

## 6.12 Geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC)

[Prev](#)

Chapter 6. 6. Lucht

[Next](#)

## 6.12 Geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC)

### 6.12.1 Overzicht van EU-regelgeving

96/61/EG (PbEG L257 10.10.1996) voorgesteld 14.9.93 – COM(93) 423	Richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging <sup>[a]</sup>
<b>Rechtsgrondslag</b>	Artikel 130s EG-verdrag (thans art. 175)
<b>Bindende termijnen</b>	
Inwerkingtreding	30 oktober 1996
Omzetting in nationale regelgeving	30 oktober 1999
Toepassing op nieuwe installaties	30 oktober 1999
Toepassing op bestaande installaties	30 oktober 2007
[a] Korthedshalve zal de gangbare afkorting ‘IPPC-richtlijn’ gebruikt worden (Integrated Pollution Prevention and Control).	

### 6.12.2 Overzicht van Nederlandse regelgeving

Wet milieubeheer (m.n. hfs. 8)	Stb. 1992, 414 (en wijzigingen)
Wet verontreiniging oppervlaktewateren	Stb. 1969, 536 (en wijzigingen)
Wet ammoniak en veehouderij	Stb. 2002, 93
Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer	Stb. 1993, 50 (en wijzigingen)
Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren	Stb. 1970, 536 (en wijzigingen)
Diverse AMvB's m.b.t. emissie-eisen	
Verordeningen van provincies en waterschappen	

### 6.12.3 Doelstelling van de Richtlijn

Bepaalde bedrijfsmatige (met name industriële) activiteiten moeten worden voorzien van een vergunning teneinde ‘een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken’. Dit moet worden gerealiseerd door het voorkomen of beperken van emissies naar lucht, water en bodem, met inbegrip van maatregelen betreffende afval. De Richtlijn verschilt van eerdere wetgeving, die betrekking had op emissies naar uitsluitend lucht (zie § 6.11) of water (zie § 4.10). Producenten en overheden moeten dus rekening houden met alle emissies en effecten in het ontwerp van de hele inrichting (‘schone technologie’), in plaats van gebruik te maken van ‘end-of-pipe’ technieken.

De Richtlijn kan worden beschouwd als een ‘kader-’maatregel, omdat zij voorziet in gemeenschappelijke EU-emissiegrenswaarden die op een later tijdstip ingevoerd zullen worden. Ook scheidt ze een nieuwe structuur waarbinnen bepaalde bestaande EU-normen (die in diverse andere richtlijnen zijn vastgelegd) moeten worden toegepast.

#### 6.12.4 Overgangsbepalingen

Het is de bedoeling dat de IPPC-richtlijn de vroegere EU-benadering van vervuilingsbestrijding, waarbij gewerkt werd langs compartimentale lijnen, gaat vervangen. Dit vergt een aantal aanpassingen van de oude EU-wetgeving.

Om een ordelijke overgang te realiseren, zullen de bepalingen van Richtlijn 76/464 betreffende waterverontreiniging door gevaarlijke stoffen (zie § 4.10) en Richtlijn 84/360 betreffende luchtverontreiniging door industriële inrichtingen (zie § 6.11) van toepassing blijven op inrichtingen totdat deze onder het IPPC-regime zijn gebracht. Richtlijn 84/360, waarvan de werkingssfeer geheel door de IPPC-richtlijn wordt bestreken, zal worden ingetrokken nadat de IPPC-richtlijn 11 jaar van kracht is geweest (d.w.z. in 2007). Richtlijn 76/464 heeft ook betrekking op een aantal installaties die niet onder de IPPC-richtlijn vallen en zal daarom ten aanzien van deze installaties van kracht blijven.

#### 6.12.5 Samenvatting van de Richtlijn

De Richtlijn is van toepassing op zes categorieën van bedrijven, die in Bijlage I genoemd worden: energie; productie en verwerking van metalen; minerale industrie; chemische industrie; afvalbeheer; en ‘overige activiteiten’. De groep ‘overige activiteiten’ omvat installaties op het gebied van pulp- en papierproductie, textielbehandeling, looierijen, voedselproductie, en de intensieve pluimvee- en varkenshouderij. Binnen elke categorie wordt de werkingssfeer van de Richtlijn nader bepaald door de aard van het proces of product (bijvoorbeeld olieraffinage) of de omvang van de activiteit (bijvoorbeeld een productiecapaciteit van meer dan 20 ton ferrometalen per dag).

Iedere installatie waarop de Richtlijn betrekking heeft, moet worden onderworpen aan een vergunningverleningsprocedure. Deze procedures moesten met betrekking tot nieuwe installaties uiterlijk per 30 oktober 1999 toegepast worden (art. 4). Het grootste deel van de bepalingen van de Richtlijn zal acht jaar later toegepast moeten worden op bestaande installaties (art. 5). De beslissing of een installatie ‘nieuw’ of ‘bestaand’ is, in het geval dat ze al wel is gebouwd maar nog niet in bedrijf is gesteld noch een vergunning onder een ‘pre-IPPC’-regime heeft verkregen, hangt af van de vraag of er naar het oordeel van de bevoegde autoriteit een ‘volledige vergunningsaanvraag’ voor de installatie was ingediend op het moment dat de bepalingen van de IPPC-richtlijn van kracht werden (art. 2, punt 4).

#### Definities

Een ‘vergunning’ is gedefinieerd als het gedeelte van (een) schriftelijk(e) besluit(en) of dat besluit (die besluiten) in zijn (hun) geheel waarbij machtiging wordt verleend om een installatie of een gedeelte daarvan te exploiteren onder bepaalde voorwaarden die moeten garanderen dat de installatie voldoet aan de eisen van de Richtlijn (art. 2, punt 9). Uit deze definitie blijkt dat lidstaten niet verplicht zijn een systeem te hanteren waarin voor iedere installatie die onder het IPPC-regime valt één enkele vergunning verleend wordt.

De fundamentele technische vereisten die in IPPC-vergunningen opgenomen moeten worden zijn de ‘beste beschikbare technieken’ (dikwijls aangeduid met de Engelse afkorting BAT). In de definitie van BAT is ‘beschikbaar’ gespecificeerd als economisch en technisch haalbaar, kosten en baten in aanmerking genomen (art. 2, punt 11)<sup>[621]</sup>. Bij het bepalen van BAT moeten bepaalde punten speciaal in aanmerking worden genomen die in Bijlage IV van de Richtlijn vermeld worden. Daartoe

behoren ondermeer de toepassing van technieken die weinig afval veroorzaken, de toepassing van minder gevaarlijke stoffen, de ontwikkeling van technieken voor terugwinning en recycling, het grondstoffen- en waterverbruik, en energie-efficiëntie. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de bevoegde autoriteiten van de ontwikkelingen op het gebied van BAT op de hoogte blijven (art. 11).

Andere termen die in artikel 2 van de Richtlijn gedefinieerd worden zijn ondermeer ‘stof’, ‘verontreiniging’ (die niet alleen door stoffen, maar ook door trillingen, warmte of geluid kan worden veroorzaakt), ‘installatie’, ‘emissie’ en ‘wijziging van de exploitatie’.

### **Fundamentele verplichtingen van de exploitant**

De bevoegde autoriteiten van een lidstaat moeten ervoor zorgen dat onder de Richtlijn vallende installaties zo worden geëxploiteerd dat aan bepaalde algemene principes wordt voldaan (art. 3). Dat zijn: het treffen van alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging; het ervoor zorgen dat er geen belangrijke verontreiniging wordt veroorzaakt; het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen dan wel het zorgen voor hergebruik of verantwoorde verwijdering; het doelmatig gebruik van energie; het treffen van de nodige maatregelen om ongevallen te voorkomen; en het beveiligen en schoonmaken van het terrein bij de definitieve stopzetting van de activiteiten.

### **Vergunningen**

Lidstaten moeten erop toezien dat installaties die onder de Richtlijn vallen niet zonder vergunning worden geëxploiteerd (art. 4 en 5). Van vergunninghouders moet worden geëist dat zij de bevoegde autoriteiten in kennis stellen van wijzigingen in de exploitatie (art. 12, lid 1). Belangrijke wijzigingen moeten aan voorafgaande vergunningverlening onderworpen worden (art. 12, lid 2). Bovendien moeten de bevoegde autoriteiten de vergunningsvoorwaarden geregeld toetsen en zo nodig bijstellen. Toetsing moet ondermeer plaatsvinden als er excessieve verontreiniging optreedt en wanneer belangrijke veranderingen in de BAT een significante beperking van de emissies zonder buitensporige kosten mogelijk maken (art. 13).

Vergunningsaanvragen moeten een beschrijving bevatten van: de installatie en de activiteiten die daar plaatsvinden; de (grond-)stoffen, hulpmaterialen en energie die er worden gebruikt of gegenereerd; de emissiebronnen; de situatie van de plaats waar de installatie komt; de voorziene emissies en hun (significante) milieu-effecten; de technieken ter voorkoming of vermindering van de emissies; maatregelen betreffende preventie en nuttige toepassing van de afvalstoffen; andere maatregelen om te voldoen aan de eerdergenoemde fundamentele verplichtingen van de exploitant; en maatregelen ter controle<sup>[622]</sup> van de emissies in het milieu. De aanvraag dient ook een niet-technische samenvatting te bevatten (art. 6, lid 1). Informatie die is verstrekt in verband met andere wetgeving, waaronder Richtlijn 85/337 (de m.e.r.-richtlijn, zie § 11.3) kan worden gebruikt als onderdeel van een IPPC-vergunningsaanvraag (art. 6, lid 2).

Er mag geen vergunning worden verleend als niet kan worden gegarandeerd dat de installatie voldoet aan de eisen van de Richtlijn (art. 8). In het geval van nieuwe of belangrijk gewijzigde installaties waarvoor een MER op grond van Richtlijn 85/337 gemaakt is, moeten de gegevens en conclusies uit dat MER bij de vergunningverlening in aanmerking worden genomen (art. 9, lid 2). Als er meer dan één bevoegde autoriteit bij de vergunningverlening betrokken is, moeten de lidstaten zorgen dat de vergunningsprocedure en -voorwaarden ‘ten volle worden gecoördineerd (...) met het oog op een doeltreffende geïntegreerde aanpak’ (art. 7).

Er geldt een aantal specifieke eisen voor de inhoud van de vergunningen. Elke vergunning dient de in de Richtlijn voorgeschreven bepalingen inzake de bescherming van lucht, water en bodem te bevatten (art. 8). Er moeten emissiegrenswaarden worden vastgesteld voor verontreinigende stoffen die in significante hoeveelheden kunnen vrijkomen, met name voor de stoffen die in bijlage III van de Richtlijn genoemd worden. Zo nodig moet de vergunning voorschriften bevatten ter bescherming

van bodem en grondwater, en maatregelen voor het beheer van afvalstoffen (art. 9, lid 3). De vergunning moet in ieder geval bepalingen bevatten betreffende de minimalisering van verontreiniging over lange afstand of van grensoverschrijdende verontreiniging en een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel waarborgen (art. 9, lid 4). De vergunning moet ook eisen bevatten voor de controle<sup>[623]</sup> op de lozingen en de verplichting gegevens ter beschikking te stellen aan de bevoegde autoriteiten (art. 9, lid 5). Verder moeten er maatregelen in staan voor niet-normale bedrijfsomstandigheden, zoals ongelukken (art. 9, lid 6).

### **Emissiegrenswaarden**

De emissiegrenswaarden (of daarmee gelijkwaardige parameters) moeten worden gebaseerd op BAT, zonder dat daarmee het gebruik van een bepaalde techniek of technologie wordt voorgeschreven (m.a.w.: geen middel- maar doelvoorschriften). Daarbij moeten de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie, alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden in acht worden genomen (art. 9, lid 4). Deze factoren zullen binnen Europa verschillen vertonen, evenals de bij het bepalen van BAT in aanmerking te nemen economische factoren. Te verwachten valt dus dat er aanzienlijke verschillen zullen optreden in de emissiegrenswaarden die door de lidstaten worden toegepast. De Richtlijn onderkent dit en bevat een procedure voor de uitwisseling van informatie over nationaal vastgestelde BAT en emissiegrenswaarden (art. 16). Dit schept een basis voor de mogelijke totstandbrenging van Gemeenschappelijke emissie-grenswaarden voor de prioritair stoffen.

De deadline voor de eerste rapportages door de lidstaten aan de Commissie over emissiegrenswaarden en BAT is nadat de Richtlijn 18 maanden van toepassing is geweest (d.w.z. eind april 2001) (art. 16, lid 1). Het lijkt dus onwaarschijnlijk dat er voor het jaar 2002 Gemeenschappelijke emissiegrenswaarden onder de IPPC-richtlijn zullen worden vastgesteld. In de tussentijd voorziet de Richtlijn erin dat de normen zoals die in de verschillende bestaande EU-richtlijnen en andere Gemeenschapsvoorschriften zijn gespecificeerd als minimum-emissiegrenswaarden blijven dienen (art. 18, lid 2). Deze Richtlijnen staan vermeld in Bijlage II van de IPPC-Richtlijn<sup>[624]</sup>. Het feit dat gesteld wordt dat deze Richtlijnen 'minimum' normen bevatten zou kunnen betekenen dat, als een objectieve beoordeling van de BAT een strengere eis zou opleveren, deze strengere eis in de vergunning zou moeten worden opgenomen. Bovendien kunnen in bepaalde gevallen voor het bereiken van milieukwaliteitsnormen (zie bijvoorbeeld § 4.4 t/m 4.8 en § 6.3 t/m 6.8) strengere eisen nodig zijn dan wat met BAT haalbaar is. In zulke gevallen moeten in de vergunning aanvullende maatregelen geëist worden (art. 10).

### **Uitzonderingsbepalingen**

De Richtlijn staat twee belangrijke afwijkingen toe van de algemene regel dat er gewerkt moet worden met individuele vergunningen, gebaseerd op BAT. In de eerste plaats kan er tijdelijk van de BAT-eisen worden afgeweken, mits er een goedgekeurd saneringsplan is dat de naleving binnen zes maanden van deze eisen waarborgt en het project tot vermindering van de verontreiniging leidt (art. 9, lid 6). In de tweede plaats mogen lidstaten voor bijzondere categorieën installaties bijzondere verplichtingen vaststellen in de vorm van algemene voorschriften, in plaats van in de vorm van vergunningsvoorwaarden (art. 9, lid 8).

### **Handhaving**

Artikel 14 van de Richtlijn bevat eisen die tot doel hebben te verzekeren dat het IPPC-systeem in de praktijk wordt toegepast en gehandhaafd. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat voldaan wordt aan de vergunningsvoorwaarden en dat de exploitant de bevoegde autoriteiten regelmatig inlicht over de resultaten van de controle op de lozingen. De exploitant moet de autoriteiten zo spoedig mogelijk op de hoogte stellen van voorvallen of ongevallen die het milieu significant beïnvloeden. Bovendien moet hij de bevoegde autoriteit alle noodzakelijke assistentie verlenen om hen in staat te stellen

de installaties te inspecteren, monsters te nemen en de nodige informatie te verzamelen.

### Publieke informatie en participatie

Lidstaten moeten ervoor zorgen dat aanvragen voor IPPC-vergunningen voor het publiek toegankelijk worden gemaakt, zodat het daarover opmerkingen kan maken alvorens de bevoegde autoriteit een besluit neemt (art. 15, lid 1). Dat besluit, de vergunning en eventuele latere bijstellingen daarvan, moeten ook openbaar zijn (art. 15, lid 1), evenals de resultaten van de lozingscontrole die volgens de vergunningsvoorwaarden vereist is (art. 15, lid 2). De eisen voor openbaarmaking van gegevens zijn onderhevig aan de beperkingen die zijn opgenomen in Richtlijn 90/313 inzake de vrije toegang tot milieuinformatie (zie § 11.5) (art. 15, lid 4). Dit betekent dat materiaal mag worden achtergehouden op grond van commerciële vertrouwelijkheid en bepaalde andere redenen.

Bij grensoverschrijdende milieu-effecten moeten de desbetreffende andere EU-lidstaten van de nodige informatie worden voorzien (art.17).

#### 6.12.6 Achtergrond en totstandkoming van de Richtlijn

De EU-wetgeving op het gebied van milieuverontreiniging had, zoals in alle landen gebruikelijk was, oorspronkelijk betrekking op de afzonderlijke milieucompartmenten (lucht, water en bodem). In het Vierde Actieprogramma uit 1987 werd wel gesproken over de noodzaak van een meer geïntegreerde benadering, maar zonder de suggestie dat de vergunningverlening voor bedrijven de emissies naar alle compartimenten gezamenlijk zou moeten bestrijken. Het idee van een EU-Richtlijn die geïntegreerde vergunningverlening zou voorschrijven werd voor het eerst geopperd in 1988, op een conferentie ter afsluiting van een project dat resulteerde in een boek waarin werd beschreven hoe dit concept zich in verschillende landen aan het ontwikkelen was<sup>[625]</sup>. Vervolgens werd een rapport opgesteld voor de Europese Commissie waarin de mogelijkheden voor integratie op EU-niveau werden beschreven en waarin een ‘Geïntegreerde Vergunningen Richtlijn’ als meest vruchtbare eerste stap werd aanbevolen.

Deze aanbeveling werd direct door DG Milieu overgenomen, maar het opstellen van een Richtlijn werd vertraagd doordat Commissaris Ripa di Meana eerst het Europese milieuzorgsysteem (EMAS, zie § 11.8) wilde ontwikkelen. In 1991 werd met het opstellen van een ontwerp-IPPC-richtlijn begonnen. In de eerste versies heette de Richtlijn nog ‘Geïntegreerde Vergunningverlening’. De term ‘IPPC’ is overgenomen uit de gelijknamige Aanbeveling van de Raad van de OECD uit 1991.<sup>[626]</sup> Het OECD-concept van geïntegreerde beheersing van verontreiniging is echter veel breder dan geïntegreerde vergunningverlening en de naam van de Richtlijn is dus enigszins misleidend.

Tijdens de onderhandelingen trad een conflict op over de vraag of de bepaling van de ‘beste beschikbare technieken’ (BAT) zodanig moest zijn dat de emissiegrenswaarden in de hele Gemeenschap gelijk zouden moeten zijn, of dat ze zouden kunnen variëren al naar gelang de plaatselijke omstandigheden. Het Verenigd Koninkrijk en sommige Zuid Europese lidstaten pleitten voor differentiatie, terwijl andere EU-landen uniforme normen wilden. Ook het Economisch en Sociaal Comité van de EU vond dat de Commissie gemachtigd moest worden tot het doen van voorstellen voor Europa-brede emissiegrenswaarden<sup>[627]</sup>. In de Richtlijn zoals die aangenomen is (een onder het Franse voorzitterschap opgesteld compromis) wordt in artikel 9 lid 4 bepaald dat emissiegrenswaarden op BAT gebaseerd moeten zijn, waarbij de geografische ligging van de betrokken installatie en de plaatselijke milieuomstandigheden in acht moeten worden genomen. Verder wordt de mogelijkheid tot het harmoniseren van emissiegrenswaarden op EU-niveau opgehouden, zij het in bedekte termen.

Nederland heeft zich sterk gemaakt voor het creëren van een systeem voor de uitwisseling van

informatie over BAT. Artikel 16 van de Richtlijn voorziet in zo'n systeem. Ook de bepaling in artikel 9, lid 8, betreffende de mogelijkheid van algemene regels in plaats van vergunningsvoorschriften, is door Nederlands toedoen in de Richtlijn gekomen.

### 6.12.7 De omzetting in nationale regelgeving

De trend naar een meer geïntegreerde benadering van het milieubeheer is in Nederland al aan het begin van de jaren '80 ingezet. De regering kwam met een Plan Integratie Milieubeleid (PIM)<sup>[628]</sup> en de jaarlijkse compartimentale Indicatieve Meerjarenprogramma's (IMP's) werden vervangen door één IMP Milieubeheer (later: Milieuprogramma), dat themagewijs was opgezet. Ook in de sinds 1989 verschenen Nationale Milieubeleidsplannen (NMP's) is deze benadering doorgevoerd.

In de wetgeving was al in 1979 een stap in de richting van geïntegreerde (althans beter gecoördineerde) vergunningverlening gezet met de komst van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm). Het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels, na aanname opgenomen in de Wet milieubeheer (Wm) in 1993, en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb) vormden een nieuwe mijlpaal op weg naar integratie. Eén Wm-vergunning kwam in de plaats van de afzonderlijke vergunningen op grond van de Hinderwet, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet geluidhinder en de twee bestaande afvalstoffenwetten. Bovendien werd het mogelijk om in de Wm-vergunning eisen te stellen ten aanzien van de preventie van afval en energiebesparing en kon een verplichting worden opgelegd tot het onderzoeken van mogelijkheden voor minder milieubelastende productieprocessen.

Niettegenstaande deze vooruitgang op het gebied van integratie zijn in de Wm-vergunning nog niet alle milieu-aspecten geïntegreerd. Een opmerkelijke afwezige is vooral de waterverontreiniging, die onder de verantwoordelijkheid is blijven vallen van de waterkwaliteitsbeheerders<sup>[629]</sup>. Dit ondanks het feit dat de Evaluatiecommissie Wabm al in 1989 adviseerde om ook de lozingen op water in de integrale milieuvergunning op te nemen (op voorwaarde dat een 'verklaring van geen bezwaar' van de waterkwaliteitsbeheerder verkregen was)<sup>[630]</sup>. Overigens betekent het naast elkaar bestaan van een Wm- en een Wvo-vergunningenstelsel niet dat de Nederlandse regelgeving strijdig is met de IPPC-Richtlijn. Deze eist immers niet dat er sprake is van één vergunning, maar wel dat daar waar er sprake is van meer dan één bevoegde autoriteit hun activiteiten 'ten volle worden gecoördineerd'. Voor de afstemming tussen de Wm- en Wvo-vergunningverlening is in de Wm (art. 8.28 t/m 8.34) een coördinatieprocedure in het leven geroepen<sup>[631]</sup>.

Voor de intensieve veehouderijbedrijven die onder de IPPC-Richtlijn vallen vormt de Wet ammoniak en veehouderij<sup>[632]</sup> het belangrijkste stuk Nederlandse regelgeving. In deze wet is ondermeer bepaald dat geen oprichtingsvergunning mag worden verleend voor een onder de IPPC-Richtlijn vallend veehouderijbedrijf waarvan de ammoniakemissie een 'belangrijke' verontreiniging veroorzaakt, ook al bevindt zo'n bedrijf zich buiten een kwetsbaar gebied (art. 4, lid 2).

De mogelijkheid die de IPPC-Richtlijn biedt om voor bijzondere categorieën installaties bijzondere verplichtingen vast te stellen in dwingende algemene voorschriften en niet in de vergunningsvoorwaarden, vinden we terug in artikel 8.44 van de Wm. Een voorbeeld van zo'n AMvB op grond van art. 8.44 (die de vergunningsplicht niet opheft) is het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A (Bees A; zie § 6.13)<sup>[633]</sup>.

Twee andere trends in het Nederlandse milieubeleid zijn in relatie tot de IPPC-Richtlijn relevant: het toenemende gebruik van convenants en (meerjaren-)afspraken tussen overheid en bedrijven, en het toepassen van 'vergunningen op hoofdzaken' bij bedrijven met een (gecertificeerd en goed functionerend) milieuzorgsysteem. Ook deze ontwikkelingen zijn in principe verenigbaar met de Richtlijn, al zal er wel op gelet moeten worden dat aan de in de Richtlijn gestelde eisen met betrekking tot vergunningen voldaan blijft worden.

In termen van milieuresultaat voldoet Nederland met het in art. 8.11, lid 3 van de Wm opgenomen ‘alara’-beginsel aan de BAT-eis van de IPPC-Richtlijn<sup>[634]</sup>.

Gezien het voorgaande is het niet verwonderlijk dat de inwerkingtreding van de IPPC-Richtlijn in Nederland slechts tot een beperkte aanpassing van de regelgeving geleid heeft. Deze bestond voor wat betreft de onder de Wet milieubeheer vallende inrichtingen uit een wijziging van het Ivb<sup>[635]</sup>, welke ondermeer betrekking had op de door art. 6 van de Richtlijn vereiste ‘niet-technische samenvatting’ van de vergunningaanvraag en op de door art. 17 vereiste informatie-overdracht aan andere lidstaten in het geval van grensoverschrijdende milieu-effecten. In 1999 is ook het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren aangepast aan de eisen van de IPPC-Richtlijn<sup>[636]</sup>. Voor de niet-rijkswateren is de implementatie geschied door middel van aanpassingen van de verordeningen van provincies en waterschappen.

Opgemerkt kan nog worden dat de IPPC-Richtlijn en de Wm qua terminologie op een aantal punten van elkaar afwijken (zie Tabel 6.12.1).

Tabel 6.12.1 Verschillen in gebruikte termen tussen IPPC-Richtlijn en Wet milieubeheer.

<i>IPPC</i>	<i>Wm</i>
installatie	inrichting
exploitant	vergunninghouder
bevoegde autoriteiten	bevoegd gezag
voorwaarden	voorschriften
emissiegrenswaarden	emissie-eisen
milieukwaliteitsnormen	grenswaarden

(Bron: Van den Broek (a.w.), p. 14-15)

*Opmerking:* De definitie of betekenis van de naast elkaar geplaatste termen is niet in alle gevallen exact dezelfde.

### 6.12.8 Uitvoering en effecten in de praktijk

Een belangrijk onderdeel van de uitvoering van de IPPC-Richtlijn is de uitwisseling van informatie over BAT. Nederland, dat zelf al ruime ervaring heeft met richtlijnen die de ‘stand der techniek’ representeren (zoals de Nederlandse emissie Richtlijnen (NeR); zie § 6.11), speelt een actieve rol in dit ‘Euro-BAT’ project. Nederland heeft twee vertegenwoordigers in het door de Commissie ingestelde Information Exchange Forum. De Nederlandse inbreng bestaat mede uit ‘NL-BAT-documenten’ voor bepaalde sectoren die met name voor Nederland van belang zijn.<sup>[637]</sup> Het resultaat van de informatie-uitwisseling wordt vastgelegd in ‘BAT reference documents’ (BREFs), welke worden opgesteld door Technical Working Groups, ondersteund door het Europese IPPC Bureau in Sevilla.<sup>[638]</sup> Voor alle activiteiten die in Bijlage I van de Richtlijn genoemd worden zullen BREFs worden opgesteld. Medio 2003 waren er 15 BREFs voltooid en formeel aangenomen. Van de tot nu toe opgestelde BREFs gaan sommige verder dan de NeR. Het Ministerie van VROM werkt aan een ‘leeswijzer’ om de vergunningverleners in deze materie de weg te wijzen. De Europese Commissie publiceert samenvattingen van de BREFs. De in de BREFs opgenomen normen zijn overigens niet bindend voor de vergunningverlener.

Wat betreft de integratie van verschillende milieu-aspecten in de praktijk van het milieubeleid in Nederland kan worden vastgesteld dat er sinds de invoering van de Wm meer vormen van

milieubelasting bij de vergunningverlening worden betrokken, zij het in beperkte mate.<sup>[639]</sup> De reikwijdte is vooral verruimd in de richting van afval en energie.<sup>[640]</sup> Andere aspecten (zoals grondstoffen en verkeer) blijven doorgaans buiten beschouwing.<sup>[641]</sup> Bovendien is er nauwelijks sprake van een samenhangende beoordeling van de verschillende aspecten. Bij de toepassing van het 'alara'-beginsel blijkt vooral gelet te worden op de technische en economische haalbaarheid voor het gemiddelde bedrijf in de bedrijfstak. Daardoor zullen de eisen die in de praktijk gesteld worden waarschijnlijk niet veel strenger zijn dan wat toepassing van het BAT-beginsel (zoals dat in de IPPC-Richtlijn gehanteerd wordt) opgeleverd zou hebben. Verder blijkt het onderscheid tussen doel- en middelvoorschriften in de praktijk ook niet erg groot te zijn.

Tenslotte valt op te merken dat niet kan worden volstaan met de constatering dat de IPPC-Richtlijn goed inpasbaar is in het bestaande stelsel, om vervolgens tot de orde van de dag over te gaan.<sup>[642]</sup> Bij het opstellen van Wm-vergunningvoorschriften, maar ook bij het opstellen van algemene regels en het verlenen van vergunningen op hoofdzaken zal, voorzover het onder de IPPC-Richtlijn vallende installaties betreft, met de eisen van de Richtlijn rekening gehouden moeten worden. De actualiseringsplicht (art. 8.22 Wm) zal actief gehanteerd moeten worden. Ook op het gebied van de handhaving zal nagegaan moeten worden of de huidige praktijk voldoet aan de eisen die de Richtlijn stelt.

### 6.12.9 Verdere ontwikkelingen

In april 2001 hebben Parlement en Raad een Aanbeveling<sup>[643]</sup> aangenomen betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties. Hoewel ze van toepassing is op een breed scala aan inspectie-activiteiten op het terrein van vergunningen die onder EU-wetgeving zijn afgegeven, vloeide haar totstandkoming voort uit het werk van IMPEL (het EU-netwerk van nationale milieu-inspecties) op het gebied van de inspectie van industrieën. Aanbevolen wordt dat de lidstaten hun inspecties van tevoren plannen, waarbij het hele land en alle installaties worden gedekt. Deze plannen zouden moeten voorzien in zowel routinematige als incidentele inspecties. De lidstaten werden geacht binnen twee jaar (d.w.z. uiterlijk in april 2003) te rapporteren over hun ervaringen met de uitvoering van de Aanbeveling (maar aangezien het hier om een Aanbeveling gaat, kunnen zij hiertoe niet gedwongen worden). In verband hiermee heeft IMPEL een 'review-initiatief' opgezet, waarbij de het werk van de milieu-inspecties in zes landen tegen het licht wordt gehouden.<sup>[644]</sup> De Commissie zal de rapporten van de lidstaten bekijken en kan eventueel een voorstel doen voor een Richtlijn betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties.

De Aanbeveling bevat verder een verzoek aan de Commissie om in samenwerking met IMPEL minimumcriteria vast te stellen voor de kwalificatie van milieu-inspecteurs. Ook moeten er opleidingsprogramma's voor milieu-inspecteurs worden ontwikkeld. Inmiddels heeft IMPEL een project uitgevoerd waarin de 'beste praktijken' in de lidstaten op het gebied van opleiding en kwalificatie van milieu-inspecteurs worden geïnventariseerd.<sup>[645]</sup>

De Commissie heeft in 2001 een voorstel uitgebracht voor een Richtlijn die voorziet in publieke inspraak bij de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu<sup>[646]</sup>. Deze Richtlijn wijzigt (ondermeer) Richtlijn 96/61 en maakt daarmee ratificatie mogelijk van het Verdrag van Aarhus, dat de EU en de lidstaten in juni 1998 tekenden (zie § 13.6.7). De wijziging van Richtlijn 96/61 behelst een uitbreiding van het begrip 'publiek' (zodat ook belangengroepen eronder komen te vallen), alsmede een verplichting voor de bevoegde autoriteiten tot het openbaar maken van informatie aangaande de redenen voor de beslissingen die zij ten aanzien van vergunningen nemen. De Richtlijn is in juni 2003 van kracht geworden.<sup>[647]</sup>

### 6.9.8.3 Referenties



Broek, J.H.G. van den (1997). IPPC in werking getreden. *Milieu en Recht* januari 1997, pp. 7-15.

Castelein, A., et al. (1998). *Meer dan de som der delen? Een onderzoek naar de aard van de afwegingen bij de opstelling van milieuvergunningen*. ECW achtergrondstudie nr. 34, juni 1998.

Drupsteen, Th. G. (1999). Integrated Pollution Prevention and Control: the Dutch Experience. In: Chr. Backes en G. Betlem (eds.). *Integrated Pollution Prevention and Control. The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective*. Kluwer Law International, The Hague / Boston / London, pp. 81-90.

Economic and Social Committee of the European Communities (ECOSOC) (1994). *Opinion on the Proposal for a Council Directive on integrated pollution prevention and control*. Brussel, 27-28 april 1994.

Evaluatiecommissie Wabm (1989). *Naar een integrale milieuvergunning*. Advies nr. 2, oktober 1989.

Evaluatiecommissie Wabm (1998). *Integratie waar nodig*, Advies nr. 14, september 1998.

Gilhuis, P.C. (1999). IPPC nu ernst. *Milieu en Recht* 12, december 1999, pp. 283.

Haigh, N., en F. Irwin (eds, 1990). *Integrated Pollution Control in Europe and North America*. Conservation Foundation and Institute for European Environmental Policy, Washington DC / London.

Infomil (1996). *Leidraad Afval- en emissiepreventie in de milieuvergunning*. Den Haag.

*Milieuprogramma 2000-2003*. Tweede Kamer, 1999-2000, 26 804, nrs. 1-2.

Ministeries van VROM en EZ (1999). *Circulaire Energie in de milieuvergunning*. Den Haag.

Ministerie van VROM (2000). *Meer energie in de milieuvergunning! Milieuvergunningen onvoldoende benut bij treffen van energiemaatregelen*. Informatieblad, Den Haag, augustus 2000.

OECD (1991). *Integrated Pollution Prevention and Control*. OECD Environment Monograph No. 37, April 1991. Paris.

Rijswick, M. van (1998). De IPPC-Richtlijn en de Nederlandse 'integrale' milieuvergunning, *Het Waterschap* 98/14, 6 augustus 1998, pp. 561-568.

Robesin, M. (1999). *Verruimde reikwijdte Wet milieubeheer - Wie durft?* Stichting Natuur en Milieu, Utrecht.

Robesin, M., et al. (1998). *Vernieuwing milieuvergunning – bevindingen over 1997*. Stichting Natuur en Milieu, Utrecht.

Robesin, M., et al. (1999). *Vernieuwing milieuvergunning – bevindingen over 1998*. Stichting Natuur en Milieu, Utrecht

---

[621] Door deze omschrijving vervaagt het onderscheid tussen BAT en BATNEEC (Best Available

Technique Not Entailing Excessive Cost).

[622] Met ‘controle’ wordt bedoeld op de activiteiten die in het Engels (en tegenwoordig ook steeds vaker in het Nederlands) als ‘monitoring’ worden aangeduid (d.w.z. het meten en registreren van emissies etc.). Dit begrip moet dus niet worden verward met ‘pollution control’ (bestrijding van verontreiniging).

[623] Zie de vorige noot.

[624] Ook worden er op Europees niveau nog steeds nieuwe emissiegrenswaarden buiten het kader van de IPPC-Richtlijn om vastgesteld. Een voorbeeld hiervan is de nieuwe Richtlijn grote stookinstallaties (2001/80; zie § 6.13.8).

[625] Haigh en Irwin (eds, 1990).

[626] OECD (1991).

[627] ECOSOC (1994).

[628] TK 17 931, nr. 6.

[629] Naast de Wvo-vergunning zijn ondermeer ook de afzonderlijke vergunningen op basis van de Grondwaterwet, de Wet verontreiniging zeewater, de Meststoffenwet, de Kernenergiewet en de Ontgrondingenwet blijven bestaan.

[630] Evaluatiecommissie Wabm (1989). In een recenter advies (Evaluatiecommissie Wabm, 1998) handhaaft de Commissie dit standpunt in principe, maar adviseert ze vooralsnog de Wvo-vergunning niet in de Wm-vergunning te integreren, omdat de meerwaarde daarvan niet zou opwegen tegen de omvangrijke wetgevingsoperatie die daarvoor nodig is.

[631] Over de relatie tussen deze afstemmingsregeling en de IPPC-Richtlijn, zie b.v. Van den Broek (1997) en Van Rijswick (1998, ook over de relatie met andere waterwetten). Drupsteen (1999) denkt overigens dat de IPPC-Richtlijn het bestaan van verschillende milieuvergunningen voor één installatie niet toestaat.

[632] Stb. 2002, 93.

[633] AMvB's op grond van 8.40 Wm, die de vergunningsplicht *wel* opheffen, zijn m.b.t. onder de IPPC-Richtlijn vallende installaties niet mogelijk. In de praktijk zal dit geen problemen opleveren, omdat zulke AMvB's niet gebruikt worden voor de relatief grote installaties die onder de IPPC-Richtlijn vallen (zie Drupsteen, 1999).

[634] Volgens Van den Broek (a.w., p. 13) wordt met het alara-beginsel in principe uitgegaan van de beste bestaande technieken, tenzij dat niet kan worden gevegd, in welk geval de best uitvoerbare technieken als minimum worden beschouwd.

[635] Stb. 1997, 418.

[636] Stb. 1999, 397.

[637] Zie: <http://www.infomil.nl/eurobat.htm>

[638] Zie: <http://eippcb.jrc.es>

[639] Zie Castelein *et al.* (1998); Robesin *et al.* (1998, 1999).

[640] Met betrekking tot deze onderwerpen zijn ook op landelijk niveau handleidingen gepubliceerd; zie Infomil (1996) en Ministeries van VROM en EZ (1999). In een enkele jaren geleden verricht onderzoek bleek 81% van de gemeentelijke milieuvergunningen energievoorschriften te bevatten. De toereikendheid en handhaafbaarheid van deze voorschriften lieten echter nog veel te wensen over (Ministerie van VROM, 2000).

[641] Sommige milieudiensten (o.a. Rijnmond en Amsterdam) hebben wel interne richtlijnen voor de wijze waarop verkeer en vervoer in milieuvergunningen kunnen worden opgenomen (Robesin, 1999).

[642] Zie Gilhuis (1999).

[643] 2001/331, PbEG L118, 27.4.2001.

[644] In Nederland werd in november 2002 een review uitgevoerd, in samenwerking met de provincie Overijssel. Zie [http://europa.eu.int/comm/environment/impel/iri\\_netherlands.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/impel/iri_netherlands.htm).

[645] Zie [http://europa.eu.int/comm/environment/impel/environmental\\_inspectors.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/impel/environmental_inspectors.htm).

[646] COM(2000) 839; gewijzigd bij COM(2001) 779.

[647] Richtlijn 2003/35/EG, PbEU L156, 25.6.2003.

---

[Prev](#)

6.11 Emissies afkomstig van  
industriële inrichtingen

[Up](#)

[Home](#)

[Next](#)

6.13 Grote stookinstallaties