen die een integrale afweging waarborgt.[85]

Afrondende conclusie

In de Nederlandse literatuur is weinig discussie gevoerd over de reikwijdte van de IPPC-richtlijn. In een evaluatierapport is geconstateerd dat het begrip milieu in de Wet milieubeheer in bepaalde opzichten beperkter was dan de reikwijdte van de IPPC-richtlijn. Inmiddels is de definitie van het begrip milieu gewijzigd (zie hierna par. 2.3.1).

In de Nederlandse literatuur zijn wel de verschillende vraagstukken inzake het begrip beste beschikbare technieken aan de orde gesteld. Anders dan in de internationale literatuur wordt nauwelijks betoogd dat een minder vergaande techniek van BBT mag worden toegepast. Uitgangspunt in de discussie is het hanteren van BBT als minimumgrens.
Omdat het toepassen van BBT in de veehouderij op veel maatschappelijke bezwaren stuit, is in dat kader gediscussieerd over een aantal kwestie die in de

[81] Van den Broek (1997a), p. 9.

[82] Van den Broek (1997a), p. 9.

[83] Van Rijswick (2001), p. 96-97.

[84] De verklaring van geen bedenkingen ingevolge art. 8.35 Wm, is als gevolg van een wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit (Stb. 2005, 168), waarbij artikel 2.3 en bijlage III zijn geschrapt, niet langer nodig, nu geen inrichtingen meer zijn aangewezen waarvoor de verplichting geldt om een dergelijke verklaring af te geven.

[85] Van Rijswick (2001), p.172-173.

internationale literatuur minder aan de orde zijn gesteld. Dat betreft met name de vraag of een vergunning verleend *moet* worden indien BBT wordt toegepast en of is toegestaan dat in het ene onderdeel van het bedrijf niet aan BBT wordt voldaan, waarbij dit wordt gecompenseerd doordat in andere delen van het bedrijf technieken worden toegepast die beter zijn dan BBT (interne saldering).

Inzake de bindende werking van BREFs wordt enerzijds benadrukt dat deze een belangrijke rol dienen te spelen bij de verlening van vergunningen, waarbij ook van belang is dat de Nederlandse bestuursrechter een sterk bindende werking van de BREFs lijkt aan te nemen. Anderzijds wordt benadrukt dat BREFs slechts hulpmiddelen zijn bij het vaststellen van de beste beschikbare technieken en dat de BREFs zelf vaak ruimte overlaten voor keuzes door het bevoegd gezag.

De jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak toont dat in algemene zin een sterke binding aan de BREFs wordt aangenomen. Uitspraken inzake stalsystemen voor veehouderijen wijzen er echter op dat, op grond van milieuoverwegingen die zien op andere aspecten (afvalwater, energiegebruik) dan het door de beste beschikbare techniek bestreden milieugevolg van veehouderijen (ammoniak), van de in een BREF aangegeven BBT moet worden afgeweken.

Inzake de vraag of de IPPC-richtlijn één vergunning – in de zin van één document - vereist per installatie, wordt in de Nederlandse literatuur algemeen aangenomen dat dat niet het geval is. Wél is er aandacht voor de vraag of de bestaande coördinatieregeling tussen de vergunning op grond van de Wvo en de Wm voldoet aan de eisen die de IPPC-richtlijn daaraan stelt en in het bijzonder of deze een voldoende integrale beoordeling inhoudt.

2.3 IMPLEMENTATIE IN NEDERLANDSE WETGEVING

2.3.1 INLEIDING

Aanvankelijk is met name door het ministerie van VROM aangenomen dat de Nederlandse wetgeving in overeenstemming was met de eisen van de richtlijn. De Europese Commissie was evenwel een andere mening toegedaan en ondernam een inbreukprocedure. Dit leidde vervolgens tot het indienen van een wetsvoorstel tot aanpassing van de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). Inmiddels zijn zowel de Wm, de Wvo en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit (Ivb) aangepast.[86] Bovendien is een ministeriële regeling vastgesteld, te weten de "Regeling aanwijzing BBT-documenten".[87]

In deze paragraaf wordt nagegaan welke bijzonderheden de Nederlandse regelgeving bevat terzake de in paragraaf 2.1 geselecteerde aandachtspunten. Er wordt allereerst uitgegaan van de huidige tekst van de Wet milieubeheer; daarna

[86] Zie respectievelijk Stb. 432, 2005: Wet van 16 juli 2005, houdende wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, en Stb. 527, 2005: Besluit van 8 oktober 2005, houdende wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer.

[87] Stcrt. 28 november 2005, nr. 231. De meest recente versie van deze Regeling is gepubliceerd in Stcrt. 23 november 2007, nr. 228.

wordt ingegaan op de wijzigingen in verband met de invoering van een omgevingsvergunning.[88] Het is echter van belang de volgende specifieke keuzes die door Nederland zijn gemaakt eerst te vermelden

Geen letterlijke implementatie

De Nederlandse wetstekst wijkt meermalen af van de Nederlandse tekst van de IPPC-richtlijn. Enkele voorbeelden zijn:

- De definitie van de BBT (zie art. 1.1 Wm en art. 2(11) IPPC-richtlijn).
- De implementatie van de aanhef van annex IV van de IPPC-richtlijn: in de aanhef staat dat met de genoemde aandachtspunten 'rekening moet worden gehouden', terwijl in het Ivb staat 'betrekken bij'. Uiteraard rijst hier de vraag of deze formulering niet te zwak is. Mogelijk is aangesloten bij de laatste regel van art. 2(11) IPPC-richtlijn, waar staat dat bij de bepaling van de BBT de in bijlage IV vermelde punten 'speciaal in aanmerking moeten worden genomen'. De IPPC-richtlijn is inderdaad op dit punt verwarrend opgesteld (is 'speciaal in aanmerking nemen' hetzelfde als 'rekening houden met'?). De Nederlandse wetstekst kiest voor een afwijkende formulering ('betrekken bij'), hetgeen zwakker lijkt dan de terminologie van de IPPC-richtlijn..
- Terzake aandachtspunt 12 van bijlage IV, dat verwijst naar de door de Commissie krachtens artikel 16(2) of door internationale organisaties bekendgemaakte informatie, bepaalt het Ivb dat daarmee 'rekening moet worden gehouden' (dat is dus conform de richtlijn). Het Ivb vermeldt voorts ook dat rekening moet worden gehouden met 'andere informatie met betrekking tot de bepaling van die technieken'.
- De specifieke factoren gerelateerd aan de plaatselijke omstandigheden en de specifieke inrichting, die ingevolge art. 9(4) van de IPPC-richtlijn "in acht genomen" moeten worden bij het stellen van emissiegrenswaarden, zijn verweven in art. 8.8 Wet milieubeheer. Deze dienen volgens art. 8.8, eerste lid, Wm 'betrokken te worden' bij de besluitvorming. Uiteraard rijst hier de vraag of deze formulering niet te zwak is. Ook kan de vraag gesteld worden of de afweging inzake de locatiespecifieke factoren niet meer centraal, in de artikelen 8.10 of 8.11, moet worden opgenomen.

Ook in de hiernavolgende tekst wordt ingegaan op afwijkende Nederlandse wetsteksten.

2.3.2 DE REIKWIJDTE: BESCHERMING VAN HET MILIEU

Bij de implementatie van de IPPC-richtlijn in de Wet milieubeheer is geen enkele aandacht uitgegaan naar de relatie tussen de reikwijdte van de IPPC-richtlijn en de reikwijdte van de Wet milieubeheer. Voor de reikwijdte van de Wet milieubeheer zijn de begrippen 'gevolgen voor het milieu' en 'bescherming van het milieu' bepalend. Met 'gevolgen voor het milieu' worden alle gevolgen bedoeld.[89] De begrippen gevolgen voor het milieu en bescherming van het milieu liggen in elkaars verlengde: het milieu moet worden beschermd tegen nadelige gevolgen.

[88] Wetsvoorstel Regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), TK 2006-2007, 30 844.

[89] Kamerstukken II 1988/89. 21 087, nr. 3, p. 31.

Het begrip milieu is lange tijd met opzet niet gedefinieerd met als reden dat men toekomstige ontwikkelingen niet wilde blokkeren en omdat het begrip contextafhankelijk kan zijn. Wel werd aangegeven wat 'in ieder geval' onder het begrip moest worden begrepen.

Het ontbreken van een definitie was voor de Europese Commissie in 2004 aanleiding tot het niet correct achten van de omzetting van de milieu-effectbeoordelingsrichtlijnen. Na een door de Commissie gestarte ingebrekestellingsprocedure werd in 2005 alsnog een omschrijving in de wet opgenomen.[90]

Door wijziging van de Wet milieubeheer is in artikel 1.1 lid 2 onder a een omschrijving opgenomen van wat 'in ieder geval' onder de gevolgen voor het milieu moet worden verstaan:

> *" (…) gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat, alsmede van de relaties daartussen."*

Deze omschrijving volgt de bewoordingen van de richtlijn inzake milieu-effectrapportage. Door de woorden 'in ieder geval' wordt – zo is de bedoeling – geen afbreuk gedaan aan de dynamiek van het begrip.[91]

In de toelichting bij de invoering van deze definitie is uitdrukkelijk aangegeven dat hiermee niet werd bedoeld een wijziging te brengen in de inhoud van het toetsingskader.[92] Gelet op het feit dat nu de landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden expliciet onder het begrip vallen, kunnen wij ons voorstellen dat ook in de jurisprudentie meer aandacht dan in het verleden naar deze elementen uit zal gaan.

Zoals hiervoor aangegeven, kent de IPPC-richtlijn geen omschrijving van het begrip milieu. Met de nieuwe definitie in de Wet milieubeheer lijken geen elementen van het 'brede begrip milieu' te ontbreken. Wel kunnen vraagtekens gesteld worden bij de vraag of de toepassing van het begrip 'bescherming van het milieu' in de Wet milieubeheer een met de bedoelingen van de IPPC-richtlijn overeenkomende, integrale afweging tot gevolg heeft.

In de IPPC-richtlijn is het centrale begrip 'een hoog beschermingsniveau van het milieu in zijn geheel'. In de toelichting bij de Wet milieubeheer is aangegeven dat het begrip 'bescherming van het milieu' bedoeld is als integratiekader en als zodanig in de plaats treedt van aspecten als gevolgen voor bodem, oppervlaktewater en grondwater, straling, uitputting van grondstoffen en energiebronnen, lucht, geluid, gevaar, schade en hinder.[93] Uit onderzoek blijkt echter dat dit in beginsel ruime integratiekader wordt begrensd door beperkingen

[90] Stb. 2005, 477.

[91] Kamerstukken II 2004/05, 30 046, nr. 3, p. 3.

[92] Kamerstukken II 2004/05, 30 046, nr. 3, p. 4.

[93] Kamerstukken II 1990/91, 21 078, nr. 13, p. 25-26.

van het begrip 'inrichting' en door de afbakening met andere milieurelevante wetten.[94] Zo ziet de Wet milieubeheer niet op de bescherming van het milieu binnen de inrichting.

In het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht[95] wordt voorgesteld de milieuvergunning voor installaties die onder de IPPC-inrichting vallen, te integreren in een omgevingsvergunning. In die omgevingsvergunning worden vele (maar niet alle) toestemmingsstelsels geïntegreerd voor plaatsgebonden activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Er is echter geen sprake van volledige integratie: de bestaande toetsingskaders blijven bestaan. Dat wil zeggen dat de milieu-aspecten getoetst zullen worden aan de hand van de criteria zoals die nu in de Wet milieubeheer staan. De reikwijdte van de vergunningen voor de milieuaspecten verandert op zich zelf ook niet. Het begrip 'fysieke leefomgeving' is in de wet niet gedefinieerd, maar is vooral geen begrip waaraan getoetst zal gaan worden.

Wel biedt de omgevingsvergunning kansen voor een bredere integratie, omdat tegelijkertijd andere (bijvoorbeeld ruimtelijke) aspecten worden afgewogen. In de regeling voor de toetsingscriteria voor de omgevingsvergunning zijn echter geen aanknopingspunten voor integratie te vinden. Dat ligt iets anders in de bepalingen inzake de aan de omgevingsvergunning te verbinden voorschriften. In het wetsvoorstel (art. 2.26 lid 2) is de bepaling opgenomen:

> *"Aan de omgevingsvergunning worden de voorschriften verbonden die nodig zijn met het oog op het belang dat voor de betrokken activiteit is aangegeven in het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.12 tot en met 2.23. De aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften zijn op elkaar afgestemd."*

Door aan te geven dat de voorschriften op elkaar afgestemd zijn, wordt toch enige ruimte geboden voor inhoudelijke integratie van de bestaande toestemmingen. In ieder geval betekent het feit dat voorschriften op elkaar afgestemd moeten zijn dat bij (onvermijdelijk) tegenstrijdige voorschriften, de omgevingsvergunning geweigerd moet worden. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel geeft aan dat gezocht moet worden 'naar het beste resultaat voor de leefomgeving als geheel'.[96]

2.3.3 HET CRITERIUM VAN DE BESTE BESCHIKBARE TECHNIEKEN (BBT)

BBT als ondergrens

De Nederlandse wetgever heeft er voor gekozen om de BBT als drempel te hanteren voor vergunningverlening. Indien niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast, moet de vergunning in ieder geval worden geweigerd. In artikel 8.11 derde lid Wm is bepaald dat een inrichting ten minste de in aanmerking komende BBT moet toepassen. Voor de wijze van bepaling van de BBT wordt in artikel 8.11 vierde lid Wm verwezen naar het

[94] ECWM (2003a), p. 65 en 95.

[95] Kamerstukken II 2006/07, 30 844 nrs. 1-3.

[96] Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3. p. 111.

Inrichtingen- en vergunningenbesluit (artikel 5a), waarin – in het tweede lid – wordt verwezen naar bij de ministeriële regeling waarin documenten, in het bijzonder BREFs, zijn aangewezen.

Het is de vraag of de Wet milieubeheer voldoende ruimte laat om afwegingen te maken voor de specifieke situatie, juist nu de toepassing van BBT zo direct wordt voorgeschreven. De IPPC-richtlijn stelt, in het bijzonder artikel 9 vierde lid, de casusspecifieke afweging veel meer centraal dan in de Nederlandse wet, om zodoende een goede afstemming te krijgen van de vergunning op de lokale omstandigheden. Een andere vraag is of het centrale criterium van de IPPC-richtlijn, een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel, die ziet op een integrale afweging, niet met meer nadruk gekoppeld zou moeten worden aan het afwegingskader voor vergunningverlening zoals neergelegd in de Wet milieubeheer. Een integrale afweging zou onder omstandigheden kunnen leiden tot afwijken van een in een BREF op een bepaald milieuthema toegespitste BBT.

Het is voorstelbaar dat wordt getracht met een specifiek beleid, zo nodig een wettelijke regeling, en goede motivering de mogelijkheid van interne saldering in te zetten, waarbij uiteindelijk een toetsing kan plaatsvinden door het Hof van Justitie van de EG. Hier bestaat niettemin de kans dat het Hof van Justitie veel nadruk zal leggen op de wens tot harmonisatie, in de vorm van een verregaande uniforme BBT toepassing. Het is hierbij tegelijkertijd de vraag in hoeverre een generieke regeling houdbaar is voor elk specifiek geval, juist wanneer er toch belangrijke verschillen zijn tussen inrichtingen waarmee bij de algemene vaststelling van de BBT mogelijk onvoldoende rekening wordt gehouden

De Raad van State heeft in zijn advies de wijze van integraal afwegen aan de orde gesteld, en verschillende uitruilmogelijkheden, waaronder de mogelijkheid van uitruil van milieubelasting en kosten tussen milieucompartimenten besproken.[97] Daarbij wijst de Raad bijvoorbeeld op de mogelijkheid dat extra financiële inspanningen worden verlangd voor de bescherming van een extra gevoelige milieucomponent, waartegenover voor een ander milieu-onderdeel extra ruimte wordt geboden, nodig om de eerdergenoemde extra inspanning in redelijkheid te kunnen verlangen:

> *"aldus kan het netto resultaat bevredigender zijn dan wanneer op het meest gevoelige punt wordt volstaan met op zichzelf nog net aanvaardbare minimumnormen en op het tweede punt ook de gebruikelijke eisen worden gesteld".* [98]

De regering lijkt in haar antwoord te suggereren dat een zekere uitruil mogelijk is, maar dat dit dient te geschieden binnen het kader van de BBT:

> *"Bij de andere situaties die de Raad schetst, zullen ook altijd eerst de voor de betrokken inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken moeten worden geïnventariseerd. Vervolgens kan het bevoegd gezag binnen de marges die er bij de keuze tussen die technieken zijn, eventueel de door de Raad gesuggereerde*

[97] TK 2003-2004, 29 711, nr. 4, p. 6.

[98] TK 2003-2004, 29 711, nr. 4, p. 6. Vergelijk ook de aandacht die in paragraaf 2.2.1 is besteed aan de BPEO-afweging waarmee in het VK ervaring is opgedaan.

> *afwegingen maken, of andere afwegingen die hem in het betrokken geval dienstig voorkomen".* [99]

De mogelijkheid van uitruil lijkt als zodanig volgens de Nederlandse wet slechts te kunnen geschieden indien als gevolg daarvan strengere eisen worden gesteld dan die overeenkomen met BBT. De integrale afweging en uitruilmogelijkheid worden gezien als onderdeel van de bepaling van de BBT.[100] Dit is echter onvoldoende expliciet neergelegd in de wettekst. In de definitie van de BBT in art. 1.1 Wm wordt van een generieke, sectorgewijze benadering uitgegaan. Een uitruilmogelijkheid zal echter vaak locatiespecifiek beoordeeld moeten worden.

In art. 8.8, eerste lid, onder b Wm wordt evenwel gesteld dat door het bevoegd gezag gekeken moet worden naar

> *"de gevolgen voor het milieu, mede in hun onderlinge samenhang bezien, die de inrichting kan veroorzaken, mede gezien haar technische kenmerken en haar geografische ligging",*

Het genoemde criterium heeft echter betrekking op hetgeen moet worden betrokken bij de besluitvorming en heeft derhalve een minder bindende werking dan de wettelijke bepaling dat ten minste aan de BBT moet worden voldaan.[101] De verhouding tussen deze bepalingen is onvoldoende duidelijk. In het licht van de IPPC-richtlijn kan ervoor worden gepleit dat aan artikel 8.8, eerste lid, onder b een sterkere werking moet toekomen, zodat er meer ruimte ontstaat voor de in artikel 9(4) IPPC-richtlijn omschreven casusspecifieke afweging,

Geen technische voorschriften in de vergunning

In art. 8.12a Wm wordt expliciet gesteld dat voor gpbv installaties geen technieken of technologieën mogen worden voorgeschreven. Hier rijst de vraag of deze algemeen geldende bepaling als zodanig in overeenstemming is met de IPPC-richtlijn. In paragraaf 2.2 is geconcludeerd dat in de IPPC-vergunning wellicht ook andere voorschriften (meer technische voorschriften) dan grenswaarden opgenomen mogen of moeten worden. Dit is een nog onvoldoende uitgekristalliseerd aandachtspunt, wat vooral wordt veroorzaakt doordat de begrippen niet duidelijk zijn (zoals het begrip 'gelijkwaardige technische maatregelen' zoals gebruikt in art. 9 IPPC-richtlijn). Het ware wellicht beter indien

---

[99] TK 2003-2004, 29 711, nr. 4, p. 7.

[100] Vergelijk de Nota van toelichting op het gewijzigde Ivb (Stb. 527, 2005, p. 9): 'Soms is de keuze van technieken en haalbare emissiegrenswaarden sterk afhankelijk van de aard van de (bestaande) installaties of specifieke lokale omstandigheden. In BREF's liggen dus vaak keuzemogelijkheden besloten.'. Echter, als een BREF deze keuzemogelijkheid niet expliciet bevat terwijl er een plaatselijke omstandigheid is die om afwijken of saldering vraagt, zou dat niet mogelijk zijn indien de BBT en de BREF als minimumeis worden gehanteerd.

[101] Art. 8.10, tweede lid. Het is overigens de vraag hoe art. 8.11, derde lid moet worden uitgelegd: heeft het belang van een hoog niveau van bescherming van het milieu een doorslaggevende kracht, en zou daarmee kunnen worden afgeweken van de BBT, nu in dat lid is gesteld dat wordt "uitgegaan" van de BBT? Echter, deze vraag lijkt van ondergeschikt belang te zijn, nu in art. 8.10 helder is gesteld dat ten minste de BBT moeten worden toegepast.

de Wm ook hier meer precies zou hebben aangesloten bij de tekst van de IPPC-richtlijn.

Wabo

Zoals hiervoor aangegeven wordt in het voorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) gekozen voor het laten bestaan van de bestaande toetsingskaders. In artikel 2.16 lid 2 van het voorstel is het toetsingskader weergegeven. Op gecomprimeerde wijze zijn daar de bepalingen van artikel 8.8, 8.9 en 8.10 Wet milieubeheer in overgenomen. Daarbij zijn niet aparte weigeringsgronden opgenomen, waaronder de verplichting de vergunning te weigeren indien in de inrichting niet de beste beschikbare technieken worden toegepast. Deze (en andere weigeringsgronden) zijn in artikel 2.16, eerste lid onder c opgenomen als elementen die bij de beslissing op de aanvraag 'in acht genomen' moeten worden. Van een wijziging van het toetsingskader is met het voorstel geen sprake.

De vraag of één vergunning verplicht is, dan wel coördinatie is toegestaan

Inzake de keuze voor één integrale vergunning voor IPPC-installaties lijkt met het wetsvoorstel voor de Wabo en voor een Waterwet[102] voorlopig de keuze te zijn gemaakt om de emissievoorschriften ten aanzien van lozingen op oppervlaktewateren in een aparte vergunning te laten voortbestaan. Inzake de verhouding tussen de Wabo en de Waterwet is afgesproken dat de indirecte lozingen op basis van de Wabo worden geregeld en de directe lozingen op basis van de Waterwet, overeenkomstig de huidige regeling in de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.[103]

Er zijn geen voorstellen gedaan om de coördinatieregeling zoals die nu bestaat tussen de vergunning op grond van de Wvo en de Wet milieubeheer, bij de invoering van de Wabo te wijzigen. Verwacht kan derhalve worden dat de op grond van de IPPC-richtlijn vereiste inhoudelijke afstemmingsmogelijkheid blijft bestaan. De vraag of de uitvoering van deze regeling in de praktijk tot een werkelijk integrale afweging leidt, blijft ook bestaan.

Aparte aandacht vraagt de mogelijkheid dat aan de omgevingsvergunning vergunningen worden 'aangehaakt'. Daarbij kan worden bepaald dat een verklaring van geen bedenkingen wordt afgegeven door een bestuursorgaan. In de verklaring van geen bedenkingen wordt aangegeven welke voorschriften aan de omgevingsvergunning verbonden worden. Het tot het verlenen van de omgevingsvergunning bevoegde gezag moet die voorschriften aan de vergunning verbinden. Ruimte om die voorschriften – die betrekking hebben op één bepaald belang – af te wegen tegen voorschriften ter bescherming van andere belangen heeft het bevoegd gezag niet (artikel 2.29 voorstel Wabo). Deze 'systematiek' van afstemming van aspecten in de omgevingsvergunning is niet geschikt om tot een integrale afweging te komen. In de gevallen waarin voor IPPC-installaties een omgevingsvergunning wordt verleend waarbij voor een bepaald aspect (voorgesteld wordt de afweging inzake de natuurbescherming) een verklaring van geen bedenkingen wordt gegeven, kan strijd ontstaan met de IPPC-richtlijn.

---

[102] Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nrs. 1-3.

[103] Kamerstukken II 2005/06, 29 383 en 29 325, nr. 40.

2.4 AFRONDING

Reikwijdte

Kerncriterium van de IPPC-richtlijn is een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel. Het is niet helder hoe ruim de integrale afweging plaats moet vinden. Hier ligt een belangrijke taak tot nadere invulling door de rechtspraktijk.
De IPPC-richtlijn is sterk geconcentreerd op emissies naar bodem, lucht en water; daarbij wordt ook aandacht besteed aan doelmatig gebruik van energie, afvalstoffen, gevaar voor ongevallen en een zorgvuldig herstel van het exploitatieterrein. Men treft wel de opvatting aan dat deze laatste punten van ondergeschikte betekenis zouden zijn, althans, zo zou de IPPC-richtlijn kunnen worden uitgelegd.

In de Wm-definitie van het begrip milieu is geen rangorde aangegeven binnen de elementen die daarvan deel uitmaken. Wel wordt in art. 8.8 Wm een rangorde aangegeven van factoren die onderdeel moeten vormen van de besluitvorming.

Integrale afweging met inbegrip van specifieke en lokale factoren

De IPPC-richtlijn geeft aan dat een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel bereikt zou moeten worden. Hoe integraal de afwegingen kunnen en moeten zijn in het kader van de IPPC-vergunningverlening is nog een aandachtspunt, en hangt samen met de vraag naar de reikwijdte en de vraag naar de rol van BBT en de BREFs.

De afweging op grond van de Wm lijkt in de toepassing minder integraal dan de wetgever heeft bedoeld als gevolg van het begrip 'inrichting' en de afstemming met andere milieurelevante wetten.

Uitgaande van het primaire doel van de IPPC-richtlijn, een integrale preventie en bestrijding van verontreiniging, dient het milieubegrip ruim te worden uitgelegd en mogen geen beperkingen worden gesteld aan een integrale afweging. De vraag is dan of deze ruime interpretatie met name via de toepassing van de BBT waar gemaakt kan worden, en welke aanvullende rol toekomt aan de locatiespecifieke en inrichtingsspecifieke factoren zoals genoemd in art. 9 vierde lid IPPC-richtlijn.

Beste beschikbare technieken

Uit een rapport van de Europese Commissie is inmiddels gebleken dat door lidstaten verschillend wordt omgegaan met de implementatie van het BBT-criterium en het al dan niet ter beschikking stellen van "guidance documents".[104]

De Nederlandse wetgever heeft ervoor gekozen expliciet aan te geven dat de BBT als een ondergrens voor vergunningverlening gelden. Indien de BBT niet kunnen

[104] Commission of the European Communities, Report of the Commission on the implementation of Directive 96/61/EC concerning integrated pollution and prevention control, Brussels 3.11.2005, COM(2005)540 final, p. 5.

worden toegepast moet de vergunning geweigerd worden. De flexibele benadering die volgens diverse buitenlandse auteurs besloten ligt in de IPPC-richtlijn is derhalve niet overgenomen door de Nederlandse wetgever. Die beperkte flexibiliteit is met name het gevolg van de sterke koppeling van de verplichting BBT toe te passen aan de BREFs (artikel 8.11, lid 3 en lid 4). Deze wordt versterkt doordat de Afdeling bestuursrechtspraak bij de beoordeling van de vraag of de BBT zijn toegepast, sterk leunt op de BREFs. Een andere oorzaak van die sterke koppeling is gelegen in het feit dat de verplichting tot integrale afweging (het criterium 'een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel') niet in het afwegingskader van de Wm-vergunning is neergelegd en het feit dat de afweging van de locatiespecifieke factoren in artikel 8.8, lid 1 Wm is neergelegd.

Aan de mogelijkheid van een integrale afweging, met inbegrip van uitruilopties zoals door de Raad van State naar voren zijn gebracht, geeft de wetstekst – net zoals de IPPC-richtlijn – weinig richting. Door echter expliciet te stellen dat de BBT ten minste moeten worden toegepast, lijkt de uitruil minder ruim te kunnen plaatsvinden dan wellicht is bedoeld door de IPPC-richtlijn. Dat laatste is bij gebrek aan jurisprudentie van het HvJ EG niet met zekerheid vast te stellen.

In toekomstig onderzoek zou nader aandacht aan de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van uitruilopties kunnen worden besteed. Juist omdat de IPPC-richtlijn een integrale bescherming van het milieu beoogt, is het van belang de aandacht te vestigen op de integrale afwegingen die in casu gemaakt kunnen worden.

De mogelijkheid om in de vergunning technische maatregelen voor te schrijven is specifiek voor IPPC-installaties (gpbv-installaties) uitgezonderd. Op dit punt rijst de vraag of de Nederlandse wetgever wel een correcte implementatie in de Wm heeft doorgevoerd.

Afsluitend

Flexibiliteit versus zekerheid

Het criterium van de BBT en de rol van de BREFs daarbij spelen een belangrijke rol in het vergunningverleningsproces. In de literatuur wordt op verschillende wijze aangekeken tegen de invulling van het criterium van de beste beschikbare technieken.

Het is voor de toepassingspraktijk bij elke casus in principe een vraag hoe het criterium van de BBT geïnterpreteerd en toegepast moet worden. Dat is een van de grootste interpretatieproblemen van de IPPC-richtlijn. Dat probleem zou verminderd kunnen worden indien er vanuit zou worden gegaan dat het IPPC-systeem sterk is gebaseerd op BBT, en dat aan de vastgestelde BREFs een sterke mate van binding toekomt. Deze benadering zou een grote mate van rechtszekerheid en harmonisatie impliceren, maar daarentegen een minder efficiënte normstelling betekenen.

Er zijn belangrijke aanwijzingen dat in de IPPC-richtlijn echter een flexibeler regime is neergelegd, daarbij meer beslissingsvrijheid latend aan de nationale autoriteiten die belast zijn met de vergunningverlening. Met andere woorden: op

grond van motieven van een integrale afweging, met name waar het gaat om lokale en inrichtingsspecifieke kenmerken, zou een afwijking (naar beneden) van de met de BREFs overeenkomende beste beschikbare technieken onder omstandigheden gerechtvaardigd zijn.

Daarbij wordt in aanmerking genomen dat in bijlage IV de BREFs slechts één van de criteria zijn waarmee rekening gehouden moet worden bij de vaststelling van BBT. De vraag is dan of de BREFs een belangrijker criterium zijn dan de andere 11 genoemde. Indien de Europese wetgever een sterkere rol aan de BREFs had willen toekennen, was het logischer geweest dat in de richtlijnbepalingen zelf expliciet te bepalen. Zij lijken in ieder geval niet belangrijker dan de in artikel 9(4) genoemde specifieke factoren die nopen tot een individuele afweging.

Indien inderdaad wordt onderkend dat er een grote mate van beslissingsvrijheid wordt gelaten aan de vergunningverleners met het oog op een integrale afweging, dan zal de rechterlijke toetsing anders van aard zijn dan in vergelijking met het idee dat aan de BREFs een belangrijke bindende rol wordt toegekend. In het laatste geval kan de toetsing intensiever zijn, toegespitst op de eenvoudigere vraag of de BREFs zijn toegepast. Deze benaderingswijze leidt tot een grotere harmonisatie, maar, zoals gezegd, wellicht ook tot een minder efficiënte uitkomst. Ook kan de vraag worden gesteld of er in specifieke gevallen geen problemen ontstaan met het beginsel van evenredigheid. Tevens kan men zich afvragen of het wel aanvaardbaar is dat ongelijke gevallen gelijk worden behandeld.

Juist omtrent de wijze waarop de beste beschikbare technieken moeten worden geïnterpreteerd – mede in het licht van de andere in art. 9 vierde lid genoemde afwegingsfactoren, en de rol van de BREFs – zal jurisprudentie nader richting moeten geven. In dit verband wordt gewezen op een uitspraak van het Hof van Justitie EG inzake Richtlijn 84/360/EEG. Deze richtlijn heeft tot doel de bestrijding van luchtverontreiniging veroorzaakt door industriële bedrijven. Het Hof overweegt dat de beste beschikbare technieken (zoals geformuleerd in de genoemde richtlijn) moeten worden toegepast, ongeacht goede lokale milieu-omstandigheden en ongeacht de financiële situatie van het bedrijf.[105] Het is evenwel de vraag of deze lijn in het kader van deze richtlijn, die alleen de regulering van luchtemissies van grote bedrijven betreft, wordt doorgevoerd bij de interpretatie van de IPPC-richtlijn, juist omdat deze laatste richtlijn uitgaat van een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel, en vanwege de expliciete verwijzing in art. 9(4) naar lokale en inrichtingsspecifieke factoren.

Overige onderwerpen

Andere belangrijke onderdelen van de IPPC-richtlijn die hier niet behandeld worden, maar waarover ook interpretatieverschillen kunnen ontstaan zijn onder meer:

- Interpretatie van bijlage 1 (werkingssfeer van de IPPC richtlijn);
- De vraag wanneer sprake is van een wijziging in de zin van art. 12.
- De vraag wanneer tijdelijke afwijkingen zoals bedoeld in art 9 lid 6 gerechtvaardigd zijn, en wat een geschikt saneringsplan zou zijn;

[105] Hof van Justitie EG, C-364/03 (uitspraak van 7 Juli 2005). Zie voor een bespreking: Gerzsenyi (2006).

- De opstelling van controlevoorschriften (art. 9 lid 5);
- De vraag hoe en wanneer vergunningen geactualiseerd moeten worden (art. 13).

Vanwege de vele vragen omtrent de uitleg van de IPPC-richtlijn komt er veel druk te liggen op de toepassing in de rechtspraktijk. Uiteindelijk kan alleen door het Hof van Justitie een doorslaggevende interpretatie worden gegeven. Daarnaast is er aanleiding te stellen dat de IPPC-richtlijn als zodanig herzien zou moeten worden teneinde de tekst op een hoger niveau te brengen. Enkele voorbeelden:

- Er zou expliciet gesteld moeten worden of de plaatselijke factoren genoemd in art. 9(4) mogen leiden tot een minder vergaande norm in vergelijking met de BBT;
- Er zou expliciet gesteld moeten worden of een integrale afweging mag leiden tot een in vergelijking met de BBT minder vergaande norm voor een bepaald milieuonderdeel ten gunste van de bescherming van een ander milieuonderdeel.
- In art. 3, dat de algemene beginselen van de fundamentele verplichtingen van de exploitant bevat, wordt in de aanhef gesteld dat de lidstaten de nodige maatregelen treffen opdat de bevoegde autoriteiten ervoor zorgen dat de exploitatie conform de aldaar genoemde beginselen zal worden geëxploiteerd. Echter, in de laatste zin van het artikel staat dat het voldoende is dat de bevoegde autoriteiten rekening houden met de beginselen.[106]

De Commissie heeft inmiddels erkend dat er een 'technische' herziening zou moeten plaatsvinden van de richtlijn (daarbij wordt ondermeer gedacht aan de gebruikte definities en aan de werkingssfeer). In 2005 is reeds een evaluatie gestart, die in 2007 zou worden afgerond.[107] Het is echter een illusie dat een IPPC-tekst ontworpen zou kunnen worden die niet zou leiden tot meerduidige interpretaties. Het is bijna inherent aan milieuwetgeving dat er een toepassingspraktijk en daaruit volgende rechtsontwikkeling nodig zijn ter verduidelijking van de begrippen en daarmee de grenzen en mogelijkheden van de regeling.

Daarnaast zijn er fundamentele vragen die door de Commissie ter hand worden genomen, zoals de mogelijke toepassing van marktconforme instrumenten en het verkrijgen van nader inzicht in de toepassing van algemene regels.[108]

---

[106] Aldus opgemerkt door Emmott (1999),. p. 34.

[107] Zie hiervoor de website van de Commissie,
http://ec.europa.eu/environment/ippc/ippc_review_process.htm,
en http://circa.europa.eu/Public/irc/env/ippc_rev/library.
In april 2007 zijn diverse toelichtingen gegeven op onderdelen van de IPPC richtlijn, zie http://ec.europa.eu/environment/ippc/general_guidance.htm.

[108] Commission of the European Communities, Report of the Commission on the implementation of Directive 96/61/EC concerning integrated pollution and prevention control, Brussels 3.11.2005, COM(2005)540 final, p. 10. Zie ook Memo/05/403 waar verwezen wordt naar definities en werkingssfeer (annex I) onder vraag 10.

HOOFDSTUK 3 De implementatie van de IPPC-richtlijn in de wetgeving van enkele andere EU-landen

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staat centraal de wijze van implementatie van de IPPC-richtlijn in de nationale wetgeving van een aantal landen. Dit onderzoek spitst zich toe op het beoordelingskader voor de vergunningverlening, in het bijzonder de invulling van het criterium van de beste beschikbare technieken en de rol die BREFs daarbij vervullen, in samenhang met de specifieke criteria genoemd in art. 9(4) IPPC-richtlijn. Het gaat om de vraag of in andere landen, net als in Nederland, het criterium van de BBT als minimumeis wordt gesteld, dan wel of vanwege een integrale afweging afgeweken kan worden van hetgeen in algemene zin als BBT wordt beschouwd.

De volgende landen komen aan bod:

- Verenigd Koninkrijk, in het bijzonder Engeland. In het VK is de gedachte van een integrale milieuvergunning en de toepassing van een technologisch afwegingscriterium al vroeg ontstaan.
- Duitsland. In Duitsland wordt in sterke mate gebruik gemaakt van een algemene benadering van de industriële installaties, daarbij uitgaand van een algemeen toepasbaar technisch criterium (`Stand der Technik').
- België, in het bijzonder Vlaanderen. In Vlaanderen is reeds een sterk doorgevoerde integratie van milieuwetgeving doorgevoerd, en wordt gewerkt met een systeem van algemene en bijzondere milieuvoorwaarden.

Terzake de geselecteerde landen zijn relevante bronnen (wetgevingsdocumenten, literatuur) goed beschikbaar. Op basis van eindconcepten zijn ter controle van de opgestelde conclusies enkele expertinterviews gehouden.[109] Vanwege de beperkte tijd is geen praktijkonderzoek en jurisprudentieonderzoek verricht. Wel wordt in § **3.6** nog ingegaan op een beroep dat de Commissie heeft ingesteld tegen Luxemburg betreffende de implementatie van BBT.

[109] De geïnterviewde experts zijn: Ch. W. Backes (Duitsland); Isabelle Larmuseau (België/Vlaanderen) en Karen McDonald (Verenigd Koninkrijk/Engeland). De verantwoordelijkheid voor de tekst ligt uiteraard bij de opstellers van dit rapport.

3.2 DE IPPC-RICHTLIJN VERTAALD

Voor een goed begrip van de IPPC-richtlijn worden hier de Engelse, Duitse en Nederlandse versies van artikel 9(4) IPPC-richtlijn weergegeven. Deze luiden respectievelijk:

Engels:

> *"4. Without prejudice to Article 10, the emission limit values and the equivalent parameters and technical measures referred to in paragraph 3 shall be based on the best available techniques, without prescribing the use of any technique or specific technology, but taking into account the technical characteristics of the installation concerned, its geographical location and the local environmental conditions. In all circumstances, the conditions of the permit shall contain provisions on the minimization of long-distance or transboundary pollution and ensure a high level of protection for the environment as a whole."*

Duits:

> *"(4) Die in Absatz 3 genannten Emissionsgrenzwerte, äquivalenten Parameter und äquivalenten technischen Maßnahmen sind vorbehaltlich des Artikels 10 auf die besten verfügbaren Techniken zu stützen, ohne daß die Anwendung einer bestimmten Technik oder Technologie vorgeschrieben wird; hierbei sind die technische Beschaffenheit der betreffenden Anlage, ihr geographischer Standort und die jeweiligen örtlichen Umweltbedingungen zu berücksichtigen. In jedem Fall sehen die Genehmigungsauflagen Vorkehrungen zur weitestgehenden Verminderung der weiträumigen oder grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung vor und stellen ein hohes Schutzniveau für die Umwelt ingesamt sicher."*

Nederlands:

> *"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 milieuomstandigheden. 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."*

In de Nederlandse vertaling staat de term "met inachtneming van". Dit lijkt op een sterke werking, met name als we dit zouden plaatsen in de Nederlandse milieurechtelijke context. Immers, het in artikel 8.8, derde lid, Wm opgenomen "in acht nemen van" wordt voor de vergunningverlening van zwaarder gewicht gezien dan de andere gebruikte criteria , te weten het "betrekken bij" (eerste lid) en het "rekening houden met" (tweede lid).

De vraag rijst of er belangrijke interpretatieverschillen kunnen voortvloeien uit de verschillende vertalingen. Het Duitse 'berücksichtigen' betekent volgens de

Nederlandse Van Dale: 'rekening houden met, in aanmerking nemen'.[110] Dit lijkt dus minder zwaar dan 'in acht nemen'. De Engelse versie spreekt van 'to take into account'. Volgens Van Dale is dit: 'rekening houden met iets, iets in aanmerking nemen'.

De Nederlandse vertaling van de IPPC-richtlijn lijkt dus, met name in de specifieke ogen van met de Wm vertrouwde juristen, een terminologie te hanteren (in acht nemen van) die sterker lijkt dan de Engelse en Duitse tekst. Deze terminologie van de IPPC-richtlijn is in het kader van de Wet milieubeheer niet overgenomen: er is juist een, zo lijkt het, tamelijk zwakke rol voor de locatiespecifieke factoren. Op grond van artikel 9, vierde lid, gaat het om de volgende factoren:

- de technische kenmerken van de installatie;
- de geografische ligging van de installatie;
- de plaatselijke milieuomstandigheden.

In artikel 8.8, eerste lid onder b Wm worden deze factoren (in niet exact deze bewoordingen) genoemd, hetgeen betekent dat ze door het bevoegde gezag bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval "betrokken" moeten worden. Het lijkt passender, mede gelet op de andere hier genoemde Engelse en Duitse taalversies, dat deze factoren zouden zijn opgenomen in het tweede lid van artikel 8.8, dat uitgaat van het criterium "rekening houden met".

3.3 IMPLEMENTATIE IN HET VERENIGD KONINKRIJK / ENGELAND

De regulering van industriële activiteiten staat in Engeland van oudsher in de traditie van een effectgericht beleid. Anders dan in Duitsland wordt in het VK een uniforme regulering van (emissies van) inrichtingen minder aantrekkelijk geacht. Een casusspecifieke beoordeling, veel aandacht voor een proportionele afweging en een daarbij behorende ruime beslissingsvrijheid voor het bestuur met een terughoudend toetsende rechter zijn belangrijke kenmerken van het Engelse systeem.[111] Dit werkt door in de wijze waarop de IPPC-richtlijn in het VK wordt uitgevoerd.

[110] Er is gebruik gemaakt van de elektronische woordenboeken zoals beschikbaar gesteld door de bibliotheek van de Universiteit Maastricht.

[111] Zie Bohne (2006), p. 434, met verdere referenties. Bohne is van mening dat het Verenigd Koninkrijk, vanwege een gunstige ligging en geografie, deze concepten als uitgangspunt wenst te nemen. Hij voert geen referenties aan ter onderbouwing van deze visie.

Met de in augustus 2000 van kracht geworden 'Pollution Prevention and Control Act 1999' (PPCA) is de implementatie beoogd van de IPPC-richtlijn.[112] Voorts is er uitvoeringsregelgeving van kracht ter nadere invulling van de PPCA.[113] In Engeland is voordien ook reeds gewerkt met een integraal vergunningskader, neergelegd in de 'Environmental Protection Act 1990'.[114] Dit vergunningstelsel omvatte alle emissies naar water, lucht en bodem, voor zover afkomstig van ernstig vervuilende activiteiten. De reikwijdte van deze regeling was ruim, te weten gericht op bescherming van levende organismen, ecosystemen, en bescherming van de mens, inclusief de bescherming van eigendom. Bij de integrale afweging werd uitgegaan van het principe van 'Best Practicable Environmental Option' (BPEO), waarmee tot uitdrukking werd gebracht dat een totale milieuafweging diende te worden gemaakt.[115] Tevens is het BATNEEC principe toegepast, inhoudende de 'Best Available Technology Not Entailing Excessive Costs'. Beide criteria moeten overigens worden geplaatst in een pragmatische uitvoering van de regelgeving, met aandacht voor de kosten van milieu-investeringen en het streven naar consensus.[116]

Het PPCA regime vervangt de voor installaties van kracht zijnde regelgeving in 2007, en was voordien reeds van kracht voor nieuwe activiteiten en substantiële wijzigingen van bestaande activiteiten.[117] De PPCA wordt ook van kracht voor activiteiten die niet onder de reikwijdte van de IPPC-richtlijn vallen. Bevoegd gezag voor vergunningverlening is het "Environment Agency", een in juli 1995 ingesteld bestuursorgaan met een integraal takenpakket.[118] Ongeveer 85% van de IPPC-installaties valt onder de bevoegdheid van het Environment Agency, de overige installaties waar de lokale autoriteiten bevoegd voor zijn, zijn in het algemeen minder milieubelastend. Voor elke IPPC-installatie is, anders dan in Nederland, slechts één bestuursorgaan bevoegd.

---

[112] De PPCA van 27 juli 1999 wordt ook wel met IPPC aangeduid, maar wordt hier verder ter onderscheiding van de Europese IPPC-richtlijn aangeduid met PPCA. De PPCA kan worden gevonden op http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1999/19990024.htm Het Verenigd Koninkrijk is op 7 maart 2002 veroordeeld door het Europese Hof van Justitie voor de te late implementatie, maar deze uitspraak had met name betrekking op de omzetting voor Noord-Ierland, Gibraltar en de offshore-installaties van het Verenigd Koninkrijk (zie Hofzaak C-39/01).

[113] Voor Engeland zijn dit de Pollution Prevention and Control Regulations 2000 (SI 2000/1973), te vinden op http://www.legislation.hmso.gov.uk/si/si2000/20001973.htm.. Daarnaast is voor offshore olie- en gasverbrandingsinstallaties een aparte regeling vastgesteld. Bovendien zijn de PPC Regulations al verschillende keren gewijzigd.

[114] Zie voor een korte toelichting de door de Universiteiten van Leuven, Maastricht en Tilburg uitgevoerde studie voor de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (ECWM, 2003b).

[115] Bohne (a.w., p. 435) stelt dat dit idee doorklinkt in de IPPC-richtlijn, met name waar het gaat om "milieu in zijn geheel".

[116] Zie ECWM (2003b), p. 100.

[117] Onder het PPCA regime wordt het instrument van de integrale vergunning uitgebreid naar onder meer grootschalige afvalopslag en intensieve veehouderij. Defra, Integrated Pollution Prevention and Control, Practical Guide, p. 11.

[118] Zie ECWM (2003b), p. 97.

In de PPCA wetstekst wordt uitdrukkelijk uitgegaan van de bescherming van het milieu in zijn geheel: "the environment taken as a whole"[119]. Voorts worden bijzondere aspecten genoemd die bescherming behoeven, zoals de luchtkwaliteit in gebouwen.

De PPCA is een kaderwet, met de bevoegdheid voor de 'Secretary of State' om nadere regelgeving vast te stellen. Dit zijn voor Engeland de "Pollution and Prevention Control Regulations 2000", die van kracht zijn vanaf 1 augustus 2000.
Deze regeling bevat onder meer:

- een definitie van de beste beschikbare technieken (Part I, sectie 3);
- een verbod behoudens vergunning, en het beoordelingskader daarvoor (Part II, Permits);
- de bevoegdheid om de emissiegrenswaarden ook voor een groep van stoffen vast te stellen (sectie 12(3));
- de bevoegdheid voor de 'Secretary of State' om algemene regels vast te stellen (sectie 14).

Bij de beslissing inzake de vergunningaanvraag en het vaststellen van de vergunningvoorwaarden moeten enkele leidende beginselen in aanmerking worden genomen. Deze zijn met name:

- het nemen van alle geschikte preventieve maatregelen, in het bijzonder door toepassing van de beste beschikbare technieken;
- het uitgangspunt dat geen significante verontreiniging mag worden veroorzaakt;
- een efficiënt energiegebruik.

De definitie van de beste beschikbare technieken komt nagenoeg overeen met de Engelstalige versie van de IPPC-richtlijn. In een aanvraag om een vergunning dient een overzicht te staan van de belangrijkste alternatieven in het kader van het vaststellen van de vergunningvereisten, bezien in het licht van de beste beschikbare technieken.[120] Deze beleidslijn illustreert dat er een keuzemogelijkheid is voor het vaststellen van vergunningvoorwaarden, en dat die keuzemomenten in de aanvraag om de vergunning moeten worden weergegeven. Bij het maken van deze keuze spelen lokale omstandigheden een rol. Specifiek over de relatie tussen de emissiegrenswaarden en de specifieke locale omstandigheden wordt door de PPC Regulations het volgende voorgeschreven:

> *"(6) Subject to paragraph (7), the emission limit values required by paragraph (2) shall be based on the best available techniques for the description of installation or mobile plant concerned but shall take account of the technical characteristics of the particular installation or mobile plant being permitted, and, in the case of an installation or Part A mobile plant, its geographical location and the local environmental conditions."* [121]

---

[119] PPCA sectie 1(3)(b)(i).

[120] Expert interview, onder verwijzing naar de DEFRA Prevention and Control Practical Guide, Edition 4.

[121] The Pollution Prevention and Control Regulations, Sectie 12(6).

De noodzaak van het toepassen van de beste beschikbare technieken wordt hier direct in relatie gebracht met het rekening houden met de specifieke omstandigheden. De wetstekst sluit nauw aan bij de tekst van de IPPC-richtlijn. In de bovenstaande tekst wordt expliciet het woord "shall" gebruikt, hetgeen als een sterker woordgebruik zou kunnen worden gezien dan de richtlijnversie. Verder wordt in de PPCA voorgeschreven dat elke vergunning de voorwaarde moet bevatten dat bij de werking van de installatie de beste beschikbare technieken moeten worden toegepast met het oog op het voorkomen of terugbrengen van emissies. Deze voorwaarde is niet van toepassing op onderdelen van de installatie voor zover een ander vergunningsvoorschrift daarop ziet.[122] Dat zou een voorschrift kunnen zijn waarin de locale of installatiespecifieke omstandigheid wordt meegenomen.

Terzake de BREFs is een op bijlage IV van de IPPC richtlijn gelijkende regeling getroffen.[123] Dit betekent, dat de BREFs (slechts) een van de factoren zijn waarmee rekening zal moeten worden gehouden bij de bepaling van de beste beschikbare technieken.

In aanvulling op deze regeling wordt namens de verantwoordelijke milieuministers beleidsinformatie gegeven terzake de uitvoering van de vergunningverlening. Dit is gebeurd in het (inmiddels aangepaste) document 'Integrated Pollution Prevention and Control – A Practical Guide'[124]. Voorts zijn er door het Milieuagentschap documenten ('Guidance notes') met sectorspecifieke en sectoroverstijgende benaderingen gepubliceerd.[125] Deze beleidsdocumenten bevatten zowel BREFs, als nationale documenten, bijvoorbeeld ten aanzien van geluid en stank. De 'Guidance notes' binden het vergunningverlenend orgaan, in die zin dat een afwijken van een beleidsdocument gemotiveerd zal moeten worden.

In het hierboven genoemde beleidsdocument wordt meermalen gewezen op het belang van een proportionele benadering, niet alleen waar het de aan een bedrijf op te leggen milieueisen betreft, maar ook waar het gaat om de inspanning van overheidswege. Dit blijkt uit het volgende uitgangspunt:

> *"The Secretary of State expects regulators to apply the PPC Regulations proportionately to the environmental risk presented by the operation of the installation. The regulatory effort needed to determine an application and any permit conditions should be appropriate for the complexity of an installation and its environmental effects.".*

Als beleidsuitgangspunt wordt voorts expliciet gesteld dat een techniek niet als BAT wordt gezien als de kosten niet opwegen tegen de baten.[126]

---

[122] The Pollution Prevention and Control Regulations, Sectie 12(10) en (11).

[123] The Pollution Prevention and Control Regulations, Schedule 2, regulation 3.

[124] Beschikbaar via http://www.defra.gov.uk/environment/ppc/ippcguide/index.htm.

[125] http://www.environment-agency.gov.uk/business/444304/.

[126] DEFRA Prevention and Control Practical Guide, Edition 4, par. 9.8.

Een tweede uitgangspunt wordt gevormd door de casusspecifieke benadering. In eerste instantie zijn van belang de mogelijke specifieke technieken die in de beleidsnotities staan aangegeven. Het is voorts de verantwoordelijkheid van de vergunningaanvrager om vanwege specifieke bedrijfsomstandigheden (een complexe inrichting, of een nieuwe werkwijze) in de aanvraag aan te sluiten bij een op de installatie toegesneden beste beschikbare techniek. Daarnaast zijn de lokale omstandigheden van belang.

> *"The essence of IPPC is that operators should choose the best option available to achieve a high level of protection on the environment taken as a whole. IPPC achieves this by requiring operators to use the best available techniques (BAT). This, together with a consideration of local circumstances, provides the main basis for setting ELV's."* [127]

De toepassing van de beste beschikbare technieken wordt geplaatst in het teken van een effectieve milieubescherming, maar wel met behulp van een proportionele afweging: hoe meer milieuschade met een specifieke werkwijze kan worden voorkomen, hoe meer een bedrijf kan worden verplicht om daarvoor investeringen te doen. [128]

In de beleidsnotitie wordt ook expliciet aandacht besteed aan de complexiteit van de afweging. Gesproken wordt van 'inexact science', daarmee aangevend dat niet altijd van heldere besliscriteria gebruik kan worden gemaakt. Als mogelijk criterium voor de afweging wordt genoemd, dat lange termijn effecten die onomkeerbaar zijn erger zijn dan korte herstelbare effecten.[129] De specifieke financiële situatie van een bedrijf wordt overigens niet gezien als een mogelijke rechtvaardiging voor een minder vergaande techniek.

Met name van nieuwe installaties wordt verwacht dat de indicatief aangegeven beste beschikbare technieken gevolgd worden. Echter, ook hier kunnen specifieke omstandigheden een afwijking rechtvaardigen. Als voorbeeld wordt genoemd een techniek die een belangrijke wateronttrekking nodig maakt, terwijl in de specifieke omgeving van het bedrijf sprake is van watertekort.[130] In zo een geval zou de algemeen aanvaarde BBT niet behoeven te worden toegepast. Het mogelijke alternatief dat het nieuwe bedrijf zou moeten omzien naar een andere vestigingsplaats wordt hier overigens niet vermeld.

Voor bestaande installaties spelen lokale en installatiespecifieke omstandigheden een rol, bezien in het licht van proportionaliteit. Indien het opleggen van een sectorspecifieke techniek zou impliceren dat hiervoor onevenredig veel milieukosten moeten worden gemaakt in verhouding tot de milieuwinst, dan wordt hier niet voor gekozen.[131] Ook in de rapportage aan de Europese Commissie over de toepassing in Engeland wordt aangegeven dat met name BREFs niet

[127] DEFRA, Integrated Pollution Prevention and Control, Practical Guide, edition 4, p. 44. De afkorting ELV staat voor 'Emission Limit Value'.

[128] DEFRA, Integrated Pollution Prevention and Control, Practical Guide, edition 4, p. 44.

[129] DEFRA, Integrated Pollution Prevention and Control, Practical Guide, edition 4, p. 44.

[130] DEFRA, Integrated Pollution Prevention and Control, Practical Guide, edition 4, p. 51.

[131] DEFRA, Integrated Pollution Prevention and Control, Practical Guide, edition 4, p. 51.

bruikbaar worden geacht indien installaties reeds een lange ontwikkeling kennen, of wanneer er een aanmerkelijk verschil is in de kwaliteit van de grondstoffen (met name ruwe olie). In dergelijke, overwegend complexere gevallen moet een casusspecifieke benadering worden gevolgd, die maar moeilijk weergegeven kan worden in de algemene documenten inzake de beste beschikbare technieken.[132]

In het beleidsdocument wordt voorts uitgebreid stilgestaan bij de formulering van emissiegrenswaarden in het geval dat een milieukwaliteitsdoelstelling overschreden wordt, of dreigt te worden overschreden. In zo een geval is vergunningverlening ten gevolge waarvan de overschrijding zou plaatsvinden of verergeren, niet mogelijk. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat disproportionele maatregelen voor één installatie vermeden zouden moeten worden. Andere, niet onder de PPCA vallende bronnen, moeten ook op hun potentiële mogelijkheden tot emissiereductie worden bezien. De idee is dat alle opties (alle bronnen) moeten worden bezien. Indien een bestaande installatie slechts een kleine bijdrage levert aan een overschrijding van een milieukwaliteitsnorm, terwijl andere bronnen een grotere bijdrage leveren, dan moet dit feit worden meegenomen bij de bepaling van de specifieke emissiegrenswaarde. Natuurlijk speelt hierbij een rol of er een toereikende bevoegdheid is om ook andere (niet-IPPC-)bronnen aan te pakken. Een van de mogelijkheden is om een actieplan (luchtkwaliteit) voor een bepaald gebied op te stellen. Het moet niet zo zijn dat de - in tijd - laatste vergunningaanvrager de hele last krijgt te dragen. De overheid zou in zo een geval met name de andere bronnen aan verdere maatregelen moeten onderwerpen.[133] In het geval dat in een bepaald gebied verscheidene installaties bijdragen aan een overschrijding van een Europese milieukwaliteitsnorm, zou het eerder in de rede liggen om al deze bronnen aan een herziening van de vergunning te onderwerpen, in plaats van de last leggen bij één bedrijf dat een nieuwe of verandering van een vergunning nodig heeft.[134]

Inmiddels kan uit een rechterlijke uitspraak worden afgeleid dat de milieukwaliteitsnormen niet mogen worden gezien als een toegestane milieugebruiksruimte. Bij de verlening van een vergunning mogen dan ook technieken die zouden leiden tot een reductie die verder gaat dan de milieukwaliteitseis worden opgelegd (mits die maatregelen in verhouding staan tot de milieuwinst). Milieukwaliteitsnormen worden derhalve gezien als minimumeisen.[135]

Een praktijkonderzoek naar de mate waarin reeds integrale (en casusspecifieke) afwegingen in vergunningverlening plaatsvinden, leverde een diffuus beeld op.[136] Enerzijds wordt gerapporteerd dat in 40% van de gevallen een holistische benadering wordt gehanteerd. Anderzijds wordt ontkend dat dit veel voorkomt. Volgens Bohne is er in het VK inmiddels een tendens naar harmonisatie en

[132] IPPC rapport UK, p. 9.

[133] DEFRA, Integrated Pollution Prevention and Control, Practical Guide, edition 4, p. 55.

[134] DEFRA, Integrated Pollution Prevention and Control, Practical Guide, edition 4, p. 56.

[135] R (Rockware Glass Ltd) v Chester City Council & Another [2006], EWCA Civ 1992, zoals gerapporteerd door de geraadpleegde expert.

[136] Bohne (2006), p. 481.

centralisatie van de besluitvorming, hetgeen dus uiteindelijk in zekere zin minder ruimte zou impliceren voor casusspecifieke afwegingen in het licht van proportionaliteit. Niettemin blijkt toch, ook na bestudering van met name de toepasselijke wetgeving en beleidsdocumenten, dat in Engeland een casusspecifieke afweging nog steeds een belangrijk uitgangspunt is bij de vergunningverlening aan IPPC-installaties.

3.4 IMPLEMENTATIE IN DUITSLAND

In Duitsland heeft de discussie over de implementatie van de IPPC-richtlijn in nauwe verbinding gestaan met de totstandbrenging van een Milieucodex, het "Umweltgesetzbuch".[137] Aanvankelijk is in 1997 besloten om de IPPC-richtlijn te implementeren in het nog tot stand te brengen Umweltgesetzbuch. Gelet op de tijdsdruk is gekozen voor een versoberde aanpak, hetgeen resulteerde in de presentatie van een officiële ontwerptekst in april 1999. De nadruk in deze tekst lag op de invoering van een integrale milieuvergunning. Dit zou een belangrijke stap zijn in het licht van het sterk sectorale karakter dat het Duitse milieurecht kenmerkte. De voorgestelde integratie ging verder dan vereist op grond van het Europees recht. De vergunning zou alle voor een milieueffectrapport (MER) relevante elementen bevatten, zodat sprake zou zijn van een heel ruim toetsingskader.

Echter, vanwege verschillende redenen, zoals de weerstand van bondsstaten tegen een verdere centralisatie van het milieurecht, en de krappe voorbereidingstijd, werd het uitgeklede Umweltgesetzbuch-project niet doorgezet. In plaats daarvan werd overgegaan tot een zogenaamd 'Artikelgesetz' voor de implementatie van de IPPC-richtlijn. Dit Artikelgesetz van 27 juli 2001 is op 3 augustus 2001 in werking getreden.[138]

Met dit Artikelgesetz zijn aanpassingen doorgevoerd in de sectorale wetgeving, waarbij coördinatieverplichtingen zijn opgenomen, met het doel dat een 'eenvoudig' afwentelen van milieuproblemen naar andere media wordt voorkomen.[139] De belangrijkste sectorale wetten zijn het Bundes-Immissionsschutzgesetz, het Wasserhaushaltgesetz, en het Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Het Bundes-Immissionsschutzgesetz is het meest algemene en belangrijke beslissingskader; het kan zijn dat aanvullend vergunningen nodig zijn ingevolge de andere twee wetten. De vergunningen dienen dan volledig gecoördineerd te worden in de zin van art. 7 IPPC-richtlijn.

---

[137] Zie hierover ECWM (2003b), p. 47.

[138] Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz (Artikelgesetz) BGBl. I p. 1950.

[139] Zoals in 2007 gerapporteerd door de Duitse overheid aan de Europese Commissie: Report submitted by Germany in accordance with Article 16(3) in conjunction with (1) of Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control; http://eea.eionet.europa.eu/Public/irc/eionet-circle/reporting/library?l=/ippc/implementation_2003-2005/questionnairedoc_18/_EN_1.0_&a=d, p.7.

Kenmerkend voor het Duitse milieurecht is dat in het kader van het Bundes-Immissionsschutzgesetz nauwelijks of geen beslissingsvrijheid wordt gelaten aan het voor vergunningverlening bevoegd bestuur.[140] Voorts is relevant de grondgedachte dat er een recht is op het gebruik van eigendom, en dus het mogen uitvoeren van economische activiteiten. Met name luchtverontreiniging wordt gezien als een onvermijdelijke consequentie van de uitoefening van dat recht. Voor water ligt dat anders, omdat dienaangaande sterker het gevoelen heerst dat schoon water een schaars goed is dat beschermd moet worden.

Hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel

Het in de IPPC-richtlijn centraal gestelde doel van een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel is consequent doorgevoerd in de federale milieuwetgeving. Zo bevat het eerste artikel uit het Bundes-Immissionsschutzgesetz deze doelomschrijving, specifiek voor installaties:

> *"Soweit es sich um genehmigungsbedürftige Anlagen handelt, dient dieses Gesetz auch*
>
> - *der integrierten Vermeidung und Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen, sowie*
> - *dem Schutz und der Vorsorge gegen Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen, die auf andere Weise herbeigeführt werden."* [141]

Dit criterium is consequent doorgevoerd in de relevante wetgeving. Daarmee is dicht aangesloten bij de tekst van de IPPC-richtlijn.

De rol van de beste beschikbare technieken

In de eerste plaats valt op, dat in de Duitse rapportage over de implementatie van de IPPC-richtlijn sterk de nadruk ligt op de beste beschikbare technieken. Via het Artikelgesetz zijn wijzigingen in sectorale wetten doorgevoerd, en er is verzekerd dat de IPPC-installaties de BBT toepassen.[142] In de Duitse rapportage wordt aangegeven dat het in Duitsland gebezigde begrip 'state of the art' (Stand der Technik) de pendant is van de beste beschikbare technieken. Met dit criterium worden de transsectorale aspecten, bezien in het licht van evenredigheid, afgewogen. Het criterium van de Stand der Technik is geregeld in de drie genoemde wetten, en houdt in:

> *"Stand der Technik im Sinne dieses Gesetzes ist der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung oder sonst zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt gesichert erscheinen lässt. Bei der Bestimmung des Standes der Technik sind insbesondere die im Anhang aufgeführten Kriterien zu berücksichtigen".*

---

[140] Bohne (2006), p. 209. Voor de watervergunning is er wel een aanmerkelijke beslissingsvrijheid.

[141] Bundes-Immissionsschutzgesetz, § 1.

[142] Zie het in voetnoot 139 genoemde rapport, p.7.

Het criterium is *naar het oordeel van de Duitse regering* gelijkwaardig aan de BBT. Er is dus voor gekozen om de BBT als zodanig ('beste verfügbare Techniken') níet te volgen in de Duitse wetgeving.

In Duitsland zijn de in art. 3 van de IPPC-richtlijn genoemde 'algemene beginselen van de fundamentele verplichtingen van de exploitant' zodanig geïmplementeerd dat deze, als verplichtingen, rusten op de exploitant van een installatie. Hieruit volgt dat ook de verplichting tot het toepassen van de beste beschikbare technieken op deze wijze is voorgeschreven. Een vergunning zal verleend worden op voorwaarde dat de exploitant voldoet aan deze verplichtingen.[143]

In Duitsland worden de emissiegrenswaarden in principe neergelegd in algemene (beleids-) regelingen, waaronder met name de 'TA Luft' (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft).[144] In regelingen wordt het bevoegd gezag geïnstrueerd over de vergunningverlening. Daarnaast zijn voor enkele specifieke stoffen regelingen van kracht. Deze regelingen hebben een hogere status dan de (meer algemene) instructieregels voor het bevoegd gezag. In zijn algemeenheid worden de emissiegrenswaarden gebaseerd op algemene normen (zoals de TA Luft).[145] Op wetgevingsniveau wordt geregeld dat in lagere wetgeving een integrale benadering moet worden gehanteerd (ter voorkoming van ongewenste transsectorale afwenteling) met het doel om het milieu in zijn geheel op een hoog niveau te beschermen. In bijvoorbeeld de TA Luft worden ook installatie-specifieke aanduidingen opgenomen. Echter:

> *"If, in a particular case, these abstract, general requirements cannot be applied, for example because the installation is atypical, the licensing authority must itself determine the state of the art for that installation, taking into account, among other things, of existing BAT Notices or other published information about the state of the art."*

In een bijlage bij het Bundes-Immissionsschutzgesetz is bijlage IV van de IPPC-richtlijn geïmplementeerd. Anders dan in Nederland, is er geen zwakkere binding gegeven aan de eerste 11 factoren uit die bijlage.[146]

De Duitse benadering gaat uit van een grote uniformering van de administratieve praktijk en uniforme regels voor bedrijven.[147] De BREFs worden gezien als een belangrijke methode voor het vermijden van ongelijke concurrentievoorwaarden in de EU.[148] In de vergunning vindt een vertaalslag plaats van de algemeen geldende inzichten, door een specificatie van de precieze voorwaarden voor de exploitant. Echter, hier zou nauwelijks of geen beslissingsvrijheid zijn. Het grote vertrouwen

---

[143] Bundes-Immissionsschutzgesetz, art. 6.

[144] Zie het in voetnoot 139 genoemde rapport, p.26.

[145] Zie het in voetnoot 139 genoemde rapport, p. 32: "..in practice emission limit values are normally specified in permits by reference to general standards".

[146] Vergelijk Ivb Milieubeheer, art. 5a.1, eerste lid, waar voor de eerste 11 factoren uit bijlage IV (dus niet de BREFs) gesproken wordt van 'betrekken bij'. Terzake de BREFs wordt de terminologie van de IPPC-richtlijn gevolgd (te weten 'rekening houden met' zie tweede lid van artikel 5a.1)

[147] Zie het in voetnoot 139 genoemde rapport, p.34.

[148] Zie het in voetnoot 139 genoemde rapport, p.36.

in de mogelijkheid om algemene vergaande uitgangspunten te hanteren blijkt uit het volgende citaat:

> *"The licensing authority may assume that, if the emission-limiting requirements of the TA Luft are met, there is no possibility, except in atypical cases, of a problem being shifted to other media and that a high level of protection for the environment as a whole is ensured.".*[149]

Specifieke omstandigheden

In de aan de Commissie overgelegde rapportage over de implementatie van de IPPC-richtlijn in Duitsland wordt in de paragraaf die een antwoord moet geven op de vraag in hoeverre het nationale recht voorziet in implementatie van art. 9 van de richtlijn, slechts kort uitleg gegeven hoe bij vergunningverlening moet worden omgegaan met specifieke omstandigheden. Men gaat uit van de BREF-documenten en de vertaling daarvan in met name de TA Luft. In abstracto wordt daarbij uitgegaan van verschillende technische kenmerken die installaties kunnen hebben. In geval de installatie atypisch is, en derhalve niet geschikt is voor toepassing van de TA Luft, dient de vergunningverlener een eigen afweging te maken.[150]

Lokale milieuomstandigheden kunnen in geen geval een rechtvaardiging zijn voor het gebruiken van minder vergaande technieken:

> *"Environmental conditions specific to a particular location do not provide any justification for lower requirements".* [151]

In de rapportage wordt niet ingegaan op mogelijkheid fictieve casus dat juist vanwege een integrale afweging en in het belang van een hoog niveau van milieubescherming afgeweken zou moeten kunnen worden van de geformuleerde beste beschikbare technieken. Ook wordt niet ingegaan op de invloed die een evenredigheidsafweging zou kunnen hebben op het hanteren van een voorgeschreven (dure) techniek terwijl daarmee relatief weinig milieuwinst zou worden behaald ('hoog' is overduidelijk niet hetzelfde als 'hoogste')
Lokale milieuomstandigheden kunnen wel aanleiding zijn om de vergunning op verdergaande technieken te baseren. Dit is ook zo in het geval van waterverontreiniging, waar in algemeen verbindende voorschriften emissiegrenswaarden zijn geformuleerd. Echter, een afwijken naar beneden, vanwege casusspecifieke omstandigheden, lijkt niet mogelijk te zijn.[152]

Overigens is opvallend dat in de literatuur door zowel Bader en Bohne wel een (noodzakelijke) afwijkingsmogelijkheid wordt gelezen in artikel 9(4) IPPC richtlijn.[153] In dit licht wordt de Duitse benadering, die gestoeld is op rechtszekerheidsbevorderende algemene uitspraken met betrekking tot het vereiste functioneren van bedrijven, kritisch besproken, en wordt aangedrongen

---

[149] Zie het in voetnoot 139 genoemde rapport, p.34.

[150] Zie het in voetnoot 139 genoemde rapport, p.37.

[151] Zie het in voetnoot 139 genoemde rapport, p.37.

[152] Bohne (2006), p. 211.

[153] Zie Bader (2002), p. 64. Deze bepaling zou echter niet tot een dumpmogelijkheid mogen verworden, in die zin, dat bij een goede milieukwaliteit niet per se de beste beschikbare techniek meer zou hoeven te worden toegepast.

op de benodigde individuele afweging, met inbegrip van de in artikel 9(4) genoemde specifieke factoren:[154]

> *"Die bei der Standardsetzung nicht zu berücksichtigenden individuellen Anlagenmerkmale und örtlichen Umweltbedingungen sind im Rahmen der individuellen Genehmigung zu berücksichtigen."*[155]

Doel is een optimale besluitvorming, gericht op een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel. Een abstracte, algemene benadering kan dit doel niet alleen bereiken, er is immers ook een casusspecifieke afweging nodig:

> *"Die örtlichen Umweldbedingungen und der geografische Standort der Anlage können bei der Festlegung der Grenzwerte auf der Ebene der Regelsetzung nicht berücksichtigt werden. Erforderlich ist vielmehr die Einräumung von Entscheidungsspielräumen der zuständigen Behörde, so dass diese im Rahmen einer Abwägung solche Anforderungen für die konkrete Anlage aufstellt, die im Ergebnis die für die Umwelt insgesamt optimale Lösung darstellen."*[156]

De gekozen benadering dat de integrale afweging met name op het niveau van algemene afwegingen geschiedt, resulterend in voorschriften in wetgeving of in beleidsinstructies, is door de Duitse regering gerechtvaardigd op grond van artikel 9(8) IPPC richtlijn.[157] Echter, de literatuur betoogt dat de Duitse implementatie mogelijk tekortschiet. Het integrale concept van de IPPC-richtlijn, dat een combinatie vormt tussen enerzijds BBT en anderzijds een casusspecifieke afweging, lijkt niet in voldoende mate verwezenlijkt in de Duitse wetgeving.[158]

BREFs

Voor zover bekend, is er in de Duitse wetgeving geen hogere status aan de BREFs toegekend in vergelijking met de andere in bijlage IV genoemde factoren. De Duitse regering staat evenwel zeer positief ten opzichte van de BREFs. Zij geven invulling aan belangrijke doch vage criteria, en leiden tot een belangrijk geachte harmonisatie van productievoorwaarden.[159]

In de TA Luft, waarvan de laatste versie uit 2002 dateert, zijn de BREFs of de vergevorderde BREF-concepten reeds meegenomen. Voor het actualiseren van de TA Luft is een adviescommissie ingesteld. Deze adviescommissie beoordeelt of een wijziging van de TA Luft moet plaatsvinden. Indien dit zo is, wordt dit bekendgemaakt. Vanaf dat moment zijn de vergunningverlenende gezagen niet meer gebonden aan de TA Luft, maar dienen zij de nieuwe inzichten mee te nemen ('to take account of'). Deze methode getuigt van een sterke centrale aansturing: de TA Luft hebben een sterke binding. In geval van nieuwe BREFs wordt centraal

---

[154] Bader, a.w. p. 93-94.

[155] Bader, a.w. p. 94.

[156] Bader, a.w. p. 95.

[157] Report by the Federal Republic of Germany in accordance with Article 16(3) in conjunction with (1) of Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control. Response to the Commission's questionnaire of 31 May 1999, http://ec.europa.eu/environment/ippc/replies_and_opinions/germany_en.pdf.

[158] Bohne, a.w., p. 214.

[159] Zie het in voetnoot 139 genoemde rapport, p.37.

bekeken of een aanpassing nodig is. Door de sterke vertaling van BREFs in de TA Luft hebben de BREFS een vergaande betekenis in het Duitse milieurecht.

Opnieuw aandacht voor het Umweltgesetzbuch

Het Artikelgesetz kan worden gezien als een sobere vertaling van de IPPC-richtlijn. Er zijn zelfs zeer kritische vragen gesteld bij de mate van integraliteit van de gekozen oplossing.[160] Inmiddels is het project voor een Umweltgesetzbuch weer opgepakt, in het kader waarvan een integraler vergunningstelsel zal worden opgenomen.

3.5 IMPLEMENTATIE IN VLAANDEREN

In het Vlaamse Gewest is reeds vanaf 1 september 1991 een integraal milieuvergunningensysteem van toepassing. Deze interne integratie is verder gevorderd dan in Nederland: de vergunning voor het lozen van afvalwater en het winnen van grondwater zijn bijvoorbeeld in het integrale vergunningsstelsel opgenomen.
Door de zogenaamde VLAREM I en VLAREM II wetgeving was derhalve al een integraal beoordelingskader van kracht voordat de IPPC-richtlijn geïmplementeerd diende te worden. Met de besluiten van de Vlaamse Regering van 12 en 19 mei 1999 is de IPPC-richtlijn voorts omgezet in VLAREM I en VLAREM II.[161]

Volgens de rapportage van de Vlaamse regering aan de Europese Commissie voldoen alle bestaande IPPC-installaties in Vlaanderen reeds sedert 1 mei 1999 aan de IPPC-richtlijn. Uitgangspunt daarbij is dat de tot 1 mei 1999 gehanteerde definitie van het begrip beste beschikbare technieken inhoudelijk gelijk is aan de definitie van de IPPC-richtlijn. Vanwege deze gelijkenis wordt enerzijds verondersteld dat de bestaande installaties, waar het gaat om BBT, IPPC-conform zijn, maar dat anderzijds, vanwege het dynamische concept van BBT, een actualisering nodig zal zijn. Vandaar dat er een ronde is gestart om de bedrijven nog eens op toepassing van de beste beschikbare technieken te toetsen.

De regering stelt dus dat in VLAREM I het begrip 'beste beschikbare technieken' na de wijziging door het besluit van de Vlaamse Regering van 12 januari 1999 volledig identiek is aan de IPPC-richtlijn. Bijlage IV van de IPPC-richtlijn is opgenomen in VLAREM I, artikel 43bis.[162] Interessant is de opvatting verwoord in de Memorie van Toelichting in het Voorontwerp Milieuvoorwaarden.[163] Daar wordt gesteld dat het BBT-criterium uit de IPPC-richtlijn eigenlijk gelijk is aan het zogenaamde BATNEEC criterium, zijnde 'Best Available Techniques Not Entailing

[160] Zie Bader (2002), zie ook de verwijzing in ECWM (2003b), p. 48.

[161] Zie de rapportage voor de Europese Commissie, http://cdr.eionet.europa.eu/be/eu/ippc/envrpaaxq/Report_Introduction_Questionnaire_08092006.pdf.

[162] Daarbij wordt de in bijlage IV van de richtlijn opgenomen verwijzing naar de door de Commissie gepubliceerde informatie met betrekking tot de beste beschikbare technieken zodanig vertaald dat sprake moet zijn van in VLAREM II vastgestelde milieuvoorwaarden. Hieruit kan worden afgeleid dat het in Vlaanderen een uitgangspunt is dat de BREFs worden vertaald in de VLAREM II milieuvoorwaarden.

[163] Zoals aangehaald door Lavrijsen en Larmuseau (2004), p. 60 en verder.

Excessive Costs'. Met het laatste criterium wordt beoogd te vermijden dat overmatig hoge kosten via vergunningverlening worden opgelegd. Leidinggevend daarbij is een algemene benadering, daarbij lettend op de betrokken industriële context, en niet op de individuele omstandigheid van een inrichting. Echter, dit voorontwerp ofwel Decreet milieuvoorwaarden is vooralsnog niet van kracht geworden.

In artikel 30bis § 2 van VLAREM I wordt expliciet voorgeschreven dat een vergunning alle maatregelen bevat die 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. Voorts wordt in paragraaf 7 van dat artikel nog eens gewezen op het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel. In datzelfde artikel wordt ook expliciet verwezen naar de casusspecifieke factoren (artikel 30 bis § 5).

Emissiegrenswaarden, de parameters en de gelijkwaardige technische maatregelen, moeten zijn 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 milieuomstandigheden. Dit is een vrij precieze weergave van de Nederlandse tekst van de IPPC-richtlijn.

In Vlaanderen spelen algemene en sectorale milieuvoorwaarden een belangrijke rol bij de vergunningverlening. In de milieuvergunning worden de in het zogenaamde VLAREM II-uitvoeringsbesluit opgenomen algemene en sectorale milieuvoorwaarden opgelegd. Deze worden - eventueel - aangevuld met bijzondere milieuvoorwaarden voor het individuele geval.[164] In bepaalde gevallen kan afgeweken worden van de in VLAREM II opgenomen algemene milieuvoorwaarden. Dit kan ofwel in de vergunning zelf, voor zover die afwijkingsmogelijkheid bij wet (in casu VLAREM II) geregeld is, dan wel door een speciale toestemming van de Minister. Deze bevoegdheid is neergelegd in afdeling 1.2.2. van VLAREM II. In artikel 1.2.2.1 wordt gerefereerd aan artikel 4.1.2.1, waarin is neergelegd dat een exploitant in feite altijd de beste beschikbare technieken moet toepassen. Het is dan ook zo dat ook bij het hanteren van de individuele afwijkingsbevoegdheid de BBT als minimumeis gelden. Bovendien is bepaald dat afwijkingen geen versoepeling kunnen houden van de in VLAREM II opgenomen emissiegrenswaarden. In de bevoegdheidsomschrijving wordt verder geen specifieke verwijzing gegeven naar geografische of andere lokale omstandigheden die een afwijken van de algemeen gestelde milieuvoorwaarden zouden rechtvaardigen. Wel kan de aanvrager de technische redenen voor afwijken motiveren, maar de alternatieve maatregel moet voldoen aan de beste bestaande technieken.[165] Een citaat van de Vlaamse regering:

[164] Expert interview, zie ook art. 3.3.0.1. VLAREM II.

[165] Zie VLAREM II, 1.2.2.2.

> *"De voorwaarden in titel II van het Vlarem bevatten emissiegrenswaarden en de gelijkwaardige parameters en technische maatregelen die overeenstemmen met de beste beschikbare technieken .Afwijking van deze voorwaarden, als het technische eisen betreft, is mogelijk. In welbepaalde gevallen kan de afwijking toegelaten worden met de milieuvergunning. Dit is wanneer deze afwijkingsmogelijkheid bij deze voorwaarde in titel II van het Vlarem expliciet is vermeld. Hierbij wordt een zelfde niveau van bescherming van de mens en het leefmilieu nagestreefd. In de andere gevallen kan een afwijking aangevraagd worden bij de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu (afdeling 1.2.2. van titel II van het Vlarem). Hierbij wordt een zelfde niveau van bescherming van de mens en het leefmilieu vereist als deze die zou bekomen worden met de voorgeschreven technische maatregel in titel II van het Vlarem.*
> *Met geografische ligging en de plaatselijke omstandigheden wordt rekening gehouden met de dossiermatige benadering."*[166]

De hierboven genoemde *tijdelijke* afwijking van VLAREM-voorwaarden, waarover de Vlaamse Minister bevoegd voor het leefmilieu besluit, is een zeer gelimiteerde mogelijkheid. Een dergelijke tijdelijke afwijking kan (alleen) indien een door de bevoegde overheid goedgekeurd saneringsplan de naleving van de vergunningsvoorwaarden binnen zes maanden waarborgt en het project tot vermindering van de verontreiniging leidt.

De individuele afwijkingsmogelijkheid die door de Vlaamse minister kan worden toegekend biedt dus ruimte, aan de hand van een casusspecifieke beoordeling, om af te wijken van de algemene VLAREM eisen, mits de afwijking als zodanig nog aan de notie van de beste beschikbare technieken beantwoordt.[167] De aanvraag tot individuele afwijking dient dan ook een nota te omvatten waarin wordt aangetoond dat de voorgestelde maatregelen beantwoorden aan BBT. De ruimte voor een casusspecifieke afweging wordt dus in Vlaanderen vooral gevonden in het kunnen afwijken van de algemene milieuvoorwaarden, mits nog sprake is van BBT.

In de rapportage door de Vlaamse regering wordt aangegeven dat iedere aanvraag dossiermatig wordt onderzocht zodat als de vergunning verleend wordt ze de nodige bijzondere voorwaarden omvat. Die kunnen, zoals gezegd, de emissiegrenswaarden verder verscherpen of aanvullen, dit om verontreiniging te vermijden waarbij ondermeer rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden en milieukwaliteitsnormen.[168] Er is dus in enige mate sprake van een casusspecifieke beoordeling, die in hoge mate wordt beïnvloed door de in VLAREM II vastgestelde milieuvoorwaarden. Echter, het is onduidelijk of en hoe de BBT precies vertaald zijn in de VLAREM-II voorwaarden.[169] Terzake de doorwerking van de BREFs wordt in Vlaanderen gekozen voor een vastlegging in VLAREM II van de door de Commissie gepubliceerde informatie ingevolge art. 16.

---

[166] http://www.emis.vito.be/navigator/Scripts/item.asp?id_boek=1093&volgnr=1&id_inhoud=312&AddInfo=False

[167] Expert interview.

[168] Zie de in voetnoot 161 genoemde rapportage, p. 14.

[169] Expert-interview.

tweede lid, van de IPPC-richtlijn. Art. 43 bis van VLAREM II schrijft voor dat naast andere punten speciaal in aanmerking moeten worden genomen de milieuvoorwaarden vastgesteld door titel II van het VLAREM, die inzonderheid de krachtens artikel 16, lid 2, van de IPPC-richtlijn door de Europese Commissie, of door internationale organisaties bekendgemaakte informatie omvat.

In de Vlaamse wetgeving is vastgelegd, dat indien een inrichting handelt conform VLAREM II en de milieuvergunning, vermoed wordt dat het bedrijf conform de beste beschikbare technieken handelt.[170] Deze bepaling wordt bekritiseerd door Lavrijsen en Larmuseau. Zij stellen dat niet is bepaald dat de Vlaamse regering bij het opstellen van de voorwaarden van VLAREM II verplicht is BBT als uitgangspunt te nemen. [171]

Ten behoeve van de uitvoering is in 1995 de *Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO)* opgericht. Het doel van dit instituut is om kennis te verzamelen en uit te wisselen inzake de milieutechnologie en specifiek voor BBT.[172]
Vooralsnog is geen specifieke rechtspraak bekend omtrent de interpretatie van BBT gelet op specifieke lokale omstandigheden van een inrichting.

3.6 BEROEP TEGEN LUXEMBURG INZAKE DE IMPLEMENTATIE VAN BBT

Op 1 juni 2007 is door de Europese Commissie beroep ingesteld tegen het Groothertogdom Luxemburg vanwege onder meer de niet correcte implementatie van de IPPC-richtlijn, met name ook met betrekking tot het begrip beste beschikbare techniek. De Luxemburgse wetgever heeft in de implementatiewet ("Loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés") de in de IPPC-richtlijn opgenomen definitie van BBT precies overgenomen. Echter, in het artikel waarin de vergunningsbevoegdheid wordt omschreven staat vermeld dat voorschrijven van BBT niet zou mogen betekenen dat dit excessieve kosten met zich mee zouden brengen:

> *"Les autorisations fixent les conditions d'aménagement et d'exploitation qui sont jugées nécessaires pour la protection des intérêts (…), en tenant compte des meilleures techniques disponibles, don't l'applicabilité et la disponibilité n'entrainent pas de coûts excessifs".*

Het lijkt erop dat de Luxemburgse wetgever expliciet heeft willen bepalen dat het interpreteren van het BBT-criterium dusdanig moet gebeuren dat buitensporige kosten vermeden moeten worden. Het is niet onmogelijk, maar nu niet verder onderzocht, dat de wetgever hier vooral individuele situaties op het oog heeft gehad: bij een afweging voor een vergunning in een concrete situatie zou de algemeen als BBT aanvaarde techniek niet hoeven te worden gevolgd, omdat dat in de specifieke situatie onevenredig zou zijn.

[170] VLAREM II, art. 4.1.2.1 § 2.

[171] Lavrijsen en Larmuseau, a.w., p. 53 en p. 67.

[172] http://www.emis.vito.be.

De Commissie verwijt Luxemburg dat deze aanvulling met het criterium 'excessieve kosten' ten onrechte is opgenomen. Op basis van de richtlijn kunnen niet in algemene zin technieken met excessieve worden uitgesloten; dit wordt als volgt verwoord:

> *"Als beste beschikbare technieken gelden volgens de richtlijn namelijk weliswaar technieken die op zodanige schaal zijn ontwikkeld dat zij economisch en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast, maar op basis van de richtlijn kunnen niet systematisch de technieken worden uitgesloten waarvan de toepasselijkheid en de beschikbaarheid overdreven kosten bij verwijzing naar ondernemingen van dezelfde sector of van een soortgelijke middelgrote en economisch gezonde sector zouden meebrengen."*

Dergelijke preciseringen gaan volgens de Commissie verder dan hetgeen de richtlijn voorziet. Inderdaad voorziet de richtlijn niet in een aanvullend criterium van excessieve kosten. Wellicht kan worden gesteld dat met behulp van het algemeen geldend beginsel van evenredigheid altijd de scherpe kanten van de toepassing van BBT in een specifiek geval zouden kunnen worden afgevijld. Het zal in dat opzicht interessant zijn of het Hof in deze hieraan een overweging zal wijden. [173]

3.7 CONCLUDEREND

3.7.1 DE VERGELIJKING

De implementatie van de IPPC-richtlijn in Engeland is in vergelijking met België (Vlaanderen) en Duitsland uniek vanwege de aandacht in wetgeving en met name vervolgens in beleid voor de proportionele benadering en de weging van casusspecifieke factoren. De toepassing van de beste beschikbare techniek heeft ook in Engeland een uniformerende werking, maar in het kader van de vergunningverlening moet nog een op de casus toegesneden beslissing worden gevormd, met een kosten-baten afweging. De initiatiefnemer dient daarbij in de vergunningaanvraag verschillende opties uit te werken. Het is niet uitgesloten dat in specifieke situaties, gelet op de omstandigheden, een minder vergaande techniek wordt toegepast. Bovendien wordt gesteld dat er sprake is van 'inexact science': er is geen volledig sluitend pakket van heldere algemeen toepasbare technologische standaarden te geven, er zullen afwegingen moeten worden gemaakt.

Voorts is interessant de wijze waarop in Engeland wordt omgegaan met de situatie dat een milieukwaliteitseis is of dreigt te worden overschreden. Gewezen wordt op de noodzaak om de last niet bij het laatste bedrijf te leggen, maar te zoeken naar een evenredige verdeling van de inspanningen over de bronnen in het betreffende gebied.

Ook in Vlaanderen is sprake van een casusspecifieke beoordeling, en kunnen c.q. moeten bijzondere milieuvoorwaarden worden geformuleerd bij

[173] Daarnaast is er een beroep ingesteld tegen het Koninkrijk België, gericht op de implementatie in het Waalse Gewest en in het Brussels Hoodstedelijk Gewest (Zaak C-271/07). Vanwege de beperkte omvang van dit onderzoek en de brede beroepsgronden is deze zaak verder niet behandeld.

vergunningverlening. Echter, deze mogen niet minder streng zijn dan de wettelijk vastgelegde algemene milieuvoorwaarden. De in VLAREM II opgenomen algemene milieuvoorwaarden hebben de bedoeling om de beste beschikbare techniek weer te geven. Een duidelijke taakopdracht voor de VLAREM-regelgever om de beste beschikbare techniek als zodanig ten grondslag te leggen aan de in VLAREM II te stellen algemene milieuvoorwaarden ontbreekt evenwel.

In Duitsland is weinig ruimte voor een casusspecifieke afweging. Rechtszekerheid weegt zwaarder dan evenredigheid: bedrijven – en derden-belanghebbenden – kunnen als het ware uitgaan van de algemene beleidsregels, die toegepast worden bij vergunningverlening. De gekozen implementatie is aan kritiek onderhevig: met name wordt de vraag gesteld hoe een integrale afweging werkelijk kan worden gemaakt als de concrete omstandigheden, zoals genoemd in artikel 9(4) IPPC-richtlijn, niet nadrukkelijk worden meegenomen in het vergunningbesluit.

3.7.2 AANDACHTSPUNT VOOR NEDERLAND

In Nederland ligt een zwaar accent op het criterium van de beste beschikbare technieken, zoals beschreven in de BREFs. De in artikel 9(4) IPPC-richtlijn genoemde specifieke factoren hebben voorts mogelijk een te licht gewicht gekregen in de Wet milieubeheer. De verplichting tot integrale afweging is in de Wet milieubeheer niet gekoppeld aan de afweging inzake de BBT. Ook bij de implementatie van bijlage IV van de IPPC-richtlijn is gekozen voor een sterkere rol voor de BREFs in vergelijking met de andere in bijlage IV genoemde criteria. Ook dit lijkt te illustreren hoe veel belang wordt gehecht aan toepassing van de technologische algemene criteria. De vraag is evenwel of deze benadering wel volledig in lijn is met IPPC-richtlijn. Bovendien dringt zich de vraag op of deze benadering optimaal is.

Het grote gevaar bij casusspecifieke afwegingen is echter dat het milieubelang mogelijk onvoldoende wordt behartigd in relatie tot het regionale economische belang. Immers, indien een decentrale autoriteit naar beneden toe mag afwijken van de met de BREFs overeenkomende BBT (soepeler zijn), kan het aantrekkelijk zijn om dat te doen ter stimulering van de vestiging van een bedrijf. Uiteraard vormen de milieukwaliteitseisen hierbij minimumeisen. Maar indien een milieukwaliteitseis niet wordt overschreden, zou er neiging kunnen bestaan om de eisen voor een bedrijf niet te zwaar aan te zetten. Er zou een oplossing moeten worden gevonden voor het beheersen van deze mogelijke trend. Hier kan worden gedacht aan de verplichting dat een naar beneden toe afwijken van de met de BREFs overeenkomende BBT expliciet moet worden gemotiveerd. Voorstelbaar is bovendien om in het geval van het naar beneden toe afwijken van een in een BREF opgenomen BBT een extra bestuurlijke afweging op hoger niveau in te lassen (een toestemming of een advies), of een specifiek deskundigenadvies. In feite bestaat in Vlaanderen al een beslissingsbevoegdheid voor het afwijken van de wettelijk vastgelegde milieuvoorwaarden; echter, deze bevoegdheid ziet niet op een naar beneden afwijken van BBT.

HOOFDSTUK 4 Toepassing van de IPPC-richtlijn in de praktijk van de Nederlandse vergunningverlening

4.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk richt zich op het in kaart brengen van de belangrijkste knelpunten die vergunningverleners en bedrijven ervaren bij de toepassing van het beoordelingskader van de huidige IPPC-richtlijn. Met name is onderzocht hoe het begrip BBT wordt ingevuld en welke rol de BREFs daarbij spelen. Tevens is aandacht besteed aan de vraag in hoeverre er in de praktijk invulling wordt gegeven aan de verplichting om ook de technische kenmerken en geografische ligging van de installatie, alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden in acht te nemen.

De informatie waarop dit hoofdstuk is gebaseerd is voor een belangrijk deel afkomstig uit de gegevens die vergaard zijn voor het Inspectie-onderzoek (VI/IVW, 2007) en uit de workshop 'Hoe gaan we om met BREFs', die werd georganiseerd door VROM en plaatsvond op 9 maart 2007 in Utrecht. Daarnaast zijn in augustus 2007 enkele telefonische interviews gehouden met medewerkers van vergunningverlenende instanties (twee provincies, een gemeente en een waterschap) en een brancheorganisatie. Via VNO-NCW is aanvullende informatie verkregen vanuit een aantal bedrijven en een andere brancheorganisatie.

4.2 DE BREFS

4.2.1 REIKWIJDTE EN INHOUD VAN DE BREFS

Van de 33 geplande BREFs waren er in augustus 2007 31 officieel vastgesteld. Hoewel de opzet en indeling van alle BREFs in principe dezelfde is, zijn er grote inhoudelijke verschillen tussen de diverse BREFs. Die zijn vaak terug te voeren op het totstandkomingsproces. De inhoud van een BREF wordt in aanzienlijke mate bepaald door de auteurs, de samenstelling van de technische werkgroep (TWG) en de geraadpleegde partijen, waarbij de mate van consensus een belangrijke rol speelt.

In veel BREFs lijkt de nadruk vooral op luchtemissies te liggen. In sommige gevallen ontbreken bepaalde relevante milieuaspecten of is er nauwelijks aandacht voor (zoals afval en energie-efficiëntie). Daarnaast komt het voor dat BREFs bepaalde elementen van een industriële activiteit buiten beschouwing laten. Zo

gaat het BREF voor de intensieve veehouderij bijvoorbeeld voorbij aan de preventie van waterverontreiniging en besteedt het BREF voor de cement- en kalkindustrie geen aandacht aan de bijstook van afval in de cementproductie.

In sommige gevallen dekt het BREF niet alle activiteiten die onder een bepaalde categorie van Bijlage I van de IPPC-richtlijn vallen. Zo besteedt de BREF voor de intensieve pluimvee- en varkenshouderij bijvoorbeeld geen specifieke aandacht aan bedrijven waar ouderdieren voor vleeskuikens of opfokhennen worden gehouden. Soms gaat een BREF uit van het gebruik van bepaalde grond- of brandstoffen, terwijl in de praktijk andere worden gebruikt.[174] Ook komt het voor dat een productieproces zeer specifiek is en derhalve niet past binnen de standaardprocessen zoals die door BREFs worden beschreven. In zulke gevallen kan het bevoegd gezag dus geen gebruik maken van een BREF om de BBT vast te stellen.

4.2.2 BRUIKBAARHEID EN TOEGANKELIJKHEID

Om een BREF als hulpmiddel te kunnen gebruiken, zal het bevoegd gezag in de eerste plaats moeten weten welk(e) BREF(s) in een bepaalde situatie van toepassing is (zijn). Dit is niet altijd evident. Bovendien kan er met name bij complexe inrichtingen sprake zijn van meerdere relevante BREFs.

De BREFs zijn omvangrijke en veelal ingewikkelde documenten, waarvan de hoofdtekst uitsluitend in het Engels beschikbaar is. Klachten over de omvang en slechte toegankelijkheid van de BREFs zijn vrijwel overal in de IPPC-praktijk te beluisteren. Zowel voor de vergunningaanvrager als voor het bevoegde gezag kan het een zeer tijdrovende bezigheid zijn om de relevante informatie uit een BREF te destilleren en om de juiste vertaling van (technische) Engelse termen te vinden. Soms moet zelfs een technisch vertaalbureau worden ingeschakeld, of is een adequate vertaling niet eens mogelijk.[175] Het (ad hoc) vertalen van BREF-hoofdstukken kost extra tijd, veroorzaakt nieuwe onduidelijkheid en leidt tot irritatie. De Nederlandstalige samenvatting biedt meestal geen soelaas, omdat hierin alleen de hoofdlijnen van het BREF staan.[176] Ook de oplegnotities worden soms als niet toereikend gezien om op een efficiënte manier wegwijs te worden in het BREF-woud.[177]

Problemen met de bruikbaarheid van BREFs lijken zich vooral voor te doen in middelgrote en kleine gemeenten, met name als zich daar slechts een of enkele inrichtingen bevinden die onder een bepaald (ingewikkeld) BREF vallen. De tijd en

---

[174] Zo geeft het BREF Ferro-metaalbewerking waarden voor NO_x-emissies die te bereiken zijn met een de-NOx-installatie als de walserij met aardgas wordt gestookt, terwijl dit bij Corus met cokesovengas gebeurt.

[175] Een voorbeeld: het Engels kent geen onderscheid tussen 'vloeistofkerend' en 'vloeistofdicht', terwijl dit onderscheid bij de vergunningverlening wel van belang kan zijn.

[176] De samenvattingen stellen trouwens ook expliciet dat het niet de bedoeling is dat bij de besluitvorming over BBT de samenvatting wordt gebruikt in plaats van de volledige tekst.

[177] Zo blijkt het onduidelijk te zijn of golfkartonfabrieken altijd onder de *pulp and paper industry* BREF vallen.

moeite die besteed moeten worden om met het BREF uit de voeten te kunnen is dan vaak onevenredig groot.
Vergunningverleners bij provincies zijn meestal gespecialiseerd in enkele sectoren. Zij ontwikkelen de praktische toepassing van het IPPC-toetsingskader in informeel overleg met ambtenaren uit andere provincies. Ook grote bedrijven hebben over het algemeen relatief weinig moeite met de bruikbaarheid van BREFs.

De kwaliteit van de BREFs blijkt sterk uiteen te lopen. In enkele gevallen is volgens het bevoegd gezag het BREF niet voldoende uitgewerkt om als een scherp toetsingskader te kunnen dienen. Dit leidt soms tot interpretatieverschillen. Vanuit het bedrijfsleven wordt opgemerkt dat sommige BREFs ook slordigheden bevatten.

De 'vertaling' van emissiegrenswaarden in een BREF naar vergunningvoorwaarden levert soms problemen op. Zo worden soms emissiegrenswaarden uit een BREF overgenomen in de vergunning zonder dat goed nagegaan is of toepassing van de techniek waarmee deze grenswaarden bereikt kunnen worden in het betreffende geval wel mogelijk is. Verder is niet altijd duidelijk op welke tijdseenheid de grenswaarde betrekking heeft. Ook komt het voor dat er in het BREF grenswaarden worden genoemd die bijvoorbeeld niet haalbaar zijn tijdens de opstartfase van een proces. In sommige gevallen blijken de leveranciers van emissiebeperkende technologie niet bereid te zijn om te garanderen dat de door hen geleverde installaties aan de BREF-grenswaarden voldoen.[178]

Een ander probleem met de bruikbaarheid van BREFs was dat de meeste pas in een laat stadium beschikbaar kwamen. In bepaalde gevallen heeft het bevoegd gezag afgewacht tot de definitieve versie van het BREF was vastgesteld. Men wilde geen maatregelen uit de conceptversie van het BREF opnemen, om te voorkomen dat een bedrijf op onnodig hoge kosten gejaagd zou worden als die maatregelen uiteindelijk toch niet in de definitieve versie terecht zouden komen.

Met betrekking tot de 'horizontale' BREFs kwam uit het Inspectie-onderzoek naar voren dat deze door sommige vergunningverleners als 'vaag' of moeilijk toepasbaar worden ervaren. Deze indruk werd in de telefonische interviews bevestigd. Ook is niet altijd duidelijk hoe de relatie tussen de 'horizontale' en de 'verticale' BREFs ligt, bijvoorbeeld welk BREF prioriteit heeft als ze elkaar tegenspreken.[179] Vanuit het bedrijfsleven werd opgemerkt dat er soms toetsing aan andere (horizontale) BREFs wordt vereist (in dit geval het BREF Op- en overslag

[178] Een voorbeeld hiervan zijn de NO_x-emissie-eisen voor ethyleenkrakers. Het is niet duidelijk hoe deze eisen in het BREF gekomen zijn terwijl het bedrijfsleven ze als onhaalbaar beschouwt; dit zou nader onderzoek vergen. Feit is wel dat de Europese brancheorganisatie CEFIC bij de totstandkoming van dit BREF betrokken is geweest.

[179] Een van de door ons geïnterviewden noemde als voorbeeld van zo'n situatie dat de BREF voor de organische fijnchemie naverbranding van organische afvalstoffen verplicht stelt, terwijl de BREF voor afvalwater en rookgassen naverbranding alleen als optie in bepaalde gevallen noemt. Overigens moet worden opgemerkt dat de Regeling aanwijzing BBT-documenten per activiteit een onderscheid maakt tussen 'primair relevante' en 'aanvullende' BREF-documenten; uit deze benamingen zou een zekere prioriteitsrangorde kunnen worden afgeleid.

bulkgoederen) terwijl het verticale BREF (in dit geval het BREF Smederijen en gieterijen) al voldoende handvatten biedt met betrekking tot de desbetreffende activiteit.

De werkboeken die door de Facilitaire Organisatie Industrie (FO-Industrie) zijn opgesteld in het kader van het doelgroepbeleid, worden als bruikbaarder ervaren dan de BREFs. Op het moment dat deze werkboeken worden geactualiseerd worden relevante technieken uit de BREFs hierin verwerkt. Echter, deze werkboeken bestaan slechts voor een beperkt aantal bedrijfstakken[180] en het is onzeker of ze geactualiseerd zullen blijven worden bij de voorziene veranderingen in het doelgroepbeleid, zoals het aflopen van de convenanten en de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit.

Een ander als nuttig ervaren hulpmiddel zijn de checklists die door de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) zijn ontwikkeld om de vergunningverlener te assisteren bij het uitvoeren van een BBT-toets.[181] De VITO-checklists voorzien met name in de behoefte die er blijkt te bestaan aan een instrument om snel een onderscheid te kunnen maken tussen relevante aspecten en niet-relevante of triviale zaken. De indruk bestaat namelijk dat de grote omvang van de BREFs mede een gevolg is van het feit dat er veel dingen in staan die voor een 'normaal' bedrijf (in ieder geval in de Nederlandse situatie) als vanzelfsprekend kunnen worden beschouwd ('good housekeeping').

Sommige van de hulpmiddelen die Infomil aanbiedt, zoals het IPPC-stappenplan en de BBT-zoekmachine, worden door de in dit onderzoek geïnterviewden niet gebruikt. Als redenen werden genoemd:

- De zoekmachine is niet compleet, en bevat bijvoorbeeld geen maatregelen voor de papierindustrie. In de zoekmachine staat overigens duidelijk vermeld welke BREFs wel en welke niet zijn opgenomen.
- De zoekmachine geeft mogelijkheden aan, en doet geen eenduidige aanbevelingen. Dit is in de geest van de IPPC-Richtlijn, waar de vergunningverlener de uiteindelijke, integrale afweging maakt. Om redenen van eenduidigheid gebruikt een van de respondenten de website van VITO.
- Generieke zoekmachines hebben maar een beperkt nut. Veel bedrijven hebben specifieke kenmerken, die om aparte afweging vragen.
- De zoekmachine kwam laat beschikbaar, toen het proces van IPPC-proof maken van vergunningen al gaande was.[182]

---

[180] Textiel- en tapijtindustrie; grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen; metaal - en elektrotechnische industrie; betonmortel- en betonproductenindustrie; rubber- en kunststofverwerkende industrie; en vleesindustrie. Zie http://www.fo-industrie.nl.

[181] De InfoMil-website geeft een link naar deze checklists, maar tekent daar wel bij aan dat ze niet bedoeld zijn ter vervanging van de officiële BREF-teksten.

[182] Van de kant van InfoMil wordt hierbij aangetekend dat BREFs pas aan de maatregelzoeker kunnen worden toegevoegd als deze definitief zijn vastgesteld, hetgeen pas in een laat stadium is gebeurd.

Ook vanuit het bedrijfsleven zelf zijn initiatieven ondernomen om het werken met BREFs te vergemakkelijken. Zo is voor de zuivelindustrie een informatiedocument opgesteld waarmee kan worden nagegaan in hoeverre een bedrijf voldoet aan de BBT zoals beschreven in de BREFs (Friesland Foods, 2006). Ook sommige brancheorganisaties hebben voor hun leden standaardtoetsen ontwikkeld om te checken of ze 'IPPC-proof' zijn. De in het kader van dit onderzoek geïnterviewde brancheorganisatie heeft, samen met een provincie, gewerkt aan een IPPC-*checklist* voor vergunningen. Toen die checklist medio 2006 gereed was, heeft slechts een provincie er van gebruik gemaakt. Volgens de brancheorganisatie is het nadeel van een checklist is dat die afbreuk doet aan de integrale afweging volgens IPPC. Daarnaast zijn er pogingen om een *top-10* van kernvoorschriften per sector te maken. Nadeel van korte lijstjes is echter dat ze niet compleet zijn, waardoor niet te garanderen is dat een vergunning IPPC-proof wordt.

Een van de manieren die wel worden genoemd om te komen tot 'gebruikersvriendelijkere' BREFs is een actieve deelname van de kant van vergunningverleners aan het 'Sevilla-proces'.

4.2.3 BREFS EN INTEGRALE AFWEGING

Een integrale benadering van de diverse milieuaspecten die met een bepaalde activiteit verbonden (kunnen) zijn vormt de kern van de IPPC-richtlijn. Deze benadering is derhalve ook in de BREFs terug te vinden. Toch ligt, zoals reeds opgemerkt in § 4.2.1, in veel BREFs de nadruk vooral op luchtemissies en is er voor bepaalde milieuaspecten weinig of geen aandacht. Met andere woorden, het hanteren van een BREF biedt op zichzelf nog geen garantie dat alle relevante elementen op een complete en evenwichtige wijze worden meegenomen.

Het afwegen van de verschillende milieuaspecten is primair een taak voor de vergunningverlener, die immers rekening kan (en moet) houden met de technische kenmerken en geografische ligging van de installatie, alsmede met de plaatselijke milieuomstandigheden. Een BREF kan dan ook verschillende technieken als BBT aanwijzen, waarbij de keuze tussen die technieken zal afhangen van het resultaat van de afweging. Een voorbeeld is het BREF voor de behandeling en het beheer van afvalwater en rookgassen in de chemische sector, dat zowel droge als natte rookgasreinigingstechnieken als mogelijke BBT noemt. Natte wassers leiden tot lagere luchtemissies, maar leveren wel meer verontreinigd afvalwater op.

Een ander voorbeeld (genoemd in VI/IVW, 2007, p. 18) zijn luchtwassers in de intensieve veehouderij. Deze zijn in het desbetreffende BREF niet als BBT aangemerkt. Het te behalen milieuvoordeel wat betreft de ammoniakemissie is groter dan dat van de stalsystemen die in het BREF als BBT zijn aangemerkt, maar het energiegebruik is erg hoog en er ontstaat een extra afvalwaterstroom. Met een goede afweging van deze aspecten zijn luchtwassers (ook volgens de jurisprudentie) toch als BBT aan te merken, maar in de praktijk wordt deze afweging in de vergunningbesluiten vrijwel niet gemaakt.

Het is ook de vraag of vergunningverleners wel altijd in staat zijn om dit soort afwegingen te maken.[183] Een nieuw hulpmiddel hierbij zou het in 2006 verschenen BREF voor economische en cross-media effecten (ECME) kunnen zijn. Uit de gehouden interviews blijkt hier echter (nog) nauwelijks gebruik van te worden gemaakt. Volgens een van de respondenten voegen bedrijven de zin 'getoetst aan de ECME BREF' toe aan hun aanvraag, zonder dat er een economische analyse is bijgevoegd. Enkele vergunningverleners merkten op dat bedrijven geen behoefte hebben aan een aparte discussie over economische haalbaarheid van het totale maatregelpakket. Dit is volgens hen niet verwonderlijk, omdat de economische afweging al bij het opstellen van het BREF is gemaakt. Echter, uit reacties van bedrijven blijkt dat zij doorgaans vinden dat in concrete situaties alsnog naar de economische haalbaarheid van een emissiereducerende techniek gekeken moet worden.

Een van de provinciale vergunningverleners zei dat de ECME BREF uit de kast wordt gehaald als provincie en bedrijf een conflict hebben, dat met de normale onderhandelingen niet is op te lossen. De geïnterviewde gemeenteambtenaar stelde geen expertise in huis te hebben om economische argumenten te kunnen beoordelen.

De gemeente noemde ook een slechte ervaring met de ECME BREF. Bij het voorschrijven van een naverbrander voor verwijdering van VOS zocht de ambtenaar het antwoord op de vraag, waar het omslagpunt is tussen afname van VOS-emissies en stijgend energiegebruik bij afnemende VOS-gehalten. Het BREF geeft op deze vraag geen antwoord.

Ook vanuit het bedrijfsleven worden voorbeelden genoemd van problemen bij het afwegen van verschillende milieuaspecten (zoals end-of-pipe maatregelen die extra energie kosten, of vermindering van stikstof in afvalwater met als gevolg een hogere NO_x-emissie naar lucht). De IPPC-richtlijn is zelf overigens ook niet helder in het gewicht dat aan diverse milieufactoren gegeven moet worden (zie hoofdstuk 2). Ook doen zich complicaties voor bij het afwegen van milieumaatregelen tegen bijvoorbeeld veiligheidsaspecten. Verscheidene bedrijven stellen dat de integrale afweging in de praktijk niet goed uit de verf komt en dat er gefocust wordt op afzonderlijke maatregelen of milieuaspecten.

4.2.4 BANDBREEDTES EN 'SPLIT VIEWS'

In een BREF staan vaak verschillende technieken genoemd die als BBT voor het reduceren van een bepaalde emissie beschouwd kunnen worden. Tevens kan het emissieniveau of de mate van emissiereductie die met een bepaalde techniek kan worden gerealiseerd variëren, afhankelijk van de omstandigheden. Ook bevat een BREF dikwijls 'split views', als gevolg van het uitblijven van consensus tussen de lidstaten over wat als BBT kan worden gezien.

[183] In Nederland is de situatie extra complex door de vereiste coördinatie tussen Wm- en Wvo-vergunningverlening.

Als gevolg hiervan is er vaak sprake van een bandbreedte van emissie-eisen die op basis van het BREF gesteld kunnen worden. Vergunningverleners dienen binnen deze bandbreedte een gemotiveerde keuze te maken, maar bezitten niet altijd de deskundigheid om dit te doen. Er is derhalve behoefte aan een leidraad op dit punt, die bijvoorbeeld in de oplegnotitie zou kunnen worden opgenomen.

Overigens wordt het bestaan van grote bandbreedtes over het algemeen als onwenselijk beschouwd, omdat daardoor het beoogde 'level playing field' teniet wordt gedaan. Echter, over de noodzaak of het nut van het uitgangspunt dat overal (vrijwel) gelijke eisen voor alle bedrijven zouden moeten gelden wordt in de Engelstalige literatuur van mening verschild (zie hoofdstuk 2).

Vanuit het bedrijfsleven wordt opgemerkt dat vergunningverleners soms 'selectief winkelen' in de diverse technieken en emissie-eisen die in de BREFs voorkomen. Daarbij wordt niet altijd rekening gehouden met omstandigheden (zoals de samenhang tussen verschillende installaties en processen) die verhinderen dat grenswaarden worden gerealiseerd die volgens het BREF haalbaar zouden zijn voor de afzonderlijk beschouwde installaties en processen.

4.2.5 DE FUNCTIE VAN OPLEGNOTITIES

Aan de meeste BREFs zijn Nederlandse oplegnotities toegevoegd, die dienen als ondersteuning bij de praktische toepassing van de BREFs. In de praktijk is de toegevoegde waarde van deze oplegnotities niet altijd evident. De indruk bestaat dat ze vooralsnog weinig bijdragen aan het verhelderen, vereenvoudigen of hanteerbaarder maken van de BREFs voor de Nederlandse vergunningaanvragers en –verleners. Wel vormen ze een belangrijke bron van informatie over eventuele aanvullende eisen en hulpmiddelen voor het bepalen van BBT die (naast het BREF) een rol kunnen spelen.

4.2.6 DE STATUS VAN BREFS

Hoewel de BREFs bedoeld zijn als hulpmiddel bij de informatie-uitwisseling over BBT, is hun status in de praktijk een veel zwaardere geworden.[184] Zowel bedrijven als vergunningverleners kennen aan de BREFs veel gezag toe, waarbij soms de neiging bestaat om ervan uit te gaan dat aan de vereisten van de IPPC-richtlijn is voldaan als de emissie-eisen overeenkomen met die welke in het BREF vermeld staan. Ook in enkele uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State spelen de BREFs een belangrijke rol.[185]

In het Nederlandse bedrijfsleven wordt veel waarde aan de BREFs gehecht omdat deze zouden kunnen bijdragen aan een Europees 'level playing field' (met mogelijk concurrentievoordeel voor de technologisch meer geavanceerde bedrijven in landen als Nederland). Sommigen zouden het liefst zien dat alle BREFs een eenduidige uitkomst laten zien in termen van BBT en bijbehorende

[184] Het belang van de BREFs is in Nederland pas in een laat stadium ingezien. Aanvankelijk liepen alleen enkele technische experts warm voor de opstelling van BREFs en het gebruik ervan in de vergunningpraktijk. In het algemeen "liep men het liefst met een grote boog om de BREFs heen" (Teekens, 2005).

[185] Zie Jongma (2006).

emissiewaarden, dus zonder 'split views'. Verdergaande eisen dan BBT zouden in principe niet gesteld moeten worden. Zo betoogt Versfeld (2005) dat, als BBT niet voldoende is om een bepaalde milieukwaliteitsdoelstelling te realiseren, aanscherping van het BREF de aangewezen weg is, zodat een hele bedrijfstak aan strengere eisen moet voldoen en niet slechts één bedrijf. Hierbij wordt uit het oog verloren dat verschillen in geografische omstandigheden en in de bestaande milieukwaliteit juist kunnen nopen tot verschillen in emissie-eisen (zie § 4.5). Het opleggen van uniforme emissie-eisen aan alle bronnen binnen de EU zal doorgaans tot inefficiënte uitkomsten (in termen van maatschappelijke welvaart) leiden.

Niettegenstaande het grote gewicht dat de BREFs hebben gekregen kan het van belang zijn om te blijven benadrukken dat voor het bepalen van BBT niet volstaan kan worden met het doorworstelen van het BREF (hoe zwaar die taak op zich ook al is), maar dat een bredere blik vereist is. Gemotiveerd afwijken van het BREF kan nodig zijn.

4.3 HET BEPALEN VAN BBT IN DE PRAKTIJK

Zoals in hoofdstuk 2 al werd opgemerkt, zijn de BREFs slechts één van de twaalf overwegingen waarmee op grond van Bijlage IV van de IPPC-richtlijn rekening moet worden gehouden bij de bepaling van BBT. Daarnaast moet, eveneens op grond van Bijlage IV, ook nog rekening worden gehouden met de eventuele kosten en baten van een actie en met het voorzorgs- en preventiebeginsel.

Op Nederlands niveau zijn de elementen die moeten worden betrokken bij het bepalen van BBT vastgelegd in hoofdstuk 5a van het Ivb milieubeheer. In de Regeling aanwijzing BBT-documenten zijn naast de BREFs nog verscheidene andere documenten aangewezen waarmee het bevoegd gezag (voor zover van toepassing) rekening moet houden. Daartoe behoren ondermeer de al genoemde werkboeken van FO-Industrie, diverse uitgaven in de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen, de Leidraad afval- en emissiepreventie, de Circulaire energie in de milieuvergunning, de Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR), de Nederlandse richtlijn bodembescherming (NRB) en tal van documenten van de (voormalige) Commissie Integraal Waterbeheer (CIW). Voor een deel bevatten deze documenten aanvullingen op en nadere uitwerkingen van de BREFs, maar in sommige gevallen gaan ze ook verder dan het BREF.[186]

Uit de dossiers die in het kader van het Inspectie-onderzoek zijn bestudeerd blijkt dat het de vergunningverlener niet altijd duidelijk is in hoeverre de 'niet-BREF' BBT-documenten een rol dienen te spelen bij het vaststellen van de BBT. De reden hiervoor is onduidelijk; op het eerste gezicht laten het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb, artikel 5a.1, lid 2) en de Regeling aanwijzing BBT-documenten hierover geen misverstand bestaan. Wel is het

[186] Zo werd vanuit de DCMR opgemerkt dat de NeR strengere eisen voor stofemissies bevat dan het BREF Afvalverwerking. Volgens de Oplegnotitie bij dit BREF komen de grenswaarden echter overeen (5 tot 20 mg/m^3).

denkbaar dat er problemen rijzen als er tegenstrijdigheden staan in het BREF en de andere BBT-documenten.[187]

Veel vergunningverleners blijken moeite te hebben met de vraag hoe breed het begrip BBT geïnterpreteerd moet worden. Met name is niet helder in hoeverre, naast de puur technische zaken, ook gedragsmaatregelen en milieuzorg onderdeel van BBT vormen.

Hoewel BBT geacht wordt 'economisch haalbaar' te zijn, kan toepassing ervan forse investeringen en kosten voor de betrokken bedrijven impliceren. Deze hoge kosten werden in het Inspectie-onderzoek door verscheidene vergunningverleners genoemd als een van de knelpunten bij de IPPC-implementatie. Blijkbaar bestaat er dus de neiging om bij het bepalen van BBT mede rekening te houden met de financiële consequenties voor het individuele bedrijf, hoewel het de vraag is in hoeverre de IPPC-richtlijn hiervoor ruimte biedt. Volgens de Europese Commissie (2003, § 5.2) laat die slechts een economische haalbaarheidstoets op (Europees) sectoraal niveau toe. Wel lijkt het op grond van Bijlage IV, punt 7 en 8 van de richtlijn mogelijk om in individuele gevallen bij de bepaling van BBT rekening te houden met de ouderdom, levensduur en afschrijving van kapitaalgoederen. Voor nieuwe installaties kunnen dus andere technieken BBT zijn dan voor bestaande installaties. Ook kan BBT variëren met de bedrijfsgrootte.[188]

Een specifiek probleem dat zich zou kunnen voordoen bij het bepalen van BBT heeft te maken met de vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens. In het Inspectie-onderzoek wordt een geval vermeld waarin onduidelijk bleef of de productieprocessen aan BBT voldeden, omdat die processen wegens geheimhouding niet in de vergunningaanvraag beschreven waren. Het is echter de vraag of hier sprake is van een reëel probleem. Met het oog op zulke gevallen bestaan er procedures voor twee gelijktijdige aanvragen, een openbare en een vertrouwelijke versie. Deze procedure wordt volgens de door ons geïnterviewden overigens bijna niet toegepast. Vergunningverleners proberen bedrijven ervan af te houden om delen van de aanvraag vertrouwelijk te houden. Uiteindelijk kunnen vergunningverleners alle noodzakelijke gegevens achterhalen.

4.4 DE DOORWERKING VAN NIEUWE TECHNISCHE ONTWIKKELINGEN

Een nadeel van het 'technologievolgende' karakter van de IPPC- en BREF-benadering is dat er weinig prikkels van uitgaan om actief te zoeken naar nieuwe mogelijkheden voor een schonere en minder milieubelastende bedrijfsvoering. Zodra is vastgesteld dat een bedrijf aan de BBT voldoet kan er een neiging ontstaan om 'achterover te gaan leunen'.

Om te zorgen dat de BREFs de technische ontwikkeling blijven volgen, moeten ze in principe elke drie jaar geactualiseerd worden, maar die termijn wordt in de praktijk niet gehaald.[189] Zeker bij BREFs die al enkele jaren oud zijn is het dan ook

[187] Volgens Bröring (2007, p. 24) hebben BREF-documenten niet per definitie voorrang op andere BBT-documenten (door hem 'milieurichtlijnen' genoemd).

[188] Zie Jongma (2006), p. 347-348.

[189] De oudste BREFs (vastgesteld in 2001) worden momenteel herzien.

van belang dat de vergunningverlener op andere manieren op de hoogte blijft van de nieuwste ontwikkelingen. Hij moet immers bij de bepaling van BBT rekening houden met de vooruitgang van de techniek en de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis (Bijlage IV, punt 5 van de IPPC-richtlijn). Ook dient hij de vergunningsvoorwaarden te toetsen en zo nodig bij te stellen als belangrijke veranderingen in de BBT een significante beperking van de emissies zonder buitensporige kosten mogelijk maken (art. 13 van de IPPC-richtlijn).

In de praktijk van de vergunningverlening vormt het beschikbaar komen van nieuwe BBT (of van een nieuwe BREF) op zichzelf meestal niet de aanleiding om vergunningen te actualiseren. Wel voert een deel van de door ons geïnterviewden een periodieke toetsing van de vergunningen uit (met een frequentie variërend van jaarlijks tot een keer per 10 jaar), waarbij uiteraard ook wordt getoetst aan het dan geldende BREF. Anderen hanteren geen vast schema, maar actualiseren de vergunning als daar aanleiding voor is (de deadline van 30 oktober 2007 vormde zo'n aanleiding).

Over het algemeen zullen de meest geavanceerde technieken nog niet direct BBT zijn. Het begrip 'beschikbare' is immers (in art. 2, lid 11 van de IPPC-richtlijn) zodanig gedefinieerd dat de techniek economisch en technisch haalbaar moet kunnen worden toegepast in de betrokken industriële context, waarbij kosten en baten in aanmerking moeten worden genomen. Technieken die op grond daarvan (nog) als onhaalbaar of te duur worden aangemerkt zijn dus geen BBT.[190] Dat wil overigens niet zeggen dat de techniek zich in Europa al bewezen moet hebben. De Europese Commissie (2003, p. 16) stelt dat "de doorslag voor ondersteuning van een techniek als BBT 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."

Daarnaast kunnen er in bepaalde gevallen redenen zijn om verdergaande eisen te stellen dan BBT (zie § 4.5). Dit kan de inzet van meer geavanceerde technologie vergen, waardoor ook weer nieuwe ervaring met innovatieve technologie kan worden opgebouwd.

In de praktijk is het voor het bevoegd gezag niet eenvoudig om (bijvoorbeeld) aan te tonen dat de door een bedrijf voorgestelde techniek geen BBT is, omdat er elders (in Europa) een vergelijkbaar bedrijf is dat met succes een effectievere techniek gebruikt, zonder excessieve kosten. Als de door de aanvrager voorgestelde techniek in het BREF als BBT wordt aangemerkt en het door het bevoegd gezag beoogde alternatief niet, dan zal de bewijslast al gauw bij laatstgenoemde liggen. Uiteraard kan het bevoegd gezag daarbij wel ondersteund worden door bijvoorbeeld de aanbieder van de alternatieve technologie.

---

[190] Wel kunnen deze in het BREF worden genoemd als 'veelbelovende' technieken, die bij de herziening als eerste worden bekeken. Om een goed beeld te krijgen van de mogelijkheden en kosten van deze technieken kan het van belang zijn om de aanbieders ervan te betrekken bij het 'Sevilla-proces'. Momenteel lijken er nog geen sterke drijvende krachten te zijn die ervoor kunnen zorgen dat de 'veelbelovende technieken' bij de eerstvolgende BREF-herziening tot BBT promoveren.

Ook het bedrijfsleven lijkt de IPPC-richtlijn niet te zien als een instrument dat innovatie stimuleert. BREFs bevatten 'bewezen' technieken en de discussie gaat meestal over de vraag of een bepaalde techniek in een specifieke situatie toepasbaar is. Veel ruimte om aan te tonen dat met een innovatieve techniek hetzelfde of een beter resultaat bereikt kan worden is er niet. Anderzijds wordt erop gewezen dat de regelmatige herziening van de BREFs wel innovatiebevorderend werkt en dat het BBT-beginsel er in ieder geval voor zorgt dat de oudste en meest vervuilende technieken van het toneel verdwijnen.

Vooralsnog lijkt er geen eenduidige antwoord mogelijk op de vraag of de BBT-benadering innovatie stimuleert of juist afremt. Wel kan worden vastgesteld dat een frequente herziening van de BREFs essentieel is om het laatstgenoemde te voorkomen.[191] Tevens kunnen economische instrumenten, zoals heffingen of verhandelbare emissierechten, een krachtige stimulans vormen voor innovatie (zie bijvoorbeeld Jaffe *et al.*, 2002). Het potentieel van economische instrumenten kan echter niet ten volle worden benut wanneer bedrijven ook aan de IPPC-emissie-eisen moeten voldoen.[192]

4.5 HET BREDERE BEOORDELINGSKADER

BBT is niet het enige criterium waarmee rekening moet worden gehouden bij de vergunningverlening in het kader van de IPPC-richtlijn. Het bevoegd gezag moet ook de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie, alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden in acht nemen. Ook moet langeafstands- en grensoverschrijdende verontreiniging worden geminimaliseerd en een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel worden gewaarborgd (art. 9, lid 4 IPPC-richtijn). Tevens dient de vergunning maatregelen te bevatten voor andere dan normale bedrijfsomstandigheden (art. 9, lid 6) alsmede, 'zo nodig', voorschriften ter bescherming van bodem en grondwater en voor afvalbeheer (art. 9, lid 3). Daarnaast moeten extra voorwaarden worden gesteld als dat nodig is om aan milieukwaliteitsnormen te voldoen (art. 10).[193] Verder heeft het bevoegd gezag te maken met de algemene eisen van art.3. Die hebben (naast de toepassing van BBT) betrekking op het voorkomen van 'belangrijke verontreiniging', op afvalbeheer, doelmatig energiegebruik, het voorkomen van ongevallen en maatregelen bij de definitieve stopzetting van de activiteiten.

---

[191] Zie ook Jongma (2006), p. 350. In dit verband kan worden opgemerkt dat amtshalve wijziging van een vergunning een lastige procedure is. Het verbinden van een bepaalde termijn aan een vergunning zou wellicht een oplossing kunnen zijn.

[192] Dit wordt geïllustreerd door het sinds 2005 bestaande systeem van NO_x-handel in Nederland. De omvang van de handel blijft beperkt en de prijzen blijven laag, hetgeen mede kan worden toegeschreven aan het feit dat bedrijven sowieso aan NO_x-emissie-eisen moeten voldoen (zie Eindrapport voorevaluatie NO_x-emissiehandel, Van der Kolk Advies *et al.*, 2006). Bij de CO_2-handel is dit (in art. 9, lid 3 IPPC-richtlijn) ondervangen door aan installaties die onder het handelssysteem vallen geen CO_2-emissiegrenswaarden op te leggen.

[193] In de antwoorden die Nederland heeft gegeven op de vragen van de Commissie betreffende de tenuitvoerlegging van de IPPC-richtlijn over 2003-2005 staat overigens (bij vraag 9.2) dat er geen gevallen bekend zijn van situaties waarin de BBT ontoereikend zijn om te voldoen aan communautaire milieukwaliteitsnormen.

Uit het Inspectie-onderzoek (VI/IVW, 2007, p. 19-20) blijkt dat een beoordeling ten aanzien van energie, bodem, en afvalpreventie en afvalbeheer in vrijwel iedere onderzochte Wm-vergunning is opgenomen. Het onderwerp 'beperking van ongevallen' komt ook relatief vaak voor. Veel minder aandacht is er voor onderwerpen als 'bijzondere omstandigheden', het voorkomen van verontreiniging over lange afstand en doelmatig gebruik van grondstoffen. Het onderwerp 'definitieve bedrijfsbeëindiging' is meestal beperkt tot het uitvoeren van een eindbodemonderzoek en het saneren van door het bedrijf veroorzaakte bodemverontreiniging.

Uit de interviews die in het onderhavige onderzoek zijn gehouden, blijkt dat vergunningverleners zich bewust zijn van het belang van het bredere beoordelingskader. Mede door jurisprudentie is de aandacht gevestigd op het feit dat, naast BBT, lokale aspecten zoals luchtkwaliteit en hinder (geur, geluid en trillingen) een rol dienen te spelen bij de afweging.

4.6 DE RELATIE MET ANDERE BELEIDSINSTRUMENTEN

Naast de IPPC-richtlijn spelen diverse andere (Europese en nationale) beleidsinstrumenten een rol bij het bepalen van de milieueisen die aan onder de IPPC-richtlijn vallende bedrijven (kunnen) worden gesteld. In sommige gevallen levert dit fricties, knelpunten en/of afstemmingsproblemen op.

Zoals al in de vorige paragraaf naar voren kwam, behelst IPPC meer dan alleen BBT; er moet ook voldaan worden aan bijvoorbeeld milieukwaliteitseisen. Dit kan nopen tot strengere eisen dan BBT. In bepaalde gevallen zijn deze strengere eisen ook in regelgeving vastgelegd. Zo gaan bijvoorbeeld de eisen van het (nog niet in werking getreden) Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (Besluit huisvesting) in een aantal opzichten verder dan wat in het BREF als BBT wordt aangemerkt. Ook de regelgeving op het gebied van luchtkwaliteit kan nopen tot strengere voorschriften. Op zichzelf hoeft het bestaan van regels die dwingen tot verdergaande eisen dan BBT geen probleem te zijn voor de vergunningverlener. Wel komt het voor dat hij in onzekerheid verkeert over de implicaties van nieuwe regelgeving zolang niet duidelijk is of en wanneer die van kracht wordt. Dit heeft in diverse gevallen geleid tot het aannemen van een afwachtende houding.

Ook in andere EU- en nationale wetgeving worden brongerichte eisen gesteld, die niet altijd overeenkomen met de voor diezelfde bronnen geldende BREFs. Vanuit het bedrijfsleven werd een voorbeeld genoemd waarin het BREF het gebruik van een bepaalde stof aanbeveelt, terwijl diezelfde stof inmiddels op EU-niveau verboden is behoudens een zeer restrictieve derogatiemogelijkheid. In andere gevallen gaat het om sectorspecifieke eisen die juist minder ver gaan dan wat in de desbetreffende BREFs als BBT wordt aangemerkt. Voorbeelden hiervan zijn de richtlijnen (en bijbehorende Nederlandse implementatieregelgeving) betreffende de emissies van grote stookinstallaties (2001/80), afvalverbranding (2000/76) en het gebruik van oplosmiddelen (1999/13). Voor de vergunningverlener levert dat een probleem op: enerzijds mag hij op grond van de Nederlandse wetgeving niet afwijken van algemene regels (zoals het Besluit emissie-eisen stookinstallaties en het Besluit verbranden afvalstoffen); anderzijds dient hij de emissie-eisen te

baseren op de (verdergaande) BBT. In het kader van de herziening van de IPPC-richtlijn wordt overigens wel gestreefd naar een betere stroomlijning tussen de IPPC- en andere brongerichte eisen.

Fricties tussen IPPC en andere instrumenten doen zich ook voor waar het bijvoorbeeld gaat om de inzet van verhandelbare emissierechten (inclusief het 'intern salderen' van ammoniakemissies in de intensieve veehouderij), milieuzorg en 'vergunningen op hoofdzaken'. Deze instrumenten kunnen aan effectiviteit en efficiëntie inboeten als daarnaast de IPPC-eisen onverkort blijven gelden.[194] Ook deze kwestie komt aan de orde bij de lopende herziening van de IPPC-richtlijn.

[194] Zie bijvoorbeeld het eerdergenoemde Eindrapport voorevaluatie NO_x-emissiehandel (Van der Kolk Advies *et al.*, 2006), alsmede Entec *et al.* (2006).

HOOFDSTUK 5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 CONCLUSIES

5.1.1 HET SPANNINGSVELD TUSSEN BRONGERICHTE EN EFFECTGERICHTE EISEN

Binnen het Europese milieubeleid bestaat al sinds jaar en dag een gespannen relatie tussen enerzijds een brongerichte benadering, die ondermeer gebruik maakt van (uniforme) emissie-eisen voor (gelijksoortige) bronnen in de hele EU, en anderzijds een effectgerichte benadering, waarin (geharmoniseerde) milieukwaliteitseisen voorop staan. De eerstgenoemde benadering sluit het meest aan bij de oorspronkelijke economische doelstellingen waarop het EU-milieubeleid was geënt (het wegnemen van handelsbarrières en verschillen in concurrentievoorwaarden; het creëren van een 'level playing field'), maar ook bij het in art. 174, lid 2 van het EG-verdrag neergelegde beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden. In de effectgerichte benadering, die vooral door het Verenigd Koninkrijk werd (en wordt) gepropageerd, ligt het accent meer op de eerste doelstelling van het EU-milieubeleid: behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu (art. 174, lid 1 EG-verdrag).

In de IPPC-richtlijn is duidelijk geprobeerd een compromis te vinden tussen beide invalshoeken. Daarbij laat de richtlijn op tal van punten veel ruimte voor interpretatie. Deze ruimte zou mogelijk verkleind kunnen worden door een richtinggevende uitspraak van het Europese Hof van Justitie naar aanleiding van een prejudiciële vraag of een beroep door de Commissie.

Intussen kunnen lidstaten hun eigen positie kiezen in het genoemde spanningsveld. Duitsland zit daarbij duidelijk aan de kant van de uniforme brongerichte eisen en het Verenigd Koninkrijk aan de kant van flexibiliteit, proportionaliteit en weging van casusspecifieke factoren. Nederland lijkt (evenals Vlaanderen) voor een tussenpositie te hebben gekozen, maar dan wel aan de 'Duitse' kant van het spectrum: er wordt in ons land veel gewicht toegekend aan uniformering door middel van BREFs en BBT (als minimumeis) en er is minder aandacht voor casusspecifieke factoren.

De BBT-benadering heeft als voordeel dat er een zekere harmonisatie van brongerichte eisen (en dus van concurrentievoorwaarden) in de EU optreedt. Dit voordeel heeft echter een prijs, want het impliceert een keuze voor een relatief inefficiënte vorm van regulering. Emissiegrenzen op basis van BBT zijn een typisch 'command-and-control' instrument, dat de mogelijkheden voor integrale afweging (ook in relatie tot andere bronnen) inperkt, weinig ruimte laat voor toepassing van andere (bijvoorbeeld economische) instrumenten en weinig prikkels tot innovatie bevat.

5.1.2 BBT EN BREFS ALS 'HARDE' EISEN VERSUS EEN FLEXIBELE, CASUSSPECIFIEKE BENADERING

In de Nederlandse jurisprudentie spelen de BREFs een belangrijke rol, waardoor in feite een 'algemene-regels-achtige' benadering ontstaat (met echter ingewikkelde toepassingsvragen). Gesteld kan worden dat in Nederland verstarring dreigt door de te sterke focus (door wetgever en rechtspraak) op BBT als minimumeis, en de BREFs.

Een casusspecifieke benadering kan het voordeel hebben dat (1) een beter op de milieu-omstandigheden geënte oplossing wordt gevonden, en (2) de proportionaliteit van de maatregelen beter gewaarborgd kan worden.

De Wet milieubeheer gaat uit van een minimumeis in de vorm van de beste beschikbare techniek, en dit wordt ook aangehouden in de jurisprudentie.[195] Daarbij wordt bij de invulling van het begrip BBT sterk geleund op de BREFs. Momenteel is niet duidelijk welke invulling het Hof van Justitie aan het begrip BBT geeft, maar er zijn argumenten om een meer flexibele benadering te lezen in de richtlijn. Men zou de IPPC-richtlijn zelfs zo kunnen uitleggen dat het criterium 'een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel' het kerncriterium is, en dat daarom de BBT niet als starre minimumeis kunnen fungeren. Immers, het is niet uitgesloten dat in specifieke gevallen een afwijken van een in een BREF opgenomen BBT juist beter is voor de milieubescherming ter plekke.

Bovendien verdient het algemene beginsel van evenredigheid aandacht, ook bij de toepassing van technisch georiënteerde milieuwetgeving. Bij het algemeen toepassen van technologische normen dreigt het gevaar dat uitzonderingssituaties onvoldoende aandacht krijgen, en een onverkorte toepassing als minimumeis kan resulteren in een situatie waarbij de kosten die gemaakt moeten worden niet opwegen tegen de milieuwinst. Bovendien kan hier ook een probleem ontstaan met het gelijkheidsbeginsel, in die zin dat ongelijke gevallen niet zonder meer gelijk behandeld zouden moeten worden.

Voorts kan gewezen worden op een andere reden voor het vestigen van meer aandacht voor een casusspecifieke afweging. De BREF-documenten, en andere invullingen van BBT, zouden tot wat gemakzucht kunnen leiden. De neiging kan ontstaan dat de algemene technologische benadering als afdoende wordt beschouwd; het gemak van BREFs dient dan de ambtenaar[196], en bedrijven zullen

[195] Vergelijk ABRvS 6 december 2006, JM 2007 nr 76.

[196] Dat 'gemak' is echter nogal betrekkelijk; zie hoofdstuk 4 van dit rapport.

tevreden zijn dat niet verdergaande eisen verlangd worden. Dit kan uiteindelijk afbreuk doen aan het kerndoel van de IPPC-richtlijn, te weten het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel.

Echter, tegelijkertijd is het de vraag of van vergunningverleners mag en kan worden verwacht dat zij een integrale casusspecifieke afweging maken. Beeldend is de uitdrukking dat alleen poëten het vermogen hebben om de natuur als een eenheid te zien.[197] Het is dan ook de vraag hoe de gedachte van een integrale afweging werkelijk tot uitdrukking kan worden gebracht.

Het grote gevaar bij casusspecifieke afwegingen is dat het milieubelang mogelijk onvoldoende wordt behartigd. Immers, een decentrale autoriteit kan het aantrekkelijk vinden om naar beneden toe af te wijken van een in een BREF opgenomen BBT ter stimulering van de vestiging van een bedrijf. Uiteraard vormen de milieukwaliteitseisen hierbij minimumeisen. Maar indien een milieukwaliteitseis niet wordt overschreden, zou er neiging kunnen bestaan om de eisen voor een bedrijf niet te zwaar aan te zetten. Er zou een oplossing moeten worden gevonden voor het beheersen van deze mogelijke trend. Hier kan worden gedacht aan de verplichting dat een naar beneden toe afwijken van de BBT expliciet moet worden gemotiveerd. Voorstelbaar is bovendien om in het geval van het naar beneden toe afwijken van een BBT een extra bestuurlijke afweging op hoger niveau in te lassen (een toestemming of een advies), of een specifiek deskundigenadvies.

5.1.3 MOGELIJKE TEKORTKOMINGEN IN DE IMPLEMENTATIE

Bij een aantal elementen kunnen vraagtekens worden gezet bij de wijze waarop de implementatie in Nederlandse wetgeving heeft plaatsgevonden. Dit betreft ondermeer:

- De sterke koppeling van de verplichting van het tenminste toepassen van BBT aan de BREFs (door de bepalingen in artikel 8.11, derde lid, laatste volzin en artikel 8.11, lid 4).
- Het in artikel 8.8 Wm plaatsen van de in artikel 9(4) IPPC-richtlijn genoemde specifieke factoren, in plaats van in de artikelen 8.10 of 8.11 Wm. Door plaatsing in het eerste lid van art. 8.8 Wm is bovendien mogelijk een te licht gewicht gegeven aan deze criteria; deze factoren moeten 'betrokken worden' bij de beslissing inzake de vergunningaanvraag.
- Het centrale criterium 'een hoog niveau van bescherming van het milieu als geheel' is niet in de artikelen 8.10 en 8.11 Wm neergelegd, als gevolg waarvan de verplichting tot integrale afweging onvoldoende nadruk heeft gekregen.
- Bij de implementatie van bijlage IV van de IPPC-richtlijn is gekozen voor een sterkere rol voor de BREFs in vergelijking met de andere in bijlage IV genoemde criteria, terwijl dit onderscheid niet in de bijlage wordt gemaakt. Ook dit lijkt te illustreren hoe veel belang er in Nederland wordt gehecht aan toepassing van de technologische algemene criteria. De vraag is evenwel of deze benadering wel volledig in lijn is met IPPC-richtlijn. Bovendien dringt zich de vraag op of deze benadering optimaal is.

[197] Bohne (2006), p. 9.

- In art. 8.12a Wm wordt expliciet gesteld dat voor gpbv installaties geen technieken of technologieën mogen worden voorgeschreven. Hier rijst de vraag of deze algemeen geldende bepaling als zodanig in overeenstemming is met de IPPC-richtlijn. In dit onderzoek is geconcludeerd dat in de IPPC-vergunning wellicht ook andere voorschriften (meer technische voorschriften) dan grenswaarden opgenomen mogen of moeten worden. Dit is een nog onvoldoende uitgekristalliseerd aandachtspunt, dat vooral wordt veroorzaakt doordat de begrippen niet duidelijk zijn (zoals het begrip "gelijkwaardige technische maatregelen" zoals gebruikt in art. 9 IPPC-richtlijn).

5.1.4 PROBLEMEN IN DE PRAKTIJK

De IPPC-richtlijn heeft vergunningverleners en bedrijven met zware verantwoordelijkheden opgezadeld, waarvan velen zich pas recentelijk goed bewust lijken te zijn geworden. Dat er pas vele jaren na het van kracht worden van de richtlijn op grote schaal actie wordt ondernomen om ook bestaande vergunningen 'IPPC-proof' te maken, kan mede worden toegeschreven aan het feit dat het lang geduurd heeft voordat de BREFs en andere hulpmiddelen voor het bepalen van BBT beschikbaar waren.

Nu die hulpmiddelen er eenmaal zijn, doet zich de vraag voor of ze vergunningverleners en bedrijven ook inderdaad helpen bij het toepassen van het IPPC-beoordelingskader. De BREFs bevatten ongetwijfeld veel nuttige informatie, maar hun bruikbaarheid in de praktijk blijkt om diverse redenen beperkt te zijn.

De taalbarrière, omvang en complexiteit van de BREFs zijn de meest algemene en grootste knelpunten. Vooral bij gemeenten ontbreekt vaak de benodigde menskracht en expertise om ermee uit de voeten te kunnen. Daarnaast voorziet een BREF lang niet altijd in de specifieke omstandigheden van een bepaalde inrichting en doen zich soms tegenstrijdigheden of onduidelijkheden voor in de relatie met andere BREFs, met andere BBT-hulpmiddelen en/of met andere regelgeving. De kwaliteit van de diverse BREFs blijkt sterk te variëren; soms bevatten ze slordigheden.

Daar komt nog bij dat de IPPC-richtlijn van de vergunningverlener meer verlangt dan alleen vast te stellen wat in een concrete situatie als BBT moet worden beschouwd. Hij/zij moet daarnaast ook nog eens rekening houden met allerlei andere aspecten, zoals plaatselijke omstandigheden en milieukwaliteitsnormen, en daarnaast in meer algemene zin zorgen dat 'een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel' gewaarborgd is.

Men kan zich afvragen of dit alles bij elkaar niet een te zwaar takenpakket vormt voor het bevoegd gezag, zeker als dat een (kleine) gemeente betreft. Anderzijds lijkt er weinig animo te zijn voor een meer rigide beoordelingskader, waarbij de ruimte voor situatiespecifieke afwegingen minimaal is en er voor alle IPPC-installaties van een bepaalde categorie in principe uniforme emissie-eisen zouden gelden (zoals nu al, op grond van andere EU-richtlijnen, het geval is voor bijvoorbeeld afvalverbrandingsinstallaties en grote stookinstallaties).

Zolang het tweeslachtige karakter van de IPPC-richtlijn (geharmoniseerde, brongerichte eisen in combinatie met integrale afweging) gehandhaafd blijft, zal van haar uitvoerders een grote mate van deskundigheid, vindingrijkheid en evenwichtskunst worden gevergd. Centrale overheden zullen daarbij moeten zorgen voor voldoende hulpmiddelen om hen in staat te stellen het IPPC-beoordelingskader toe te passen op een manier die recht doet aan het met de richtlijn beoogde hoge niveau van milieubescherming.

5.2 AANBEVELINGEN

5.2.1 DE IPPC-RICHTLIJN ZELF

De IPPC-richtlijn kent, zoals in het voorgaande uiteengezet, een sterk compromiskarakter, met als gevolg dat ze op veel punten moeilijk interpreteerbaar is. Verheldering van het IPPC-beoordelingskader zal in belangrijke mate door rechtsontwikkeling (jurisprudentie) tot stand moeten komen. Daarnaast behoeft de Richtlijn zelf aanpassingen, ondermeer met betrekking tot de status van het begrip BBT. De Richtlijn zal duidelijk moeten maken welke ruimte het begrip BBT kent, waarbij in het bijzonder aangegeven moet worden of er in bepaalde omstandigheden ruimte bestaat voor een integrale afweging die kan resulteren in emissie-eisen die minder streng zijn dan uit de BREFs zou voortvloeien.

Verder moet de IPPC-richtlijn worden aangepast om te zorgen dat ze een beter instrument wordt om een effectieve en efficiënte toepassing van schone technologie in de EU te bevorderen. Er zal voor gezorgd moeten worden dat bedrijven keuzevrijheid hebben wat betreft de wijze waarop zij aan de voor hen gestelde emissie-eisen willen voldoen. Daarbij dienen ook mogelijkheden voor emissiehandel, 'saldering' en uitruil (gelijkwaardige emissiereducerende maatregelen bij andere bronnen, binnen of buiten de eigen inrichting) te worden gecreëerd (uiteraard met waarborgen tegen het ontstaan van 'hot spots'). Daarnaast kan gedacht worden aan positieve prikkels voor bedrijven die bereid zijn te gaan experimenteren met veelbelovende technieken die nog niet als BBT worden beschouwd. Hiertoe zou (naast financiële stimulansen) bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een speciaal, flexibel regime van emissie-eisen voor deze bedrijven (zoals de in de Verenigde Staten wel gehanteerde 'innovation waivers').

Op een meer fundamenteel niveau zouden ook de primaire uitgangspunten van de IPPC-richtlijn als zodanig ter discussie kunnen worden gesteld. Uiteindelijk betreft de vormgeving van het instrumentarium een politieke keuze, en alternatieve benaderingen zijn ook verdedigbaar, Deze lopen uiteen van enerzijds het nog verregaander hanteren en preciseren van de BBT (Krämer) tot het afzien van een regeling voor een integrale afweging (zoal Bohne uiteindelijk stelt) of het hanteren van een vergunningvereiste maar dan met vooral een belangrijke rol voor milieukwaliteitseisen en geen rigide rol voor de BBT (zoals ook besproken door Faure en Lefevere). Een duidelijke keuze voor een van deze benaderingen kan bijdragen aan een vermindering van interpretatieverschillen, meer rechtszekerheid en gelijkwaardiger concurrentieverhoudingen binnen de EU.

5.2.2 DE NEDERLANDSE WET- EN REGELGEVING

Zoals in § 5.1 gesteld, zou men de huidige IPPC-richtlijn zo kunnen uitleggen dat het criterium 'een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel' het kerncriterium is, en dat daarom de op basis van de BREFs ingevulde BBT niet als starre minimumeis kunnen fungeren. Immers, het is niet uitgesloten dat in specifieke gevallen een afwijken van de in een BREF opgenomen BBT juist beter is voor de milieubescherming ter plekke. Het verdient aanbeveling deze mogelijkheid expliciet in de Wet milieubeheer op te nemen.

Voorstelbaar is bovendien om in het geval van het naar beneden toe afwijken van een met een BREF overeenkomende BBT (een versoepeling van de eis) een extra bestuurlijke afweging op hoger niveau in te lassen (een toestemming of een bestuurlijk advies), of een specifiek deskundigenadvies.

De toedeling van bevoegdheden voor IPPC-vergunningverlening verdient heroverweging. Het is denkbaar dat, gezien de benodigde expertise voor het maken van de afwegingen die de IPPC-richtlijn vereist, de provincie in meer gevallen het beste bestuurlijke niveau zou zijn.

Om te voorkomen dat de IPPC-richtlijn tot verstarring leidt, zullen vergunningseisen regelmatig moeten worden aangepast in het licht van nieuwe technische ontwikkelingen. In dit verband verdient het aanbeveling om te bezien in hoeverre de huidige mogelijkheden voor revisie of ambtshalve wijziging van de vergunning toereikend zijn.

5.2.3 VERGUNNINGVERLENING EN HANDHAVING

In Nederland is de IPPC-richtlijn op een zodanige wijze geïmplementeerd dat de vergunningverleners een betrekkelijk grote mate van verantwoordelijkheid hebben bij het toepassen van de beoordelingscriteria. Dit impliceert dat zij in concrete situaties zelf moeten bepalen wat de in aanmerking komende BBT zijn en deze te vertalen in emissiegrenswaarden en andere vergunningvoorwaarden. Daarbij kunnen zij gebruik maken van BREFs en andere BBT-hulpmiddelen (die overigens verbetering behoeven; zie § 5.2.4). Maar zij dienen ook zelfstandig informatie te vergaren en afwegingen te maken. Dit vergt van hen een actieve houding, niet alleen wat betreft het vergelijken van de 'ideaaltypische' BREF-situatie met de feitelijke bedrijfssituatie, maar ook wat betreft het zoeken naar innovatieve oplossingen die (nog) niet in de BREFs staan. Een gestructureerde uitwisseling van expertise, ervaringen en 'best practices' (bijvoorbeeld in VNG-, IPO- en UvW-verband), kan daarbij nuttig zijn.

Dat een effectieve implementatie van de IPPC-richtlijn staat of valt met een goede handhaving in alle lidstaten, behoeft geen betoog. Aangezien dit aspect geen deel uitmaakte van het onderzoek, kunnen er ten aanzien van de handhaving geen specifieke aanbevelingen worden gedaan.

5.2.4 DE BREFS EN ANDERE BBT-HULPMIDDELEN

Binnen het 'Sevilla-proces' zou Nederland zich sterk kunnen maken voor de totstandkoming van betere en bruikbaardere BREFs. Te denken valt aan compactere documenten, waarin doublures worden vermeden en irrelevante onderdelen, vanzelfsprekende' zaken en items die meer op arbeidsomstandigheden dan op milieu betrekking hebben buiten beschouwing blijven of naar een bijlage worden verplaatst. De essentiële elementen van het BREF zouden vervolgens in alle EU-talen beschikbaar kunnen worden gesteld. Verder valt te denken aan een gebruikersvriendelijkere presentatie (bijvoorbeeld door middel van een 'beslisboom' die de gebruiker snel naar de voor hem/haar relevante technieken leidt) en aan digitale ontsluiting.

De samenstelling van de Technische Werkgroepen (TWGs) die verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van de BREFs verdient eveneens aandacht. Momenteel zitten er in de TWGs vooral vertegenwoordigers van nationale overheden en de rechtstreeks betrokken industrie. Een sterkere vertegenwoordiging van de aanbieders van innovatieve, schone technieken zou ertoe kunnen bijdragen dat er zo min mogelijk (potentiële) BBT over het hoofd worden gezien. Anderzijds zal moeten worden voorkomen dat er in de BREFs emissiegrenswaarden komen te staan die in de praktijk niet altijd haalbaar zijn. Er zal dan ook voor gezorgd moeten worden dat de deelnemers vanuit de industrie in voldoende mate representatief zijn, ook voor de kleinere bedrijven. Daarnaast lijkt het voor de hand te liggen om ook de vergunningverleners, die immers met de resultaten (de BREFs) moeten gaan werken, in sterkere mate bij het werk van de TWGs te betrekken.

Om de BREFs zo actueel mogelijk te houden, zal ervoor moeten worden gezorgd dat de beoogde frequentie van herziening (drie jaar) ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

De onderlinge verhouding tussen de verschillende BREFs dient te worden verhelderd. Allereerst zullen uiteraard inconsistenties en tegenstrijdigheden tussen verschillende BREFs moeten worden geïnventariseerd en weggenomen. Er zal kritisch gekeken moeten worden naar de toegevoegde waarde van de 'horizontale' BREFs, zeker waar die zaken behandelen die ook al in de 'verticale' BREFs aan de orde komen. Zo zal duidelijk gemaakt moeten worden wat de beoogde rol is van de BREF 'Economics and Cross Media Effects' (ECME). Immers, economische aspecten en 'cross media' effecten moeten worden geacht bij de vaststelling van een 'verticale' BREF al te zijn meegewogen en de vraag doet zich dan voor naar de toegevoegde waarde van de ECME-BREF.

Ook de verhouding tussen BREFs en de overige Nederlandse BBT-documenten blijkt verduidelijking te behoeven. Hiervoor geldt eveneens dat inconsistenties en eventuele misverstanden (bijvoorbeeld over welk document prevaleert) uit de weg geruimd moeten worden.

Hoewel er via Infomil en andere kanalen al veel ondersteuning voor het bevoegd gezag beschikbaar is bij het toepassen van BREFs en andere BBT-documenten, blijken vergunningverleners toch nog vaak te worstelen met deze complexe materie. Het verdient aanbeveling, na te gaan waar de grootste knelpunten zitten en indien nodig extra ondersteunende faciliteiten in het leven te roepen.

Tenslotte dient bedacht te worden dat BREFs geen pasklare antwoorden kunnen geven op alle situaties die zich in de IPPC-praktijk kunnen voordoen. Bovendien zijn ze het resultaat van een proces dat onderhevig is aan beperkte middelen, onvolledige informatie, lobby's en compromissen. Alle betrokkenen zouden er dan ook goed aan doen het gewicht van BREFs te relativeren en ze te gebruiken zoals ze oorspronkelijk bedoeld zijn: als één van de vele informatiebronnen voor het bepalen van BBT.

BIJLAGE 1 Referenties

Amorij, S., en M. Peeters (2006), Saldering en marktwerking in het luchtkwaliteitsbeleid van de VS: een inspiratiebron voor Nederland en de EU. *Tijdschrift voor Milieu en Recht* 33 (5), p. 285-290.

Backes, Ch. (1999), Introduction. In: Backes en Betlem (eds, 1999), p. 3.

Backes, Ch., en G. Betlem (eds., 1999), *Integrated pollution prevention and control: the EC directive from a comparative legal and economic perspective.* Papers presented at a conference on the EC council directive 96/61/EC, held in Utrecht (the Netherlands) on 5 and 6 October 1995. K luwer Law International, The Hague.

Bader, B., *Die Umsetzung der IVU Richtlinie in deutsches Recht: Probleme und Chancen*. Universität Köln.

Bohne, E. (2006), *The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union.* Kluwer Law International.

Bohne, E. (2007), Another perspective on the quality of EC environmental legislation. *Milieu & Recht* 34 (4), p. 215-217.

Bohne, E., en D. Dietze (2004), Pollution Prevention and Control in Europe Revisited. *European Environmental Law Review*13 (7), p. 198-217.

Bokelaar, P.B. (2006), De IPPC-richtlijn en de veehouderij. Een overzicht van jurisprudentie van 2001 tot 2006. *Jurisprudentie Milieurecht* 2006, p. 175-186.

Borgers, H.C. (2007), De beste beschikbare technieken voor het bepalen van de beste beschikbare technieken. In: Teesing (ed., 2007), p. 27 – 45.

Broek, J.H.G. van den (1997a), IPPC in werking getreden; Europa op weg naar een integrale milieuvergunning. *Milieu & Recht* 24 (1), p. 7-15.

Broek, J.H.G. van den (1997b), *Integrale benadering verdient een integrale milieuvergunning.* Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid.

Broek, J.H.G. van den (2007), IPPC-proof op 30 oktober 2007. *Milieu en recht* 34 (2), p. 81-85.

Bröring, H.E. (2007), Richtlijnen, beleidsregels, BREF's: mooi mooier, mooist? In: N. Teesing (red.), *Nederlandse milieurichtlijnen en beste beschikbare technieken.* Verslag van de 95e ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht op 28 maart 2007. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Bruil, D.W. (2007), De IPPC-richtlijn in de landbouw. *Tijdschrift voor Agrarisch recht* 3, p. 94 – 103.

Davies, P.G.G. (2004), *European Union Environmental Law, An Introduction to Key Selected Issues.* Ashgate.

Doppelhammer, M. (2000), More difficult than finding the way round Chinatown? The IPPC Directive and its implementation. *European Environmental Law Review* 9 (7), p. 199-206.

ECWM (2003a), *Het brede begrip 'milieu'. Advies van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer over de reikwijdte van het begrip 'milieu' in de Wet milieubeheer.* ECWM 2003/15, Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, Den Haag. www.ecwm.nl.

ECWM (2003b), *Buitenlandse inspiratie voor de Wet milieubeheer.* ECWM 2003/17, Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, Den Haag. www.ecwm.nl.

Emmott, N. (1999), An overview of the IPPC Directive and its Development. In: Backes en Betlem (1999), p. 23-43.

Entec (2006), *Assessment of options to streamline legislation on industrial emissions.* Draft final report. Entec UK Ltd, December 2006. http://circa.europa.eu/Public/irc/env/ippc_rev/library?l=/streamlining_study/draft_final_report/streamliningpdf/_EN_1.0_&a=d.

Europese Commissie (2003), *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, Brussel, 19.6.2003.

Europese Commissie (2005), *Verslag van de Commissie over de uitvoering van Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.* COM(2005) 540 definitief, Brussel, 3.11.2005.

Faure, M.G., en J.G.J. Lefevere (1996), The Draft Directive on Integrated Pollution Prevention and Control: an Economic Perspective. *European Environmental Law Review* 5 (4), p. 112-122.

Fisher, E., J. Jones en R. von Schomberg (2006), *Implementing the precautionary principle, Perspectives and prospects.* Edward Elgar, Cheltenham.

Friesland Foods (2006), *Informatiedocument IPPC Zuivelindustrie*. Te downloaden van www.fo-industrie.nl/ (onder Onderwerpen, IPPC).

Gerzsenyi, G. (2006), Adaptation of Industrial Plants to Best Available Technology. *Journal for European Environmental & Planning Law* 2006, p. 308-315.

Gestel, R. van (1996), *Zelfregulering, milieuzorg en bedrijven*. Dissertatie, Tilburg.

Gestel, R.A.J. van (2005),Geïntegreerde preventie en flexibele bestrijding van verontreiniging. Op weg naar een hoog niveau van bescherming? In: Ramnewash-Oemrawsingh (ed., 2005), p. 31 –65.

Jaffe, A.B., Newell, R.G. & Stavins, R.N. (2002). Environmental Policy and Technological Change. *Environmental and Resource Economics* 22, p. 41-69.

Jans, J.H. (1999), The relationship between the IPPC-directive and other EC environmental law. In: Backes en Betlem (ed., 1999), p. 45-46.

Jongma, M.P. (2002), *De Milieuvergunning. Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften.* Kluwer, Deventer.

Jongma, M.P. (2006), De doorwerking van Europese BREF-documenten in het nationale recht. *Milieu & Recht* 33 (6), p. 346-355.

Krämer, L. (2003), *EC Environmental Law*. Fifth edition. Thomson Sweet & Maxwell.

Krämer, L. (2007), Better regulation for the EC environment: on the quality of EC environmental legislation. *Milieu & Recht* 34 (2), p. 70-74.

Lavrijsen, L., en I. Larmuseau, De milieuvergunning in het Vlaamse Gewest, in: F.C.M.A. Michiels, *Milieurecht in de lage landen.* Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Lübbe-Wolff, G. (2001), Efficient environmental legislation – on different philosophies of pollution control in Europe. *Journal of Environmental Law* 13 (1), p. 79-87.

Ramnewash-Oemrawsingh, S.T. (ed., 2005), *IPPC: in wetgeving en praktijk.* Verslag van de 85e ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht op 28 september 2004. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Rijswick, H.F.M.E. van (2001), *De kwaliteit van water*. Proefschrift, Universiteit Utrecht.

Teekens, J. (2005), Wetsvoorstel 29 711: IPPC en milieuzorg geïntegreerd in de Wet milieubeheer. In: Ramnewash-Oemrawsingh (ed.), p. 11-29.

Teesing, N. (ed., 2007), Nederlandse milieurichtlijnen en beste beschikbare technieken, Verslag van de 95e ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht op 28 maart 2007. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Trouwborst, A. (2006), *Precautionary rights and duties of states*. Martinus Nijhoff Publishers.

Van der Kolk Advies, KPMG Sustainability, DHV en Hofland Milieu Consultant (2006), *Eindrapport Voorevaluatie NOx emissiehandel.* Juli 2006. http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=w751

Versfeld, R.A. (2005), Reactie vanuit het bedrijfsleven. In: Ramnewash-Oemrawsingh (ed.), p. 75-77.

VI/IVW (2007), *Onderzoek implementatie IPPC-richtlijn in Nederland in 2006.* Deventer: Witteveen+Bos en De Roever Milieuadvisering i.o.v. de VROM-Inspectie en Inspectie Verkeer en Waterstaat, januari 2007.

Winter, G. (1999), The IPPC Directive: a German point of view. In: Backes en Betlem (ed., 1999), p. 65-79.

Zöttl, J. (2000), Towards Integrated Protection of the Environment in Germany? *Journal of Environmental Law* 12 (3), p. 281-291.

Colofon

Opdrachtgever:
Ministerie van VROM, Directoraat Generaal Milieu

Datum:
11 december 2007

Auteur(s):
Dhr. drs. F.H. Oosterhuis
Mw. mr. dr. M.G.W.M. Peeters
Mw. prof. mr. R. Uylenburg

m.m.v.
Dhr. dr. K.F. van der Woerd

Secretariaat STEM
ARCADIS Ruimte & Milieu BV
De heer drs. ing. Charles Nijssen
Postbus 264
6800 AG Arnhem
Tel 026 3778 248
Fax 026 4457 549
www.evaluatiemilieuwetgeving.nl

© STEM. Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitzonderingen door de wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbenden niets uit dit document worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotografie, digitale reproductie of anderszins.