

Vergaderjaar 2004–2005

29 711

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 21 juni 2005

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen die de leden van de VVD-fractie mede namens de leden van de CDA-fractie hebben gesteld.

Deze leden vragen allereerst naar de betekenis van de toevoeging «ten minste» in een aantal van de voorgestelde bepalingen van de Wet milieubeheer.

De woorden «ten minste» verwijzen naar de bijzondere gevallen waarin het bestuursorgaan dat de vergunning verleent, aan het bedrijf verdergaande milieumaatregelen moet voorschrijven dan die welke gebaseerd zijn op de beste beschikbare technieken, omdat de bescherming van het milieu daartoe dwingt. In het wetsvoorstel is dit in het voorgestelde artikel 8.11, derde lid, Wet milieubeheer als volgt geformuleerd:

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

De laatste zin van het artikellid geeft aan dat de vergunningvoorschriften (waaronder de emissiegrenswaarden) in de regel kunnen worden afgeleid van de beste beschikbare technieken die in het bedrijf kunnen worden toegepast. Bij de vaststelling daarvan dient rekening te worden gehouden met de BAT Reference Documents, de zogenaamde BREF's. Dit zijn onder de regie van de Europese Commissie voor de categorieën van bedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen, ontwikkelde documenten waarin de verschillende beste beschikbare technieken worden beschreven.

Richtlijn en wetsvoorstel stemmen overeen in hun benadering dat de beste beschikbare technieken (BBT) als regel de basis voor de vergunning vormen, maar dat in uitzonderingsgevallen verdergaande beschermingsmaatregelen moeten worden genomen. De IPPC-richtlijn doet dit door voor te schrijven dat in bepaalde situaties, gezien het te beschermen milieu, in de vergunning emissiegrenswaarden moeten worden opgenomen die strenger zijn dan die welke normaliter op grond van BBT

zouden worden voorgeschreven. De bepalingen uit de richtlijn waar het hier om gaat, luiden respectievelijk:

Artikel 9, vierde lid:

«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.»

Artikel 10:

«Indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, moeten met name in de vergunning extra voorwaarden worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.» Op grond van deze bepalingen moeten in ieder geval in situaties waarin Europese milieukwaliteitseisen overschreden (dreigen te) worden, zo nodig voorschriften worden gesteld, die een verdergaande bescherming bieden dan die welke kan worden bereikt met toepassing van BBT. Sommige IPPC-deskundigen menen dat ook de in de tweede zin van artikel 9, vierde lid, opgenomen bepaling dat de vergunningvoorschriften een hoog niveau van bescherming van het milieu moeten waarborgen, kan dwingen tot maatregelen die verder gaan dan BBT. De aspecten «geografische ligging van de betrokken installatie» en «plaatselijke milieuomstandigheden» worden dan gezien als aspecten die naast de beste beschikbare technieken het beschermingsniveau van de vergunningvoorschriften dienen te bepalen en aanleiding kunnen zijn om verdergaande maatregelen dan BBT te eisen. Omdat de richtlijn primair een Europees breed regime neerlegt, noemt zij expliciet als uitzonderingsgevallen de situaties waarin Europese milieukwaliteitseisen (dreigen te) worden overschreden.

De verplichting om in bijzondere gevallen verdergaande maatregelen te eisen dan BBT houdt overigens géén aanscherping in ten opzichte van de huidige situatie, omdat deze verplichting ook al uit de huidige Wet milieubeheer voortvloeit. De toepassing van het thans geformuleerde alarabeginsel dwingt ook onder de huidige wet in bepaalde, bijzondere situaties tot strengere voorschriften. Dat is ook in de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 29 711, nr. 3) benadrukt, in het bijzonder in paragraaf 2.2, onder het kopje *Met gewijzigd toetsingskader wordt geen principiële koerswijziging beoogd* (pagina's 6 en 7) en paragraaf 2.3, onder het kopje *Toespitsing van BBT in een concreet geval* (pagina's 11 en 12).

Voorts wordt gevraagd hoe zich het gebruik van het begrip «ten minste beste beschikbare technieken» verhoudt met de bepaling in artikel 9, vierde lid, van de IPPC-richtlijn «.. zonder dat daarmee het gebruik van een bepaalde techniek of technologie wordt voorgeschreven, ...». In antwoord hierop merk ik het volgende op. Het begrip BBT verwijst naar in een bedrijfstak gangbare technieken. Door toepassing van BBT kan bij een gemiddeld bedrijf een economisch en technisch haalbaar, adequaat milieubeschermingsniveau worden gerealiseerd. In het algemeen volstaat het dan ook om van BBT de vergunningvoorschriften af te leiden. Er kunnen echter bijzondere milieuomstandigheden zijn, waarin de vergunning moet uitgaan van verdergaande maatregelen. Het betreft hier de inhoud, de normering van de vergunning. Wat betreft de vormgeving van de vergunning geldt, dat in alle gevallen vergunningvoorschriften bij

voorkeur worden geformuleerd als doelvoorschriften, met name in de vorm van emissiegrenswaarden. Zo nodig kunnen echter vergunningvoorschriften ook concrete technische maatregelen voorschrijven. Deze voorkeursvolgorde volgt zowel uit de IPPC-richtlijn als uit de huidige en gewijzigde Wet milieubeheer. De IPPC-richtlijn bepaalt verder met betrekking tot de vormgeving van de vergunning, dat in de vergunning niet het gebruik van een bepaalde techniek of technologie mag worden voorgeschreven. Naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer is bij nota van wijziging de betreffende bepaling in de wet verduidelijkt (Kamerstukken II 2004/2005, 29 711, nr. 7, zie onderdeel C, onder 2). De strekking van de bepaling is dat waar in de vergunning technische maatregelen (afgeleid van BBT) worden voorgeschreven deze niet zo ver mogen gaan dat het bedrijf verplicht wordt tot het toepassen van een specifieke techniek, bij voorbeeld een bepaald merk filter, of een specifieke technologie, bij voorbeeld een door een bepaald bureau ontworpen technologie.

De vraag naar de bedoeling van het opnemen van extra voorwaarden in de vergunningen indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden zoals is bepaald in artikel 10 van de IPPC-richtlijn, is al in het antwoord op de eerste vraag van deze leden aan de orde gekomen. Wat met »een milieukwaliteits-norm« zoals in artikel 10 van de IPPC-richtlijn is opgenomen, wordt bedoeld, is in artikel 3 van de IPPC-richtlijn omschreven. «Milieukwaliteitsnorm» verwijst naar «alle eisen waaraan op een gegeven ogenblik in een bepaald milieucompartment of een bepaald gedeelte daarvan moet worden voldaan overeenkomstig de Gemeenschapswetgeving.» Op grond van artikel 10 van de IPPC-richtlijn moeten dus in situaties waarin Europese milieukwaliteitseisen overschreden (dreigen te) worden, zo nodig voorschriften worden gesteld, die een verdergaande bescherming bieden dan die welke kan worden bereikt met toepassing van de beste beschikbare technieken.

De leden van de VVD-fractie stellen enkele vragen over de omstandigheden waaronder extra voorwaarden in de vergunning moeten worden opgenomen en over die extra voorwaarden zelf. Ik merk hierover het volgende op. BBT als zodanig worden niet in de vergunning opgenomen of voorgeschreven, zij representeren een beschermingsniveau dat als uitgangspunt dient voor de vergunningvoorschriften. Zoals hierboven uiteengezet, vormt in het algemeen het met BBT bereikbare milieubeschermingsniveau een adequate basis voor de vergunningvoorschriften; in uitzonderingssituaties zal de vergunning voorschriften moeten bevatten die uitgaan van een hoger beschermingsniveau.

De leden van de VVD-fractie vragen tenslotte hoe kan worden gewaarborgd dat bij het stellen van extra voorwaarden geen afbreuk wordt gedaan aan het verbod om een bepaalde techniek of technologie voor te schrijven. Zoals ik hierboven heb aangegeven, moet bedoeld verbod worden gezien als instructie aan de vergunningverlener om bij het formuleren van de vergunningvoorschriften over te treffen maatregelen niet te specificeren naar een bepaalde techniek of technologie. Deze instructie geldt ongeacht of de voorgeschreven maatregelen nu worden afgeleid van BBT (in de «normale» situatie) of van een hoger beschermingsniveau (in gevallen waarin specifieke milieuomstandigheden spelen). In beide situaties kan en moet een vergunningverlener zo nodig abstraheren van specifieke technieken of technologieën die gebruikt kunnen worden, naar meer globaal beschreven technische maatregelen om het bedrijf de nodige keuzevrijheid te laten. Dit kan vergunningtechnisch overigens ook door wel een concrete technologie voor te schrijven, maar in één adem het bedrijf de mogelijkheid te bieden een

alternatieve technologie toe te passen waarvan het kan aantonen dat deze tot een gelijkwaardig resultaat leidt.

Tot slot hecht ik eraan te benadrukken dat het niet de bedoeling is dat deze wijziging van de Wet milieubeheer tot wijziging van de heersende praktijk met betrekking tot de beste beschikbare technieken leidt. Het gaat erom de Wet milieubeheer meer aan te passen aan de IPPC-richtlijn om daarmee tegemoet te komen aan de kritiek van de Europese Commissie dat Nederland daaraan onvoldoende uitvoering heeft gegeven.

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