

- De bedrijfsspecifieke emissie- of immissiesituatie, die in bepaalde gevallen een reden kan zijn om maatregelen met een ongunstige kosteneffectiviteit dan gespecificeerd voor de 4 stoffen toch door te voeren. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij het overschrijden van milieukwaliteitseisen, of de aanwezigheid van bepaalde toxische/milieugevaarlijke componenten.
- Het met prioriteit doorvoeren van een andere milieumaatregel voor bijvoorbeeld een ander compartiment kan een reden zijn om de bestudeerde milieumaatregel pas in een later stadium door te voeren.
- Significante negatieve andere milieueffecten (zoals extreem hoog energieverbruik, verplaatsing van het probleem etcetera).

Om deze reden dient het resultaat van de toetsing van de kosteneffectiviteit aan de indicatieve referentiewaarden met de nodige omzichtigheid te worden geïnterpreteerd, en dient het te worden beschouwd als slechts één van de factoren die een rol spelen in de uiteindelijke besluitvorming.

2.12 Toepassing BAT Referentie documenten

2.12.1 Inleiding

De BAT Referentiedocumenten (BREF's) zijn het resultaat van een informatie-uitwisseling over Beste Beschikbare Technieken (BAT) voor een reeks van industriële activiteiten. Deze informatie-uitwisseling wordt georganiseerd door de Europese Commissie en vloeit voort uit de Europese IPPC Richtlijn (Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).

In deze paragraaf wordt ingegaan op de implementatie van de BREF's in de Nederland en de gevolgen daarvan voor de vergunningverlening. Hierbij worden ook de achtergronden geschetst.

2.12.2 Doelstelling IPPC richtlijn

De doelstelling van de IPPC richtlijn is het bereiken van een geïntegreerde aanpak om industriële verontreiniging te voorkomen en te bestrijden. Het uiteindelijke doel van deze geïntegreerde aanpak is een hoog niveau van bescherming van het milieu als geheel. Om dit niveau te bereiken, is verbetering van het beheer en de besturing van industriële processen noodzakelijk.

Centraal in deze benadering staat het algemene beginsel dat is geformuleerd in artikel 3 van de IPPC richtlijn.

Uit artikel 3 IPPC richtlijn

Exploitanten moeten alle passende maatregelen tegen verontreiniging treffen, met name door toepassing van de beste beschikbare technieken, die hen in staat stellen hun milieuprestaties te verbeteren.

Dit beginsel is niet alleen gericht op de exploitatie van installaties, maar ook op de manier waarop de installaties worden ontworpen, gebouwd, onderhouden en ontmanteld.

Om dit beginsel in praktijk invulling te geven, stelt de IPPC richtlijn een aantal eisen aan de IPPC activiteiten:

- Er moet een vergunning zijn voor de specifieke industriële activiteiten waarop de richtlijn betrekking heeft.
- De vergunning heeft een integraal karakter en waarborgt een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel.
- Emissiegrenswaarden of voorgeschreven technieken in de vergunning zijn gebaseerd op beste beschikbare technieken (BAT) of een combinatie van deze technieken. Emissies van voorgeschreven technieken komen overeen met de emissiesniveaus conform BAT.

De IPPC richtlijn heeft geen directe werking op de installaties waarop zij betrekking heeft en moet via de nationale wetgeving worden geïmplementeerd. In Nederland werd naar het oordeel van het ministerie van VROM met de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) al grotendeels voldaan aan de eisen uit de IPPC richtlijn. Specifieke wetgeving ter omzetting van de richtlijn heeft zich beperkt tot enkele kleine aanpassingen aan het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (IVB), het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren en voor regionale wateren aan diverse verordeningen van provincies en waterschappen. Het ministerie van VROM is in 2002 een project gestart om ook de Wm zelf te wijzigen omwille van een verbeterde verankering van IPPC in de nationale wetgeving. Een belangrijk element daarvan is het schrappen van het ALARA-beginsel en het opnemen van BAT (Best Available Techniques).

De IPPC richtlijn is vanaf 31 oktober 1999 van toepassing op nieuwe en belangrijk gewijzigde installaties (zie kader) en vanaf 31 oktober 2007 ook op bestaande installaties. Dit betekent dat vergunningaanvraag, vergunningprocedure en inhoud van de vergunning vanaf deze data volledig moeten voldoen aan de eisen van de IPPC richtlijn. Het bevoegd gezag bepaalt welke eisen voor een specifieke installatie overeenkomen met BAT. Naar aanleiding van het beschikbaar komen van een BREF zal de vergunningverlener nagaan of de eisen op een adequaat BAT-niveau liggen of dat deze moeten worden vernieuwd/aangescherpt. Zie ook verderop de passage over het technisch-inhoudelijk in overeenstemming brengen van vergunningen voor bestaande inrichtingen vóór uiterlijk 31 oktober 2007. Bij het stellen van nieuwe, aangescherpte eisen zal zo nodig, op grond van technische en economische overwegingen, een overgangs- of uitvoeringstermijn kunnen worden gegend, aan het einde waarvan aan die eisen moet worden voldaan. Het tijdstip waarop een bedrijf daadwerkelijk aan die eisen moet voldoen zal later kunnen liggen dan 31 oktober 2007, afhankelijk van het tijdstip van publicatie van de BREF, de tijd die gemoed is met het actualiseren van de vergunning en de aan het bedrijf gendue uitvoeringstermijn.

In principe voldoet een vergunningprocedure op basis van Wm en Wvo, met inachtneming van de onderlinge afstemming aan de eisen. De ALARA (BAT) afweging moet gebaseerd zijn op de meest recente en algemeen aanvaarde inzichten in Stand-der-Techniek. Hiertoe behoren in ieder geval de relevante beschikbare BREFS (BAT Reference documents). De uiterste termijn waarop de Wm-vergunning voor een bestaande inrichting die niet voor 31 oktober 2007 belangrijk wordt gewijzigd (zie kader), technisch-inhoudelijk in overeenstemming moet zijn gebracht met de IPPC richtlijn (BAT) en de BREFS (indien beschikbaar) is 31 oktober 2007. Het bevoegd gezag zal met het oog hierop de vergunningen van bestaande, niet-belangrijk gewijzigde installaties voor 31 oktober 2007 toetsen en zo nodig aanpassen aan IPPC en BREFS.

Bestaande installatie: een installatie die in bedrijf is op 31 oktober 1999, of een installatie waarvoor een vergunning is verleend of waarvoor naar het oordeel van de bevoegde autoriteit een volledige vergunningaanvraag is ingediend, op voorwaarde dat die installatie uiterlijk 31 oktober 2000 in werking wordt gesteld. (art. 2, lid 4 IPPC).

Belangrijke wijziging: een wijziging in de exploitatie die volgens de bevoegde autoriteit negatieve en significante gevolgen kan hebben op mens of milieu. (art. 2, lid 10 IPPC).

2.12.3 Status van de BREF

In BAT Referentie documenten (BREF's) worden de resultaten gepresenteerd van een informatie-uitwisseling tussen de lidstaten van de Europese Unie, EFTA landen (N, IS, CH, LI), EU toetredende landen, non-gouvernementele milieuorganisaties (NGO's) en de betrokken bedrijfstakken over de beste beschikbare technieken en de ontwikkelingen op dat gebied. De juridische grondslag voor de publicatie van de BREF's door de Europese Commissie is artikel 16, lid 2 van de IPPC richtlijn. Daarnaast schrijven Artikel 2, lid 11 en Bijlage IV, punt 12 van de richtlijn voor dat de bevoegde autoriteiten bij de bepaling van de beste beschikbare technieken rekening moeten houden met de BREF's. Hiermee hebben de BREF's een vergelijkbare status als de NeR en CIW-aanbevelingen.

Definitie van 'beste beschikbare technieken'

De term 'beste beschikbare technieken' wordt in artikel 2, lid 11 van de richtlijn gedefinieerd als:

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

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

2.12.4 Beste beschikbare technieken (BAT) versus ALARA en Stand der Techniek (Wm-kader)

Voor toepassing in de Nederlandse praktijk is de verhouding tussen het begrip beste beschikbare technieken (BAT) en de begrippen ALARA en Stand der Techniek van belang.

Zowel bij BAT in de IPPC richtlijn als bij ALARA in de Wm wordt een zo groot mogelijke bescherming van het milieu vereist, voor zover die in redelijkheid nog kan worden gevergd. De redelijkheid heeft vooral betrekking op economische haalbaarheid van milieumaatregelen, maar ook andere lokale aspecten moeten worden meegewogen. De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft via jurisprudentie bepaald dat de beoordelingsvrijheid van het bevoegd gezag bij de invulling van ALARA zijn begrenzingen vindt in wat voortvloeit uit de 'meest recent en algemeen aanvaarde milieuhygiënische inzichten'. Deze inzichten zijn als Stand der Techniek vastgelegd in circulaire's, richtlijnen (bijvoorbeeld de NeR) en rapporten (bijvoorbeeld CIW aanbevelingen), waarin de redelijkheidstoets op bedrijfstakniveau is uitgevoerd. De conclusies ten aanzien van BAT in de BREF's zijn eveneens te beschouwen als de 'meest recent en algemeen aanvaarde milieuhygiënische inzichten' en ook hier heeft de redelijkheidstoets plaatsgevonden op bedrijfstakniveau.

Kortom, in het algemeen zijn de conclusies ten aanzien van de beste beschikbare technieken in de BREF's goed vergelijkbaar met het in de vergunningverlening gehanteerde begrip Stand der Techniek.

2.12.5 Beste beschikbare technieken (BAT) versus BBT en BUT (Wvo-kader)

Om verontreiniging van oppervlaktewater te voorkomen staat in Nederland de emissieaanpak voorop. Afhankelijk van de aard en schadelijkheid van de stoffen (en onafhankelijk van de te bereiken milieukwaliteitsnormen) wordt in Wvo-kader toepassing van de best uitvoerbare technieken (BUT) en best bestaande technieken (BBT) gehanteerd. Zo bestaat voor zogenaamde zwarte-lijststoffen de emissieaanpak uit toepassing van BBT, terwijl voor de meeste overige stoffen een saneringsinspanning volgens BUT geldt. Voor slechts een beperkt aantal, relatief onschadelijke, van nature in het oppervlaktewater voorkomende stoffen wordt de waterkwaliteitsaanpak gehanteerd. Voorbeelden hiervan zijn chloride en sulfaat.

De definitie van BAT kent een redelijkheids criterium, waarbij naarmate de milieuschadelijkheid van de stoffen toeneemt ook de noodzaak tot beperken van emissies zal toenemen. De definities van BUT en BBT zijn in feite uitwerkingen van een dergelijk redelijkheids criterium. Daarom kan geconcludeerd worden dat het concept BAT de begrippen BUT en BBT omvat. Meer informatie over het emissiebeleid en de begrippen BBT en BUT is te vinden in het CIW-Handboek Wvo-vergunningverlening.

2.12.6 Doel van de BREF's

De BREF's bieden referentiemateriaal waar het bevoegd gezag rekening mee moet houden bij het bepalen van vergunningvoorwaarden. Deze documenten geven relevante informatie met betrekking tot de beste beschikbare technieken en zijn daarmee waardevolle instrumenten voor het verbeteren van de milieuprestaties.

2.12.7 Implementatie BREF's in Nederland

De officiële BREF is eigenlijk alleen de samenvatting (Executive Summary) van een BREF document. Deze officiële versie van 10 à 20 pagina's wordt vertaald in alle talen van de EU lidstaten en gepubliceerd door de Europese Commissie. De volledige versie is alleen in het Engels beschikbaar en wordt niet officieel gepubliceerd. Het wordt daarom beschouwd als de toelichting op de BREF en heeft de daarbij behorende status.

Bij elke BREF wordt een korte oplegnotitie vastgesteld. Deze is bedoeld om de vergunningverlener te informeren over de toepassing van de BREF's. De BREF wordt vervolgens samen met de oplegnotitie opgenomen in de NeR en indien van toepassing in de relevante CIW aanbeveling, onder gelijktijdige wijziging of intrekking van de vigerende regeling(en) in de NeR / CIW aanbevelingen voor de betrokken sector.

Als de NeR of de CIW aanbeveling aanvullende of andere eisen stelt dan de BREF wordt in de oplegnotitie aangegeven hoe hiermee om te gaan. Ook als het taalgebruik in de BREF verwarring geeft, bijvoorbeeld door een gebrekkige vertaling, dan wordt in de oplegnotitie aangegeven wat precies de bedoeling is van bepaalde teksten of termen.

In §2.12.2 wordt beschreven vanaf welke datum de IPPC-richtlijn van toepassing is op nieuwe, belangrijk gewijzigde en bestaande installaties. Deze termijnen gelden uitdrukkelijk niet voor het gebruik van de BREF's bij de vergunningverlening. Omdat de BREF's de huidige Stand der Techniek weergeven, geldt in Nederland op basis van de Wet Milieubeheer dat ook voor bestaande installaties de BREF's nu al moeten worden gebruikt bij de ALARA-afweging.

2.12.8 Toepassing van de BREF's bij het verlenen van de vergunning

Bij de vergunningverlening spelen de ALARA-afweging en Stand der Techniek een centrale rol. Er kunnen verschillende bronnen van Stand der Techniek voor een bepaalde branche bestaan. Een relevante bron van informatie over Stand der Techniek voor de betreffende branches zijn de BREF's. Bij het opstellen van de vergunning moet de vergunningverlener de informatie uit de BREF's gebruiken om een goede ALARA-afweging te kunnen maken. Voor die branches waarvoor geen BREF's beschikbaar zijn zal de vergunningverlener op basis van overige informatie de ALARA-afweging moeten maken.

In de BREF's zijn beschrijvingen van technieken opgenomen met vermelding van de milieuprestaties (getalswaarden) die met toepassing van die technieken te verwachten zijn. Hoewel die getalswaarden niet de formele status hebben van emissiegrenswaarden, kunnen deze wel als een indicatie daarvoor gebruikt worden. De IPPC richtlijn bepaalt overigens dat bij voorkeur niet de technieken (=middelvoorschrift), maar de met toepassing van die technieken te bereiken milieuprestaties (=doelvoorschrift) in de vergunningen moeten worden vastgelegd.

Bij het bepalen van BAT moeten naast de BREF ook de oplegnotitie en de algemene eisen van de NeR worden geraadpleegd. Als in alle redelijkheid overeenkomstig de meest recente algemeen aanvaarde inzichten zoals neergelegd in de algemene eisen van de NeR een verdergaande BAT kan worden voorgeschreven dan die uit de BREF volgt, dan moet dat ook gebeuren.

Indien vergunningvoorschriften niet gebaseerd zijn op de beste beschikbare technieken (BAT), dan moet in de considerans van de vergunning gemotiveerd worden op welke manier een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel gewaarborgd is.

De Nederlandse overheid heeft ervoor gekozen om bij de implementatie van de IPPC richtlijn geen onderscheid te maken tussen inrichtingen die onder de richtlijn vallen en andere inrichtingen waarop de Wm van toepassing is. Dit betekent dat de BREF's ook als informatiebron moeten worden meegenomen bij de ALARA-afweging voor inrichtingen die vanwege hun productiecapaciteit niet onder de IPPC richtlijn vallen. Hierbij is wel aandacht nodig voor de vraag in hoeverre de conclusies uit de BREF van toepassing zijn op een dergelijke schaalgrootte, aangezien de BREF's niet gericht zijn op deze inrichtingen.

Afkortingen

ALARA:	As low as reasonably achievable
BAT:	best available techniques (=beste beschikbare technieken)
BREF:	BAT referentie document
BBT:	best bestaande technieken
BUT:	best uitvoerbare technieken
CIW:	Commissie Integraal Waterbeheer
IPPC:	Integrated Pollution Prevention and Control (Geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging)
IVB:	Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wet milieubeheer
Wm:	Wet milieubeheer
Wvo:	Wet verontreiniging oppervlaktewateren