



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Europese grenzen aan de regulering van milieugevolgen van bedrijven door algemene regels.

van 't Lam, V.M.Y.; Uylenburg, R.

Publication date
2008

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

van 't Lam, V. M. Y., & Uylenburg, R. (2008). *Europese grenzen aan de regulering van milieugevolgen van bedrijven door algemene regels*. (STEM publicatie; No. 2007/4). STEM. http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl/Download/Downloads_GetFileM.aspx?id=39409

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

EUROPESE GRENZEN AAN DE REGULERING VAN MILIEUGEVOLGEN VAN BEDRIJVEN DOOR ALGEMENE REGELS

STRUCTURELE EVALUATIE MILIEUWETGEVING (STEM)



Structurele Evaluatie Milieuwetgeving

Auteurs:

Mw. mr. V.M.Y. van 't Lam

Mw. prof. mr. R. Uylenburg

STEM publicatie 2007/4

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.

April 2008

110643/CE8/0D3/000360

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
- 2007/1: Het beoordelingskader van de IPPC Richtlijn; implementatie, interpretatie en toepassing
- 2007/2: Evaluatie Wet handavingsstructuur en Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer
- 2007/3: Nut en noodzaak van kwaliteitseisen voor handhaving in het rode spoor

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

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Inleiding en achtergrond van het onderzoek	7
1.2 Doel van het onderzoek	8
1.3 Onderzoeksvragen	9
1.4 Onderzoeksmethoden	10
1.5 Opbouw van het rapport	10
2 Achtergrond van het onderzoek: de modernisering van de algemene regels en de review van de IPPC-richtlijn	11
2.1 Inleiding	11
2.2 De modernisering van de algemene regels	11
2.3 De review van de IPPC-richtlijn en de Nederlandse insteek	15
2.4 Conclusie	17
3 Regulering door middel van algemene regels; overwegingen betreffende de instrumentkeuze	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Doelmatigheid van regulering door middel van algemene regels	20
3.2.1 Doelmatigheid: beperking van administratieve lasten	20
3.2.2 Grenzen aan de doelmatigheid: de complexiteit van te reguleren bedrijven	22
3.2.3 Grenzen aan de doelmatigheid: de regulering van de locatiekeuze	22
3.2.4 Grenzen aan de doelmatigheid: het beschermingsniveau	23
3.2.5 Conclusies	23
3.3 Toepassing van algemene regels voor IPPC-bedrijven in Europa; toepassing van algemene regels in Vlaanderen	24
3.3.1 Algemene regels voor IPPC-installaties	24
3.3.2 Algemene regels in het Vlaamse Gewest	25
3.3.3 Conclusies	28
3.4 Wenselijkheid van regulering middels algemene regels	28
3.4.1 Inleiding	28
3.4.2 Algemene opmerkingen inzake wenselijkheid van algemene regels	29
3.4.3 Grenzen aan de regulering middels algemene regels	30
3.4.4 Conclusies	32
4 De mogelijkheid om te reguleren door middel van algemene regels binnen de IPPC-richtlijn	33
4.1 Inleiding	33
4.2 De betekenis van het huidige artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn	34
4.3 Een voorstel voor wijziging van de IPPC-richtlijn	43
4.4 Kunnen andere bepalingen van de IPPC-richtlijn tot belemmering leiden?	46

4.5 Conclusies	48
5 Ander Europees recht dat in de weg kan staan aan reguleren door middel van algemene regels	53
5.1 Inleiding	53
5.2 Europees recht dat een vergunning eist (voor bepaalde activiteiten)	54
5.3 Horizontale Europese milieurichtlijnen	57
5.4 Het verdrag van Aarhus	61
5.4.1 Inleiding	61
5.4.2 Recht op inspraak	63
5.4.3 Recht op toegang tot een rechter (artikel 9)	73
5.4.4 Recht op toegang tot milieu-informatie	76
5.4.5 Wijziging IPPC-richtlijn in verband met Aarhus	77
5.4.6 Conclusie	80
6 Conclusies en aanbevelingen	83
6.1 Grenzen in doelmatigheid en wenselijkheid	83
6.2 Grenzen in de IPPC- richtlijn	84
6.3 Grenzen in de review van de IPPC-richtlijn	85
6.4 Grenzen in ander Europees recht	86
6.5 Grenzen in het Verdrag van Aarhus	86
6.6 Tot slot	88
Bijlage 1 Vragenlijst	89

Colofon

Samenvatting

De review van de IPPC-richtlijn zal - naar alle waarschijnlijkheid - leiden tot een uitbreiding van de vergunningplicht. Meer bedrijven zullen in de bijlage van de richtlijn als 'installatie' worden aangemerkt. Een uitbreiding van de vergunningplichtige IPPC-relaties staat op gespannen voet met een volgende fase van het project Modernisering van algemene regels, die gericht is op het zoveel mogelijk bedrijven onder algemene regels brengen. Deze situatie is aanleiding voor dit onderzoek, waarvan dit rapport de weerslag is.

Centraal in dit onderzoek staan de grenzen die volgen uit het Europees recht aan het reguleren middels algemene regels (hoofdstuk 4 en 5). Deze grenzen zijn immers, naast grenzen die volgen uit eisen van doelmatigheid en draagvlak voor de instrumentkeuze, direct van invloed op de reikwijdte van het project Modernisering van algemene regels. Behalve de Europeesrechtelijke aspecten, zijn in dit onderzoek kort de grenzen voor het reguleren via algemene regels die samenhangen met de doelmatigheid van reguleren onderzocht (hoofdstuk 3). De bevindingen van dit onderzoek kunnen als volgt worden samengevat.

Vanuit een oogpunt van *doelmatigheid* zijn beperkingen gelegen in enerzijds de regulering van milieugevolgen door middel van algemene regels die hun grondslag vinden in de te bereiken lastenverlichting en anderzijds in de (on)mogelijkheid om een afstemming te bereiken met de omgeving van de individuele inrichting. Beide argumenten pleiten ervoor complexe bedrijven en bedrijven waarvoor niet een groot aantal gelijkkluidende vergunningen bestaan, niet door middel van algemene regels te reguleren.

Bij het bedrijfsleven bestaat draagvlak voor regulering door middel van algemene regels, waarbij een uitzondering wordt gemaakt voor complexe bedrijven. Daarnaast zijn kanttekeningen geplaatst die belangrijk zijn. In de afvalbranche zou, naast algemene regels, ook steeds een vergunningplicht moeten bestaan. Ook is aangegeven dat een algemene regel, minder dan een vergunning, stimuleert tot het verbeteren van milieuprestaties.

De regulering van milieugevolgen van bedrijven door middel van algemene regels ter vervanging van een vergunning, is niet mogelijk voor bedrijven die onder de reikwijdte van *de IPPC-richtlijn* vallen. Het stellen van maatwerkvoorschriften kan niet gelijk worden gesteld met een vergunning, omdat daarbij geen machtiging wordt gegeven tot de activiteit.

De review van de IPPC-richtlijn, zoals thans voorgesteld, geeft ook geen ruimte voor het reguleren van IPPC-installaties door algemene regels ter vervanging van de vergunning.

Het reguleren van onderdelen van IPPC-installaties door middel van algemene regels waarbij voor de overige delen van de installatie een vergunning bestaat, is wél mogelijk op grond van de IPPC-richtlijn. Daarbij zal bij de verlening van de vergunning steeds nagegaan worden of de betreffende algemene regels in het

concrete geval conform de beste beschikbare technieken zijn. Het voorstel voor de review van de IPPC-richtlijn staat ook regulering van onderdelen van een installatie door middel van algemene regels toe. Niet volstrekt duidelijk is of ook onder dit voorstel steeds beoordeeld moeten worden of, gelet op individuele omstandigheden, een afwijking van de beste beschikbare technieken, conform het voorgestelde artikel 16, lid 3, moet plaatsvinden.

Uit andere Europese wetgeving volgen ook grenzen aan regulering van milieugevolgen van bedrijven door algemene regels. Verschillende richtlijnen stellen een individuele afweging voor bepaalde handelingen verplicht. Dat betreft het voorstel voor de herziening van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, de Richtlijn verbranden afval, de LCP-richtlijn, de MER-richtlijn, de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Seveso-richtlijn.

Het *Verdrag van Aarhus* staat niet in de weg aan regulering van milieugevolgen door middel van algemene regels. Wel betekent de vervanging van vergunningen door algemene regels een verminderde participatie van burgers bij de besluitvorming in milieuzaken. De vervanging van vergunningen door algemene regels staat daarmee op gespannen voet met de bedoelingen van het Verdrag van Aarhus, zoals deze onder andere tot uiting komt in artikel 13, lid 6 van het Verdrag.

Wanneer algemene regels van toepassing zijn voor een bedrijf waarvoor ook een vergunningplicht geldt, zijn de artikelen 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus van toepassing. Wanneer in dat geval bij de vergunning niet kan worden afgeweken van de algemene regels ontstaat spanning met het bepaalde in de leden 7 en 8 van artikel 6. Deze bepalingen beogen immers te waarborgen dat het publiek alle opmerkingen, informatie, analyses of meningen naar voren kan brengen die het relevant acht voor de gestelde activiteit en dat bij het besluit naar behoren rekening wordt gehouden met hetgeen naar voren is gebracht.

Het voorstel voor de review van de IPPC-richtlijn bepaalt in artikel 27 dat het besluit tot het aannemen van een algemene bindende regel aan een onafhankelijke rechter moet kunnen worden voorgelegd. Zoals bekend staat in Nederland in beginsel geen beroep open bij de bestuursrechter tegen algemeen verbindende voorschriften (art. 8:2 Awb). De voorgestelde bepaling dwingt ons inziens tot een wetwijziging op grond waarvan beroep bij de bestuursrechter wordt opengesteld tegen het besluit tot het vaststellen van algemene regels voor IPPC-bedrijven.

HOOFDSTUK 1 Inleiding

1.1

INLEIDING EN ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK

De IPPC-richtlijn bevat de verplichting voor bepaalde installaties (industriële activiteiten en intensieve veehouderij) een vergunningplicht in te voeren waarbij milieugevolgen geïntegreerd worden afgewogen. De vergunningen moeten de bescherming van lucht, water en bodem waarborgen en bovendien een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel tot resultaat hebben. De richtlijn schrijft voor dat die vergunningen emissiegrenswaarden bevatten, gebaseerd op de beste beschikbare technieken.

Toch biedt de IPPC-richtlijn ook de mogelijkheid om 'onverminderd de verplichting tot instelling van een vergunningprocedure overeenkomstig deze richtlijn' voor bijzondere categorieën installaties bijzondere verplichtingen vast te stellen in dwingende algemene voorschriften en niet in vergunningvoorwaarden 'mits een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel gewaarborgd zijn' (artikel 9, achtste lid IPPC-richtlijn).

In Nederland zijn in het Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer (hierna aangeduid als het Activiteitenbesluit) algemene regels vastgelegd die (ook) van toepassing zijn op IPPC-installaties.¹ Voor een onderdeel van een inrichting, of voor een bepaalde activiteit in een inrichting, gelden in dat geval algemene regels op grond van een amvb. Het betreft algemene regels die tot 1 januari 2008 waren neergelegd in het Besluit emissie-eisen stookinstallaties (BEES A) en het Besluit verbranden afvalstoffen (Bva).

Bij de toepassing bij deze algemene regels bij IPPC-installaties moet per vergunning worden gemotiveerd of en in hoeverre de in de algemene regels neergelegde voorwaarden voldoen aan BBT en de locatiespecifieke omstandigheden.²

In artikel 8.11 Wet milieubeheer zesde lid is in deze het volgende toegevoegd:³

¹ Tot 1 januari 2008 waren deze algemene regels neergelegd in amvb's gebaseerd op artikel 8.44 Wm (oud). Thans zijn deze gebaseerd op artikel 8.40, Stb. 2006, 606, art. VIII

² Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 april 2005, AB 2005, 186 m.nt. MPJ; ABRvS 25 januari 2006, AB 2006, 243 m.nt. MPJ.

³ Stb 2006, 606.

“Indien de vergunning betrekking heeft op een inrichting waartoe een gpbv-installatie behoort, wordt in de voorschriften die aan de vergunning worden verbonden, van de in het vijfde lid bedoelde regels afgeweken voor zover met die regels voor de gpbv-installatie niet wordt voldaan aan het bepaalde in de artikelen 8.8 en 8.11, derde lid.”

Thans is de Europese Commissie bezig met een review van de IPPC-richtlijn. Overwogen wordt onder andere de reikwijdte van de richtlijn uit te breiden.⁴ De tweede fase van de Modernisering van algemene regels heeft tot doel nog meer inrichtingen onder algemene regels (het Activiteitenbesluit) te brengen. De review van de IPPC-richtlijn kan derhalve tot gevolg hebben dat de beleidsvoornemens van de tweede fase van de modernisering van algemene regels niet tot stand kunnen worden gebracht.⁵

1.2

DOEL VAN HET ONDERZOEK

In het voorstel van de Commissie voor de review van de IPPC-richtlijn⁶ wordt de mogelijkheid om algemene regels toe te passen op installaties die onder de richtlijn vallen, verruimd. Tegelijkertijd wordt voorgesteld de reikwijdte van de IPPC-richtlijn uit te breiden.

De doelstellingen van het project ‘Modernisering van algemene regels’ van het ministerie van VROM zijn gericht op het onder algemene regels brengen van alle inrichtingen, voor zover Europese regelgeving daaraan niet in de weg staat. Deze ontwikkelingen tonen de relevantie aan van een onderzoek naar de mogelijkheden voor het toepassen van algemene regels in plaats van vergunningen.

Doel van het onderzoek is in de eerste plaats het in kaart brengen van de mogelijkheid van het reguleren van IPPC-installaties middels algemene regels. Daarbij is niet alleen de ruimte die de IPPC-richtlijn daartoe laat, onderzocht, maar is ook nagegaan onder welke voorwaarden met algemene regels het door de richtlijn vereiste beschermingsniveau kan worden bereikt.

Bij dit onderzoek naar de ruimte die de huidige IPPC-richtlijn laat om middels algemene regels te reguleren, zijn verschillende varianten waarmee door middel van algemene regels zou kunnen worden gereguleerd, onderzocht. De eerste variant sluit aan bij het project modernisering van de algemene regels. Nagegaan is of regulering van de installatie door middel van algemene regels (op basis van het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling), in combinatie met de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen, binnen de grenzen van de IPPC-richtlijn kan worden uitgevoerd. De tweede variant betreft het reguleren door middel van algemene regels, steeds in combinatie met een individuele toestemming (een vergunning of een reactie op een melding) waarbij voor de voorschriften wordt verwezen naar algemene regels in een amvb.

⁴ Zie voor de review van de IPPC-richtlijn hoofdstuk 2.

⁵ Zie over de modernisering van de algemene regels hoofdstuk 2.

⁶ COM 2007, 844 (definitief).

In de tweede plaats heeft dit onderzoek tot doel om de eventuele beperkingen voor het reguleren middels algemene regels, gelegen in andere Europese regelgeving dan de IPPC-richtlijn, in kaart te brengen. Daarom wordt tevens gezien of en in hoeverre andere Europese wetgeving in de weg staat aan het reguleren van installaties door middel van algemene regels. Daarbij is in het bijzonder gekeken naar de eisen die gesteld worden aan openbaarheid, inspraak en rechtsbescherming op grond van het Verdrag van Aarhus.

In dit onderzoek wordt bovendien aandacht besteed aan de doelmatigheid en de wenselijkheid van regulering middels algemene regels van IPPC-installaties. Op basis van in het verleden uitgevoerde empirische onderzoeken wordt een kort overzicht gegeven van de voor- en nadelen van regulering middels algemene regels, in algemene zin én voor IPPC-installaties. Ten einde inzicht te verkrijgen in de vraag in hoeverre de te reguleren bedrijven de regulering middels algemene regels wenselijk achten, zijn in dit onderzoek enkele interviews uitgevoerd met vertegenwoordigers van de bedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen, maar ook met vertegenwoordigers van bedrijven die (nog) niet onder de IPPC-richtlijn vallen. Deze nieuwe gegevens zijn aangevuld met de reeds op basis van ander onderzoek, (voor kleinere bedrijven), bekende gegevens op basis van empirisch onderzoek van bedrijven, derden en overheden inzake voor- en nadelen van regulering middels algemene regels in plaats van vergunningen.⁷

1.3

ONDERZOEKSVRAGEN

De relatie tussen de IPPC-richtlijn en de regulering door middel van algemene regels roept verschillende vragen op. In aansluiting op de doelstellingen van dit onderzoek, worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Is het op grond van de huidige IPPC-richtlijn (artikel 9, lid 8) mogelijk algemene regels te stellen voor IPPC-installaties, en onder welke voorwaarden?
 - Door te reguleren met behulp van algemene regels die de vergunningplicht vervangen, met de mogelijkheid om in individuele gevallen maatwerkvoorschriften te stellen?
 - Door te reguleren middels algemene regels, in combinatie met een toestemming (een reactie op een melding of een vergunning), waarbij voor de voorschriften wordt verwezen naar algemene regels in een amvb?
2. In hoeverre staat andere Europese wetgeving in de weg aan regulering middels algemene regels ter vervanging van een individueel besluit?
3. In hoeverre is het doelmatig en wenselijk om IPPC-installaties te reguleren middels algemene regels?

⁷ O.a. Erik van Vliet, Onderzoek vergunningplichtige activiteiten naar algemene regels na 2007, Den Haag, november 2006. Zie ook: ECWM, De nieuwe algemene regels ingevolge artikel 8.40 Wet milieubeheer, ECWM 2002/10, Den Haag 2002.

1.4**ONDERZOEKSMETHODEN**

De methode van onderzoek heeft bestaan uit het bestuderen van nationale en Europese regelgeving, parlementaire geschiedenis van de regelgeving en toelichtende documenten daarbij, jurisprudentie, BREF-documenten, literatuur en bestaand empirisch onderzoek. Ook zijn de landenrapporten van de lidstaten inzake de implementatie van de richtlijn geanalyseerd, evenals het onderzoek dat in opdracht van de Europese commissie is gedaan naar de toepassing van algemene regels in bepaalde lidstaten.⁸

Daarnaast zijn interviews uitgevoerd met vijf bedrijfsjuristen van grote bedrijven en/of vertegenwoordigers van branche-organisaties (die bedrijven vertegenwoordigen die zowel wel als niet onder de IPPC-richtlijn vallen). Getracht is een verdeling van het veld te bereiken, waarmee uiteenlopende soorten IPPC-installaties worden bereikt en in het bijzonder ook de bedrijven die als gevolg van de review van de IPPC-richtlijn eventueel vergunningplichtig zouden worden. De interviews zijn uitgevoerd aan de hand van vragenlijsten, die tevoren zijn toegezonden (zie bijlage 1).

1.5**OPBOUW VAN HET RAPPORT**

Alvorens de onderzoeksvragen en de centrale vraagstelling wordt beantwoord, wordt ingegaan op de achtergrond van het onderzoek. Daartoe wordt uiteengezet wat de modernisering van de algemene regels en wat de review van de IPPC-richtlijn inhoudt (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de doelmatigheid en wenselijkheid van het reguleren door middel van algemene regels. Ook is in dit hoofdstuk kort aangegeven op welke wijze in Vlaanderen algemene regels worden toegepast. In dit hoofdstuk is voorts een verslag opgenomen van de uitgevoerde interviews (onderzoeksvraag 3). In hoofdstuk 4 wordt onderzocht in hoeverre het met in acht neming van de IPPC-richtlijn mogelijk is om te reguleren door middel van algemene regels. Daarbij wordt bezien in hoeverre twee verschillende varianten voor regulering middels algemene regels in overeenstemming zijn met de richtlijn (onderzoeksvraag 1). In hoofdstuk 5 wordt onderzocht in hoeverre ander Europees recht in de weg staat aan het reguleren door middel van algemene regels. De samenvattende conclusies van dit onderzoek zijn in hoofdstuk 6 opgenomen.

⁸ VITO, AEA Energy & Environment and LEIA, Assessment of the use of GBRs for the implementation of the IPPC-directive, European Commission, DG Environment, 3 October 2007.

HOOFDSTUK

2

Achtergrond van het onderzoek: de modernisering van de algemene regels en de review van de IPPC-richtlijn

2.1**INLEIDING**

Aanleiding voor dit onderzoek naar de regulering door middel van algemene regels in relatie tot de IPPC-richtlijn, zijn twee ontwikkelingen. In de eerste plaats is dat het beleidsvoornemen om meer bedrijven die nu nog vergunningplichtig zijn op grond van de Wet milieubeheer, te reguleren middels algemene regels. Dit maakt onderdeel uit van het project modernisering van de algemene regels. In beginsel is dat voornemen erop gericht om alle bedrijven te reguleren middels algemene regels, behalve als dat op grond van Europeesrechtelijke verplichtingen niet mogelijk is.⁹ Op 1 januari 2008 is de eerste fase van de modernisering van algemene regels in werking getreden. In paragraaf 2.2 wordt eerst ingegaan op de achtergrond van deze eerste fase en daarna op de tweede fase.

Een tweede ontwikkeling betreft de voornemens tot herziening (review) van de IPPC-richtlijn. Uit een recent voorstel voor de review van de IPPC-richtlijn¹⁰ blijkt dat het voornemen bestaat om de reikwijdte van de richtlijn uit te breiden naar meer bedrijven. Inzicht in de (on)mogelijkheden tot regulering middels algemene regels in relatie tot de IPPC-richtlijn is derhalve van belang voor het bepalen van de grenzen van het onder algemene regels brengen van bedrijven binnen het project Modernisering van algemene regels. Daarnaast is dit inzicht van belang bij de Nederlandse inbreng ten aanzien van de voorstellen voor de review van de IPPC-richtlijn.

In dit hoofdstuk worden kort de beide ontwikkelingen geschetst (par. 2.2 en 2.3).

2.2**DE MODERNISERING VAN DE ALGEMENE REGELS**

De modernisering van algemene regels is, naast het project omgevingsvergunning, één van de belangrijkste projecten binnen het VROM-brede project Modernisering van regelgeving. Deze modernisering van regelgeving (eerder aangeduid als

⁹ Zie o.a. Kamerstukken II, 2004/05, 29 383, nr. 27, p. 3.

¹⁰ COM 2007, 844 (definitief) 21 december 2007.

herijking) vindt zijn basis in de zogenaamde herijkingsbrief van oktober 2003.¹¹ In die brief werd aangekondigd dat de bestaande amvb's op grond van artikel 8.40 Wet milieubeheer allen of groepsgewijs samengevoegd zouden worden. Daarbij werd aangekondigd dat men ernaar zou streven ook voorschriften voor het lozen in de bodem en algemene voorschriften op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren daarin op te nemen.

De hoofdlijnen voor een nieuw systeem zijn daarna beschreven in een brief aan de Tweede Kamer van maart 2005.¹² Onderdeel van de modernisering in deze fase was ook het brengen van meer bedrijven onder algemene regels (dit zijn ongeveer 37.000 bedrijven). Dat betreft in de eerste plaats bedrijven die nog vergunningplichtig zijn omdat zij niet in hoofdzaak onder één art. 8.40-amvb vallen. Door samenvoeging van bestaande amvb's, vervalt deze categorie bedrijven grotendeels. Daarnaast worden ook bedrijven waarvoor nog geen algemene regels golden, onder algemene regels gebracht. Aangegeven wordt dat hiermee een volgende, belangrijke stap wordt gezet naar het einddoel. In die eindsituatie, zo wordt in deze brief gesteld, zal alleen een beperkt aantal bedrijven, waar activiteiten plaats vinden met omvangrijke en complexe milieueffecten, nog een milieuvergunning nodig hebben. Dat zullen volgens de brief bedrijven zijn die thans onder één of meer Europese richtlijnen vallen. Ook voor die bedrijven zullen echter voor bepaalde activiteiten algemene regels gesteld kunnen worden, als gevolg waarvan in de vergunning voor die activiteiten geen voorschriften meer gegeven hoeven worden.^{13 14}

Het project modernisering algemene regels heeft vervolgens geresulteerd in een samenvoegen van de amvb's op grond van artikel 8.40 (met uitzondering van de amvb's op het terrein van de landbouw) in één amvb, waarbij het 'aangrijpingspunt' niet langer de branche is, waarvan een bedrijf uitmaakt, maar de activiteiten die in het bedrijf plaatsvinden. Dit is het Activiteitenbesluit dat op 1 januari 2008 in werking is getreden.¹⁵

Inzake de inhoud van de voorschriften van het Activiteitenbesluit is als randvoorwaarde gesteld dat het beschermingsniveau van de huidige voorschriften bereikt moet worden, met uitzondering van de voorschriften waarvan in de praktijk is gebleken dat ze niet goed uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. De nieuwe normen zijn gebaseerd op de recente en algemeen aanvaarde milieuhygiënische inzichten, vastgelegd als beste beschikbare technieken (BBT), aldus de Nota van Toelichting.¹⁶

¹¹ Kamerstukken II, 2003/04, 29 200 XI, nr. 7.

¹² Kamerstukken II, 2004/05, 29 383, nr. 27.

¹³ Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 27, p. 3.

¹⁴ Zie ook de toelichting bij het ontwerp van het Activiteitenbesluit: Stcrt. 29 juni 2006, nr. 124/p. 27, p. 39. Tenzij het ingevolge de IPPC-richtlijn op een gegeven moment is toegestaan om installaties door middel van algemene regels te reguleren.

¹⁵ Stb. 2007, 415. Het Activiteitenbesluit zal op 1 januari 2008 in werking treden.

¹⁶ Stcrt. 29 juni 2006, nr. 124/p. 27, p. 39.

Aan de wijziging van de amvb's ligt een wijziging van hoofdstuk 8 Wet milieubeheer ten grondslag.¹⁷ Belangrijkste element van deze wijziging is een omdraaiing of kanteling van de regulering van inrichtingen. Anders dan voor 1 januari 2008 het geval was, geldt als hoofdregel dat er voor inrichtingen algemene regels gelden. Slechts bij uitzondering zijn inrichtingen vergunningplichtig. De vergunningplicht geldt in elk geval voor een inrichting waartoe een gpbv-installatie behoort; dit zijn de IPPC-installaties. Bij amvb zijn andere categorieën aangewezen waarvoor het verbod behoudens vergunning geldt (artikel 8.1 lid 2 Wm). In bijlage I bij het Activiteitenbesluit is daartoe een uitputtende lijst van vergunningplichtige inrichtingen opgenomen.

Deze lijst bevat verschillende categorieën bedrijven. Dat zijn bedrijven waarvoor de minister van EZ of van VROM bevoegd is, inrichtingen waarop andere amvb's dan het Activiteitenbesluit van toepassing zijn, zoals bijvoorbeeld het Besluit landbouw milieubeheer en het Besluit glastuinbouw, het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en het Besluit risico's zware ongevallen. Ook vergunningplichtig blijven de inrichtingen waarvoor een milieueffectrapport gemaakt moet worden, inrichtingen die op grond van hoofdstuk 16 Wet milieubeheer meedoen met CO₂-emissiehandel en inrichtingen die zich vestigen op een gesloten stortplaats.

Het grootste deel van de lijst van vergunningplichtige bedrijven wordt ingenomen door categorieën waarbij de omschrijving aansluit bij de beschrijvingen die zijn opgenomen in bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit (Ivb). Er zijn categorieën aangeduid **waar** een bepaalde activiteit plaats vindt (bijvoorbeeld 'een inrichting waar sprake is van een crematorium' (onder g) en categorieën **voor** het uitvoeren van activiteiten (bijvoorbeeld voor het vervaardigen of verwerken van elastomeren of kunststoffen' (onder h). Gevolg van de aanduiding 'waar' is dat een inrichting vergunningplichtig is, ook als de activiteit slechts een klein onderdeel van de activiteiten uitmaakt. Bij de aanduiding 'voor' is voorwaarde voor het ontstaan van de vergunningplicht dat de aangeduide activiteit in hoofdzaak binnen de inrichting plaats vindt.

Het Activiteitenbesluit kent drie typen inrichtingen (A, B en C) waarvoor verschillende juridische regimes gelden. Voor het type A inrichting (bedrijven waarvan de activiteiten weinig (negatieve) invloed uitoefenen op het milieu; onder andere kantoren, banken, diverse zorginstellingen, huisartsen en peuterspeelzalen) is geen melding nodig maar geldt een aantal regels van het Activiteitenbesluit. Voor het type B inrichting (bedrijven die onder de huidige 8.40-AMvB's vallen en bedrijven uit onder andere de metaalelektro-industrie, tandheelkundige laboratoria, zeefdrukkerijen en een deel van de afvalverwerkende bedrijven, bedrijven die door versoepeling of het vervallen van de uitsluitcriteria en het in hoofdzaakcriterium nu wel onder het Activiteitenbesluit vallen) is een melding nodig en gelden de regels van het Activiteitenbesluit. De melding wordt openbaar kennisgegeven in één of meer dag- nieuws of huis-aan-huis-bladen (artikel 8.41 lid 4 Wm). Onder het oude recht (voor de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit) stond geen beroep open tegen een schriftelijke reactie op een

¹⁷ Stb. 2006, 606; Kamerstukken II 2005/06, 30 483.

melding ex artikel 8.41 Wm en dat zal onder het Activiteitenbesluit hetzelfde blijven. In de wijziging van de Wm in verband met de modernisering is dienaangaande in elk geval geen wijziging opgenomen. Voor type C inrichting (bedrijven waarvoor de vergunningplicht blijft gelden) geldt naast de vergunning een aantal van de regels van het Activiteitenbesluit. De IPPC-bedrijven vallen niet onder het Activiteitenbesluit. Alleen voor het type C inrichting is er een individueel besluit van het bevoegd gezag (de vergunning).

Geconcludeerd kan worden dat alleen voor het type C inrichting een individueel besluit door het bevoegd gezag (de vergunning) genomen wordt en dat bij de types A en type B een individueel besluit van het bevoegd gezag waarin de activiteit al dan niet wordt toegestaan ontbreekt.

Tweede fase

Aangekondigd is dat in een volgende fase meer bedrijven onder de werking van algemene regels gebracht zullen worden. Betreffende deze tweede fase zijn echter nog geen berichten openbaar gemaakt. Wel is een onderzoek uitgevoerd teneinde enerzijds een overzicht te verkrijgen van alle bedrijfstakken die na inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit nog vergunningplichtig zijn en anderzijds is voor een aantal geselecteerde bedrijven nagegaan of het mogelijk is deze onder het systeem van algemene regels te brengen.¹⁸

Uit dat onderzoek blijkt, dat met het Activiteitenbesluit milieubeheer de vergunningplicht voor circa 37.000 inrichtingen komt te vervallen. Dit aantal ligt beduidend hoger dan vooraf is ingeschat. Met het (wijzigings-)Besluit landbouw milieubeheer komen nog eens bijna 34.000 inrichtingen onder de algemene regels te vallen. Uiteindelijk blijven na de eerste tranche van het moderniseringstraject circa 45.000 inrichtingen (11%) vergunningplichtig, waarvan ruim 2.200 inrichtingen onder de werking van de IPPC-richtlijn vallen.¹⁹

In de tweede fase van het onderzoek zijn uit het overzicht van de voornoemde eerste fase bedrijfstakken geselecteerd waarvoor is onderzocht of het mogelijk is deze onder de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit te brengen. De eerste selectie is uitgevoerd op basis van:

- het aantal vergunningplichtige inrichtingen;
- de homogeniteit van de bedrijfstak;
- de complexiteit van de in de bedrijfstakken gebezigde bedrijfsprocessen en de bijbehorende milieurelevantie in relatie tot de technische of praktische mogelijkheid om deze onder algemene regels te brengen.²⁰

Daarbij is uitgegaan van de stelling dat de omvang van de bedrijfstak en de mogelijke besparing in de administratieve lasten in direct verband met elkaar staan; immers hoe groter de groep die onder de werking van algemene regels kan worden gebracht hoe groter de vermindering van de administratieve lasten. Voor

¹⁸ Onderzoek in opdracht van het ministerie van VROM, uitgevoerd door Erik van Vliet, Milieumanagement & Advies, Den Haag november 2006 (hierna: Rapport Erik van Vliet).

¹⁹ Rapport Erik van Vliet, 2006, p. 9.

²⁰ Rapport Erik van Vliet, 2006, p. 24.

bedrijfstakingen met minder dan 250 vergunningplichtige inrichtingen staat, volgens dit rapport, de inspanning die nodig is om deze onder algemene regels te brengen niet meer in verhouding tot het effect van het vervallen van de vergunningplicht.²¹ Met dit aantal als ondergrens zijn de bedrijfstakingen geselecteerd waarvoor is onderzocht of er belemmeringen zijn voor het overgaan naar algemene regels.

Uit de resultaten van het onderzoek in de tweede fase blijkt dat het voor 23 activiteiten mogelijk is deze geheel of gedeeltelijk onder het Activiteitenbesluit te brengen. In totaal betreft het maximaal circa 8000 inrichtingen. Bij 13 van deze activiteiten is het aantal inrichtingen waarvoor de vergunningplicht zou kunnen vervallen groter dan 250. In totaal gaat het om ruim 6700 inrichtingen. De overige 10 activiteiten zijn minder omvangrijk, waardoor per activiteit de afweging moet worden gemaakt of de benodigde inspanning voor het onderbrengen onder algemene regels het doel rechtvaardigt.²²

Betreffende de tweede fase van de modernisering van algemene regels, zijn nog geen concrete beleidsvoornemens bekend gemaakt.

2.3

DE REVIEW VAN DE IPPC-RICHTLIJN EN DE NEDERLANDSE INSTEEL

De Europese Commissie heeft in 2006 een proces tot herziening van de IPPC-richtlijn ingezet. Daartoe zijn vele voorbereidende studies verricht en bediscussieerd met de IPPC-adviesgroep, waarin de lidstaten, NGO's en de industriële sectoren zijn vertegenwoordigd. Ook zijn internetconsultaties gehouden inzake de herziening.²³

Door het ministerie van VROM wordt een actieve houding ten opzichte van deze herziening ingenomen in de IPPC-adviesgroep. Door middel van een 'position-paper' is aandacht gevraagd voor de Nederlandse insteek betreffende de herziening. Belangrijk onderdeel daarvan is de vraag tot verduidelijking en uitbreiding van de mogelijkheden om installaties die onder de werking van de IPPC-richtlijn vallen te reguleren middels algemene regels ('general binding rules; GBR's').

In opdracht van de Europese Commissie is een studie verricht, waarin is onderzocht op welke wijze op dit moment 'general binding rules' worden gebruikt in de verschillende lidstaten en waarom de lidstaten juist wel of niet voor deze

²¹ Rapport Erik van Vliet, 2006, p. 2 van 5.

²² Rapport Erik van Vliet, 2006, p. 29-30. Volgens het rapport is het zinvol de volgende activiteiten onder het Activiteitenbesluit te brengen: grafische industrie, vellenoffset > 40 kW; betonproductenindustriën betonmortelindustrie; autodemontagebedrijven; tijdelijke baggerdepots voor klasse 0, 1 en 2; afvalbrengevoorzieningen (milieustraten); verwerking van groenafval; houtverbrandingsinstallaties; schietinrichtingen (binnenbanen); textielindustrie (mechanische bewerkingen); voedingsmiddelenindustrie (brood- en banket); afvalstoffen: recycling van metaal; het houden van honden in de buitenlucht; kunststofindustrie.

²³ Veel informatie inzake de verrichte studies en discussies daarover zijn te vinden op http://ec.europa.eu/environment/ippc/ippc_review_process.htm

vorm van regulering kiezen. Ook de relatie tussen deze algemene regels en de verhouding tot BBT en de BREF's komt in deze studie aan de orde.²⁴

In de samenvatting van deze studie is aangegeven dat als redenen voor het gebruik van algemene regels wordt genoemd: transparantie van regulering, de daarmee te bereiken effectiviteit, de gelijkvormigheid en vergelijkbaarheid van sectoren en de terugbrenging van administratieve lasten. Inzake dit laatste punt wordt aangegeven dat de reductie van de lasten nooit gemeten is. Van de onderzochte cases worden in de helft van de gevallen de algemene regels niet gebaseerd op de inzichten in de beste beschikbare technieken in de BREF's. Alleen de meest recente algemene regels zijn gebaseerd op BBT. Van groot belang is de constatering dat er sprake is van een grote achterstand bij het update brengen van de algemene regels. Volgens de onderzoekers is dit onder andere te wijten aan de 'high level of decision-making' bij de vaststelling van algemene regels.²⁵ Zie over deze studie uitgebreider paragraaf 3.3.

Voor de Nederlandse situatie is van belang dat in de meeste van de onderzochte cases sprake is van een koppeling van de algemene regels met de verlening van vergunningen aan individuele gevallen. In verschillende gevallen zijn de algemene regels gericht tot het bevoegd gezag en niet rechtstreeks tot de vergunninghouder. De algemene regels bevatten bovendien in veel gevallen de minimumnormen, die bij individueel besluit aangevuld kunnen worden. Niet duidelijk wordt uit deze studie of in de praktijk steeds een dergelijk aanvullend besluit wordt genomen.

Recent is een voorstel voor een herziening van de IPPC-richtlijn gepubliceerd.²⁶ Voor dit onderzoek is van belang dat enerzijds wordt voorgesteld de reikwijdte van de IPPC-richtlijn uit te breiden naar meer bedrijven en dat anderzijds het voorstel een meer uitgebreide regeling voor algemene bindende voorschriften bevat.

De belangrijkste uitbreiding van de bedrijven betreft, gelet op Annex I, bij het voorstel:

- stookinstallaties van 20MW of meer (thans 50 MW of meer);
- het gieten van non-ferrometalen met een productiecapaciteit van goede gietstukken van meer dan 2,4 ton per dag voor lood en cadmium of 12 ton per dag voor andere metalen;
- voorbehandeling van afval voor meeverbranding;
- behandeling van slakken en as;
- behandeling van schroot;
- productie van platen en panelen van hout, m.u.v. triplex en multiplex, met een productiecapaciteit van meer dan 600m³ per dag;

²⁴ VITO, AEA Energy & Environment and LEIA, Assessment of the use of general binding rules for the implementation of the IPPC-directive, European Commission, DG Environment, 3 October 2007.

²⁵ Zie VITO, AEA Energy & Environment and LEIA, Assessment of the use of general binding rules for the implementation of the IPPC-directive, European Commission, DG Environment, 3 October 2007, p. 5-6.

²⁶ COM (2007) 844 definitief.

- bewerking en verwerking van een mengsel van dierlijke en plantaardige grondstoffen boven aangegeven productiecapaciteiten;
- de conservering van hot en houtproducten met een productiecapaciteit van meer dan 75 m³ per dag;
- de externe behandeling van afvalwater door IPPC-installaties, voor zover deze niet vallen onder richtlijn 91/271/EEG voor de behandeling van stedelijk afvalwater.

Artikel 7 bevat de mogelijkheid om voor bijzondere categorieën inrichtingen, algemene bindende voorschriften te stellen, *naast* de vergunning. Niet alle voorschriften hoeven voor elke installatie individueel te worden bepaald. In de vergunning kan worden verwezen naar de algemene regels die op de installatie van toepassing zijn. Artikel 18 van het voorstel bevat eisen ten aanzien van de totstandkoming en inhoud van de algemene bindende voorschriften. De algemene voorschriften moeten emissiegrenswaarden bevatten die de in de BREF-documenten beschreven beste beschikbare technieken niet overschrijden. Op grond van artikel 19 van het voorstel moeten echter wel extra voorwaarden worden gesteld aan de vergunning, indien dat nodig is om aan milieukwaliteitseisen te voldoen. Het voorstel bevat geen regeling op grond waarvan de vergunningplicht voor een installatie waarop de IPPC-richtlijn van toepassing is, geheel kan worden vervangen door 'algemene bindende voorschriften'.

In hoofdstuk 4 (paragraaf 4.3) van dit rapport wordt nader op de voorgestelde artikelen 7 en 18 ingegaan.

2.4

CONCLUSIE

De modernisering van algemene regels is een project gericht op het reguleren van meer bedrijven door middel van algemene regels, in plaats van door middel van vergunningen. Welke bedrijven niet onder algemene regels worden gebracht (en dus vergunningplichtig blijven), moet nog worden bepaald. Eerder is aangegeven dat de grens alleen wordt bepaald door de Europeesrechtelijke grenzen. In een in het kader van dit project uitgevoerd onderzoek worden daarnaast praktische criteria gehanteerd (aantal ondernemingen, eenvormigheid en complexiteit). In het kader van de review van de IPPC-richtlijn wordt voorgesteld de categorieën van bedrijven die onder de richtlijn vallen uit te breiden. Het voorstel bevat niet de mogelijkheid om algemene regels te stellen voor installaties die onder de reikwijdte van de richtlijn vallen, die de vergunningplicht geheel vervangen.

Geconstateerd kan daarom worden dat sprake is van twee tegengestelde ontwikkelingen.

HOOFDSTUK

3

Regulering door
middel van algemene regels;
overwegingen betreffende de
instrumentkeuze

3.1

INLEIDING

In 1981 is in de toenmalige Hinderwet de mogelijkheid neergelegd voor regulering van inrichtingen door algemene regels in plaats van door vergunningen (artikel 2a Hinderwet). De eerste amvb's die op basis van dat artikel tot stand zijn gebracht waren, betroffen algemene regels voor brood- en banketbakkerijen, voor de opslag van propaan, voor woon- en kantoorgebouwen en voor slagerijen. Deze amvb's dateren van 1 januari 1988. In de periode daarna tot 1997 zijn in totaal 26 amvb's tot stand gebracht die de vergunningplicht voor in totaal ongeveer 375.000 inrichtingen geheel, of voor onderdelen daarvan, vervangen. Bij de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer zijn de op dat moment bestaande amvb's geconverteerd naar amvb's op grond van de artikelen 8.40 en 8.44 Wet milieubeheer. Vanaf 1998 zijn, in het kader van het project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) de zogenaamde 'nieuwe generatie-amvb's' tot stand gebracht. Doel was een nog groter deel van de inrichtingen onder het stelsel van algemene regels te brengen (van 55 naar 75%) en het vergroten van het bereik van de amvb's door bundeling van de bestaande amvb's en verbreding van de nieuwe amvb's.²⁷ Inmiddels heeft het project Modernisering van milieuwetgeving geleid tot een eerste fase van modernisering van algemene regels, waarvan de totstandbrenging van de Activiteiten-amvb het belangrijkste resultaat is. Daarmee is per 1 januari 2008 de eerste fase van de modernisering van de algemene regels tot stand gebracht. Een tweede fase, waarbij voor nog meer bedrijven de vergunningplicht wordt opgeheven, wordt voorbereid.

In dit hoofdstuk worden – kort - de overwegingen die van belang zijn bij de keuze voor algemene regels in plaats van vergunningen op een rij gezet. Duidelijk is, gelet op de "amvb-isering" van de regulering van inrichtingen dat al bijna 20 jaar de lijn wordt aangehouden: regulering bij algemene regel waar mogelijk. Interessant is op dit moment de vraag waar de mogelijkheden tot regulering via algemene regels, in plaats van door vergunningen ophouden. In dit onderzoek

²⁷ Kabinetsstandpunt n.a.v. rapport MDW werkgroep Ivb, Kamerstukken II, 1994/95, 24 036, nr. 6.

staan de Europeesrechtelijke grenzen centraal. Deze grenzen worden in hoofdstuk 4 en 5 van dit rapport besproken. In dit hoofdstuk worden andere overwegingen inzake mogelijke grenzen voor regulering door middel van algemene regels aangegeven.

Deze grenzen hebben betrekking op drie aspecten. In de eerste plaats betreft dit de doelmatigheid van regulering middels algemene regels, in de tweede plaats de positie van Nederland met betrekking tot het gebruik van algemene regels bij de regulering van installaties in Europa en in de derde plaats de mate waarin regulering door middel van algemene regels bij de doelgroepen als wenselijk worden ervaren.

In de hierna volgende paragraaf 3.2 wordt de doelmatigheid van de regulering door middel van algemene regels onderzocht op basis van literatuur en eerder uitgevoerd empirisch onderzoek. Kort is aangegeven welke argumenten voor het regelen bij algemene regels in de verschillende fasen van regelgeving van algemene regels zijn gebruikt (3.2.1). Daarna worden twee mogelijke grenzen besproken: de complexiteit van de te reguleren bedrijven (3.2.2) en de mogelijkheden tot regulering van de locatiekeuze (3.2.3). Apart wordt aandacht besteed aan alternatieven voor het reguleren bij algemene regels (3.2.4). In paragraaf 3.3 wordt kort ingegaan op de regulering van installaties door algemene regels in andere Europese landen. Deze bespreking is gebaseerd op de landenrapporten van de Europese lidstaten inzake de uitvoering van de IPPC-richtlijn en op basis daarvan uitgevoerd onderzoek. Bij het gebruik van algemene regels in het Vlaamse Gewest wordt iets uitgebreider stilgestaan. In paragraaf 3.4 is een verslag opgenomen van de in dit kader uitgevoerde interviews, teneinde uitspraken te doen inzake de mate waarin regulering door middel van algemene regels bij de doelgroepen als wenselijk worden ervaren.

3.2 DOELMATIGHEID VAN REGULERING DOOR MIDDEL VAN ALGEMENE REGELS

3.2.1 DOELMATIGHEID: BEPERKING VAN ADMINISTRATIEVE LASTEN

Zowel bij de introductie van algemene regels in de Hinderwet, als bij de dereguleringsoperatie die geleid heeft tot de tweede generatie amvb's vanaf 1998, als bij de huidige operatie modernisering algemene regels is het belangrijkste motief voor het vervangen van de vergunning door algemene regels, het tot stand brengen van een lastenverlichting. De regulering van inrichtingen door algemene regels in plaats van door vergunningen heeft als belangrijkste doel het realiseren van het terugdringen van administratieve lasten voor zowel het bedrijfsleven als voor het bevoegd gezag.

Bij alle fasen van invoering van nieuwe algemene regels is daarbij steeds aangegeven dat het 'niveau van milieubescherming' als gevolg van regulering via algemene regels in plaats van door vergunningen, gelijk zou (moeten) blijven. De operaties zijn derhalve gepresenteerd als 'neutraal' voor het milieu. Er is, zo is de bedoeling, sprake van een 'in een andere vorm hetzelfde reguleren'.

Hierbij moet worden aangetekend dat verschillen in het niveau van milieubescherming tussen vergunning en algemene regels in het bijzonder veroorzaakt kunnen worden door verschillen in het actueel houden van de

voorschriften. Vergunningen geven in beginsel meer ruimte (en zelfs de verplichting op grond van art. 8.22 Wm) tot het aanpassen van voorschriften aan nieuwe technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu (innovatie). In de praktijk echter blijken veel vergunningen verouderd. Als gevolg van die praktijk kan een algemene regel die met regelmaat wordt geactualiseerd 'over de gehele linie' tot een hoger niveau van milieubescherming leiden.

Homogene, grote bedrijfstak

Als gevolg van deze doelstelling – het realiseren van een lastenverlichting - van reguleren middels algemene regels, heeft bij de introductie van algemene regels, de nadruk gelegen op de categorie bedrijven waarbij het positieve effect van reguleren middels algemene regels het grootst zou zijn. Dat zijn de bedrijven waarvan er veel zijn en die homogeen zijn (dat wil zeggen bedrijven die eenduidig ingericht zijn, zonder grote onderlinge verschillen). De regulering middels algemene regels is om die reden begonnen met bedrijven uit de detailhandel, kantoor- en schoolgebouwen enz. Door het maken van algemene regels ter vervanging van vergunningen voor (bijvoorbeeld) bakkerijen, drukkerijen, garagebedrijven enz. worden in één keer veel vergunningen vervangen. Bovendien kan de te maken amvb betrekkelijk eenduidig blijven omdat binnen deze bedrijfstakken over het algemeen dezelfde soort milieubelasting veroorzaakt.

In de recente operatie 'Modernisering van algemene regels' staat de notie dat algemene regels in de eerste plaats kunnen worden ingezet ter regulering van homogene bedrijven niet langer centraal. Het uitgangspunt is omgedraaid. Regulering middels algemene regels is de norm; de complexiteit van bedrijven en het feit dat van een bepaalde categorie bedrijven slechts weinig bedrijven aanwezig zijn, kán reden zijn om toch voor het vergunningeninstrument te kiezen (zie hierna 3.2.2).

Opgemerkt moet worden dat, wanneer een steeds groter aantal bedrijven - waaronder ook grotere en minder homogene bedrijven - onder algemene regels wordt gebracht, de wens en noodzaak tot het opstellen van maatwerkvoorschriften zal toenemen. Er is als het ware een omslagpunt waarop de deregulering die bereikt kan worden door het vervangen van vergunningen door algemene regels niet opweegt tegen de regulering die door middel van maatwerkvoorschriften ontstaat.

Gelijke voorwaarden

Het feit dat daardoor de regulering bij algemene regels meer uniformiteit in normering ontstaat en er meer gelijkheid ontstaat, wordt ook als voordeel genoemd door bedrijven. Bedrijven uit dezelfde bedrijfstak moeten in het hele land aan dezelfde voorschriften voldoen. Slechts bij uitzondering kunnen, op grond van lokale omstandigheden of specifieke eigenschappen van het individuele bedrijf extra voorschriften worden gesteld (maatwerkvoorschriften). Daartegenover staat dat bij regulering door middel van algemene regels de mogelijkheid om een afstemming van de inrichting met de omgeving te realiseren minder sterk is dan bij de vergunning. Of de wens tot afstemming van de installatie met de vestigingslocatie een grens kan stellen aan het vervangen van vergunningen door algemene regels komt hierna (3.2.3) aan de orde.

3.2.2

GRENZEN AAN DE DOELMATIGHEID: DE COMPLEXITEIT VAN TE REGULEREN BEDRIJVEN

De mate van complexiteit van een categorie inrichtingen houdt direct verband met de inspanning die het kost om algemene regels voor die categorie op te stellen. Hoe homogener de bedrijfstak, hoe minder groot de inspanning. In de systematiek van het Activiteitenbesluit is niet zozeer de complexiteit van de individuele inrichtingen bepalend, maar de complexiteit van de processen/activiteiten in de inrichtingen.

3.2.3

GRENZEN AAN DE DOELMATIGHEID: DE REGULERING VAN DE LOCATIEKEUZE

Bij regulering door middel van algemene regels in plaats van door vergunningen, kan in mindere mate rekening worden gehouden met de specifieke eigenschappen van de omgeving van de inrichting. In de algemene regels kunnen minimale afstandsnormen tot gevoelige objecten worden aangehouden (van belang bij aspecten als geur en geluid). Daarnaast kan door middel van maatwerkvoorschriften nadere voorwaarden worden gesteld.

Wanneer op voorhand duidelijk is dat voor een groot aantal bedrijven maatwerkvoorschriften gesteld zullen moeten worden met het oog op de bescherming van de omgeving, is het niet doelmatig om algemene regels op te stellen.

Het weren van bepaalde categorieën inrichtingen op bepaalde locaties, kan niet middels algemene regels plaats vinden. Aan het weren van dergelijke bedrijven kan bijvoorbeeld behoefte bestaan bij de 'inrichtingen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken' (de oude A-inrichtingen), die alleen gevestigd moeten worden op gezonde industrieterreinen. Daarvoor is de ruimtelijke regelgeving het geëigende middel. In bestemmingsplannen kunnen categorieën inrichtingen slechts op bepaalde locaties worden toegestaan. Bij actuele bestemmingsplannen, is het daarom niet nodig de onmogelijkheid om middels algemene regels de vestiging van bedrijven te kunnen weren, bij de keuze voor dit instrument mee te wegen.

Wel moet worden opgemerkt dat in een koppeling tussen de melding voor de oprichting van een inrichting die onder algemene regels valt en het bestemmingsplan – anders dan voor de milieuvergunning – niet is voorzien. Wanneer voor de oprichting van een onder het Activiteitenbesluit vallende inrichting geen bouwvergunning is vereist, kan het bestemmingsplan de vestiging van een onder een algemene regel vallende inrichting niet tegenhouden.

Aparte aandacht is nog nodig voor activiteiten met externe veiligheidsaspecten, waarbij de locatiekeuze en de afstand tot gevoelige objecten van groot belang is. Voor de situatie waarin bij activiteiten een beoordeling van externe veiligheidsaspecten plaats dient te vinden, bevat het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) daarvoor de toetsingskaders. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen zogenaamd plaatsgebonden risico, op grond waarvan veiligheidsafstanden zijn vastgelegd in de Regeling externe veiligheid inrichtingen. Voor het groepsrisico moet door het bevoegd gezag overleg worden gevoerd, advies worden gevraagd teneinde een afweging te kunnen maken inzake de vestiging van bedrijven. Het plaatsgebonden risico kan in beginsel door middel

van algemene regels worden gereguleerd. Voor een afweging inzake het groepsrisico vormt de algemene regel geen geschikt instrument.²⁸

3.2.4

GRENZEN AAN DE DOELMATIGHEID: HET BESCHERMINGSNIVEAU

De IPPC-richtlijn stelt specifieke eisen aan het beschermingsniveau dat met de vergunning bereikt moet worden. Dezelfde eisen zijn van toepassing op de algemene regels die ingevolge artikel 9, lid 8 van de IPPC-richtlijn vastgesteld mogen worden voor IPPC-bedrijven. Met de algemene regels moet een geïntegreerde aanpak en een hoog niveau van bescherming van het milieu als geheel worden bereikt.

In beginsel is het zeer goed mogelijk om in de algemene regels emissiegrenswaarden op te nemen die overeenkomen met de beste beschikbare technieken. Zoals bekend is het begrip beste beschikbare technieken een dynamisch begrip. In de praktijk is het lastig om de algemene regels actueel te houden. Het wijzigen van een algemene maatregel van bestuur vergt het doorlopen van een zwaardere procedure dan het wijzigen van een vergunning.²⁹ Daar staat tegenover dat ook vergunningen in de praktijk niet met regelmaat worden herzien.

3.2.5

CONCLUSIES

Behalve in Europese wetgeving (zie hierna de hoofdstukken 4 en 5) kunnen ook belemmeringen gelegen zijn in andere aspecten. Deze factoren hangen samen met het belangrijkste doel van het reguleren middels algemene regels in plaats van door vergunningen: het bereiken van een administratieve lastenverlichting. Indien de te reguleren activiteit weinig voorkomt, dan wel een activiteit zeer complex is, is het niet doelmatig algemene regels op te stellen.

De beperkte mogelijkheid om met algemene regels een afstemming te bereiken tussen de gevolgen van de inrichting en specifieke eigenschappen van de omgeving, kunnen een grens vormen voor het reguleren met algemene regels. Dat is het geval indien tevoren kan worden ingeschat dat voor een groot aantal bedrijven uit een categorie inrichtingen, maatwerkvoorschriften gesteld moeten worden. Dat is bovendien het geval indien het om inrichtingen gaat waarvoor op grond van het Bevi een verantwoordingsplicht voor het bevoegd gezag bestaat om het groepsrisico vast te stellen.

Het reguleren van de vestiging van bedrijven moet in de eerste plaats via de ruimtelijke instrumenten plaats vinden. Daarbij moet wel aandacht worden gegeven aan het feit dat thans geen koppeling bestaat tussen (de melding van) de oprichting van een bedrijf dat onder het Activiteitenbesluit valt en de ruimtelijke instrumenten (het bestemmingsplan; de bouwvergunning).

²⁸ Zie uitgebreider op dit punt, E. van Vliet, Onderzoek vergunningplichtige activiteiten naar algemene regels na 2007, Den Haag, november 2006, p.17-18.

²⁹ Uit een onderzoek naar de toepassing van algemene regels bij IPPC-inrichtingen in de 25 lidstaten van de Europese Unie bleek dat in de meeste landen, en dat geldt ook voor Nederland, geen wettelijke voorziening is getroffen voor het herzien van algemene regels

3.3

TOEPASSING VAN ALGEMENE REGELS VOOR IPPC-BEDRIJVEN IN EUROPA; TOEPASSING VAN ALGEMENE REGELS IN VLAANDEREN

3.3.1

ALGEMENE REGELS VOOR IPPC-INSTALLATIES

In andere Europese landen worden bedrijven, inrichtingen ook - mede - met algemene regels gereguleerd. Dat wil zeggen dat ter regulering van de milieugevolgen van inrichtingen, behalve in individuele besluiten (vergunningen), ook regels worden gesteld die voor alle inrichtingen of voor een categorie inrichtingen gelden.³⁰

In opdracht van de Europese Commissie is onderzoek uitgevoerd naar de toepassing van 'general binding rules' in de landen van de Europese Unie bij de implementatie van de IPPC-richtlijn.³¹ Deze studie heeft derhalve alleen betrekking op het gebruik van algemene regels voor de (huidige) IPPC-inrichtingen. Dit onderzoek is gebaseerd op de vragenlijsten die de (25) lidstaten hebben ingevuld over de uitvoering van de IPPC-richtlijn in de periode 2003-2005.

In een onderzoek naar de toepassing van algemeen bindende regels bij de implementatie van de IPPC-richtlijn van IMPEL van 2000,³² mede gebaseerd op een onderzoek onder 15 lidstaten en betreffende de periode 2000-2002, is wel kort ingegaan op de ervaringen van lidstaten met algemene regels, ook ten aanzien van andere inrichtingen dan IPPC-inrichtingen. In dat rapport wordt gesproken over 'some member states' die al uitgebreide ervaring hebben met standaardverplichtingen die op (onderdelen van) inrichtingen van toepassing zijn. Als voorbeelden werden Duitsland (TA Luft) en Nederland genoemd.

Algemeen bindende regels voor IPPC-installaties worden in 16 van de 27 lidstaten toegepast. Daarbij is in 6 lidstaten sprake van algemeen bindende regels met een sectoraal karakter en bij 10 lidstaten van algemeen bindende regels met zowel een sectoraal als een algemeen (niet sectoraal) karakter. Uit het onderzoek komen een paar mogelijke nadelen van algemeen bindende regels naar voren met het oog op de implementatie van de IPPC-richtlijn. In de meeste gevallen is niet voorzien in een procedure voor regelmatige wijziging van de algemene regels; in een deel van de gevallen hebben de algemene regels een niet-integraal karakter, maar zien zij op een bepaald milieuaspect (emissie naar water, naar lucht) van een activiteit; de algemeen bindende regels zijn in een groot aantal van de onderzochte gevallen (ongeveer de helft) niet in overeenstemming met de relevante BREF's.

³⁰ In het verslag van de Commissie over de uitvoering van Richtlijn 96/61/EG Brussel 3-11-2006 (COM (2005) 540 wordt op p. 5 gesproken over tenminste acht lidstaten die gebruik hebben gemaakt van de in de richtlijn opgenomen mogelijkheid om in plaats van bepaalde voorschriften in individuele vergunningsvoorwaarden, algemeen bindende voorschriften te stellen, meestal in de vorm van wetgeving. In veel gevallen waren deze voorschriften al voor de IPPC-richtlijn van kracht.

³¹ VITO, together with AEA Energy & Environment and LEIA, Assessment of the use of general binding rules for the implementation of the IPPC-directive, 3 October 2007.

³² Impel-network, The application of General Binding Rules in the Implementation of the IPPC-directive, 2000.

Duidelijk is dat algemene bindende regels op verschillende wijze worden toegepast. In de eerste plaats zijn er bindende regels die door het tot vergunningverlening bevoegde gezag moeten worden toegepast bij de vergunningverlening (vergelijk de Nederlandse instructieregels). Daarnaast zijn er direct bindende algemene regels, waarbij de vergunning extra voorwaarden kan bevatten en – in meer of mindere mate – voorwaarden kan bevatten waarbij van de algemeen bindende regels wordt afgeweken.

3.3.2

ALGEMENE REGELS IN HET VLAAMSE GEWEST

Het is zinvol nader te kijken naar de algemene bindende regels zoals die in het Vlaamse Gewest worden toegepast. Dat is interessant omdat de zogenoemde ‘milieuvorwaarden’ algemeen bindende regels bevatten – dat wil zeggen regels die algemeen of voor een categorie inrichtingen gelden. In het vergunningensysteem wordt bovendien onderscheid gemaakt tussen inrichtingen die een vergunning nodig hebben en inrichtingen met een meldingsplicht. Tenslotte is van belang dat

in Vlaanderen al geruime tijd wordt gewerkt aan de zogenaamde ‘integrale milieuvorwaarden’, die sterk lijken op de algemene regels zoals die in Nederland voor een bepaalde bedrijfssector van kracht waren ter vervanging van de vergunning (art. 8.40 amvb’s).

De basis voor de bevoegdheid om vergunning te verlenen is gebaseerd op het Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning. Dit milieuvergunningendecreet is in 1991 in werking getreden. Dit Decreet heeft het karakter van een raamwet en bevat geen materiële normen. Deze normering is te vinden in de uitvoeringsreglementering: het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari houdende vaststelling van het Vlaamse reglement van de milieuvergunning (VLAREM I) en het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (VLAREM II).

Het milieuvergunningendecreet hanteert het begrip inrichting (art. 2). De inrichtingen zijn opgenomen in een bij het VLAREM I behorende indelingslijst. Een bedrijf is vergunningplichtig indien een activiteit of handeling wordt uitgevoerd die in de indelingslijst is opgenomen. Deze lijst bestaat uit rubrieken (afvalstoffen, hout, ziekenhuizen enz. Binnen die rubrieken worden inrichtingen geclassificeerd (in klasse 1 tot en met 3), aan de hand van onder andere drempelwaarden, de aard van de inrichting of de plaats waar de activiteit plaats vindt (in agrarisch gebied of juist woongebied enz.). Deze indelingslijst wordt wel aangeduid als blokkendoos.³³ De rubrieken betreffen vaak slechts een deel van een economische activiteit. Een bedrijf kan dus uit verschillende inrichtingen bestaan die verschillend zijn ingedeeld.³⁴

³³ Lavrysen en Larmuseau, De milieuvergunning in het Vlaamse Gewest, in: F.C.M.A. Michiels en L. Lavrysen, Milieurecht in de lage landen, Den Haag 2004, p. 35 -67.

³⁴ V.M.Y van 't Lam, Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer (diss. Utrecht), Den Haag 2005, p. 253; P. Houweling, Van vergunning naar algemene regels, (diss. Tilburg), Den Haag 2006, p. 395.

De indeling in klassen 1 tot en met 3 (1 is de meest vervuilende categorie; 3, de lichtste categorie) bepaalt of een vergunning nodig is of met een melding kan worden volstaan. De inrichtingen van de eerste en tweede klasse zijn vergunningplichtig (art. 4, par. 1 Milieuvergunningendecreet jo. art. 5, par. 1, VLAREM I). Klasse 3 inrichtingen moeten worden gemeld (art. 4, par. 2 Milieuvergunningendecreet jo. art. 2, VLAREM I).

Artikel 20 van het Vergunningendecreet bepaalt: 'De Vlaamse regering wordt gemachtigd algemene of per categorie van inrichtingen geldende milieuvorwaarden uit te vaardigen, waarvan ze, indien om technische redenen noodzakelijk, bij gemotiveerd besluit kan afwijken. Met het oog op de bescherming van de mens en het leefmilieu kunnen deze milieuvorwaarden bepalingen bevatten die de toelaatbaarheid van bepaalde inrichtingen in sommige gebieden beperken of verbieden.'

De milieuvorwaarden of exploitatievoorwaarden kunnen derhalve ingedeeld worden in algemene voorwaarden en sectorale milieuvorwaarden. Deze sectorale voorwaarden gelden voor bepaalde aangewezen bedrijfssectoren. De sectorale milieuvorwaarden kunnen de algemene voorwaarden aanvullen, aanscherpen en in bepaalde gevallen zelfs afzwakken, tenzij anders is bepaald in de algemene voorwaarden. Deze voorwaarden zijn opgenomen in het VLAREM II en hebben een rechtstreekse werking. De exploitant van een inrichting kan – ook al is dat door het Vlaamse indelingssysteem van inrichtingen ingewikkeld – zelf afleiden welke milieuvorwaarden op zijn activiteiten van toepassing zullen zijn. Bij de vergunningverlening wordt dus verwezen naar de relevante milieuvorwaarden van het VLAREM II. In de praktijk worden de toepasselijke voorschriften vaak gekopieerd en bij de vergunning gevoegd.

Behalve de algemene en sectorale milieuvorwaarden, die in het VLAREM II zijn opgenomen, kunnen ook (voor eerste en tweede klasse inrichtingen) bijzondere exploitatievoorwaarden worden gesteld. Artikel 20, lid 3 bepaalt: De vergunningverlenende overheid kan bij het verlenen van een vergunning bijzondere exploitatievoorwaarden opleggen, met het oog op de bescherming van het milieu. Deze bijzondere voorwaarden worden in de vergunning opgenomen en kunnen de algemene en sectorale voorwaarden aanvullen, aanscherpen en afzwakken, tenzij anders is bepaald. Het bevoegd gezag voor derde-klasse inrichtingen – waarvoor, zoals gezegd, geen vergunningplicht geldt, maar een meldingsplicht - kan een afwijking van de algemene of sectorale milieuvorwaarden toestaan als daarin is voorzien in die voorwaarden (art. 1.2.2.3 VLAREM II).

Het voorgaande overziend, kunnen de algemene en sectorale milieuvorwaarden in (delen 4 en 5) van VLAREM II worden aangemerkt als algemeen bindende regels. Deze regels zijn immers niet bij individueel besluit vastgesteld. Voor de klasse 1 en klasse 2 inrichtingen geldt dat naar deze algemene regels verwezen wordt in de vergunning. Uitdrukkelijk is geen sprake van vergunningvervangende algemene regels. Naast deze algemene regels kunnen aan de vergunning bijzondere voorwaarden worden gesteld, waarbij ook afgeweken kan worden van de in het VLAREM II opgenomen algemene en sectorale voorwaarden. Er is

derhalve niet alleen sprake van een aanvulling op de algemene regels met een vergunning waaraan voorwaarden kunnen worden verbonden. Bij die vergunning, worden de algemene regels (de algemene en sectorale milieuvoorwaarden) beoordeeld om te bezien of afwijking daarvan gewenst is.

Voor de klasse 3 inrichtingen is de situatie anders. De inrichting die behoort tot deze klasse mag niet worden opgericht of gewijzigd voordat dat op de voorgeschreven wijze, rechtsgeldig is gemeld aan het college van burgemeester en schepenen (art. 9, par. 7 Milieuvergunningsdecreet). Van de melding wordt akte genomen en deze wordt ingeschreven in een register. De melding mag niet worden afgewezen. De positieve reactie op de melding is ook geen voorwaarde om de inrichting te mogen oprichten. De milieuvoorwaarden gelden van rechtswege. Een dag na de dag waarop de melding rechtsgeldig is gedaan, mag de gemelde activiteit worden uitgevoerd. Deze akteneming is dus geen administratieve rechtshandeling, als gevolg waarvan daartegen ook geen rechtsbescherming open staat. Het overeenkomstig artikel 1.2.2.3 toestaan dat voor een gemelde activiteit mag worden afgeweken van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden is wel een rechtshandeling waartegen beroep kan worden ingesteld.

Geconstateerd kan worden dat voor de lichtste categorie inrichtingen in het Vlaamse Gewest wél een systeem geldt, waarbij – zonder individueel besluit – algemeen bindende regels (de toepasselijke algemene en sectorale milieuvoorwaarden) gelden. Wél is het mogelijk om van die voorwaarden, voor zover daarin is voorzien, bij individueel besluit af te wijken.

Tenslotte moet kort gewezen worden op een al lang durend proces in het Vlaamse Gewest dat gericht is op het ontwikkelen van zogenaamde ‘integrale milieuvoorwaarden’.³⁵ Het stelsel van algemene en sectorale milieuvoorwaarden is gericht op de aanpak van vervuilingsbronnen, waarvan er verschillende binnen één bedrijf kunnen plaatsvinden. Voor die bronnen worden afzonderlijk voorwaarden gesteld, zonder dat aandacht kan worden besteed aan de gevolgen van die bronnen gezamenlijk in één bedrijf. Het bekijken van de bedrijfsactiviteiten als geheel zou een ‘all in one’ pakket milieuvoorwaarden vereisen.³⁶ Deze integrale voorwaarden zouden voor een homogene activiteit met beperkte milieugevolgen, ter vervanging van de vergunningplicht worden ontwikkeld. In een decreet van 6 februari 2004 is om hieraan gevolg te geven een titel ‘Milieuvoorwaarden’ ingelast in het Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Dit decreet is echter niet in werking getreden. Wel zijn in september 2006 (in werking getreden op 1 januari 2007) in het VLAREM II integrale voorwaarden ingevoegd voor standaardgarages en standaardhoutverwerkingsbedrijven. In één hoofdstuk van het VLAREM II zijn – op een standaardinrichting van deze categorie toepasselijke – algemene en sectorale voorwaarden bijeengebracht. Voordeel is dat de milieuvoorwaarden bij elkaar staan en niet meer uit het gehele VLAREM II bij elkaar gezocht hoeven

³⁵ Voor een zeer heldere beschrijving van het wetgevingsproces en de discussies daarover in het Vlaamse Gewest verwijs ik graag naar I. Larmuseau, Het Vlaamse Gewest: integraal vóór of tegen de integrale milieuvoorwaarden?, in: A. Carette (e.a.), Aan de grens van de milieuvergunning, Vereniging voor Milieurecht 2007-5, Boom juridische uitgevers Den Haag 2007, p. 23 – 31.

³⁶ In de woorden van I. Larmuseau, a.w., p. 24.

worden. Van een operatie waarbij vergunningplicht wordt vervangen door algemene regels is echter geen sprake; deze inrichtingen behoren tot de klasse 3 inrichtingen en waren (en blijven) meldingsplichtig. Het ligt voor de hand aan te nemen dat in het Vlaamse Gewest niet gekozen zal worden voor het invoeren van integrale voorwaarden voor een IPPC-inrichting, gelet op de voorwaarde dat integrale voorwaarden slechts voor homogene bedrijfstakken met een beperkte milieuverstoring zullen worden gemaakt.

3.3.3

CONCLUSIES

Op grond van de korte beschrijving van de toepassing van algemene regels bij IPPC-inrichtingen in de Europese gemeenschap en de beschrijving van de algemene regels in het Vlaamse Gewest, kunnen de volgende conclusies inzake de keuze voor algemene regels worden afgeleid.

Algemene regels, naast vergunningen kunnen de vorm hebben van voorwaarden die direct de vergunninghouder binden en die het bevoegd gezag moet 'verwerken' in de aan de vergunning te verbinden voorwaarden. Beide vormen van algemene regels komen in de lidstaten voor.

Algemene regels kunnen betrekking hebben op de integrale regulering van een deel van een installatie óf op het reguleren van een bepaald milieuaspect van het geheel of een deel van de installatie. Beide vormen van algemene regels komen in de lidstaten voor. Bij de tweede vorm (bijvoorbeeld het reguleren van de emissie van ammoniak van veehouderijen) is aandacht voor de door de IPPC-richtlijn vereiste integrale aanpak nodig.

Een vergelijking van de regulering van inrichtingen met algemene regels in het Vlaamse Gewest met de regulering in het Activiteitenbesluit, lijkt zeer zinvol. In het bijzonder zou het interessant zijn na te gaan in welke mate, ten aanzien van welke onderwerpen in de praktijk bij de verlening van vergunningen, van de algemene en sectorale voorwaarden wordt afgeweken.

3.4

WENSELIJKHEID VAN REGULERING MIDDELS ALGEMENE REGELS

3.4.1

INLEIDING

Om de vraag te beantwoorden in hoeverre het bedrijfsleven regulering door algemene regels van IPPC-installaties wenselijk acht, zijn in dit onderzoek interviews gedaan met vertegenwoordigers van IPPC-bedrijven en niet-IPPC-bedrijven. Deze nieuwe gegevens zijn aangevuld met de reeds van ander onderzoek, voor kleinere bedrijven, bekende gegevens van bedrijven, derden en overheden inzake voor- en nadelen van regulering middels algemene regels in plaats van vergunningen.³⁷

³⁷ Erik van Vliet, Onderzoek vergunningplichtige activiteiten naar algemene regels na 2007, Den Haag, november 2006.

In het kader van dit onderzoek zijn vijf bedrijfsjuristen van grote bedrijven en/of vertegenwoordigers van branche-organisaties geïnterviewd.³⁸ De respondenten vertegenwoordigen IPPC-bedrijven, bedrijven die (anderszins) vergunningplichtig zijn, bedrijven die onder algemene regels vallen die de vergunning vervangen en bedrijven die vergunningplichtig zijn, maar waarvoor daarnaast algemene regels van toepassing zijn. De branches die respondenten vertegenwoordigen zijn midden- en kleinbedrijf, grote bedrijven (in ieder geval vrijwel alle IPPC-bedrijven in Nederland), de afvalbranche en de landbouwsector (daarvan vallen er ongeveer 600 onder de IPPC-richtlijn)

De interviews zijn uitgevoerd aan de hand van vragenlijsten, die tevoren werden toegestuurd. De verslagen van de interviews zijn aan de respondenten ter controle toegestuurd. In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste bevindingen van de interviews uiteengezet. De bedoeling van de interviews is in aanvulling op bestaande gegevens ter zake te bezien in hoeverre vergunning vervangende amvb's wenselijk worden geacht.

3.4.2

ALGEMENE OPMERKINGEN INZAKE WENSELIJKHEID VAN ALGEMENE REGELS

In aansluiting op hetgeen uit eerder onderzoek bleek³⁹ zijn alle respondenten in het algemeen positief over de figuur algemene regels als reguleringsinstrument. Hierna worden eerst de in de interviews genoemde voordelen uiteengezet en daarna de genoemde nadelen.

Voor kleine en middelgrote bedrijven zijn algemene regels een goed instrument. Voor dergelijke bedrijven is het prettiger dat er een duidelijke regel is vastgelegd. Kleine en middelgrote bedrijven hebben vaak niet de kennis en het personeel om zelf uit te zoeken hoe ze aan bepaalde norm zouden kunnen voldoen.

Een voordeel is dat algemene regels tot eenduidigheid leiden. Het bevoegd gezag is echter, volgens de respondenten, niet altijd goed op de hoogte van de regel. VROM helpt de instanties wel door bijvoorbeeld informatiebladen op te stellen, maar die worden niet overal (goed) toegepast.

Door de figuur van algemene regels worden de discussies beperkt die er bij vergunningverlening tussen gemeenten en ondernemers geregeld ontstaan. Daarnaast kunnen bedrijven bij algemene regels beter inspelen op een duidelijke regel.

Andere genoemde voordelen zijn dat de administratieve lasten verminderen, de procedures worden verkort en dat algemene regels tot een gelijkwaardig speelveld leiden waardoor de concurrentie verbetert. Ook is aangegeven dat een nadeel van vergunningen is dat de bevoegde instanties niet altijd genoeg (technische) kennis in huis hebben om de juiste voorschriften aan de vergunning te verbinden.

³⁸ Geïnterviewd zijn: VNO-NCW, MKB Nederland, LTO-Noord, Vereniging afvalenergiebedrijven en een afvalenergiebedrijf.

³⁹ Erik van Vliet, Onderzoek vergunningplichtige activiteiten naar algemene regels na 2007, Den Haag, november 2006, p. 29.

Een ander voordeel van algemene regels is dat daarmee minder vertraging optreedt. Bij vergunningen wordt vaak geprocedeerd, juist ook over kleine, minder belangrijke aspecten.

Een genoemd nadeel van algemene regels is dat een uitzondering soms tot regel wordt verheven. De regels kunnen daardoor onnodig streng worden, hetgeen ook in eerder onderzoek is opgemerkt.⁴⁰ “Er moet daarom worden gezocht naar een goede balans tussen de uitzonderlijke bedrijfssituaties (bedoeld voor bijvoorbeeld de laatste 5 % van de bedrijven) en de ‘gemiddelde’ bedrijven. Algemene regels zijn voor deze laatste categorie bedoeld.”

Een ander genoemd nadeel van algemene regels is dat het niet de ambitie kent die de IPPC-richtlijn wel kent. “Anders dan bij de IPPC-richtlijn wordt vanuit de regeling bij algemene regels niet gestimuleerd om meer milieuwinst te bereiken. BAT is dynamisch en een algemene regel niet. Een bedrijf moet nu zorgen dat ze een aanvraag indienen die ergens binnen de bandbreedte van een BREF zit. Een bedrijf moet zelf uitzoeken hoe zij dat denken te bereiken en zij kunnen uiteraard ook nóg strenger zijn dan de BREF. Er mag zelfs een techniek worden gebruikt die helemaal niet in een BREF wordt genoemd ...”. De vergunning zou daarbij volgens een respondent meer mogelijkheden kennen tot het salderen van milieubelasting: “Een afvalverbrandingsbedrijf kan een nieuwe verbrandingslijn vergund krijgen waar met biomassa wordt gewerkt als dat zou leiden tot een lager energieverbruik waartegenover een verhoogde van de uitstoot van bepaalde stoffen staat. Bepaalde emissies mogen met elkaar worden ‘geruild’.”

Volgens de respondent die vertegenwoordiger is van de afvalbranche mogen in die branche algemene regels nooit een vergunning vervangen. Algemene regels kunnen in die branche wel naast een vergunning worden gebruikt, zoals thans het geval is.

3.4.3

GRENZEN AAN DE REGULERING MIDDELS ALGEMENE REGELS

Er zijn in de interviews geen principiële grenzen aan de toepassing van algemene regels naar voren gebracht. Wel zijn enkele praktische grenzen genoemd. Die grenzen vormen voorwaarden onder welke volgens de respondenten bedrijven (succesvol) door middel van algemene regels kunnen worden gereguleerd. Hierna worden de genoemde grenzen (voorwaarden) uiteengezet. Eerst wordt voor een paar soorten bedrijven de (on)wenselijkheid van algemene regels beschreven.

Absolute grenzen?

Een aantal van de respondenten vindt dat de (huidige) IPPC-bedrijven vergunningplichtig moeten blijven. De respondent die de afvalbranche vertegenwoordigt vindt algemene regels voor de afvalbranche wenselijk, maar alleen naast een vergunning.

Twee van de respondenten geven aan dat voor het antwoord op de vraag of bedrijven door middel van algemene regels moeten/kunnen worden gereguleerd

⁴⁰ Zie ook Erik van Vliet, Onderzoek vergunningplichtige activiteiten naar algemene regels na 2007, Den Haag, november 2006, p. 29.

bepalend is of het praktisch is om bedrijven door middel van algemene regels te reguleren. Het is praktisch om dat te doen als er meerdere gelijksoortige bedrijven zijn waarvoor ook gelijksoortige vergunningen (zouden) worden verleend. “Waar het eigenlijk om gaat, is of de activiteit die (of het bedrijf dat) je wil reguleren ‘common’ is. En daarvan is sprake als er in Nederland een aantal van 20 (of meer) van is.⁴¹ In dat geval gaat het namelijk om een unieke industrie die een speciaal product maakt. En in dat geval heb je een speciaal milieuverhaal.” De bedrijven waarvan er in Nederland maar één of een paar zijn, zoals een raffinaderij, moeten door een vergunning worden gereguleerd.

Als er altijd maatwerk is, is het reguleren door middel van een amvb niet zinvol (als bijvoorbeeld bij voorbaat al duidelijk is dat een bedrijf niet aan bepaalde normen van de amvb kan voldoen).

Twee respondenten geven aan dat complexe bedrijven (de IPPC-bedrijven) niet door middel van een algemene regel zouden moeten worden gereguleerd, want dan worden de algemene regels onnodig complex waardoor er problemen kunnen ontstaan. Bovendien is het in die gevallen waarschijnlijk niet praktisch om door middel van een algemene regel te reguleren. De voorschriften voor een dergelijke bedrijf zijn vermoedelijk complex en veelomvattend. Het reguleren met een amvb naast een vergunning wordt voor deze bedrijven heeft als nadeel dat daarmee een integrale beoordeling niet mogelijk is.

Volgens één van deze twee respondenten moet echter een uitzondering worden gemaakt voor landbouwbedrijven. Deze kunnen door een amvb worden gereguleerd, ook als deze bedrijven onder de IPPC-richtlijn vallen. Daarvan zijn er veel in Nederland.

Een van de respondenten geeft aan dat er problemen in de afvalbranche te verwachten zijn als de algemene regel niet wordt gekoppeld aan een vergunning. In die vergunning moet de techniek worden beschreven, het acceptatiebeleid worden opgenomen en de lokale omstandigheden worden afgewogen.

Eén van de respondenten geeft aan dat voor fijn stof, stank⁴² en ammoniak een individuele beoordeling nodig is. Dergelijke aspecten moeten dus niet in een algemene maatregel worden vervat. Een andere respondent geeft aan dat geluid⁴³ in de praktijk tot problemen leidt bij regulering door algemene regels. Als voorbeeld wordt aangegeven dat het achtergrondniveau van agrarische bedrijven doorgaans laag is, als gevolg waarvan dergelijke bedrijven veelal ‘fluisterend’ moeten produceren teneinde niet boven het achtergrond niveau uit te komen. Een antwoord van een andere respondent sluit hier op aan. Deze geeft aan dat er

⁴¹ Zie ook Erik van Vliet, Onderzoek vergunningplichtige activiteiten naar algemene regels na 2007, Den Haag, november 2006, p. 29-30.

⁴² In eerder onderzoek is dat aspect ook aangevoerd als aspect dat tot problemen zou kunnen leiden bij het reguleren door middel van algemene regels, Erik van Vliet, Onderzoek vergunningplichtige activiteiten naar algemene regels na 2007, Den Haag, november 2006, 29 en 30.

⁴³ In eerder onderzoek is dat aspect aangevoerd als aspect dat tot problemen zou kunnen leiden bij het reguleren door middel van algemene regels, Erik van Vliet, Onderzoek vergunningplichtige activiteiten naar algemene regels na 2007, Den Haag, november 2006, 29 en 30.

problemen te verwachten zijn bij lokale gevolgen omdat in die gevallen een lokale beoordeling nodig is.

Nuancering van de grenzen

Door verschillende respondenten wordt aangegeven dat regulering middels algemene regels, slechts mogelijk is onder voorwaarden.

Eén van de respondenten geeft aan dat er wel goed moet worden gehandhaafd. De effectiviteit van regulering van algemene regels is afhankelijk van de kwaliteit van de handhaving daarvan.

Een andere respondent geeft aan dat, naast de algemeen regels, maatwerk wel mogelijk moet blijven. Er zijn volgens de respondent problemen te verwachten bij het reguleren met alleen maar algemene regels als maatwerk niet mogelijk is.

Een van de respondenten geeft aan dat voorwaarde voor regulering middels algemene regels is dat de algemene regels doelvoorschriften bevatten en dat er overleg over de regels plaats kan vinden.

Een van de respondenten geeft aan dat getwijfeld zou kunnen worden over activiteiten die lokale gevolgen veroorzaken. In die gevallen zou inspraak gewenst zijn. Anderzijds bestaat in het kader van een bestemmingsplan een inspraak mogelijkheid zodat het niet per se bij het reguleren middels de Wm zou hoeven te bestaan.

3.4.4

CONCLUSIES

Op basis van de gevoerde gesprekken kan worden geconcludeerd dat de meerderheid van de respondenten geen tegenstander is van regulering van inrichtingen door algemene regels. Daarbij moeten twee nuanceringen worden aangebracht. In de eerste plaats is aangegeven dat een amvb voor de afvalstoffenbranche nooit een vergunning geheel kan vervangen. Er zijn voor die branche aspecten die altijd individueel moeten worden geregeld in een vergunning. In de tweede plaats bestaat er binnen de land- en tuinbouw branche behoefte aan een inbreng van ondernemers in de normen en zouden de algemene regels ruimte moeten bieden voor flexibiliteit. Aangegeven is dat doelvoorschriften daarvoor mogelijkheden zouden kunnen bieden.

Een belangrijk, met de aard van het instrumentarium samenhangend bezwaar, tegen algemene regels dat door één respondent naar voren is gebracht is dat een vergunning meer stimulans biedt aan bedrijven om milieuwinst te behalen.

Daarnaast zijn verschillende praktische grenzen voor het reguleren middels algemene regels aangegeven. Deze zijn volgens de respondenten gelegen in de complexiteit van bedrijven en het aantal bedrijven. Wanneer er een groot aantal (ongeveer) gelijklopende vergunningen zijn, die vergunningen in een amvb kunnen worden vervat. Door de respondenten worden de huidige IPPC-bedrijven als complex aangeduid. Slechts van de landbouwbedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen, is aangegeven dat voor deze bedrijven algemene regels gesteld kunnen worden. Voor de afvalbranche is aangegeven dat regulering door middel van een vergunning steeds (naast een algemene regel) plaats moet vinden.

HOOFDSTUK

4 De mogelijkheid om te reguleren door middel van algemene regels binnen de IPPC-richtlijn

4.1

INLEIDING

In de IPPC-richtlijn⁴⁴ is de hoofdregel neergelegd dat installaties door middel van een vergunning worden gereguleerd.⁴⁵ In artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn staat evenwel dat voor bijzondere categorieën installaties bijzondere verplichtingen kunnen worden vastgesteld in 'dwingende algemene verplichtingen' en niet in vergunningsvoorwaarden. Dit is – zo blijkt uit de wijze waarop artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn is geformuleerd – een uitzondering op de hoofdregel.⁴⁶ In de motivering van de raad staat bovendien expliciet dat de bevoegdheid wordt gegeven om "algemene bindende voorschriften vast te stellen voor bijzondere categorieën installaties, zonder dat evenwel mag worden afgeweken van de verplichting daarvoor een vergunningsprocedure te hanteren" (curs. dzz).⁴⁷

In het navolgende wordt de reikwijdte van artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn onderzocht aan de hand van een analyse van de verschillende zinsneden van artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn. Bezien wordt wat – gelet op de tekst van artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn – de mogelijkheden zijn om door middel van algemene regels te reguleren. Op het moment van onderzoek was er nog geen Europese jurisprudentie over artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn. Zodoende is primair aan de hand van de richtlijn, de wetsgeschiedenis van artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn en literatuur, de reikwijdte van het artikel onderzocht.

⁴⁴ Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging. Thans ligt er het volgende voorstel: COM(2006) 543 definitief.

⁴⁵ Zie o.a. artikelen 4 tot en met 9 IPPC-richtlijn en de considerans van de IPPC-richtlijn overwegingen 11 tot en met 17.

⁴⁶ Zie eveneens M.P. Jongma, De milieuvergunning. Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften (diss UU). Deventer 2002, p. 85 (het dubbele gebruik van bijzonder geeft aan dat het geen hoofdregel kan zijn)

⁴⁷ Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 27 november 1995 (PB nr. C 87 van 25.3.1996), artikel 8 (gewijzigd voorstel), p. 26.

4.2

DE BETEKENIS VAN HET HUIDIGE ARTIKEL 9 LID 8 IPPC-RICHTLIJN

Artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn luidt als volgt:

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

De Engelse, Duitse en Franse versie luiden:

8. Without prejudice to the obligation to implement a permit procedure pursuant to this Directive, Member States may prescribe certain requirements for certain categories of installations in general binding rules instead of including them in individual permit conditions, provided that an integrated approach and an equivalent high level of environmental protection as a whole are ensured.

(8) Unbeschadet der Verpflichtung zur Durchführung eines Genehmigungsverfahrens im Sinne dieser Richtlinie können die Mitgliedstaaten bestimmte Anforderungen für bestimmte Kategorien von Anlagen in Form von allgemeinen bindenden Vorschriften statt in Genehmigungsaufgaben festlegen, sofern dabei ein integriertes Konzept und ein gleichwertiges hohes Schutzniveau für die Umwelt gewährleistet werden.

8. Sans préjudice de l'obligation de mettre en oeuvre une procédure d'autorisation conformément à la présente directive, les États membres peuvent fixer des obligations particulières pour des catégories particulières d'installations dans des prescriptions contraignantes générales et non pas dans les conditions d'autorisation, à condition de garantir une approche intégrée et un niveau élevé équivalent de protection de l'environnement dans son ensemble.

In artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn zijn de volgende zinsneden te onderscheiden welke hierna afzonderlijk worden besproken:

- onverminderd de verplichting tot instelling van een vergunningsprocedure;
- dwingende algemene voorschriften en niet in de vergunningsvoorwaarden;
- bijzondere verplichtingen;
- voor bijzondere categorieën installaties;
- mits een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel gewaarborgd zijn.

Onverminderd de verplichting tot instelling van een vergunningsprocedure

Het feit dat er in artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn de mogelijkheid is opgenomen om gebruik te maken van dwingende algemene voorschriften doet niets af aan de vergunningplicht. In artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn staat dat de bevoegdheid om

dwingende algemene voorschriften vast te stellen ‘onverminderd de verplichting tot het instellen van een vergunningsprocedure’ is. ‘Onverminderd’ houdt in dit verband in ‘met behoud van’. Ook in andere artikelen in de IPPC-richtlijn wordt ‘onverminderd’ gebruikt, zoals in artikel 8 IPPC-richtlijn, en ook daar lijkt het te moeten worden uitgelegd als ‘met behoud van’.

Artikel 8 IPPC-richtlijn luidt:

‘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’

Daarnaast staat in de motivering van de Raad expliciet dat de bevoegdheid algemene bindende voorschriften vast te stellen aan de lidstaten wordt gegeven ‘zonder dat evenwel mag worden afgeweken van de verplichting daarvoor een vergunningsprocedure te hanteren’.⁴⁸

Het begrip ‘vergunning’ is in artikel 2 lid 9 van de IPPC-richtlijn omschreven 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 deze richtlijn. Een vergunning kan betrekking hebben op een of meer installaties of delen van installaties die zich op dezelfde locatie bevinden en die door dezelfde exploitant worden geëxploiteerd. Een ‘vergunningprocedure’ is in de IPPC-richtlijn niet gedefinieerd.

Op grond van dit tekstonderdeel van de IPPC-richtlijn kan aldus worden vastgesteld dat reguleren middels geheel vergunningvervangende algemene regels niet mogelijk is voor IPPC-installaties.

Dwingende algemene voorschriften en niet in de vergunningsvoorwaarden

De verplichtingen mogen worden vastgesteld in ‘dwingende algemene voorschriften en niet in vergunningsvoorwaarden’. In de Engelse versie ‘in general binding rules instead of including them in individual permit conditions [...]’ en in de Duitse versie ‘allgemeinen bindenden Vorschriften statt in Genehmigungsaufgaben festlegen’.

Niet is gedefinieerd wat onder ‘dwingende algemene voorschriften’ moet worden verstaan. In de motivering van de Raad wordt niet gesproken over ‘dwingende algemene voorschriften’, maar over ‘algemene bindende voorschriften’.⁴⁹ Niet duidelijk is of er een verschil is beoogd. Vermoedelijk worden de termen door elkaar gebruikt. Overeenkomst tussen beide termen is dat het om ‘algemene

⁴⁸ Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 27 november 1995 (PB nr. C 87 van 25.3.1996), artikel 8 (gewijzigd voorstel), p. 26.

⁴⁹ Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 27 november 1995 (PB nr. C 87 van 25.3.1996), artikel 8 (gewijzigd voorstel), p. 26.

voorschriften' gaat. Tussen 'bindend' en 'dwingend' lijkt in dit geval geen verschil te bestaan.

De voorschriften moeten dwingend zijn, zodat het in elk geval wel om regelgeving moet gaan. Dat blijkt eveneens uit het feit dat in artikel 21 van de IPPC-richtlijn staat dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen treffen om aan deze richtlijn te voldoen.

Onder 'dwingende algemene voorschriften' vallen volgens de Afdeling de algemene maatregelen van bestuur ex artikel 8.44 Wm (oud). Ingevolge artikel 8.44 Wm konden ('indien dit uit een oogpunt van doelmatige regelgeving bijzonder aangewezen is') voor bepaalde vergunningplichtige categorieën inrichtingen bij amvb regels worden gesteld die nodig zijn ter bescherming van het milieu. Deze inrichtingen bleven vergunningplichtig. Die algemene regels konden zowel in de plaats komen van vergunningvoorschriften als deze aanvullen. Het uitgangspunt was dat deze algemene regels bepaalde aspecten van categorieën inrichtingen algemeen (standaard) beogen te regelen. In de memorie van toelichting werden als voorbeelden genoemd algemene regels die voor LPG-tankstations uitsluitend het veiligheidsaspect reguleren en algemene regels voor emissies van tankinstallaties.⁵⁰ Voorbeelden van 8.44 amvb's waren het Besluit emissie-eisen stookinstallaties⁵¹ en het Besluit externe veiligheid inrichtingen.⁵² De amvb's bevatten dus geen regeling voor de gehele inrichting, maar slechts voor een of meer onderdelen van een inrichting, zoals een propaantank of de externe veiligheid.

Als voordelen van dergelijke amvb's werden in de memorie van toelichting bij de Wet milieubeheer genoemd: dat er toereikende eisen gelden, dat een gelijke regeling van deze aspecten voor het hele land gelden en een vermindering van bestuurlijke lasten voor het bevoegd gezag. En doordat de vergunningplicht niet wordt opgeheven, wordt voorkomen dat geen rekening meer kan worden gehouden met omstandigheden van het concrete geval, zoals omgevingsfactoren.⁵³

'Bijzondere verplichtingen'

Ook uit het feit dat in artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn over 'bijzondere verplichtingen' wordt gesproken, kan worden afgeleid dat slechts voorschriften mogen worden vastgesteld náást de vergunning(plicht). Niet lijkt te zijn bedoeld dat een installatie in zijn geheel door 'dwingende algemene voorschriften' mag worden gereguleerd. Slechts bepaalde verplichtingen mogen in dwingende algemene voorschriften worden vervat. De vergunningplicht mag derhalve niet worden opgeheven.⁵⁴ In de Engelse, Franse en Duitse versie is dat duidelijker aangeduid, want daarin staat 'certain requirements' 'obligations particulières', 'bestimmte Anforderungen'. Met bijzonder lijkt niet te worden bedoeld 'speciaal'. Het woord 'bepaalde' lijkt in die zin een betere vertaling dan 'bijzonder'.

⁵⁰ Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 44.

⁵¹ Stb. 1998, 167.

⁵² Stb. 2004, 250.

⁵³ Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 44.

⁵⁴ Zie eveneens M.P. Jongma, De milieuvergunning. Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften (diss UU). Deventer 2002, p. 85.

Welke verplichtingen in dwingende algemene voorschriften mogen worden vervat, is niet aangegeven. Het is klaarblijkelijk aan de lidstaat om dat te bepalen.

‘Bijzondere categorieën installaties’

De IPPC-richtlijn is van toepassing op installaties die zijn opgenomen in bijlage I van de richtlijn (artikel 1 IPPC-richtlijn jo bijlage I IPPC-richtlijn). Genoemd zijn de volgende categorieën van industriële activiteiten: energie-industrie, productie en verwerking van metalen, minerale industrie, chemische industrie, afvalbeheer en overige activiteiten. In de meeste categorieën zijn drempelwaarden opgenomen die zien op de productiecapaciteit of op het vermogen. Het is niet de bedoeling dat voor *al* deze categorieën industriële activiteiten bijzondere verplichtingen in algemene voorschriften worden vervat. Die uitzondering mag alleen gelden voor bijzondere (certain) categorieën installaties. Niet is aangegeven om welke categorieën installaties het gaat. Het is aan de lidstaten verder te bepalen welke categorieën installaties deels door middel van algemene voorschriften worden gereguleerd. Niet is aangegeven wat ‘bijzonder’ inhoudt.

‘Geïntegreerde aanpak’

Eén van de doelstellingen van de IPPC-richtlijn is een *geïntegreerde* preventie en bestrijding van verontreiniging. Het is echter niet vereist dat er één vergunning voor een installatie geldt. Als er verschillende bevoegde autoriteiten zijn, dan moeten met het oog op een doeltreffende geïntegreerde aanpak de vergunningsprocedures en – voorwaarden worden gecoördineerd (artikel 7 IPPC-richtlijn).

Het vereiste van een geïntegreerde aanpak, ook – of juist – wanneer algemene regels voor een installatie gelden, betekent dat een afweging gemaakt moet worden inzake de relatie tussen de voorwaarden in de algemene regels en de aan de vergunning te verbinden voorschriften. Van belang is de vraag hoe ver die afweging kan en moet gaan. Voor de hand ligt dat de vergunningverlener de vergunningvoorschriften, voor zover nodig, afstemt op de algemene regels. Moet de vergunningverlener daarnaast – gelet op de eis dat een geïntegreerde aanpak wordt gewaarborgd – de mogelijkheid hebben om, ook voor de activiteiten of onderdelen waarvoor de algemene regels gelden, extra van de algemene regels afwijkende voorschriften te stellen? Op dit punt wordt hierna teruggekomen.

‘en een even hoog niveau van bescherming voor het milieu in zijn geheel’

De IPPC-richtlijn heeft ten doel een geïntegreerde preventie en beperking van verontreiniging door bepaalde activiteiten. De IPPC-richtlijn bevat maatregelen ter voorkoming, en wanneer dat niet mogelijk is, beperking van emissies door bepaalde activiteiten in lucht, water en bodem met inbegrip van maatregelen voor afvalstoffen om een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te beschermen (artikel 1).

Verontreiniging is gedefinieerd als ‘de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen, trillingen, warmte of geluid in de 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 andere rechtmatig milieugebruik kan aantasten of in de weg kan staan’ (artikel 2 lid 2 IPPC-richtlijn).

Van belang is de vraag of met algemene regels – in beginsel – een even hoog beschermingsniveau kan worden verkregen als met vergunningen en zoals voorgeschreven in de richtlijn. Voor het beschermingsniveau (in vergunningvoorschriften) is artikel 9 lid 4 IPPC-richtlijn de belangrijkste bepaling.

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.

Daarin is, kort gezegd, bepaald dat de voor de installatie geldende emissiegrenswaarden, de parameters en de gelijkwaardige technische maatregelen zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken, met in achtneming van de technische kenmerken, de geografische ligging van de betrokken installatie alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden.

Artikel 2 lid 11 IPPC-richtlijn is het begrip 'beste beschikbare technieken' zowel in zijn geheel gedefinieerd als per afzonderlijk onderdeel.⁵⁵

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

- technieken": zowel de toegepaste technieken als de wijze waarop de installatie wordt ontworpen, gebouwd, onderhouden, geëxploiteerd en ontmanteld;
- "beschikbare": op zodanige schaal ontwikkeld dat de betrokken technieken, kosten en baten in aanmerking genomen, economisch en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast, onafhankelijk van de vraag of die technieken al dan niet op het grondgebied van de betrokken 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.

Bij de bepaling van de beste beschikbare technieken moeten de in bijlage IV vermelde punten speciaal in aanmerking worden genomen.

⁵⁵ Zie hierover uitvoerig M.P. Jongma, De milieuvergunning. Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften (diss UU). Deventer 2002, p. 49-76 en p. 88-89.

Uit de hierboven geciteerde definitie en bijlage IV van de IPPC-richtlijn volgt dat bij de bepaling van de beste beschikbare technieken onder andere de door de commissie krachtens artikel 16 lid 2, of door internationale organisaties bekendgemaakte informatie in aanmerking moet worden genomen. Ingevolge artikel 16 lid 2 organiseert de Commissie de uitwisseling van informatie tussen de Lidstaten en de betrokken bedrijfstakken over de beste beschikbare technieken, de daarmee samenhangende controlevoorschriften en de ontwikkelingen op dat gebied. Een Europees bureau voor de geïntegreerde preventie en bestrijding van de verontreiniging (EIPPCB) ondersteunt de commissie wetenschappelijk en technisch bij de informatie-uitwisseling.⁵⁶ De Commissie heeft al een groot aantal BAT ('best available techniques') Reference Documents vastgesteld, in Nederland ook wel BREF-documenten of BREF's genoemd.⁵⁷

Bij de bepaling van de beste beschikbare technieken moet ingevolge bijlage IV 'rekening worden gehouden' met de door de Commissie krachtens artikel 16 lid 2 IPPC-richtlijn of door internationale organisaties bekend gemaakte informatie (de BREFs).⁵⁸ Wat de juridische status van de BREF documenten is, is niet duidelijk. Jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie ontbreekt daaromtrent. "Rekening houden met" doet veronderstellen dat van de BREF-documenten mag worden afgeweken. Bovendien worden in de 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 een opmerking van de Commissie dat de BREF-documenten geen juridisch bindende normen, maar enkel referentiegegevens bevatten, wijst op een richtinggevende functie van de BREF-documenten.⁵⁹ In de inleiding van de BREFs wordt eveneens met nadruk gewezen op het feit dat een BREF geen voorstellen voor emissiegrenswaarden bevat. Overigens zal tevens de mate waarin de BREF eenduidig en concreet is van belang zijn voor de vraag in hoeverre in concreto een BREF-document doorwerkt in vergunningen.

Aldus zou kunnen worden geconcludeerd dat de binding van de BREF documenten niet sterk is. Met Jongma kan echter worden betoogd dat er gelet op het systeem van de IPPC-richtlijn veel voor is te zeggen dat de term 'rekening houden met' minder vrijblijvend is dan het klinkt.⁶⁰ Als een BREF slechts één techniek aanwijst als de beste beschikbare techniek en als daaruit bepaalde

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld hun website <http://eippcb.jrc.es>.

⁵⁷ BREF-documenten zijn te vinden op de internetsite van het IPPC-bureau, <http://eippcb.jrc.es>. Op de site van Infomil is informatie over BREF-documenten en bbt te vinden, zoals onder andere een Handreiking IPPC.

⁵⁸ Bijlage IV aanhef en onder 12.

⁵⁹ COM (2003) 354.def. Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité van de Regio's – Op weg naar duurzame productie – Vorderingen bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

⁶⁰ Jongma in haar noot onder ABRvS 20 april 2005, AB 2005, 186 (onder 4) waarin zij zegt dat er gelet op het systeem van de IPPC-richtlijn veel voor is te zeggen dat de term 'rekening houden met' minder vrijblijvend is dan het klinkt.

emissiegrenswaarden, parameters en gelijkwaardige technische maatregelen voortvloeiend, dan moet het bevoegd gezag die techniek, ons inziens, in beginsel voorschrijven. Het staat op gespannen voet met het systeem en de doelstelling van de IPPC-richtlijn als het bevoegd gezag daarvan zou afwijken, anders dan vanwege technische kenmerken en geografische ligging van de betrokken installatie alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden. Ook de Afdeling concludeert in dezelfde richting. Uit verschillende uitspraken blijkt dat de Afdeling juridische betekenis toekent aan de BREF-documenten in die zin dat er niet ongemotiveerd van mag worden afgeweken.⁶¹ Zo overweegt de Afdeling in een uitspraak van 20 april 2005 dat het besluit in strijd is met artikel 8.11 lid 3 Wm, omdat emissiegrenswaarden in de vergunning zijn opgenomen die de waarden overtreffen die volgens het BREF-document zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken.⁶²

Aan "PPG Industries Fiber Glass BV" was een revisievergunning verleend voor de productie van glasvezel. Appellant voert onder andere aan dat de vergunde emissie van fluoride hoger is dan de maximale waarde die het BREF-document ("Reference Document on Best Available Techniques in the Glass Manufacturing Industry December 2001") noemt. De Afdeling oordeelt daarover als volgt. Verweerder heeft in casu emissiegrenswaarden in de vergunning opgenomen die, "in ieder geval voor wat betreft de emissie van fluoride, ruimschoots de waarden overtreffen die volgens het BREF-document zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken. Zo heeft verweerder met betrekking tot oven 607 tot 1 juli 2005 een emissiewaarde voor fluoride van 147 mg per Nm³ toegestaan, terwijl in paragraaf 5.5.4 van het BREF-document is vermeld dat voor fluoride het emissieniveau dat samenhangt met de beste beschikbare technieken 5 tot en met 15 mg per Nm³ bedraagt. Voorts is voor de ovens 608 en 609 tot onderscheidenlijk 1 juli 2006 en 1 juli 2008 een maximaal toegestane emissie voor fluoride toegestaan van 0,1 kg per ton BGP, terwijl de in het BREF-document vermelde emissieniveau van 5 tot en met 15 mg per Nm³ overeenkomt met een vracht van 0,0225 tot 0,0675 kg per ton BGP. In zoverre is het bestreden besluit derhalve in strijd met art. 8:11 lid 3 Wm."

Met betrekking tot Bees A oordeelt de Afdeling dat verweerder "onvoldoende heeft gemotiveerd dat het besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A op dit punt een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel waarborgt als vergunningvoorwaarden die conform art. 9 lid 4 Richtlijn zijn opgesteld. Het besluit berust in zoverre in strijd met art. 3:36 Awb niet op een deugdelijke motivering."

Anderzijds heeft de Afdeling bestuursrechtspraak, inzake de vraag welke stalsystemen voor veehouderijen kunnen worden voorgeschreven, aanvaard dat chemische luchtwassers, die in een relevante BREF niet als beste beschikbare techniek worden aangemerkt, onder omstandigheden wel als de beste beschikbare

⁶¹ ABRvS 23 februari 2005, AB 2005, 187 m.nt. MPJ onder 186; ABRvS 20 april 2005, AB 2005, 186 m.nt. MPJ. Er mag wel gemotiveerd van worden afgeweken als bijvoorbeeld aangetoond is dat andere technieken als beste beschikbare technieken kunnen worden aangemerkt, zie hierna.

⁶² ABRvS 20 april 2005, AB 2005, 186 m.nt. MPJ.

technieken worden beschouwd. Daarvoor is dan wel een motivering nodig, waarbij niet alleen de ammoniakemissie, maar ook andere aspecten (energieverbruik/afvalwater) betrokken moeten worden.⁶³ De Afdeling heeft in een concreet geval een stalsysteem waarmee een lagere ammoniakemissie kon worden bereikt als niet- BBT aangemerkt omdat ten onrechte geen rekening was gehouden met de nadelen ervan (het hoge energiegebruik en afvalwater).⁶⁴ 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 waarin overwegingen een rol spelen die verband houden met de bescherming van het milieu als geheel.

Opgemerkt moet (nogmaals) worden dat daar waar de BREF-documenten zelf ruimte laten voor afweging, omdat verschillende technieken voor verschillende omstandigheden als BBT zijn aangemerkt of van BREF-documenten waarin niet tot overeenstemming is gekomen inzake de vraag wat als BBT moet worden aangemerkt, een minder sterke bindende werking van het BREF-document uitgaat.

Voor de vraag die hier aan de orde is, de vraag welke gevolgen aan de regulering bij algemene regels moeten worden verbonden op grond van de eis dat van een 'even hoog beschermingsniveau voor het milieu als geheel' moet worden bereikt, is de jurisprudentie van belang van de Afdeling bestuursrechtspraak, waarin een oordeel is gegeven inzake algemene regels op grond van artikel 8.44 Wm in het kader van vergunningen voor IPPC-installaties. Dat betreft het Besluit emissie-eisen stookinstallaties (BEES A) en het Besluit verbranden afvalstoffen (Bva).

In een uitspraak van ABRvS 25 januari 2006 heeft de Afdeling geoordeeld dat artikel 8.44 Wm ruimte biedt voor het stellen van algemene regels die voldoen aan artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn.⁶⁵ In die zaak gold voor de inrichting náást de vergunning het Besluit verbranden afvalstoffen. Dat Besluit is een artikel 8.44 amvb en waarmee onder meer is beoogd om de IPPC-richtlijn te implementeren voor afvalverbrandingsinstallaties. In dat besluit waren normen opgenomen die hoger waren dan de normen in het concept-BREF. Omdat het concept BREF aan verandering onderhevig was en de normen in de ontwikkeling van een definitief BREF waren vervallen, kon op basis van de toets aan het concept BREF niet worden geoordeeld dat de normen uit het BVA niet een even hoog niveau van bescherming als bedoeld in artikel 9 lid 8 waarborgen. Het bevoegd gezag moet in een concreet geval beoordelen of de normen van een 8.44 amvb voldoen aan de BREF.

In een uitspraak van 24 januari 2007 oordeelt de Afdeling dat verweerder een bepaling van Bees-A buiten toepassing had moeten laten, omdat bepaalde waarden van Bees-A aanzienlijk minder streng waren dan de desbetreffende waarden in het

⁶³ ABRvS 17 januari 2007, 200603909/1

⁶⁴ ABRvS 25 juli 2007, AB 200609173/1.

⁶⁵ ABRvS 25 januari 2006, AB 2006, 243 m.nt. M.P. Jongma.

van toepassing zijnde BREF-document (BAT Reference Document for Large Combustion).⁶⁶

Als lijn in deze jurisprudentie kan worden gezien dat steeds per concreet geval moet worden nagegaan of voor de betreffende installatie de beste beschikbare technieken zijn toegepast en of aanscherping nodig is in verband met locatiespecifieke omstandigheden. De algemene regels worden telkens nauwkeurig aan de BREF-documenten getoetst.⁶⁷

Het nieuwe zesde lid van artikel 8.11 Wet milieubeheer is met deze jurisprudentie in overeenstemming:⁶⁸

“Indien de vergunning betrekking heeft op een inrichting waartoe een gpbv-installatie behoort, wordt in de voorschriften die aan de vergunning wordt verbonden, van de in het vijfde lid bedoelde regels afgeweken voor zover met die regels voor de gpbv-installatie niet wordt voldaan aan het bepaalde in de artikelen 8.8 en 8.11, derde lid.”

De emissiegrenswaarden (in vergunning én derhalve ook in de algemene regels) moeten zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken. Daarbij moeten, gelet op artikel 9 lid 4 IPPC-richtlijn ook de technische kenmerken, de geografische omstandigheden van de betrokken installatie en de plaatselijke milieumomstandigheden in acht worden genomen.

Teneinde aan de voorwaarde van artikel 9, lid 8 IPPC-richtlijn tot het bereiken van ‘een even hoog beschermingsniveau van het milieu als geheel’ te voldoen, zullen de algemene regels dan ook die emissiegrenswaarden (of gelijkwaardige parameters en de gelijkwaardige technische maatregelen) moeten bevatten die bereikt kunnen worden met de beste beschikbare technieken.

Gelet op de voorgaande analyse bestaan als gevolg van de voorwaarde van artikel 9, lid 8 IPPC-richtlijn dat een ‘even hoog beschermingsniveau van het milieu als geheel’ moet worden bereikt, knelpunten bij regulering middels algemene regels. Deze knelpunten hebben betrekking op de actualiteit en op de flexibiliteit van beste beschikbare technieken. Het begrip beste beschikbare techniek is immers een dynamisch begrip.

In de eerste plaats is het begrip dynamisch in de zin dat nieuwe technische ontwikkelingen leiden tot een voortdurende actualisering van de inhoud van de beste beschikbare technieken. In beginsel zijn de amvb’s waarin algemene regels zijn opgenomen, minder makkelijk te wijzigen dan vergunningen. Daartegen over staat dat actualisering van vergunningen in de praktijk ook niet met grote regelmaat plaats vindt.

⁶⁶ ABRvS 24 januari 2007, 200602467/1. Andere uitspraken waarin de in concreto wordt bezien of de algemene regels aan de BREF-documenten voldoen: ABRvS 4 april 2007, 200602517/1; Vz. ABRvS 15 maart 2007, 200700706/2.

⁶⁷ Zie ook Jongma in haar noot onder ABRvS 25 januari 2006, AB 2006, 243.

⁶⁸ Stb 2006, 606. Deze wijziging treedt in werking op een bij KB te bepalen moment. De minister van VROM streeft er naar om het Activiteitenbesluit per 1 januari 2008 in te voeren, www.minvrom.nl (dossier Activiteitenbesluit).

In de tweede plaats is het begrip beste beschikbare technieken dynamisch in de zin dat het begrip mede ingevuld moet worden op basis van individuele factoren (de technische kenmerken, de geografische omstandigheden van de betrokken installatie en de plaatselijke milieuomstandigheden). Deze afweging van individuele factoren verdraagt zich niet met geheel vergunningvervangende algemene regels.⁶⁹

IPPC-bedrijven mogen derhalve - gelet op artikel 9 lid 8 van de IPPC-richtlijn – niet door middel van een vergunningvervangende amvb worden gereguleerd zoals de A- en B-inrichtingen ingevolge het Activiteitenbesluit. Het reguleren van bepaalde (IPPC-) bedrijven door middel van een vergunning waarbij voor een aantal voorschriften wordt verwezen naar algemene regels, zoals dat voor C-inrichtingen gebeurt, is in overeenstemming met artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn mits in concreto steeds wordt bezien of de desbetreffende algemene regel conform de beste beschikbare technieken is.

4.3

EEN VOORSTEL VOOR WIJZIGING VAN DE IPPC-RICHTLIJN

In hoofdstuk 2 is reeds kort ingegaan op het voorstel voor een herziening van de IPPC-richtlijn dat recent is gepubliceerd.⁷⁰ In het kader van dit onderzoek is onder andere van belang het voorstel een nieuw artikel 7 inzake ‘algemene bindende voorschriften’ bevat.

In de preambule staat dat om het gebruik van vergunningen te vergemakkelijken, de lidstaten de mogelijkheid dienen te hebben om de eisen voor bepaalde categorieën installaties vast te leggen in algemeen bindende voorschriften (preambules 6).⁷¹ Een definitie van het begrip algemeen bindende voorschriften, is in het voorstel niet opgenomen.

Het thans geldende artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn is vervat in de voorgestelde artikelen 7 en 18. Het voorgestelde artikel 7 luidt als volgt:

Onverminderd de verplichting om over een vergunning te beschikken, kunnen de lidstaten voor bijzondere categorieën installaties, stookinstallaties, afvalverbrandingsinstallaties of afvalmeeverbrandingsinstallaties bijzondere verplichtingen opnemen in algemeen bindende voorschriften.

Wanneer algemene bindende voorschriften worden vastgesteld, volstaat het dat in de vergunning een verwijzing naar die voorschriften wordt opgenomen.

Artikel 18 stelt eisen aan de inhoud en totstandkoming van de algemeen bindende voorschriften:

⁶⁹ Zie in vergelijkbare zin M.P. Jongma, De milieuvergunning. Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften (diss UU). Deventer 2002, p. 85.

⁷⁰ COM (2007) 844 definitief.

⁷¹ COM (2007) 844 definitief.

1. Bij de vaststelling van algemene bindende voorschriften zorgen de lidstaten voor een geïntegreerde aanpak en garanderen zij een hoog niveau van bescherming van het milieu dat gelijkwaardig is aan het niveau dat door middel van individuele vergunningsvoorwaarden tot stand kan worden gebracht.
2. De algemene bindende voorschriften worden gebaseerd op de beste beschikbare technieken, zonder dat het gebruik van een techniek of een specifieke technologie wordt voorgeschreven.
De lidstaten zien erop toe dat de algemene bindende voorschriften emissiegrenswaarden of gelijkwaardige parameters of technische maatregelen behelzen die de emissieniveaus welke eigen zijn aan de in de BBT-referentiedocumenten beschreven beste beschikbare technieken niet overschrijden.
3. De lidstaten zien erop toe dat de algemene bindende voorschriften gelijke tred houden met de ontwikkelingen op het gebied van de beste beschikbare technieken. Als de Commissie een nieuw of bijgesteld BBT-referentiedocument aanneemt, toetsen en actualiseren de lidstaten, voor zover nodig, binnen vier jaar na de bekendmaking daarvan de algemene bindende voorschriften voor de betrokken installaties.
4. Wanneer overeenkomstig de leden 1 tot en met 3 algemene bindende voorschriften worden aangenomen, wordt in die voorschriften zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen.

Tenslotte kan gewezen worden op het voorgestelde artikel 26, lid 1, onder d op grond waarvan de lidstaten ervoor dienen te zorgen dat het betrokken publiek in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak krijgt bij de procedure voor de aanneming van algemene bindende voorschriften zoals bepaald in de artikelen 7 en 18.

Uit de bepaling kan het volgende worden afgeleid.

Het voorgestelde artikel 7 bevat – evenals het huidige artikel 9 - de mogelijkheid om voor bijzondere categorieën inrichtingen, bijzondere verplichtingen te stellen, *naast* de vergunning.

Uit de tweede volzin van het voorgestelde artikel 7 volgt dat, wanneer algemene regels zijn vastgesteld, in de vergunning naar die algemene regels kan worden verwezen. Het is derhalve niet nodig om de voorschriften ‘over te nemen in de vergunning’. Een belangrijke vraag die hieruit volgt is of bij de verlening van de vergunning steeds een (expliciete) afweging moet worden gemaakt inzake de vraag of (individuele) omstandigheden een afwijking van de algemene bindende voorschriften noodzakelijk maken. De voorgestelde regeling geeft op dit punt geen volstrekte duidelijkheid. Die onduidelijkheid is een gevolg van het ‘uit elkaar trekken’ van de bepaling die het mogelijk maakt te reguleren met algemene regels (artikel 7) en de bepaling waarbij eisen worden gesteld aan die algemene regels (artikel 18).

Op grond van het eerste lid van het voorgestelde artikel 18 is vereist dat een even hoog niveau van bescherming voor het milieu wordt bereikt als door middel van individuele vergunningsvoorwaarden tot stand kan worden gebracht. In de voorgestelde relevante bepalingen voor de vergunningsvoorwaarden is

aangegeven, dat de emissiegrenswaarden (en de gelijkwaardige parameters en de technische maatregelen) gebaseerd zijn op de beste beschikbare technieken, zonder dat daarmee het gebruik van een bepaalde technieken of technologie wordt voorgeschreven (artikel 16, lid 1). Als hoofdregel is opgenomen dat de emissiegrenswaarden worden opgenomen die niet hoger zijn dan de emissieniveaus die eigen zijn aan de in de BREF documenten beschreven beste beschikbare technieken (art. 16, lid 1, tweede volzin). Van die hoofdregel kan worden afgeweken – in die zin dat hogere emissiegrenswaarden opgelegd kunnen worden - in specifieke gevallen, op basis van een beoordeling van de economische en milieukosten en –baten, rekening houdende met de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie en de plaatselijke milieumomstandigheden (artikel 16, lid 3).

In artikel 19 van het voorstel is de bepaling opgenomen dat, indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, in de vergunning extra voorwaarden moeten worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.

In het tweede lid van artikel 18 is – in dezelfde bewoordingen als in artikel 16, lid 1, eerste volzin -, aangegeven dat de algemene bindende voorschriften gebaseerd moeten zijn op de beste beschikbare technieken zonder een techniek voor te schrijven. De lidstaten moeten er zorg voor dragen dat de emissiegrenswaarden of gelijkwaardige maatregelen niet de emissiegrenzen overschrijden die behoren bij de beste beschikbare technieken beschreven in de BREF documenten (artikel 18 lid 2). In artikel 18 is geen verwijzing naar de mogelijkheid opgenomen om op grond van de individuele omstandigheden hogere emissiegrenswaarden te stellen dan die overeenkomen met de BREF-documenten. Dat kan ook niet, nu artikel 18 betrekking heeft op algemene regels die juist niet op een individueel, specifiek geval zien.

Doordat in artikel 7 niet is aangegeven welk beschermingsniveau bereikt moet worden door het reguleren met algemene bindende voorschriften, terwijl wél de mogelijkheid wordt gegeven in de vergunning te volstaan met verwijzing naar de algemene verbindende voorschriften, blijft in het midden of, op grond van de voorgestelde regeling, ook voor die delen van de installatie waarvoor algemene bindende voorschriften van toepassing zijn, bij de vergunning de afweging op grond van artikel 16 lid 3 steeds gemaakt moet worden.

De verplichting van artikel 19, om indien nodig teneinde te voldoen aan milieukwaliteitsnormen, strengere voorwaarden te verbinden aan de vergunning dan die overeenkomen met BBT, lijkt echter ook voor de gevallen waarvoor de met de BBT overeenkomende voorwaarden in algemene bindende voorschriften staan, te bestaan. In zoverre betekent het bepaalde in artikel 7 dat volstaan kan worden met een verwijzing in de vergunning naar de algemene bindende voorschriften niet dat, wanneer algemene bindende voorschriften bestaan, helemaal geen individuele afweging gemaakt hoeft te worden.

De verplichting tot het actueel houden van de algemene voorschriften in het derde lid van artikel 18, is in het voorstel ook voor de vergunningsvoorwaarden opgenomen (art. 22, lid 3).

Geconcludeerd kan worden dat het voorstel niet vereist dat alle voorschriften voor elke installatie individueel worden bepaald. In de vergunning kan worden verwezen naar de algemene regels die op de installatie van toepassing zijn. Niet duidelijk is of voor die delen van de installatie waarvoor algemene bindende voorschriften zijn vastgesteld steeds een afweging moet worden gemaakt inzake het al dan niet verbinden van voorwaarden aan de vergunning, waarbij van die algemene bindende voorschriften kan worden afgeweken.

Daarnaast kan worden geconcludeerd dat het voorstel geen regeling bevat op grond waarvan de vergunningplicht voor een installatie waarop de IPPC-richtlijn van toepassing is, geheel kan worden vervangen door algemene voorschriften. Gelet op de Europese wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht is dat niet vreemd. In Europese wetgeving met betrekking tot het omgevingsrecht is de vergunning het belangrijkste reguleringsinstrument.

4.4

KUNNEN ANDERE BEPALINGEN VAN DE IPPC-RICHTLIJN TOT BELEMMERING LEIDEN?

Als gezegd blijkt uit de IPPC-richtlijn dat als hoofdregel geldt dat een installatie door middel van een vergunning wordt gereguleerd (o.a. artikelen 4 tot en met 9 IPPC-richtlijn en de considerans van de richtlijn artikel 11 tot en met 17). In artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn wordt evenwel een uitzondering op deze hoofdregel gemaakt doordat het onder bepaalde voorwaarden mogelijk is om een installatie mede door dwingende algemene voorschriften te reguleren. In deze paragraaf wordt bezien in hoeverre andere bepalingen van de IPPC-richtlijn dan artikel 9 lid 8 beperkingen kunnen bevatten voor het reguleren van de milieugevolgen van installatie door middel van dwingende algemene voorschriften.

In artikel 6 van de IPPC-richtlijn is bepaald aan welke eisen een aanvraag om een vergunning moet voldoen. Een aanvraag moet onder andere bevatten een beschrijving van: de installatie en de aard en de omvang van de activiteiten, de grondstoffen en hulpmaterialen, de emissiebronnen van de installatie, de situatie van de plaats waar de installatie komt, de aard en de omvang van de voorziene emissies van de installatie in elk milieucompartiment, de beoogde technologie en andere technieken ter voorkoming en wanneer dat niet mogelijk is ter vermindering van emissies van de installatie, de maatregelen betreffende de preventie en de nuttige toepassing van de door de installatie voortgebrachte afvalstoffen en de andere maatregelen die worden getroffen om te voldoen aan de algemene beginselen van de fundamentele verplichtingen van de exploitant als bedoeld in artikel 3 IPPC-richtlijn. Daarnaast dient de aanvraag een niet-technische samenvatting te bevatten van de hiervoor genoemde gegevens. In beginsel kunnen deze eisen aan de aanvraag ook verbonden worden aan een meldingsplicht. Hiermee wordt dan echter wel flink afgeweken van het karakter van huidige meldingen op grond van het Activiteitenbesluit.

De bevoegde autoriteit verleent een vergunning die voorwaarden bevat welke garanderen dat de installatie voldoet aan de eisen van de IPPC-richtlijn. De

bevoegde autoriteit weigert de vergunning wanneer dat niet het geval is (artikel 8 IPPC-richtlijn).

Artikel 9 bevat eisen waaraan de vergunningsvoorwaarden moeten voldoen. De lidstaten moeten bijvoorbeeld controleren of de vergunning alle maatregelen of vergunningsvoorwaarden omvat ter vervulling van de vergunningsvoorwaarden van de artikelen 3 tot en met 10 van de richtlijn die nodig zijn om de bescherming van lucht, water en bodem te waarborgen en aldus een hoog niveau van bescherming voor het milieu te waarborgen (artikel 9 lid 1). De vergunning bevat de emissiegrenswaarden voor de verontreinigende stoffen die in significante hoeveelheden uit de betrokken installatie kunnen vrijkomen gelet op hun aard en hun potentieel voor de overdracht van verontreiniging tussen milieucompartimenten. De vergunning bevat zo nodig passende voorschriften ter bescherming van bodem en grondwater en maatregelen voor het beheer van de door de installatie voortgebrachte afvalstoffen. De grenswaarden kunnen zo nodig worden aangevuld of vervangen door gelijkwaardige parameters of gelijkwaardige technische maatregelen (artikel 9 lid 3). De vergunning moet eisen bevatten voor de controle op lozingen (artikel 9 lid 4) en maatregelen voor andere dan normale bedrijfsomstandigheden (artikel 9 lid 5).

In artikel 10 is bepaald dat indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, met name in de vergunning extra voorwaarden moeten worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.

Ingevolge artikel 12 IPPC-richtlijn moet het bevoegd gezag in kennis worden gesteld van wijzigingen van een installatie (lid 1). Een belangrijke wijziging mag niet plaats vinden zonder vergunning overeenkomstig de IPPC-richtlijn (lid 2). Ook uit deze bepaling vloeit voort dat een installatie niet alleen door middel van dwingende algemene voorschriften mag worden gereguleerd. In de dwingende algemene voorschriften zou weliswaar kunnen worden bepaald dat een wijziging moet worden gemeld, maar de bedoeling is dat voor een belangrijke wijziging een vergunning wordt verleend. Ook hieruit blijkt dat een individuele beoordeling en regulering nodig is volgens de huidige IPPC-richtlijn.

Daarnaast moet het bevoegd gezag geregeld de vergunning toetsen en deze zo nodig bijstellen (artikel 13 IPPC-richtlijn). De toetsing moet in elk geval plaatsvinden gelet op (kort gezegd), een verandering van de verontreiniging, een verandering in de beste beschikbare technieken, de bedrijfsveiligheid of vanwege nieuwe Europese of nationale wettelijke bepalingen. De achterliggende gedachte van deze bepaling is dat moet worden gezien of de voorschriften van de vergunning nog wel conform (i.h.b. artikel 9 lid 4 van) de IPPC-richtlijn zijn. Ook dwingende algemene voorschriften zouden derhalve geregeld moeten worden getoetst en bijgesteld.

Daarnaast kunnen er beperkingen zijn gelegen in de bepalingen in de IPPC-richtlijn met betrekking tot inspraak en toegang tot de rechter. Die bepalingen worden in hoofdstuk 5 besproken. In dat hoofdstuk wordt het Verdrag van Aarhus behandeld

De desbetreffende bepalingen in de IPPC-richtlijn zijn in verband met het Verdrag van Aarhus gewijzigd en aangevuld en lijken in die zin sterk op de bepalingen van het Verdrag van Aarhus zodat de behandeling van de desbetreffende bepalingen van de IPPC-richtlijn ter zake gerechtvaardigd is. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5 paragraaf 5.4.6.

4.5

CONCLUSIES

In de IPPC-richtlijn is als hoofdregel neergelegd dat installaties integraal worden gereguleerd door middel van een vergunning. In artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn is een uitzondering op de vergunningplicht neergelegd: “onverminderd de verplichting tot instelling van een vergunningsprocedure overeenkomstig deze richtlijn kunnen de Lidstaten voor bijzondere categorieën installaties bijzondere verplichtingen vaststellen in dwingende algemene voorschriften en niet in de vergunningsvoorwaarden, mits een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel gewaarborgd zijn”. Over deze bepaling bestaat nog geen jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Er vloeien uit deze bepaling vijf beperkingen voort voor het gebruik van dwingende algemene voorschriften.

In de eerste plaats zijn dwingende algemene voorschriften alleen mogelijk naast een vergunning. Een installatie moet altijd door een vergunning worden gereguleerd.

In de tweede plaats mogen slechts bepaalde verplichtingen in dwingende algemene voorschriften worden vervat. Niet is nader bepaald welke verplichtingen dat mogen zijn. Deze twee beperkingen maken dat vergunningvervangende algemene regels voor een gehele installatie niet mogelijk is.

In de derde plaats mogen niet *alle* IPPC-installaties ook door dwingende algemene voorschriften worden gereguleerd, maar slechts ‘bijzondere categorieën installaties’. Niet is aangegeven wat ‘bijzonder’ inhoudt. Uit de Engelse tekst van de IPPC-richtlijn blijkt dat met ‘bijzonder’ wordt bedoeld op ‘bepaalde’.

In de vierde plaats is een beperking gelegen in het feit dat een geïntegreerde aanpak gewaarborgd moet blijven. Er moet een afstemming plaatsvinden van de algemene regels voor een onderdeel van of activiteit in een installatie met vergunningvoorschriften voor andere activiteiten in de inrichting. Die afstemming kan tot gevolg hebben dat in concrete gevallen van de algemene regels afgeweken moet worden.

In de vijfde plaats zijn beperkingen een gevolg van de eis dat een ‘even hoog niveau van bescherming moet worden bereikt’. In artikel 9 lid 4 IPPC-richtlijn is bepaald dat de vergunning emissiegrenswaarden, parameters en gelijkwaardige technische maatregelen bevat die zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken, met in achtneming van de technische kenmerken, de geografische ligging van de betrokken installatie, alsmede plaatselijke milieuomstandigheden. Algemene regels zijn in beginsel moeilijker te wijzigen dan vergunningen. Dit staat op gespannen voet met het actuele karakter van het begrip beste beschikbare technieken. Een onderdeel van beste beschikbare technieken vormt de afweging van de genoemde individuele aspecten. Als gevolg daarvan is steeds een individuele beoordeling van een installatie nodig.

Conclusies inzake de vergunningvervangende algemene regel

De regulering van de milieugevolgen van een installatie waarop de IPPC-richtlijn van toepassing is door een algemene regel die de vergunning vervangt met de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften (als bedoeld in artikel 8.42 Wm) is, gelet op het voorgaande, in strijd met artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn.

Ingevolge artikel 9 lid 4 IPPC-richtlijn moeten de voorschriften zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken en er moet een individuele beoordeling plaatsvinden van een aantal aspecten. Die individuele beoordeling zou in theorie kunnen worden vervat in een maatwerkvoorschrift. Daartoe is in de eerste plaats van belang óf een besluit tot het vaststellen van een maatwerkvoorschrift voldoet aan de eisen van (een vergunningprocedure van) de IPPC-richtlijn. Het begrip vergunningprocedure is niet gedefinieerd in de IPPC-richtlijn.

Gelet op de omschrijving van het begrip 'vergunning' als 'machtiging' tot het exploiteren van een installatie en het feit dat artikel 8 van de IPPC-richtlijn tot gevolg heeft dat de vergunning geweigerd moet worden wanneer de installatie niet voldoet aan de eisen van de richtlijn, kan het besluit tot het vaststellen tot maatwerkvoorschriften *niet* gelijk worden gesteld met een vergunning. Bij het vaststellen van maatwerkvoorschriften kan immers niet (vooraf) de toestemming worden geweigerd tot het exploiteren van de installatie.

Ook wanneer het besluit tot het vaststellen van maatwerkvoorschriften wél als een vergunning in de IPPC-richtlijn zou kunnen worden aangemerkt, wordt niet voldaan aan de voorwaarden aan artikel 9, lid 8 IPPC-richtlijn. Daarvoor is immers voorwaarde dat in élk individueel geval een besluit inzake maatwerkvoorschriften wordt genomen. Die verplichting bestaat nu niet; in de toelichting bij het Activiteitenbesluit is zelfs aangegeven dat terughoudend met deze bevoegdheid zal worden omgegaan.

De huidige regeling voor het stellen van maatwerkvoorschriften is voorts niet in overeenstemming met de IPPC-richtlijn omdat bij het besluit inzake maatwerkvoorschriften niet de installatie als geheel wordt beoordeeld. In het bijzonder wordt niet een afweging gemaakt inzake het toepassen van de beste beschikbare technieken in het individuele geval waarbij rekening wordt gehouden met de technische kenmerken, geografische ligging, en de plaatselijke milieumomstandigheden van de installatie. Tenslotte mogen niet alle categorieën installaties door middel van dwingende algemene voorschriften worden gereguleerd.

Conclusies inzake de combinatie van algemene regels en een 'toestemming'

Een tweede mogelijkheid is dat wordt gereguleerd middels algemene regels, maar dat steeds een individuele toestemming wordt geëist vóórdat de activiteit wordt verricht. Die toestemming kan ofwel worden vervat in een vergunning ofwel in een reactie naar aanleiding van een melding. In dit onderzoek is dienaangaande geen keus gemaakt. Daarom is gesproken over 'een toestemming'.

Over de mogelijkheid waarbij wordt gereguleerd door middel van algemene regels én een toestemming kan het volgende worden geconcludeerd. Omdat ingevolge artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn dwingende algemene voorschriften mogelijk zijn

‘onverminderd de verplichting tot instelling van een vergunningsprocedure overeenkomstig deze richtlijn’, moet een toestemming(sprocedure) voldoen aan de eisen van de IPPC-richtlijn. Een belangrijke beperking voor deze variant is gelegen in het feit dat, zoals hiervoor aangegeven, het individuele besluit ook tot weigering van de toestemming tot exploitatie van de installatie, moet kunnen leiden. Als gevolg daarvan lijkt aansluiting bij een meldingssysteem minder voor de hand te liggen dan de keuze voor een vergunning in combinatie met algemene regels.

Voorts is van belang op te merken dat niet alle voorschriften in de algemene regel mogen worden vervat. Slechts ‘bijzondere verplichtingen’ mogen in een dwingende algemene regel worden opgenomen. Het plaatsen van alle voorschriften die voor de installatie gelden in een dwingende algemene regel, is daarom niet mogelijk. De toestemming zal niet geheel ‘leeg’ kunnen zijn. Ook kunnen niet alle IPPC-installaties worden gereguleerd door dwingende algemene regels.

Daarnaast moet een geïntegreerde aanpak gewaarborgd blijven. Er moet een afstemming plaatsvinden van de algemene regels voor een onderdeel van of activiteit in een installatie met de voorschriften die verbonden zijn aan de toestemming. Die afstemming moet tot gevolg kunnen hebben dat in concrete gevallen van algemene regels afgeweken wordt.

Tenslotte moet een ‘even hoog niveau van bescherming’ worden bereikt. In artikel 9 lid 4 IPPC-richtlijn is bepaald dat de vergunning emissiegrenswaarden, parameters en gelijkwaardige technische maatregelen bevat die zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken, met in achtneming van de technische kenmerken, de geografische ligging van de betrokken installatie, alsmede plaatselijke milieuomstandigheden. Bij deze variant zal de afweging betreffende de individuele aspecten van de beste beschikbare technieken bij de toestemming kunnen plaatsvinden. In lijn met de jurisprudentie van de Afdeling over algemene regels op grond van art. 8.44 Wm (oud) in relatie tot de IPPC-richtlijn zal dan steeds per concreet geval moet worden nagegaan of voor de betreffende installatie de beste beschikbare technieken zijn toegepast en of aanscherping nodig is in verband met locatiespecifieke omstandigheden.

Deze variant vraagt bovendien extra aandacht vanwege het feit dat de verplichting tot het toepassen van beste beschikbare technieken vereist dat de voorwaarden waaronder toestemming wordt verleend regelmatig moeten worden aangepast. Algemene regels zijn in beginsel moeilijker te wijzigen dan individuele besluiten. Indien de algemene regels van oudere datum zijn, kunnen meer inhoudelijke eisen aan de toestemmingen worden gesteld, waarbij (een deel van) de voordelen van het werken met een combinatie van algemene regels en individuele toestemmingen verloren gaat.

Conclusies t.a.v. de review

Opgemerkt kan worden dat de conclusies zoals hiervoor weergegeven inzake de (on)mogelijkheden inzake het reguleren van de milieugevolgen van IPPC-installaties door middel van algemene regels, in grote lijnen dezelfde zijn wanneer getoetst wordt aan het nu voorliggende voorstel tot wijziging van de IPPC-richtlijn. Ook bij wijziging van de IPPC-richtlijn zoals voorgesteld, is het vervangen van de

vergunning door algemene regels niet mogelijk. Wel kunnen voor delen van de installatie algemene regels worden gesteld, waarnaar verwezen kan worden in de vergunning.

Aangegeven is dat de algemene bindende voorschriften een geïntegreerde aanpak moeten garanderen en dat een hoog niveau van bescherming voor het milieu moet worden bereikt, dat gelijkwaardig is aan het niveau dat door middel van individuele vergunningsvoorwaarden tot stand kan worden gebracht. Het voorstel bevat een verplichting tot het actueel houden van de algemene bindende voorschriften.

Niet volstrekt duidelijk is of bij de vergunning die naast de eventuele algemene regels wordt verleend, steeds moet worden beoordeeld of emissiegrenswaarden vastgesteld moeten worden die hoger zijn dan de met de BREF-documenten overeenkomende beste beschikbare technieken (conform art. 16, lid 3). Wel zal overeenkomstig artikel 19 steeds moeten worden beoordeeld of extra voorwaarden aan de vergunning verbonden moeten worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.

HOOFDSTUK

5

Ander Europees recht
dat in de weg kan staan aan
reguleren door middel van
algemene regels

5.1

INLEIDING

Behalve uit de IPPC-richtlijn kunnen beperkingen met betrekking tot de keus van een instrument ook voortvloeien uit ander Europees recht. In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke Europese wetgeving, behalve de IPPC-richtlijn zelf, in de weg kan staan aan het toepassen van het instrument algemene regels in plaats van vergunningen.

Dat betreft Europese wetgeving waarin voor bepaalde activiteiten expliciet regulering door middel van een vergunning wordt vereist (enkele richtlijnen met betrekking tot afvalstoffen paragraaf 2), maar ook Europese wetgeving waarin anderzijds een individuele beoordeling van activiteiten wordt voorgeschreven (m.e.r.-richtlijn en Vogel- en Habitatrichtlijn (paragraaf 3). Indirect kan internationale regelgeving waarin eisen worden gesteld aan inspraak en toegang tot de rechter grenzen stellen aan regulering door middel van algemene regels (Verdrag van Aarhus) (paragraaf 4).

In het algemeen kan over het omdraaien van de hoofdregel ‘vergunning, tenzij’ worden opgemerkt dat het Europese systeem een ander uitgangspunt kent. Het systeem in het Europees recht dat ziet op het omgevingsrecht gaat in beginsel uit van het reguleren door middel van een vergunning. De IPPC-richtlijn is daar het belangrijkste voorbeeld van. Daar waar niet expliciet een vergunning wordt vereist, geldt de hoofdregel dat lidstaten bij de implementatie van richtlijnen in beginsel vrij zijn qua vorm en middelen.

Naast de hierna te bespreken richtlijnen zijn uiteraard ook in de Europese richtlijnen opgenomen milieukwaliteitseisen van belang. Ingevolge bijvoorbeeld de kaderrichtlijn Luchtkwaliteit moeten de lidstaten er voor zorgdragen dat bepaalde luchtkwaliteitseisen worden gehaald.⁷² Die milieukwaliteitseisen zijn in de (vier)

⁷² Richtlijn van de Raad van 27 september 1996 betreffende de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit, 1996/62/EG.

dochterrichtlijnen opgenomen.⁷³ Op grond van artikel 7 van de kaderrichtlijn Lucht moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de grenswaarden worden nageleefd. In Nederland is de richtlijn geïmplementeerd in hoofdstuk 5 van de Wm en enkele besluiten en ministeriële regelingen. De luchtkwaliteitseisen zijn ook in het Activiteitenbesluit opgenomen en ter zake kunnen ook maatwerkvoorschriften worden gesteld. Wanneer de eisen echter niet kunnen worden bereikt, kan de activiteit niet worden geweigerd zoals dat wel mogelijk is ingeval de activiteit door middel van een vergunning wordt gereguleerd. Deze grens is echter geen harde grens. Het Europese recht schrijft immers niet voor dat de luchtkwaliteitseisen door middel van een vergunning(plicht) moeten worden bereikt. Het staat de lidstaten vrij de wijze te bepalen waarop zij het voorgeschreven resultaat bereiken. Wel kan het onder omstandigheden doelmatiger zijn om de milieukwaliteitseisen door middel van individuele besluiten 'door te laten werken'. Op de milieukwaliteitseisen wordt in dit verband verder niet ingegaan.

5.2

EUROPEES RECHT DAT EEN VERGUNNING EIST (VOOR BEPAALDE ACTIVITEITEN)

Verschillende Europese richtlijnen vereisen dat voor bepaalde activiteiten toestemming wordt verleend door middel van een vergunning. Het begrip 'vergunning' is in het primaire Europese recht niet gedefinieerd, maar wel in enkele Europese richtlijnen.⁷⁴ Een voorbeeld daarvan is de definitie in de hierna te bespreken richtlijn 2000/76 betreffende de verbranding van afval: 'een door de bevoegde autoriteit afgegeven schriftelijk besluit, of verscheidene besluiten van dien aard, waarbij toestemming wordt verleend om een installatie onder bepaalde voorwaarden te exploiteren, welke voorwaarden moeten garanderen dat de installatie voldoet aan de eisen van deze richtlijn. Een vergunning kan betrekking hebben op een of meer installaties of delen van installaties die zich op dezelfde locatie bevinden en die door dezelfde exploitant worden geëxploiteerd' (artikel 3 onder 12).

Veltkamp destilleert uit het EG-regelgevingscomplex op milieugebied dat, wanneer het instrument vergunning is voorgeschreven, het moet gaan om een individuele, op rechtsgevolg gerichte schriftelijke beschikking van het bevoegd gezag. Er is, met andere woorden, een vorm van actief handelen van het bevoegd gezag vereist.⁷⁵ Veltkamp stelt dan ook dat het vervangen van de vergunning door een instrument dat de genoemde kenmerken ontbeert 'problematisch' is. Naast milieuoverwegingen zijn overwegingen ter voorkoming van concurrentiedistorsies van belang.⁷⁶

⁷³ Richtlijn 99/30/EG, richtlijn 2000/69/EG, richtlijn 2002/3/EG en richtlijn 2004/107/EG.

⁷⁴ Zie hierover B.M. Veltkamp, Implementatie van EG-richtlijnen in Nederland (diss. UvA), Kluwer 1998, p. 223-231.

⁷⁵ Zie hierover B.M. Veltkamp, Implementatie van EG-richtlijnen in Nederland (diss. UvA), Kluwer 1998, p. 224-225. Zij wijst daarbij onder andere op de mer-richtlijn (85/337), richtlijn inzake afvalstoffen (75/442) en gevaarlijke afvalstoffen (76/464) en de IPPC-richtlijn (96/61).

⁷⁶ Zie hierover B.M. Veltkamp, Implementatie van EG-richtlijnen in Nederland (diss. UvA), Kluwer 1998, p. 225.

In deze paragraaf worden enkele richtlijnen besproken die een vergunning in de zin van een individueel besluit eisen voor bepaalde activiteiten. Die richtlijnen staan zodoende in de weg aan vergunningvervangende algemene regels voor de activiteiten die zij reguleren. De richtlijnen betreffende de waterkwaliteit zijn hier niet besproken.

Kaderrichtlijn afvalstoffen

De afvalstoffenrichtlijn 75/442/EEG (de Kaderrichtlijn afvalstoffen)⁷⁷ wordt momenteel herzien, waarbij de richtlijn gevaarlijke afvalstoffen (91/689/EEG) in de kaderrichtlijn zal worden geïntegreerd.⁷⁸

De Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat een vergunningplicht voor inrichtingen of ondernemingen die de in de bijlage IIA bedoelde handelingen verrichten (artikel 9) en die de in bijlage IIB vermelde handelingen verrichten (10). Het gaat hier om verwijderingshandelingen (artikel 9) en handelingen ter nuttige toepassing van afvalstoffen (artikel 10). Van deze vergunningplicht kan vrijstelling worden verleend op grond van artikel 11 voor inrichtingen of ondernemingen die a) hun afvalstoffen op de plaats van productie in eigen beheer verwijderen en b) inrichtingen of ondernemingen die afvalstoffen nuttig toepassen. Aan de vrijstelling zijn voorwaarden verbonden. Belangrijkste voorwaarde is dat de vrijstelling alleen kan worden verleend indien de bevoegde instanties algemene voorschriften per type activiteit hebben uitgevaardigd waarin soort en hoeveelheid afvalstoffen zijn vastgesteld en is aangegeven onder welke voorwaarden de activiteit kan worden vrijgesteld van de vergunningplicht. Bovendien moeten de soorten of de hoeveelheden afvalstoffen en de wijze van verwijdering of nuttige toepassing van dien aard zijn dat voldaan kan worden aan de voorwaarden van artikel 4 van de richtlijn. Deze laatste voorwaarden houden in dat de handelingen plaatsvinden zonder gevaar voor de volksgezondheid van de mens en zonder dat procedés of methoden nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge de richtlijn gevaarlijke afvalstoffen gelden dezelfde vergunningplichten voor de verwijderingshandelingen en handelingen ter nuttige toepassing van gevaarlijke afvalstoffen. De mogelijkheden tot vrijstelling van de vergunningplicht zijn in deze richtlijn kleiner. Ingevolge artikel 3, lid 1 van de richtlijn gevaarlijke afvalstoffen is de vrijstelling niet van toepassing voor handelingen ter verwijdering van afvalstoffen.

Ook ingevolge het voorstel voor de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen moeten de lidstaten bepalen dat alle inrichtingen of ondernemingen die voornemens zijn verwijderings- of terugwinningshandelingen te verrichten, van de bevoegde nationale instanties een vergunning daartoe verkrijgen (artikel 19) en zal derhalve een vergunningsplicht voor alle inrichtingen en ondernemingen gelden die verwijderings- of terugwinningshandelingen verrichten. Een inrichting of onderneming die over een IPPC-vergunning beschikt behoeft daarnaast evenwel geen vergunning uit hoofde van de kaderrichtlijn afvalstoffen (artikel 20 van het voorstel kaderrichtlijn afvalstoffen). Dit is om te voorkomen dat er een dubbele

⁷⁷ Inmiddels 2006/12/EG.

⁷⁸ Voorstel voor een richtlijn betreffende afvalstoffen COM (2005) 667 definitief.

vergunningplicht geldt voor activiteiten die zowel onder de kaderrichtlijn afvalstoffen vallen als onder de IPPC-richtlijn.⁷⁹ Ook in dit voorstel is voorzien in de bevoegdheid van lidstaten om vrijstelling te verlenen van de vergunningplicht voor inrichtingen of ondernemingen die hun eigen afvalstoffen op de plaats van productie verwerken en voor inrichtingen of ondernemingen die afvalstoffen terugwinnen (artikel 22 van het voorstel). De voorwaarden voor vrijstelling zijn iets anders geformuleerd, maar in essentie gelijk aan de huidige voorwaarden voor vrijstelling. De lidstaat ziet er op toe dat de bevoegde instanties voor elk type activiteit algemene voorschriften vaststellen waarin wordt gespecificeerd op welke soort en hoeveelheid afvalstoffen een vrijstelling betrekking mag hebben en welke verwerkingsmethode moet worden gebruikt. Die voorschriften zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken (artikel 23 lid 1 van het voorstel).

Ingevolge artikel 24 van het voorstel kan een vrijstelling in geval van gevaarlijke afvalstoffen alleen worden toegestaan voor inrichtingen of ondernemingen die terugwinningshandelingen verrichten.

De richtlijn verbranden afval

De richtlijn betreffende de verbranding van afval⁸⁰ bevat een vergunningplicht voor verbrandings- of meeverbrandingsinstallaties (artikel 4). In de richtlijn zijn eisen opgenomen waaraan die installaties moeten voldoen en de begrippen verbrandings- en meeverbrandingsinstallaties gedefinieerd (artikel 3 onder 4 en 5). Dergelijke installaties mogen dus niet door algemene regels worden gereguleerd. Een uitzondering ('vrijstelling') kan echter worden gemaakt voor inrichtingen of ondernemingen die hun afvalstoffen op de plaats van productie in eigen beheer verwijderen, en voor inrichtingen of ondernemingen die afvalstoffen nuttig toepassen (artikel 11 richtlijn 75/442/EEG jo artikel 4 lid 1 richtlijn 2000/76/EG). De uitzondering kan echter alleen worden gemaakt indien:

- de bevoegde instanties algemene voorschriften per type activiteit hebben uitgevaardigd waarin soort en hoeveelheid afvalstoffen zijn vastgesteld en is aangegeven onder welke voorwaarden de activiteit kan worden vrijgesteld van een vergunning, en
- indien de soorten of de hoeveelheden afvalstoffen en de wijzen van verwijdering of nuttige toepassing van dien aard zijn dat aan de voorwaarden van artikel 4 wordt voldaan.

De conclusie is dat bij afvalverwijdering in eigen beheer en nuttige toepassing wél algemene regels mogelijk zijn die de vergunning vervangen (indien wordt voldaan aan voorwaarden die richtlijn aan vrijstelling stelt).

Grote stookinstallaties

De richtlijn grote stookinstallaties (ook wel LCP-richtlijn genoemd)⁸¹ ziet op stookinstallaties met een nominaal thermisch vermogen van 50 MW of meer,

⁷⁹ Toelichting op het voorstel kaderrichtlijn afvalstoffen, p. 4.

⁸⁰ Richtlijn 2000/76 betreffende de verbranding van afval. Met ingang van 28 december 2005 zijn de richtlijnen betreffende de verbranding van stedelijk afval (richtlijn 1989/369/EEG en richtlijn 1989/429/EEG) en de richtlijn betreffende de verbranding van gevaarlijk afval (richtlijn 94/67/EEG) ingetrokken (artikel 18 richtlijn 2000/76/EG).

⁸¹ Richtlijn 2001/80/EG van 23 oktober 2001 inzake de beperking van emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties.

ongeacht het toegepaste brandstoftype (artikel 1). De richtlijn eist dat de vergunningen voor nieuwe stookinstallaties voorschriften bevatten waarbij de emissiegrenswaarden in acht zijn genomen die zijn vastgesteld in punt A van de bijlagen III tot en met VII voor zwaveldioxide, stikstofoxiden en stof (artikel 4). Ook in vergunningen voor bestaande stookinstallaties moeten bepaalde in de richtlijn genoemde emissiegrenswaarden worden opgenomen. In de richtlijn wordt gesproken over 'iedere bouwvergunning of, bij gebrek van een dergelijke procedure, iedere bedrijfsvergunning'. Naast de emissiegrenswaarden worden in de richtlijn nog andere eisen gesteld aan de vergunningen voor stookinstallaties (bijvoorbeeld dat de vergunningen voorschriften bevatten inzake procedures bij storingen, artikel 7).

Voor de grote stookinstallaties die hieronder vallen mogen, behalve op basis van de IPPC-richtlijn ook op grond van deze richtlijn geen algemene regels worden gesteld die de vergunning vervangen.

5.3

HORIZONTALE EUROPESE MILIEURICHTLIJNEN

In deze paragraaf wordt gezien in hoeverre de m.e.r.-richtlijn⁸² en de Vogel- en Habitatrichtlijn⁸³ in de weg staan aan het reguleren middels algemene regels.

M.e.r.-richtlijn

De bedoeling van milieueffectrapportage is dat in een zo vroeg mogelijk stadium rekening wordt gehouden met de gevolgen van alle technische plannings- en beslissingsprocessen voor het milieu. Voor openbare en particulier projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben dient alleen een vergunning te worden verleend na een voorafgaande beoordeling van de aanzienlijke milieueffecten die deze projecten kunnen hebben.⁸⁴ De richtlijn eist dat dergelijke projecten middels een vergunning worden gereguleerd (artikel 2 lid 1). Een mer is een hulpmiddel bij de besluitvorming en geen zelfstandig besluit. De m.e.r.-richtlijn⁸⁵ eist dat projecten die zijn opgenomen in bijlage I van de richtlijn worden onderworpen aan een m.e.r.-procedure (mer-plicht artikel 4 lid 1 m.e.r.-richtlijn). De projecten genoemd in bijlage II zijn mer-beoordelingsplichtig (artikel 4 lid 2 m.e.r.-richtlijn). Dat houdt in dat die projecten mer-plichtig zijn indien de lidstaten van oordeel zijn dat hun kenmerken zulks noodzakelijk maken.

Ingevolge artikel 2 lid 1 van de richtlijn moeten de lidstaten zowel verzekeren dat een vergunning is vereist voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen

⁸² Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

⁸³ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

⁸⁴ Zie de preambule van de richtlijn.

⁸⁵ Richtlijn van de raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (85/337/EEG).

hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging als dat een beoordeling van die effecten plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend.⁸⁶

Een vergunning is 'het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren (artikel 1 lid 2).

Uit de inhoud en de totstandkomingsgeschiedenis van de m.e.r.-richtlijn leidt Soppe af dat de lidstaten moeten verzekeren dat er in ieder geval een mer wordt uitgevoerd voorafgaande aan en ten behoeve van de verlening van een als vergunning ex artikel 1 lid 2 m.e.r.-richtlijn aan te merken besluit.⁸⁷ Als de vergunningbesluitvorming van een project over meerdere zich als (deel)vergunning kwalificerende besluiten verloopt, moet naar het oordeel van het Hof een mer worden verricht 'zodra het mogelijk is alle milieueffecten die het project kan hebben, te onderscheiden en te beoordelen'. Al die besluiten tezamen vormen de vergunning in de zin van de m.e.r.-richtlijn.⁸⁸

De milieueffectbeoordeling "kan worden geïntegreerd in de bestaande procedures van de lidstaten voor het verlenen van vergunningen voor projecten, of bij gebreke daarvan, in andere procedures of in de procedures die moeten worden ingesteld om aan de doelstellingen van deze richtlijn te voldoen" (artikel 2 lid 2 m.e.r.-richtlijn). In uitzonderlijke gevallen mag wel een uitzondering op de bepalingen van de richtlijn worden gemaakt voor een welbepaald project, maar dan moet er onder andere een andere vorm van beoordeling plaatsvinden en stellen zij de Commissie voordat de vergunning wordt verleend op de hoogte van de redenen waarom de vrijstelling is verleend (artikel 2 lid 3).

De ingewonnen informatie moet in het kader van "de vergunningsprocedure in aanmerking" worden genomen (artikel 8 m.e.r.-richtlijn).

In bijlage I van de m.e.r.-richtlijn zijn 22 (soorten) activiteiten opgenomen. Onder andere zijn daarin opgenomen: raffinaderijen, thermische centrales, hoogovenbedrijven, chemische installaties, de aanleg van spoorlijnen, afvalverwijderingsinstallaties, rioolwaterzuiveringsinstallaties, pijpleidingen voor gas, installaties voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij en de aanleg van bovengrondse hoogspanningsleidingen.

De projecten genoemd in bijlage I mogen derhalve niet door een algemene regel worden gereguleerd. De richtlijn schrijft immers voor dat de verkregen milieueffectrapportage in de ruimtelijke ordening (diss. UU), 2005, p. 173.

⁸⁶ Dat hoeft niet één allesomvattende vergunning te zijn, M.A.A. Soppe, Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening. Een juridische beschouwing over het (dis)functioneren van het instrument milieueffectrapportage in de ruimtelijke ordening (diss. UU), 2005, p. 173.

⁸⁷ M.A.A. Soppe, Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening. Een juridische beschouwing over het (dis)functioneren van het instrument milieueffectrapportage in de ruimtelijke ordening (diss. UU), 2005, p. 175.

⁸⁸ M.A.A. Soppe, Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening. Een juridische beschouwing over het (dis)functioneren van het instrument milieueffectrapportage in de ruimtelijke ordening (diss. UU), 2005, p. 177.

informatie in het kader van een vergunningprocedure 'in aanmerking moet worden genomen'. Voor de projecten die in het kader van de SMB-richtlijn zijn toegevoegd, geldt hetzelfde. Geconcludeerd kan derhalve worden dat voor op grond van de Europese wetgeving m.e.r.-plichtige activiteiten altijd een individueel besluit moet worden genomen.

De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn⁸⁹ heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europees grondgebied (artikel 1) en betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten. De Habitatrichtlijn⁹⁰ heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europees grondgebied van de lidstaten waarop het verdrag van toepassing is. De op grond van de richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen (artikel 2 leden 1 en 2 habitatrichtlijn).

De Vogelrichtlijn schrijft voor dat voor soorten vermeld op de bijlage I van de richtlijn, speciale beschermingsmaatregelen worden genomen. Daartoe moeten de lidstaten de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meeste geschikte gebieden aanwijzen als speciale beschermingszones. Ook op grond van de Habitatrichtlijn dienen gebieden als speciale beschermingszones aangewezen te worden. Dat zijn gebieden ter bescherming van typen natuurlijke habitats en inheemse diersoorten (artikel 4). De aanwijzing heeft een aantal rechtsgevolgen. Ingevolge artikel 6 lid 3 moet een passende beoordeling plaatsvinden, als bepaalde plannen of projecten significante effecten kunnen hebben voor het gebied. De nationale instanties geven gelet op de beoordeling voor een plan of project slechts toestemming dan nadat zij zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in een voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden (artikel 6 lid 3).

Plan of project wordt niet gedefinieerd in de Habitatrichtlijn. In een uitspraak van het Europese Hof van Justitie is bepaald dat voor de definitie van project moet worden gekeken naar het begrip 'project' uit de mer-richtlijn.⁹¹ Ingevolge artikel 7 van de Habitatrichtlijn zijn de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6, leden 2, 3 en 4 ook van toepassing op de plannen en projecten die significante gevolgen hebben voor gebieden aangewezen op grond van de Vogelrichtlijn.

De Vogel- en Habitatrichtlijn schrijven niet expliciet voor dat de beoordeling van activiteiten die significante gevolgen voor een op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn aangewezen gebied kunnen hebben, moet plaatsvinden in het kader van de verlening van een *vergunning*. Wel is duidelijk dat de beoordeling

⁸⁹ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

⁹⁰ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

⁹¹ HvJ EG 7 september 2004, zaak C-127/02, M & R 2005, 4 m.nt. Verschuuren.

zoals beschreven in artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn niet anders dan per individueel plan of project kan plaatsvinden. Dat geldt niet alleen voor de te maken passende beoordeling, maar ook voor de toets of significante gevolgen uitgesloten kunnen worden.

Dit betekent dat de gevolgen van activiteiten voor de aangewezen Natura 2000-gebieden niet gereguleerd kunnen worden in algemene regels. Deze afweging zal plaats moeten (blijven) vinden naast de regulering van overige aspecten van de activiteit, wanneer die regulering bij algemene regel plaatsvindt. Het aanhaken (of zelfs integreren) van de afweging van de gevolgen van de activiteit voor de aangewezen Natura 2000-gebieden, kan wel plaatsvinden indien wél een individueel besluit wordt genomen.

De Seveso-richtlijn

De richtlijn betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, veelal aangeduid als de Seveso-richtlijn,⁹² ziet op de preventie van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn en de beperking van de gevolgen daarvan voor mens en milieu (artikel 1 van de Seveso richtlijn). De richtlijn is van toepassing op inrichtingen waar gevaarlijke stoffen van bepaalde hoeveelheden aanwezig zijn (artikel 2). De gedachte is dat er in die gevallen een risico van een zwaar ongeval bestaat (o.a. overweging 11 van de preambule).

De verplichtingen die in de richtlijn zijn opgenomen brengen met zich, dat een systeem van vergunningvervangende algemene regels op gespannen voet staat met de Seveso-richtlijn. Hieronder worden enkele van die verplichtingen genoemd.

De lidstaten moeten er voor zorgen dat de exploitant bepaalde bevoegde instanties een kennisgeving zendt met de in de richtlijn omschreven informatie, zoals de naam of de handelsnaam van de exploitant, het adres van de inrichting, voldoende gegevens om de betrokken gevaarlijke stoffen of categorieën gevaarlijke stoffen te identificeren, de hoeveelheid en de fysische vorm van de gevaarlijke stoffen en de onmiddellijke omgeving van de inrichting (artikel 6). Het bevoegd gezag moet bepalen voor welke inrichtingen of groepen inrichtingen er sprake kan zijn van domino-effecten (de waarschijnlijkheid en de mogelijkheid of de gevolgen van een zwaar ongeval groter kunnen zijn ten gevolge van de ligging en de nabijheid van die inrichtingen en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen) (artikel 8). Ingevolge artikel 7 van de richtlijn moeten de lidstaten er voor zorgdragen dat de exploitant een document opstelt waarin zijn preventiebeleid voor zware ongevallen wordt vastgelegd. Ook moet een veiligheidsrapport worden ingediend bij het bevoegd gezag en het bevoegd gezag moet dat rapport beoordelen (artikel 9).

De lidstaten verbieden de exploitatie of inbedrijfstelling van een inrichting, installatie of opslagplaats of van een gedeelte daarvan, indien de door de exploitant

⁹² Richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

getroffen maatregelen ter voorkoming van zware ongevallen of ter beperking van de gevolgen daarvan duidelijk onvoldoende zijn (artikel 17).

In Nederland is de Seveso-richtlijn onder andere geïmplementeerd in het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (hierna: BRZO).⁹³ Voor de bedrijven waarvoor deze algemene regels van toepassing zijn, geldt daarnaast een vergunningplicht.

Gelet op de aard van de verplichtingen van de Seveso-richtlijn is voor de beoordeling van de inrichtingen waarop deze richtlijn betrekking heeft steeds (mede) een individueel besluit nodig, en is een vergunningvervangende algemene regel niet mogelijk.

5.4 HET VERDRAG VAN AARHUS

5.4.1 INLEIDING

In deze paragraaf wordt gezien in hoeverre het Verdrag van Aarhus⁹⁴ een belemmering vormt voor de keuze van algemene regels in plaats van vergunningverlening. In het Verdrag van Aarhus is bepaald dat elke Partij⁹⁵ de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden waarborgt, om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn (dat is de doelstelling van het Verdrag; artikel 1). Het Verdrag van Aarhus berust op drie pijlers:

1. Het recht op toegang tot milieu-informatie (artikelen 4 en 5);
2. Het recht op inspraak bij de totstandkoming van milieubesluiten (artikelen 6 tot en met 8);
3. Het recht op toegang tot de rechter (artikel 9).

Op communautair niveau zijn twee pijlers ten uitvoer gelegd door de richtlijn 2003/4/EG richtlijn inzake toegang van het publiek tot milieu-informatie⁹⁶ (eerste pijler) en de richtlijn 2003/35/EG tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu⁹⁷ (tweede pijler). Sinds 2003 is er in het kader van de derde pijler een ontwerpverplichting betreffende de toegang tot de rechter.⁹⁸

⁹³ Stb. 1999, 234.

⁹⁴ Het verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Tractatenblad 2001, nr. 73.

⁹⁵ 'Een Verdragsluitende Partij bij dit Verdrag', artikel 2 lid 1 Verdrag van Aarhus.

⁹⁶ Richtlijn 2003/4 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad.

⁹⁷ Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu, en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen 85/337/EEG en richtlijn 96/61/EG van de Raad – Verklaring van de commissie.

⁹⁸ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden COM/2003/0624 def.

Ter uitvoering van het Verdrag van Aarhus is een Verordening vastgesteld betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieugelegenheden op de communautaire instellingen.⁹⁹ Omdat deze verordening ziet op de uitvoering van Aarhus op de communautaire instellingen wordt deze verordening in het navolgende niet besproken.¹⁰⁰

Nederland heeft de eerste pijler geïmplementeerd in de Wet milieubeheer en de Wet openbaarheid van bestuur. De tweede en de derde pijler zijn in Nederland in verschillende wetten reeds grotendeels geïmplementeerd.¹⁰¹ De inspraak bij besluitvorming is niet in één wet geregeld, maar komt telkens aan de orde in de wet waarin de inspraak met betrekking tot de procedure van de totstandkoming van de desbetreffende besluiten, plannen, programma's en regelgeving is geregeld.¹⁰²

In het kader van dit onderzoek zijn vooral de tweede en derde pijler van belang. Als een inrichting wordt gereguleerd door een milieuvergunning, dan wordt dat besluit, ingevolge het bepaalde in artikel 8.6 Wm, voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) en staat er derhalve inspraak voor een ieder (artikel 13.3 Wm jo artikel 3:15 Awb) en rechtsbescherming voor belanghebbenden (artikel 20.1 Wm) open.¹⁰³ Die mogelijkheden ontbreken als een inrichting wordt gereguleerd door middel van een amvb. Zodoende rijst de vraag in hoeverre het Verdrag van Aarhus een belemmering vormt voor de keus van een algemene regel in plaats van een vergunning om inrichtingen te reguleren. Hierna wordt eerst het recht op inspraak (artikelen 6 en 8 verdrag van Aarhus) behandeld en daarna het recht op toegang tot een rechter (artikel 9 verdrag van Aarhus). Tenslotte wordt kort het recht op toegang tot milieu-informatie besproken.

⁹⁹ Verordening (EG) Nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieugelegenheden op de communautaire instellingen.

¹⁰⁰ Zie de verordening: J.H. Jans, 'Over kanonskogels, bretels en andere ongelofelijke verhalen....', SEW 2006, p. 419-424; J.M.P. Janssen, 'Aarhus-verordening toch bruikbaar voor NGO's, M en R 2007, p. 262-269. Zie over het voorstel van die verordening onder andere:; E.H.P. Brants en H. Somsen, 'Implementatie van het 1998 Verdrag van Aarhus in het Europese en Nationale milieurecht, Kroniek Europees recht, TMA, 2004-3, p. 103-110; R.J.G.M. Widdershoven, Rechtsbescherming in het milieurecht in Europees perspectief, M en R 2004, p. 530-540.

¹⁰¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nr. 3, p. 5.

¹⁰² Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nr. 3, p. 7-8.

¹⁰³ De Awb en de Wm voldoen wat betreft inspraak bij de besluitvorming en toegang tot de rechter aan het Verdrag van Aarhus, zie W. Kakebeeke, K.E. Horvath, Het Verdrag van Aarhus, M en R 1999 p. 98-102, i.h.b. p. 100; W.H.J. Mesters, Het verdrag van Aarhus: implementatie in Nederland en de Europese Unie, in: Waarborgen in het milieurecht; actuele ontwikkelingen in besluitvormingsprocedures en rechtsbescherming (red. S.T. Ramnewash-Oemrawshing), VMR 2006-2, p. 20.

5.4.2

RECHT OP INSpraak

Recht op inspraak in besluiten over specifieke activiteiten (artikel 6)

Ingevolge artikel 6 van het verdrag van Aarhus heeft het betrokken publiek recht op inspraak ten aanzien van besluiten over specifieke activiteiten. Dit houdt, kort gezegd, in dat het betrokken publiek bij de openbare bekendmaking moet worden betrokken, of indien van toepassing, individueel, vroegtijdig in een milieubesluitvormingsprocedure, en op adequate, tijdige en doeltreffende wijze wordt geïnformeerd over onder meer de voorgestelde activiteit en de aanvraag waarover een besluit zal worden genomen, de aard van de mogelijke besluiten of het ontwerp-besluit, de voor de besluitvorming verantwoordelijke overheidsinstantie¹⁰⁴ en de beoogde procedure (aanvang, mogelijkheid inspraak, tijd en plaats beoogde openbare hoorzitting etcetera). Hierna wordt bezien ten aanzien waarvan het recht op inspraak bestaat, wie recht op inspraak heeft (betrokken publiek) en wat het recht op inspraak inhoudt.

Ten aanzien waarvan bestaat het recht op inspraak

Inspraak moet op grond van artikel 6 lid 1 onder a van het Verdrag van Aarhus bestaan 'ten aanzien van besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten vermeld in bijlage I'. Niet nader is omschreven wat 'besluiten' of 'besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten' zijn. Het kopje bij artikel 6 van het Verdrag van Aarhus luidt 'inspraak in besluiten over specifieke activiteiten'. Kakebeeke en Horvath stellen dat artikel 6 ziet op inspraak bij besluiten betreffende het vergunnen van concrete, voornamelijk inrichtinggebonden, activiteiten.¹⁰⁵ Ook in 'the implementation guide' van het Verdrag van Aarhus van de United Nations (hierna: implementation guide) staat dat artikel 6 van het verdrag van Aarhus niet eist dat er een vergunningprocedure wordt ingesteld. Als er evenwel (voor de desbetreffende activiteiten) een vergunningprocedure geldt, dan moet die procedure aan artikel 6 van het Verdrag voldoen, aldus de implementation guide.¹⁰⁶

Het recht op inspraak ex artikel 6 van het Verdrag is derhalve niet van toepassing wanneer er geen sprake is van een individueel besluit voor een bepaalde activiteit. In artikel 8 van het Verdrag is weliswaar een recht op inspraak ten aanzien van voorbereidende besluiten opgenomen, maar dat recht omvat, gelet op de aard van het besluit, een minder omvangrijk recht op inspraak dan artikel 6 van het Verdrag.

Het Activiteitenbesluit is geen besluit waarin een activiteit al dan niet wordt toegestaan. Zodoende zou kunnen worden geredeneerd dat artikel 6 van het Verdrag derhalve niet van toepassing is.¹⁰⁷ Een andere conclusie zou immers tot

¹⁰⁴ Overheidsinstantie' wordt ruim uitgelegd. Dit zijn overheden op nationaal, regionaal of ander niveau, maar ook 'de instellingen van elke regionale organisatie voor economische integratie bedoeld in artikel 17 die Partij is bij dit verdrag' (artikel 2 Verdrag van Aarhus).

¹⁰⁵ W. Kakebeeke, K.E. Horvath, Het Verdrag van Aarhus, M en R 1999 p. 98-102, i.h.b. p. 99.

¹⁰⁶ United Nations, The Aarhus Convention. An implementation guide, New York en Geneva, p. 89. Deze implementation guide is weliswaar niet bindend, maar vormt wel een aanwijzing van de wijze waarop het Verdrag van Aarhus moet worden uitgelegd.

¹⁰⁷ Artikel 8 van het verdrag van Aarhus (inspraak uitvoerende regelingen) is wel van toepassing.

gevolg hebben dat het Verdrag van Aarhus verplicht tot regulering middels vergunning.

Het feit dat inspraak als bedoeld in artikel 6 van het verdrag van Aarhus alleen bestaat 'inzake besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten vermeld in bijlage I', betekent dat als een activiteit die in bijlage I is genoemd middels een ander instrument wordt gereguleerd dan bijvoorbeeld een vergunning, zoals een algemene regel, er geen recht op inspraak bestaat als bedoeld in voornoemd artikel van het Verdrag. Door het vervangen van vergunningen door algemene regels, vervalt de verplichting tot inspraak op grond van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus.

Dit staat op gespannen voet met de *bedoeling* van het Verdrag van Aarhus. De doelstelling van het Verdrag is immers de drie rechten (toegang tot informatie, inspraak en toegang tot een rechter) in het leven te roepen, om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn (artikel 1 van het Verdrag). In de preambule staat het volgende:

“Erkennend dat adequate bescherming van het milieu van wezenlijk belang is voor het welzijn van de mens en het genot van de fundamentele mensenrechten, waaronder het recht op leven zelf,
 Tevens erkennend dat een ieder het recht heeft te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn en de plicht heeft, zowel individueel als tezamen met anderen, het milieu te beschermen en te verbeteren in het belang van de huidige en toekomstige generaties,
 Overwegend dat, om dit recht te kunnen doen gelden en deze plicht te kunnen vervullen, burgers toegang tot informatie, recht op inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden moeten hebben, en in dit verband erkennend dat burgers bijstand nodig kunnen hebben om hun rechten uit te oefenen,
 Erkennend dat, op milieugebied, een verbeterde toegang tot informatie alsmede inspraak in besluitvorming de kwaliteit en de uitvoering van besluiten verbeteren, bijdragen tot de bewustheid bij het publiek van milieuvraagstukken, het publiek de gelegenheid bieden om zijn bezorgdheid te uiten en bestuursorganen in staat stellen naar behoren rekening te houden met deze bezorgdheid, (...)

Het Verdrag van Aarhus laat expliciet de mogelijkheid open voor de verdragsluitende partijen om te voorzien in een ruimere toegang tot informatie, uitgebreidere inspraak in de besluitvorming en ruimere toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden dan vereist in het Verdrag van Aarhus (artikel 3 lid 5 van het verdrag). Expliciet is bepaald dat het Verdrag van Aarhus niet verplicht tot het afwijken van bestaande rechten op toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (artikel 3 lid 6 van het Verdrag van Aarhus). Wanneer ruimere bevoegdheden bestaan voor het publiek ten aanzien van toegang tot informatie, inspraak of toegang tot de rechter dan het Verdrag voorschrijft, is er geen verplichting tot het naar beneden bijstellen van die bevoegdheden.

De Partijen hebben bovendien tijdens de tweede meeting in het kader van Aarhus in 2005 (in de vorm van de economische en sociale raad) de lidstaten aanbevolen zich ervan te weerhouden om de bestaande toegang tot informatie en recht op inspraak en toegang tot een rechter naar beneden bij te stellen.¹⁰⁸

Het feit dat Nederland er voor heeft gekozen het recht op inspraak te verminderen door de hoofdregel van artikel 8.1 Wm om te draaien, houdt geen verband met het verdrag van Aarhus. Niettemin zou kunnen worden geredeneerd dat deze bijstelling op gespannen voet staat met artikel 3 lid 6 van het Verdrag van Aarhus.

Conclusie

Het stellen van algemene regels voor de milieugevolgen van inrichtingen, zoals in het Activiteitenbesluit, ziet niet op het toestaan van activiteiten. Artikel 6 van het Verdrag van Aarhus is daarom niet van toepassing. Het wegnemen van de bevoegdheid tot inspraak en toegang tot de rechter door het vervangen van vergunningen door algemene regels staat wél op gespannen voet met het Verdrag van Aarhus, in het bijzonder artikel 3, lid 6 van het Verdrag. Niet gesteld kan echter worden dat artikel 6 van het Verdrag van Aarhus in de weg staat aan de regulering van de milieugevolgen door algemene regels. Het Verdrag verplicht immers niet tot regulering bij vergunning.

De IPPC-richtlijn staat niet toe dat een algemene regels een vergunning geheel vervangt. Artikel 6 is bovendien in beginsel wél van toepassing op naast algemene regels te stellen maatwerkvoorschriften. Voorwaarde daarvoor is dat sprake is dat daarbij sprake is van het 'al dan niet toestaan van activiteiten als genoemd in bijlage I van het Verdrag.' Om die reden wordt hierna onderzocht voor van welke besluiten de verplichtingen van artikel 6 gelden. Nagegaan wordt, ook met het oog op de inspraak ten aanzien van maatwerkvoorschriften, in hoeverre activiteiten die onder het Activiteitenbesluit vallen of daaronder gaan vallen als gevolg van de tweede fase van modernisering van algemene regels, in bijlage I van het Verdrag van Aarhus zijn genoemd of door Partijen zijn aangewezen.

'..vermeld in bijlage I'

Artikel 6 van het verdrag van Aarhus (het recht op inspraak) moet worden toegepast ten aanzien van besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten vermeld in bijlage I (lid 1 onder a). In bijlage I is een lijst van activiteiten opgenomen met 22 soorten activiteiten of industrieën, zoals de energiesector (paragraaf 1), de productie en verwerking van metalen (paragraaf 2), de minerale industrie (paragraaf 3), de chemische industrie (paragraaf 4), afvalbeheer (paragraaf 5), rioolwaterzuiveringsinstallaties (paragraaf 6), de aanleg van spoorlijnen (8), activiteiten die niet onder de paragrafen 1 tot en met 19 zijn genoemd, wanneer inspraak is geregeld ingevolge een procedure voor een milieueffectbeoordeling in overeenstemming met nationale wetgeving (20) en elke wijziging of uitbreiding van activiteiten, wanneer een wijziging of uitbreiding op zichzelf voldoet aan de in de bijlage omschreven criteria/drempels (22). In de paragrafen worden veelal activiteiten of industrieën omschreven al dan niet met

¹⁰⁸ Economische en sociale raad, ECE/MP.PP/2005/2.Add.1.

drempels of criteria. De bijlage I is gebaseerd het Espoo verdrag¹⁰⁹, de IPPC-richtlijn en de m.e.r.-richtlijn.¹¹⁰

Het is gelet op de rechtseenheid te begrijpen dat de bijlage I van het Verdrag van Aarhus is gebaseerd op het Espoo verdrag, de IPPC-richtlijn en de m.e.r.-richtlijn want op Europees niveau is was derhalve reeds nagedacht over de vraag welke activiteiten vermoedelijk 'belangrijke nadelige (grensoverschrijdende) effecten' hebben.

In de bijlage van het Espoo verdrag zijn 17 soorten activiteiten opgenomen die algemeen worden omschreven, zoals 'grootschalige hoogovenbedrijven voor de productie van ruwijzer, staal en niet-ijzerhoudende metalen', 'geïntegreerde chemische installaties', 'olie- en buisleidingen met een grote diameter'. Bij zeven van de 17 omschreven activiteiten is een drempelwaarde opgenomen. In de bijlagen van de IPPC-richtlijn en de mer-richtlijn zijn veel van de in de bijlage van het Verdrag van Espoo omschreven activiteiten te herkennen. De activiteiten zijn in de bijlagen van de IPPC-richtlijn en mer-richtlijn evenwel gedetailleerder omschreven.

In dit verband is vooral van belang in hoeverre de bijlage van het Verdrag van Aarhus verschilt van de IPPC-richtlijn. De algemene omschrijving van de eerste vijf in de bijlagen opgenomen categorieën komen overeen: (1) Energiesector, (2) productie en verwerking metalen, (3) minerale industrie, (4) chemische industrie en (5) afvalbeheer. De activiteiten die in de IPPC-richtlijn zijn opgenomen in de categorie (6) 'overige activiteiten' zijn eveneens allemaal opgenomen in de bijlage van het Verdrag van Aarhus in categorie (19) 'overige activiteiten', met uitzondering van de installaties voor intensieve pluimveehouderij of varkenshouderij. In de bijlage van het Verdrag van Aarhus zijn daarnaast activiteiten opgenomen die níet in de bijlage van de IPPC-richtlijn zijn opgenomen. Het betreft in dit geval:

- a. Rioolwaterzuiveringsinstallaties met een capaciteit van meer dan 150.000 inwonerequivalenten
- b. Industriële installaties voor:
 - a. de fabricage van papierpulp uit hout of uit andere vezelstoffen;
 - b. de fabricage van papier en karton met een productiecapaciteit van meer dan 20 ton per dag.
- c. 8. a. Aanleg van spoorlijnen voor spoorverkeer over lange afstand en aanleg van vliegvelden¹⁾ met een start- en landingsbaan van ten minste 2100 meter.
- d. b. Aanleg van autosnelwegen en autowegen;
- e. c. Aanleg van nieuwe wegen met vier of meer rijstroken, of verlegging en/of verbreding van bestaande wegen met twee rijstroken of minder tot wegen met vier of meer rijstroken, wanneer de nieuwe weg, het verlegde en/of verbrede weggedeelte een ononderbroken lengte van 10 km of meer heeft.
- f. 9. a. Waterwegen en havens voor de binnenscheepvaart voor schepen van meer dan 1350 ton;

¹⁰⁹ Verdrag van Espoo, Trb. 1991, 104 en 174.

¹¹⁰ United Nations, The Aarhus Convention. An implementation guide, New York en Geneva, p. 92.

- g. b. Zeehandelshavens, met het land verbonden en buiten havens gelegen pieren voor lossen en laden (met uitzondering van pieren voor veerboten) die schepen van meer dan 1350 ton kunnen ontvangen.
- h. 10. Werkzaamheden voor het onttrekken of kunstmatig aanvullen van grondwater wanneer het jaarlijks volume onttrokken of aangevuld water 10 miljoen m³ of meer bedraagt.
- i. 11. a. Projecten voor de overbrenging van water tussen stroomgebieden wanneer deze overbrenging ten doel heeft eventuele waterschaarste te voorkomen en de hoeveelheid overgebracht water meer bedraagt dan 100 miljoen m³ per jaar;
- j. b. In alle andere gevallen, projecten voor de overbrenging van water tussen stroomgebieden wanneer het meerjarig gemiddelde jaardebiet van het bekken waaraan het water wordt onttrokken meer bedraagt dan 2000 miljoen m³ per jaar en de hoeveelheid overgebracht water 5% van dit debiet overschrijdt.
- k. In beide gevallen is overbrenging van via leidingen aangevoerd drinkwater uitgesloten.
- l. 12. Commerciële winning van aardolie en aardgas wanneer de gewonnen hoeveelheid meer dan 500 ton aardolie per dag of meer dan 500.000 m³ aardgas per dag bedraagt.
- m. 13. Stuwdammen en andere installaties voor het stuwen of permanent opslaan van water, wanneer een nieuwe of extra hoeveelheid water van meer dan 10 miljoen m³ wordt gestuwd of opgeslagen.
- n. 14. Pijpleidingen voor gas, olie of chemicaliën met een diameter van meer dan 800 mm en een lengte van meer dan 40 km.
- o. 15. Installaties voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij met meer dan:
 - a. 40.000 plaatsen voor pluimvee;
 - b. 2.000 plaatsen voor mestvarkens (van meer dan 30 kg); of
 - c. 750 plaatsen voor zeugen.
- p. 16. Steengroeven en dagbouw mijnen met een terreinoppervlakte van meer dan 25 hectare, of turfwinning met een terreinoppervlakte van meer dan 150 hectare.
- q. 17. Aanleg van bovengrondse hoogspanningsleidingen van 220 kV of meer en langer dan 15 km.
- r. 18. Installaties voor de opslag van aardolie, petrochemische of chemische producten met een capaciteit van 200.000 ton of meer.

Deze activiteiten zijn daarentegen wel opgenomen in de bijlage van de mer-richtlijn. In de bijlage van het verdrag van Aarhus is daarnaast nog een soort 'vangnetcategorie' opgenomen: activiteiten die niet in de bijlage I zijn genoemd wanneer inspraak is voorzien ingevolge een procedure voor milieueffectbeoordeling in overeenstemming met nationale wetgeving. Indien derhalve inspraak in het kader van een nationale mer-plicht bestaat, dan moet voor de activiteit tevens inspraak in het kader van het verdrag van Aarhus bestaan.

Een recht op inspraak bestaat ook voor besluiten over niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten, als die activiteiten een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Daartoe bepalen de Partijen of een dergelijke voorgestelde activiteit onder deze bepalingen valt (artikel 6 lid 1 onder b verdrag van Aarhus).

Niet nader is bepaald hoe moet worden bepaald of een activiteit een ‘aanzienlijk effect op het milieu kan hebben’. Het is klaarblijkelijk aan de Partijen en aan de bevoegde rechter om dat te bepalen.

Tenslotte kunnen Partijen voor defensiedoeleinden bepalen dat bepaalde gevallen buiten de werking van het verdrag blijven (lid 1 onder c).

Wie heeft recht op inspraak?

Het ‘betrokken publiek’ heeft recht op inspraak ex artikel 6 van het Verdrag van Aarhus. Het “publiek” is in artikel 2 lid 4 gedefinieerd als ‘een of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen’. Onder het “betrokken publiek” wordt verstaan ‘het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming; voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht geacht belanghebbende te zijn’ (artikel 2 lid 5).

Niet is nader bepaald hoe moet worden vastgesteld of het publiek (waarschijnlijk) al dan niet gevolgen ondervindt bij milieubesluitvorming en wat een belanghebbende is. Het is aan de Verdragsluitende Partijen en de bevoegde rechter om te bepalen hoe een en ander moet worden uitgelegd. De Gier, Robbe, Backes en Van Buuren stellen dat het begrip ‘betrokken publiek’ (zelfs) samen met de in artikel 9 lid 2 van het verdrag van Aarhus gestelde aanvullende eis van ‘voldoende belang’ in sterke mate overeen lijkt te komen met het begrip belanghebbende in de zin van de Awb.¹¹¹ In Nederland staat bij een milieuvergunning inspraak¹¹² open voor een ieder (artikel 13.3 Wm jo artikel 3:15 Awb) en alleen belanghebbenden als bedoeld in artikel 1:2 Awb kunnen in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (artikel 20.1 Wm). Een belanghebbende wordt in het kader van een milieuvergunning, kort gezegd, uitgelegd als de eigenaar of gebruiker van een perceel waarvan het aannemelijk dat daar milieugevolgen kunnen worden ondervonden van de inrichting.¹¹³ In concreto moet steeds worden beoordeeld of gevolgen kunnen worden ondervonden op het desbetreffende perceel. Daarvoor geldt niet een bepaalde (algemene) afstand. Die afstand is afhankelijk van de aard van de activiteiten. Ook in het kader van het Verdrag van Aarhus zal geen vaste afstand gelden en zal steeds in concreto moeten worden vastgesteld of gevolgen voor het milieu (waarschijnlijk) kunnen plaatsvinden. Ingeval een inrichting door een algemene regel wordt gereguleerd, kunnen gedurende tenminste vier weken opmerkingen aan de minister worden ingediend door een ieder (artikel 21.6 lid 4

¹¹¹ A.A.J. de Gier, J.Robbe, Ch.W. Backes en P.J.J. van Buuren, De actio popularis in het ruimtelijke ordenings- en het milieurecht. Een onderzoek naar de werking van de actio popularis in de praktijk en naar het gewicht dat aan de argumenten inzake de wenselijkheid van de actio popularis moet worden toegekend, Den Haag, VROM 1999, p. 36.

¹¹² Wat ‘inspraak’ in het kader van de vergunningverleningsprocedure inhoudt, wordt hierna (onder ‘wat is inspraak’) uiteengezet.

¹¹³ Zie voor een overzicht van de jurisprudentie: V.M.Y. van ‘t Lam, De reikwijdte van het belanghebbende begrip in het milieu- en ruimtelijk ordeningsrecht, Milieu en Recht 2008/4.

Wm). De regulering van de personen die inspraak kunnen uitoefenen lijkt daarmee in overeenstemming met artikel 6 van het Verdrag van Aarhus.¹¹⁴

Wat houdt inspraak bij besluiten over specifieke activiteiten in?

In artikel 6 van het Verdrag is (uitvoerig) bepaald wat ‘inspraak’ in besluiten over specifieke activiteiten inhoudt. Artikel 6 leden 2 tot en met 10 Verdrag van Aarhus luiden als volgt:

2. Het betrokken publiek wordt, bij openbare bekendmaking of, indien van toepassing, individueel, vroegtijdig in een milieubesluitvormingsprocedure, en op adequate, tijdige en doeltreffende wijze, geïnformeerd over onder meer:
 - a. de voorgestelde activiteit en de aanvraag waarover een besluit zal worden genomen;
 - b. de aard van mogelijke besluiten of het ontwerpbesluit;
 - c. de voor de besluitvorming verantwoordelijke overheidsinstantie;
 - d. de beoogde procedure, met inbegrip van, in de gevallen waarin deze informatie kan worden verstrekt:
 - i. de aanvang van de procedure;
 - ii. de mogelijkheden voor inspraak van het publiek;
 - iii. de tijd en plaats van een beoogde openbare hoorzitting;
 - iv. een aanduiding van de overheidsinstantie waarvan relevante informatie kan worden verkregen en waarbij de relevante informatie voor het publiek ter inzage is gelegd;
 - v. een aanduiding van de betreffende overheidsinstantie of enig ander officieel lichaam waarbij opmerkingen of vragen kunnen worden ingediend en van het tijdschema voor het doorgeven van opmerkingen of vragen; en
 - vi. een aanduiding van welke voor de voorgestelde activiteit relevante milieu-informatie beschikbaar is; en
 - e. het feit dat de activiteit voorwerp is van een nationale of grensoverschrijdende milieueffectrapportage.
3. De inspraakprocedures omvatten redelijke termijnen voor de verschillende fasen, die voldoende tijd laten voor het informeren van het publiek in overeenstemming met het voorgaande tweede lid en voor het publiek om zich gedurende de milieubesluitvorming doeltreffend voor te bereiden en deel te nemen.
4. Elke Partij voorziet in vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden.
5. Elke Partij zou, indien van toepassing, potentiële aanvragers aan dienen te moedigen het betrokken publiek te identificeren, discussies aan te gaan en informatie te verstrekken betreffende de doelstellingen van hun aanvraag alvorens een vergunning aan te vragen.

¹¹⁴ Mesters en Oldenziel stellen dat de kring van beroepsgerechtigden zoals het verdrag die eist bij rechtsbescherming tegen specifieke milieubesluiten (die overeenkomt met de kring van inspraak gerechtigden) in sterke mate overeenkomt met de kring van personen die vallen onder het begrip belanghebbende (artikel 1:2 Awb), W.J. Mesters en H.A. Oldenziel, Openbaarheid van milieu-informatie na Aarhus, NTB 2003, p. 221-230.

6. Elke Partij stelt aan de bevoegde overheidsinstanties de eis dat zij het betrokken publiek voor inzage toegang verschaffen, op verzoek wanneer het nationale recht dit vereist, kosteloos en zodra deze beschikbaar wordt, tot alle informatie die relevant is voor de in dit artikel bedoelde besluitvorming die beschikbaar is ten tijde van de inspraakprocedure, onverminderd het recht van Partijen te weigeren bepaalde informatie bekend te maken in overeenstemming met het derde en vierde lid van artikel 4. De relevante informatie omvat ten minste, en onverminderd de bepalingen van artikel 4:
 - a. een beschrijving van het terrein en de fysieke en technische kenmerken van de voorgestelde activiteit, met inbegrip van een prognose van de verwachte residuen en emissies;
 - b. een beschrijving van de belangrijke effecten van de voorgestelde activiteit op het milieu;
 - c. een beschrijving van de beoogde maatregelen om de effecten, met inbegrip van emissies, te voorkomen en/of te verminderen;
 - d. een niet-technische samenvatting van het voorgaande;
 - e. een schets van de voornaamste door de aanvrager bestudeerde alternatieven; en
 - f. in overeenstemming met de nationale wetgeving, de voornaamste aan de overheidsinstantie uitgebrachte rapporten en adviezen op het tijdstip waarop het betrokken publiek dient te worden geïnformeerd in overeenstemming met het voorgaande tweede lid.
7. Inspraakprocedures bieden het publiek de mogelijkheid schriftelijk of, indien van toepassing, tijdens een hoorzitting of onderzoek met de verzoeker, alle opmerkingen, informatie, analyses of meningen naar voren te brengen die het relevant acht voor de voorgestelde activiteit.
8. Elke Partij waarborgt dat in het besluit naar behoren rekening wordt gehouden met het resultaat van de inspraak.
9. Elke Partij waarborgt dat, wanneer het besluit is genomen door de overheidsinstantie, het publiek terstond over het besluit wordt ingelicht in overeenstemming met de toepasselijke procedures. Elke Partij maakt de tekst van het besluit toegankelijk voor het publiek tezamen met de redenen en overwegingen waarop het besluit is gebaseerd.
10. Elke Partij waarborgt dat, wanneer een overheidsinstantie de voorwaarden voor het uitvoeren van een in het eerste lid bedoelde activiteit heroverweegt of aanpast, de bepalingen van de leden 2 tot en met 9 van dit artikel dienovereenkomstig worden toegepast, waar dit van toepassing is.

De inspraak bestaat uit verschillende onderdelen. Het betrokken publiek moet onder andere: uitvoerig worden geïnformeerd over onder meer de activiteit en de procedure (lid 2), kosteloos inzage krijgen tot alle informatie die nodig is voor de besluitvorming (lid 6), opmerkingen naar voren kunnen brengen (lid 7) en er moet naar behoren rekening worden gehouden met het resultaat van de inspraak (lid 8).

Vastgesteld kan worden dat bij een melding ex artikel 8.41 Wm geen sprake is van 'inspraak' als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag van Aarhus. Een reactie van het bevoegd gezag op een melding ex artikel 8.41 Wm wordt thans niet als besluit aangemerkt. Zodoende is er geen inspraak (of rechtsbescherming) als een

inrichting die onder het Activiteitenbesluit valt, wordt opgericht en/of in werking gesteld.

Bij een vergunning ex artikel 8.1 Wm bestaat er wel inspraak voor een ieder. Hoewel daarnaar in het kader van dit onderzoek niet uitvoerig onderzoek is gedaan, lijkt er ter zake (artikel 8.6 Wm, hoofdstuk 8 Wm, hoofdstuk 5 Ivb, 3.4 Awb), geen strijd te bestaan met artikel 6 van het Verdrag van Aarhus, met uitzondering van één aspect. Ingevolge artikel 6 lid 6 onder e van het Verdrag van Aarhus moet er een schets van de voornaamste door de aanvrager bestudeerde alternatieven worden verstrekt. In de Wm noch in de Awb wordt deze eis expliciet en als zodanig gesteld.

Als er een wettelijk verplichte reactie op een melding zou bestaan, zou artikel 6 van het Verdrag van Aarhus wel van toepassing kunnen zijn. Ook daarvoor is weer van belang dat sprake is van het al dan niet toestaan van activiteiten als genoemd in bijlage I van het Verdrag. In dat geval zou de inspraak die er in dat verband bestaat, zo moeten worden vormgegeven dat aan artikel 6 van het Verdrag van Aarhus wordt voldaan. Ten aanzien van hetgeen in de amvb is geregeld, bestaat dan geen inspraak zodat er in zoverre sprake zou zijn van strijd met artikel 6 van het Verdrag van Aarhus.¹¹⁵

Inspraak tijdens de voorbereiding van uitvoerende regelingen en/of algemeen toepasselijke wettelijke bindende normatieve instrumenten (artikel 8)

Bij de vaststelling van een amvb als het Activiteitenbesluit is artikel 8 van het Verdrag van belang, waarin inspraak is voorgeschreven bij de voorbereiding van uitvoerende regelingen en/of algemeen toepasselijke wettelijke bindende normatieve instrumenten. Dat artikel ziet anders dan artikel 6 van het Verdrag van Aarhus niet op de toepassing van de regelgeving, maar op de vaststelling van de regelgeving.

“Elke Partij tracht doeltreffende inspraak in een passend stadium te bevorderen, en terwijl opties nog openstaan, gedurende de voorbereiding door overheidsinstanties van uitvoerende regelingen en andere algemeen toepasselijke wettelijk bindende regels die een aanzienlijk effect kunnen hebben op het milieu. Hiertoe zouden de volgende stappen dienen te worden genomen:

- a. er zouden voor doeltreffende inspraak toereikende termijnen dienen te worden vastgesteld;
- b. ontwerp-regels zouden dienen te worden gepubliceerd of anderszins aan het publiek beschikbaar te worden gesteld; en
- c. het publiek zou in de gelegenheid dienen te worden gesteld opmerkingen te maken, rechtstreeks of via representatieve overlegorganen.

Met het resultaat van de inspraak wordt zoveel mogelijk rekening gehouden.”

¹¹⁵ Als er wel inspraak zou bestaan ten aanzien van hetgeen in de amvb is geregeld, dan is de vraag wat nog de toegevoegde waarde van het reguleren middels vergunning vervangende amvb's is.

In Nederland is de procedure voor de totstandkoming van een amvb in het kader van artikel 8.40 Wm geregeld in artikel 21.6 Wm. Ingevolge artikel 21.6 lid 4 Wm is het ontwerp van het Activiteitenbesluit overgelegd aan zowel de Eerste Kamer als Tweede Kamer en op 29 juni 2006 in de Staatscourant bekend gemaakt.¹¹⁶ Dit is de zogenaamde voorhangprocedure. Er ontstaat op die manier ruimte voor parlementaire beïnvloeding alvorens de amvb wordt vastgesteld.¹¹⁷ Aan een ieder is conform artikel 21.6 lid 4 Wm de gelegenheid geboden om tot 10 augustus 2006 opmerkingen over het ontwerp schriftelijk ter kennis van de Minister van VROM te brengen.¹¹⁸

In december 2005, nog voor de voorpublicatie van het ontwerp van dit besluit, is een conceptversie toegestuurd aan de betrokken overheden en het bedrijfsleven. Deze versie is eveneens op de website van het ministerie van VROM geplaatst. Voorafgaand aan de voorpublicatie heeft overleg plaatsgevonden in een aantal technische werkgroepen met bedrijfsleven en overheden. De reden om voor deze informatieve aanpak te kiezen is dat het Activiteitenbesluitomvangrijk en verstrekkend is voor de betrokkenen.¹¹⁹

De Raad van State moet ingevolge artikel 15 Wet op de Raad van State adviseren over een ontwerp-amvb. Het advies van de Raad van State is in beginsel openbaar, tenzij het advies zonder meer instemmend luidt, dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a Wet op de Raad van State). Het advies van het Activiteitenbesluit dateert van 28 juni 2007.¹²⁰ Dit advies is niet openbaar dus luidt klaarblijkelijk zonder meer instemmend of bevat uitsluitend opmerkingen van redactionele aard. Nadat de amvb is vastgesteld, wordt de amvb toegezonden aan de beide kamers der Staten-Generaal. De amvb treedt niet eerder in werking dan vier weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het is geplaatst (artikel 21.6 lid 5 Wm). Amvb's worden bekendgemaakt in het Staatsblad (artikel 3 Bekendmakingswet). Het Activiteitenbesluit is op 19 oktober 2007 in het Staatsblad geplaatst.¹²¹

Thans is een wetsvoorstel bij de Tweede kamer aanhangig tot wijziging van artikel 21.6 Wm.¹²² In het voorgestelde artikel 21.6 lid 4 Wm is bepaald dat de voordracht van een amvb niet wordt gedaan dan nadat het ontwerp van de maatregel in de

¹¹⁶ Staatscourant 3 juli 2006, 124, p. 27.

¹¹⁷ Kamerstukken II, 1990/91, 21 163, nr. 5, p. 39.

¹¹⁸ Op de website van het Ministerie van VROM is ook nog een concept van het Activiteitenbesluit geplaatst van 5 februari 2007. Dat was niet de versie die is aangeboden aan de raad van State.

¹¹⁹ Nota van Toelichting van het Activiteitenbesluit, Staatsblad 2007, 415 p. 40.

¹²⁰ 28 juni 2007, nr. W08.07.0082/IV

¹²¹ Staatsblad 2007, 415.

¹²² Kamerstukken II 2006/07, 30 930, nrs. 1-3. Het artikel wordt tezamen met een aantal andere artikelen over de voor- en nahangprocedures gewijzigd omdat het wenselijk was om de bepalingen inzake de totstandkomingsprocedures voor amvb's in diverse wetten te vereenvoudigen en te harmoniseren (zie de aanhef van het wetsvoorstel). Zie over dit voorstel: M.J. Dresden, *Waarom duurt het allemaal zo lang?*, in: M.V.C. Aalders en R. Uylenburg (red), *Het milieurecht als proeftuin. 20 jaar Centrum voor Milieurecht*, Europa Law Publishing, 2007, p. 302-307.

Staatscourant en langs elektronische weg is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen ten minste vier weken na de dag waarop de bekendmaking is geschied, opmerkingen over het ontwerp ter kennis aan de Minister te brengen. Gelijktijdig met de bekendmaking wordt het ontwerp aan de beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd.

Aan de drie in artikel 8 van het Verdrag van Aarhus genoemde stappen voor doeltreffende inspraak wordt voldaan. Er zijn toereikende termijnen (tenminste vier weken ligt het ontwerp ter inzage), de ontwerp regels worden ingevolge artikel 21.4 lid 6 Wm gepubliceerd en het publiek wordt in de gelegenheid gesteld opmerkingen te maken. Wat 'zoveel mogelijk rekening houden met inspraak' is, is niet nader gedefinieerd. Bij het Activiteitenbesluit is in de Nota van Toelichting aangegeven waarop de opmerkingen vooral betrekking hadden.¹²³

5.4.3

RECHT OP TOEGANG TOT EEN RECHTER (ARTIKEL 9)

In artikel 9 van het Verdrag van Aarhus is het recht op toegang tot de rechter neergelegd. Artikel 9 lid 2 en verder van het Verdrag van Aarhus luidt als volgt:¹²⁴

2. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek
 - a. die een voldoende belang hebben dan wel
 - b. stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een Partij dit als voorwaarde stelt, toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, vijfde lid, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onderdeel a. Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onderdeel b. De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot

¹²³ Staatsblad 2007, 415, p. 152-156.

¹²⁴ In het eerste lid is het recht op toegang tot een rechterlijke instantie geregeld in geval het verzoek om informatie ex artikel 4 van het Verdrag van Aarhus is veronachtzaamd. Daarop wordt in dit verband niet verder ingegaan.

- rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.
3. Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.
 4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande eerste lid, voorziende in het voorgaande eerste, tweede en derde lid bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. Beslissingen ingevolge dit artikel zijn schriftelijk of worden schriftelijk vastgelegd. Beslissingen van rechterlijke instanties, en waar mogelijk van andere organen, zijn voor het publiek toegankelijk.
 5. Om de doeltreffendheid van de bepalingen van dit artikel te bevorderen waarborgt elke Partij dat aan het publiek informatie wordt verstrekt over toegang tot bestuursrechtelijke en rechterlijke herzieningsprocedures en overweegt zij het instellen van passende mechanismen voor bijstand om financiële of andere belemmeringen voor de toegang tot de rechter weg te nemen of te verminderen.

Het "publiek" is in artikel 2 lid 4 gedefinieerd als 'een of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen'. Onder het "betrokken publiek" wordt verstaan 'het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming; voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht geacht belanghebbende te zijn' (artikel 2 lid 5).

In artikel 9 van het Verdrag van Aarhus zijn in wezen drie rechten vervat. In de eerste plaats bestaat er ingevolge het eerste lid van artikel 9 toegang tot een rechter inzake toegang tot informatie (artikel 4 van het Verdrag van Aarhus). In de tweede plaats bestaat er ingevolge het tweede lid van artikel 9 toegang tot een rechter inzake inspraak in besluiten over specifieke activiteiten (artikel 6 van het Verdrag van Aarhus). En in de derde plaats bestaat er toegang tot een bestuursrechtelijke of rechterlijke procedure om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu (artikel 9 lid 3).

De rechterlijke toegang in het kader van de inspraak bestaat niet als – zoals hiervoor aangenomen voor algemene regels - artikel 6 van het Verdrag van Aarhus niet van toepassing is. De algemene regels voor inrichtingen zijn immers geen besluiten waarin activiteiten worden toegestaan. Om die reden is het feit dat er

geen rechtsbescherming bestaat ingeval een activiteit onder het Activiteitenbesluit valt, niet in strijd met artikel 9 lid 2 van het Verdrag van Aarhus.

Ingeval een activiteit wordt gereguleerd door middel van een amvb, kan tegen het oprichten of in werking hebben van de inrichting niet in beroep worden gegaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State. Er zijn evenwel andere wegen die leiden tot een beroep bij de rechter, maar bij die wegen wordt niet volledig recht gedaan aan artikel 9 van het Verdrag van Aarhus. Daarnaast kan een burger naar de burgerlijke rechter gaan.

In de eerste plaats kan ingeval er maatwerkvoorschriften worden gesteld, tegen de maatwerkvoorschriften beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Eerst moet bezwaar worden gemaakt ingevolge artikel 7:1 Awb (tenzij een uitzondering als bedoeld in artikel 7:1 onder a tot en met d Awb van toepassing is). Ervan uitgaande dat die rechtsbeschermingsprocedure aan artikel 9 van het Verdrag van Aarhus voldoet,¹²⁵ bestaat die rechtsbescherming alleen ten aanzien hetgeen in het maatwerkvoorschrift (de nadere eis) is bepaald en niet tegen hetgeen in de algemene regels is geregeld.

In de tweede plaats bestaat er toegang tot een rechter in het kader van (een verzoek tot) handhaving. Als een activiteit door middel van algemene regels wordt gereguleerd en er wordt in strijd met die algemene regels gehandeld, dan kan een verzoek om handhaving worden gedaan door een belanghebbende (artikel 18.14 Wm). Geconcludeerd kan worden dat er in het kader van de handhaving wel toegang tot de rechter is, maar die mogelijkheid bestaat alleen als er wordt gehandeld in strijd met de algemene regels. De rechtmatigheid van de algemene regel kan niet in rechte worden aangevochten.

Dit is anders voor activiteiten die door middel van een milieuvergunning worden gereguleerd. Dan bestaat er voor een ieder de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen (artikel 13.3 Wm) en belanghebbenden kunnen in beroep gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (artikel 20.1 Wm). Het feit dat eerst de bestuurlijke voorprocedure moet worden gevolgd (artikel 6:13 Awb) is niet in strijd met het Verdrag van Aarhus. Die eis mag worden gesteld, als die eis naar nationaal recht bestaat (artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus). Als een activiteit dus door middel van een vergunning wordt gereguleerd, wordt in beginsel aan artikel 9 van het Verdrag van Aarhus voldaan. Wanneer evenwel in de vergunning naar algemene regels wordt verwezen in die zin dat voor bepaalde aspecten of voor bepaalde onderdelen van de inrichting de algemene regels gelden in plaats van de vergunning, dan kunnen die voorschriften niet in rechte worden aangevochten. Voor die voorschriften geldt hetgeen hiervoor is opgemerkt. De rechtmatigheid van die voorschriften kan niet in rechte worden aangevochten, maar wel het handelen in strijd met die voorschriften (in het kader van de handhaving).

Ingevolge artikel 9 lid 3 van het Verdrag van Aarhus moeten ook bestuurlijke of rechterlijke procedures open staan om het handelen of nalaten van privépersonen

¹²⁵ In het kader van dit onderzoek is daarnaar geen onderzoek gedaan.

en overheidsinstanties te betwisten. Als een activiteit echter onder het Activiteitenbesluit valt, bestaat er naar nationaal recht geen recht op inspraak en rechtsbescherming.

Bij richtlijn 2003/35/EG is aan de IPPC-richtlijn artikel 15 bis toegevoegd. Dat artikel vertoont grote gelijkenis met het hiervoor besproken artikel (zie paragraaf 5.3.6).

Ter uitvoering van de derde pijler van het Verdrag van Aarhus is er een voorstel voor een richtlijn (COM) 2003/0246/EG richtlijn voor de toegang tot een nationale rechter inzake milieuaangelegenheden.¹²⁶ Het doel van dit voorstel is (tevens) het versterken van de handhaving van het milieurecht, en derhalve de milieubescherming. Effectieve handhaving is cruciaal wil het milieurecht geen dode letter zijn.¹²⁷ Het voorstel regelt de toegang tot de rechter of een andere beroepsprocedure voor het aanvechten van handelingen en nalatigheden van overheidsinstanties die inbreuk maken op het milieurecht.

Een administratieve handeling is 'elke door een overheidsinstantie op grond van het milieurecht genomen administratieve maatregel die een juridisch bindend en extern effect heeft' (artikel 2 onder d).

'Milieurecht' is communautaire wetgeving en ter uitvoering van communautaire wetgeving aangenomen wetgeving die tot doel heeft de bescherming of de verbetering van het milieu, met inbegrip van de menselijke gezondheid en de bescherming of het rationele gebruik van natuurlijke hulpbronnen, op gebieden als waterbescherming, lawaaibeschermt, bodembescherming, luchtverontreiniging, ruimtelijke ordening en landinrichting, afvalbeheer, chemicaliën met inbegrip van biociden en pesticiden, biotechnologie, andere emissie, lozingen en introducties in het milieu, milieueffectbeoordeling, toegang tot milieuinformatie en publieke inspraak in de besluitvorming' (artikel 2 onder g)

De algemene regels zoals het Activiteitenbesluit worden niet als 'administratieve handeling' zoals in het voorstel aangemerkt, want handelingen van instanties of instellingen die optreden in een wetgevende of rechterlijke hoedanigheid zijn daarvan expliciet uitgesloten.¹²⁸ Een milieuvergunning of een besluit in het kader van de handhaving valt wel onder de definitie 'administratieve handeling'. Tegen dergelijke besluiten moet derhalve beroep op de rechter openstaan dat voldoet aan de voorgestelde richtlijn.

5.4.4

RECHT OP TOEGANG TOT MILIEU-INFORMATIE

Een derde pijler is het recht op milieuinformatie dat is neergelegd in artikel 4 van het Verdrag van Aarhus. Betwijfeld kan worden of een bevoegde instantie kan voldoen aan een verzoek ex artikel 4 van het Verdrag van Aarhus. Het publiek

¹²⁶ In de literatuur bestaat er twijfel of dit voorstel een richtlijn zal worden.

¹²⁷ De toelichting van het voorstel, onder 1.2.

¹²⁸ Preambule van het voorstel onder 6.

heeft ingevolge dat artikel recht om op verzoek milieu-informatie te krijgen van de overheidsinstantie (het bevoegd gezag).

Onder 'milieu-informatie' wordt verstaan: alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enig andere materiële vorm over:

- a. de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschappen en natuurgebieden, biologische diversiteit en componenten daarvan, met in begrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen;
- b. factoren, zoals stoffen, energie, geluid en straling, en activiteiten of maatregelen, met in begrip van bestuurlijke maatregelen, milieuakkoorden, beleid, wetgeving, plannen en programma's die elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten binnen het toepassingsgebied van het voorgaande onderdeel a., en kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen gebruikt in milieubesluitvorming;
- c. de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid, de menselijke levensomstandigheden, cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, voor zover deze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van de elementen van het milieu of, via deze elementen, door de factoren, activiteiten of maatregelen bedoeld in het voorgaande onderdeel b. (artikel 2 lid 3 Verdrag van Aarhus).

De regulering middel algemene regels in plaats van middels vergunningen heeft geen directe relatie met de eisen van het Verdrag van Aarhus inzake het recht van het publiek om milieu-informatie te verkrijgen. Indirect is die relatie er wel, indien en voor zover de als gevolg van de regulering via algemene regels bij de overheid zelf minder informatie beschikbaar is inzake de factoren die het milieu aantasten. Of die informatie beschikbaar is, is afhankelijk van de vraag of tijdig en volledig wordt gemeld als inrichtingen die vallen onder algemene regels worden opgericht. De naleving van die meldingsplicht is echter, zo blijkt uit onderzoek, slecht.¹²⁹

5.4.5

WIJZIGING IPPC-RICHTLIJN IN VERBAND MET AARHUS

Ter uitvoering van de bepalingen met betrekking tot inspraak in het verdrag van Aarhus (artikel 6; bijlage I activiteiten en niet-bijlage I activiteiten met aanmerkelijke effecten; artikelen 7 en 9) is de richtlijn 2003/35/EG opgesteld.¹³⁰ In die richtlijn zijn bepalingen opgenomen over de 'inspraak van het publiek in plannen en programma's (artikel 2). Daarnaast zijn in die richtlijn bepalingen opgenomen die de m.e.r.-richtlijn (artikel 3) en de IPPC-richtlijn (artikel 4) wijzigingen.

Artikel 2 van de IPPC-richtlijn bevat de volgende definities:

¹²⁹ ECWM, De nieuwe algemene regels ingevolge artikel 8.40 Wet milieubeheer, ECWM 2002/10, Den Haag 2002, p. 67 en p. 85.

¹³⁰ Richtlijn 2003/35 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG.

'publiek': één of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met de nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen (onder 13)

'betrokken publiek': publiek dat gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de besluitvorming over de afgifte of de bijstelling van een vergunning of van vergunningsvoorwaarden; in de zin van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten en aan de eisen van nationaal recht voldoen, geacht belanghebbende te zijn (onder 14)

Aan artikel 2 aan punt 10 onder b IPPC-richtlijn wordt de volgende zin toegevoegd:

“In de zin van deze definitie wordt elke wijziging of uitbreiding van een exploitatie geachte belangrijk te zijn, indien de wijziging of uitbreiding voldoet aan de in bijlage I genoemde drempelwaarden, voor zover deze bestaan”.

Daarnaast is artikel 15 van de IPPC-richtlijn (toegang tot informatie en deelneming van het publiek aan de vergunningsprocedure) gewijzigd.

Artikel 15 lid 1 luidt als volgt:

“De lidstaten zorgen ervoor dat het betrokken publiek in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak krijgt bij de besluitvormingsprocedure voor

- de afgifte van een vergunning voor nieuwe installaties;
- de afgifte van een vergunning voor nieuwe installaties;
- de bijstelling van een vergunning of van vergunningsvoorwaarden voor een installatie overeenkomstig artikel 13, lid 2, eerste streepje

De procedure van bijlage V is voor deze inspraak van toepassing”

Aan de IPPC-richtlijn is bijlage V toegevoegd, die de eisen inzake inspraak van artikel 6 leden 2 tot en met 10 van het Verdrag van Aarhus implementeert.

Artikel 15 lid 5 luidt als volgt:

“Wanneer een besluit is genomen, stelt de bevoegde autoriteit het publiek volgens de passende procedures hiervan in kennis en zij stelt het publiek de volgende informatie ter beschikking:

- a. de inhoud van het besluit, waaronder een afschrift van de vergunning en van alle voorwaarden en eventuele latere bijstellingen, en,
- b. na bestudering van de bezorgdheid en meningen van het betrokken publiek, de reden en overwegingen waarop de beslissing is gebaseerd, met inbegrip van informatie voor de inspraakprocedure”

Bij richtlijn 2003/35/EG is aan de IPPC-richtlijn artikel 15 bis toegevoegd. Dat artikel vertoont grote gelijkenis met het hiervoor besproken artikel. Doordat dit artikel grotendeels gelijklopend is als artikel 9 van het Verdrag van Aarhus geldt hetgeen dienaangaande hiervoor is opgemerkt ook op deze plaats.

Review van de IPPC-richtlijn

Het voorstel tot wijziging van de IPPC-richtlijn¹³¹ bevat in artikel 26 lid 4 de verplichting voor lidstaten om een voorziening te treffen voor inspraak voor het publiek ten aanzien van de algemene bindende voorschriften op grond van artikel 7. Artikel 26 lid 4 van het voorstel tot wijziging van de IPPC-richtlijn geeft aan dat sprake moet zijn van 'reële inspraak in een vroeg stadium bij de procedure voor de aanneming van algemene bindende voorschriften'.

In bijlage IV, artikel 1, onder b is aangegeven dat het publiek (door openbare kennisgevingen of op andere passende wijze) in een vroeg stadium van de besluitvormingsprocedure, en uiterlijk zodra de informatie redelijkerwijs kan worden versterkt, in kennis wordt gesteld van de ontwikkeling van nieuwe of bijgewerkte algemene bindende voorschriften overeenkomstig artikel 18, met inbegrip van de voorschriften en een niet-technische samenvatting van de juridische en bestuurlijke kader waarbinnen de regels zullen worden gesteld.

Met de formulering 'reële inspraak' van artikel 26 lid 4 van het voorstel lijkt aangesloten te worden door de vereisten van artikel 8 van het Verdrag van Aarhus dat een doeltreffende inspraak mogelijk moet zijn. Daar waar in artikel 26 van het voorstel tot wijziging van de IPPC-richtlijn wordt gesproken van inspraak in een vroeg stadium, gebruikt artikel 8 van het Verdrag van Aarhus de bewoordingen 'passend stadium'. Het openstellen van inspraak naar aanleiding van een ontwerp-algemene regel is ons inziens zowel 'vroeg' als 'passend.'

Artikel 1, onder b van bijlage IV van het voorstel tot wijziging van de IPPC-richtlijn introduceert de verplichting van een niet-technische samenvatting van het kader waarbinnen de regels worden toegepast. Ons inziens voldoet de toelichting bij het Activiteitenbesluit aan die eis.

In artikel 27 van het voorstel (ter vervanging van artikel 15 bis) wordt bepaald:

De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtstelsel, leden van het betrokken publiek in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder artikel 26 aan te vechten als aan een van de volgende voorwaarden is voldaan:

- a. zij hebben een voldoende belang;
- b. zij stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt.

Als gevolg van het feit dat in artikel 26 (anders dan in het bestaande artikel 15) ook de aanneming van algemene bindende voorschriften als bepaald in artikel 7 en 18 zijn genoemd, schrijft artikel 27 nu ook voor dat tegen het besluit tot *het aannemen* van een algemene regel, beroep bij de rechter moet kunnen worden ingesteld.

Zoals bekend staat in Nederland in beginsel geen beroep open bij de bestuursrechter tegen algemeen verbindende voorschriften (art. 8:2 Awb). Wel kan bij de burgerlijk rechter de onrechtmatigheid van een wettelijk voorschrift worden

¹³¹ COM 2007, 844 definitief

aangevoerd. Ons inziens kan echter in dit geval, in het bijzonder ook door de koppeling van artikel 27 aan artikel 26 (recht op inspraak) en doordat een burgerlijk rechter een voorschrift slechts jegens een appellant buiten toepassing kan laten, niet volstaan worden met verwijzing naar de mogelijkheid de onrechtmatigheid van een algemene bindende regel aan de burgerlijk rechter voor te leggen. De voorgestelde bepaling dwingt ons inziens tot een wetswijziging op grond waarvan beroep bij de bestuursrechter wordt opengesteld tegen het besluit tot het vaststellen van algemene regels voor IPPC-bedrijven.

5.4.6

CONCLUSIE

Hiervoor zijn de eisen die volgen uit het Verdrag van Aarhus inzake het recht op inspraak en het recht op toegang tot een rechter uiteengezet. Vastgesteld is dat het recht op inspraak dat is vervat in artikel 6 van het Verdrag van Aarhus ziet op de inspraak inzake besluiten over het al dan niet toestaan van specifieke activiteiten. Wij gaan er van uit dat algemene regels niet zien op het toestaan van activiteiten en dat derhalve artikel 6 van het Verdrag van Aarhus niet van toepassing is. Daarvoor pleit ook dat artikel 8 van het Verdrag van Aarhus ziet op inspraak tijdens de *voorbereiding* van uitvoerende regelingen en/of algemeen toepasselijke wettelijke bindende normatieve instrumenten. De procedure voor de totstandkoming van het Activiteitenbesluit is ons inziens niet in strijd met artikel 8 van het Verdrag van Aarhus.

Wel moet worden vastgesteld dat artikel 8 een minder ruime inspraakbevoegdheid biedt dan artikel 6. Door het vervangen van vergunningen door algemene regels wordt derhalve een beperking van het recht op inspraak gerealiseerd, die op gespannen voet staat met de bedoelingen van het Verdrag van Aarhus, in het bijzonder artikel 3, lid 6.

Geconcludeerd kan worden dat het Verdrag van Aarhus niet in de weg staat aan de regulering van de milieugevolgen van inrichtingen middels algemene regels.

Wanneer gekozen wordt – in lijn met de IPPC-richtlijn – voor algemene regels voor (delen van de inrichting) waarnaar verwezen wordt in de vergunning of anderszins in een individuele toestemming (bijvoorbeeld een reactie op een melding), zijn de artikelen 6 artikel 9 van het Verdrag van Aarhus van toepassing. Wanneer voor een deel van de voorschriften van de vergunning verwezen wordt naar de algemene regels, zonder dat de mogelijkheid bestaat bij vergunning van die algemene regels af te wijken, ontbreekt de mogelijkheid inspraak uit te oefenen ten aanzien van de voorwaarden die afkomstig zijn uit de algemene regels. Deze situatie staat ons inziens op gespannen voet met artikel 6 van het Verdrag, in het bijzonder de leden 7 en 8 op grond waarvan gewaarborgd moet zijn dat het publiek alle opmerkingen, informatie, analyses of meningen naar voren kan brengen die het relevant acht voor de voorgestelde activiteit en gewaarborgd moet worden dat in het besluit naar behoren rekening wordt gehouden met de inspraak.

In het voorstel tot wijziging van de IPPC-richtlijn wordt aan lidstaten de verplichting opgelegd om ervoor te zorgen dat het bestrooken publiek in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak krijgt bij de procedure inzake de

aanneming van algemene bindende voorschriften (art. 26, lid 4). Deze verplichting strookt met de verplichting die volgt uit artikel 8 van het Verdrag van Aarhus.

In artikel 27 van het voorstel wordt de lidstaten opgedragen ervoor te zorgen dat belanghebbenden in beroep kunnen gaan bij een onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële en formele rechtmatigheid van het besluit tot aanneming van algemene bindende voorschriften aan te vechten. Hieruit volgt ons inziens een verplichting die niet uit het Verdrag van Aarhus volgt, namelijk om – in afwijking van het bepaalde in artikel 8:2 Awb – beroep bij de bestuursrechter open te stellen tegen algemene regels die naast vergunningen van toepassing zijn op IPPC-inrichtingen.

HOOFDSTUK

6 Conclusies en aanbevelingen

De modernisering van algemene regels is een project gericht op het reguleren van meer bedrijven door middel van algemene regels, in plaats van door middel van vergunningen. In het kader van de review van de IPPC-richtlijn wordt voorgesteld de categorieën van bedrijven die onder de richtlijn vallen uit te breiden. Deze bedrijven dienen als gevolg daarvan over een vergunning te beschikken die voldoet aan de eisen die de richtlijn daaraan stelt. Het voorstel bevat niet de mogelijkheid om algemene regels te stellen voor installaties die onder de reikwijdte van de richtlijn vallen, die de vergunningplicht geheel vervangen. Geconstateerd kan derhalve worden dat sprake is van twee tegengestelde ontwikkelingen.

In dit onderzoek zijn de Europeesrechtelijke grenzen, gelegen in de IPPC-richtlijn én in overige Europese wetgeving voor het reguleren van de milieubelasting van bedrijven door middel van algemene regels onderzocht. Daaraan voorafgaand is een kort overzicht gegeven van andere belemmeringen voor het reguleren middels algemene regels. De conclusies worden hieronder samengevat. In een slotwoord zijn enige overwegingen ten aanzien van de voortgang van het project Modernisering algemene regels gegeven die met deze conclusies samenhangen.

6.1

GRENZEN IN DOELMATIGHEID EN WENSELIJKHEID

Voornaamste doel van het reguleren middels algemene regels in plaats van door vergunningen is het bereiken van een administratieve lastenverlichting. In relatie hiermee zijn de belangrijkste beperkingen voor het inzetten van algemene regels, dat de regulering van complexe bedrijven en het reguleren van bedrijven waarvan slechts een gering aantal in Nederland bestaat, niet doelmatig is.

Daarnaast kan voor het reguleren met algemene regels een beperking zijn gelegen in de beperkte mogelijkheid om met algemene regels een afstemming te bereiken tussen de gevolgen van de inrichting en specifieke eigenschappen van de omgeving. Dat is het geval indien tevoren kan worden ingeschat dat voor een groot aantal bedrijven uit een categorie inrichtingen, maatwerkvoorschriften gesteld moeten worden. Dat is bovendien het geval indien het om inrichtingen gaat waarvoor op grond van het Besluit externe veiligheid inrichtingen een verantwoordingsplicht voor het bevoegd gezag bestaat om het groepsrisico vast te stellen.

Het reguleren van de vestiging van bedrijven (het weren van categorieën bedrijven op bepaalde locaties) moet in de eerste plaats via de ruimtelijke instrumenten

plaats vinden. Daarbij moet wel aandacht worden gegeven aan het feit dat thans geen koppeling bestaat tussen (de melding van) de oprichting van een bedrijf dat onder het Activiteitenbesluit valt en de ruimtelijke instrumenten (het bestemmingsplan; de bouwvergunning).

Vertegenwoordigers van bedrijven (groot en klein) staan in beginsel positief tegenover de regulering middels algemene regels. Belangrijk voordeel is voor hen dat daardoor een 'level playing field' ontstaat. Slechts voor de regulering van de afvalstoffenbranche wordt een vergunning, naast algemene regels, noodzakelijk geacht. Een belangrijk nadeel van algemene regels dat door een enkele vertegenwoordiger wordt genoemd is dat, met algemene regels minder dan bij vergunningverlening, een stimulans bestaat tot verbetering van milieuprestaties.

Wel zijn praktische grenzen voor het reguleren middels algemene regels aangegeven. Deze zijn volgens de respondenten gelegen in de complexiteit van bedrijven en het aantal bedrijven. Wanneer er een groot aantal (ongeveer) gelijklopende vergunningen zijn, kunnen die vergunningen in een amvb worden vervat. Door de respondenten worden de huidige IPPC-bedrijven als complex aangeduid. Slechts van de landbouwbedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen, is aangegeven dat voor deze bedrijven algemene regels gesteld kunnen worden. Voor de afvalbranche is aangegeven dat regulering door middel van een vergunning steeds (naast een algemene regel) plaats moet vinden.

6.2

GRENZEN IN DE IPPC- RICHTLIJN

In de IPPC-richtlijn is als hoofdregel neergelegd dat installaties integraal worden gereguleerd door middel van een vergunning. In artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn is een uitzondering op de vergunningplicht neergelegd: "onverminderd de verplichting tot instelling van een vergunningsprocedure overeenkomstig deze richtlijn kunnen de Lidstaten voor bijzondere categorieën installaties bijzondere verplichtingen vaststellen in dwingende algemene voorschriften en niet in de vergunningsvoorwaarden, mits een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel gewaarborgd zijn". Over deze bepaling bestaat nog geen jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Er vloeien uit deze bepaling vijf beperkingen voort voor het gebruik van dwingende algemene regels.

In de eerste plaats zijn dwingende algemene regels alleen mogelijk naast een vergunning. Een installatie moet altijd door een vergunning worden gereguleerd.

In de tweede plaats mogen slechts bepaalde verplichtingen in dwingende algemene voorschriften worden vervat. Niet is nader bepaald welke verplichtingen dat mogen zijn. Het is aan de lidstaten om dat nader te bepalen. Deze twee beperkingen maken dat een vergunningvervangende amvb niet mogelijk is.

In de derde plaats mogen niet *alle* IPPC-installaties ook door dwingende algemene regels worden gereguleerd, maar slechts 'bijzondere categorieën installaties'. Niet is aangegeven wat 'bijzonder' inhoudt. Uit de Engelse tekst van de IPPC-richtlijn blijkt dat met 'bijzonder' wordt bedoeld op 'bepaalde'.

In de vierde plaats is een beperking gelegen in het feit dat een geïntegreerde aanpak gewaarborgd moet blijven. Er moet een afstemming plaatsvinden van de algemene regels voor een onderdeel van of activiteit in een installatie met

vergunningvoorschriften voor andere activiteiten in de inrichting. Die afstemming kan tot gevolg hebben dat in concrete gevallen van de algemene regels afgeweken moet worden.

In de vijfde plaats zijn beperkingen een gevolg van de eis dat een 'even hoog niveau van bescherming moet worden bereikt'. In artikel 9 lid 4 IPPC-richtlijn is bepaald dat de vergunning emissiegrenswaarden, parameters en gelijkwaardige technische maatregelen bevat die zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken, met in achtneming van de technische kenmerken, de geografische ligging van de betrokken installatie, alsmede plaatselijke milieumstandigheden. Algemene regels zijn in beginsel moeilijker te wijzigen dan vergunningen. Dit staat op gespannen voet met het actuele karakter van het begrip beste beschikbare technieken. Een onderdeel van beste beschikbare technieken vormt de afweging van de genoemde individuele aspecten. Als gevolg daarvan is steeds een individuele beoordeling van een installatie nodig.

De regulering van de milieugevolgen van een installatie waarop de IPPC-richtlijn van toepassing is door een algemene regel die de vergunning vervangt met de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften, is, gelet op het voorgaande, in strijd met artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn. Gelet op de omschrijving van het begrip 'vergunning' als 'machtiging' tot het exploiteren van een installatie en het feit dat artikel 8 van de IPPC-richtlijn tot gevolg heeft dat de vergunning geweigerd moet worden wanneer de installatie niet voldoet aan de eisen van de richtlijn, kan het besluit tot het vaststellen tot maatwerkvoorschriften *niet* gelijk worden gesteld met een vergunning. Bij het vaststellen van maatwerkvoorschriften kan immers niet (vooraf) de toestemming worden geweigerd tot het exploiteren van de installatie.

Wanneer algemene regels naast een individueel besluit van toepassing zijn op de regulering van de milieubelasting door een inrichting is, zoals hiervoor aangegeven in de eerste plaats van belang dat dat individuele besluit ook tot weigering van de toestemming tot exploitatie van de installatie, moet kunnen leiden. Als gevolg daarvan lijkt aansluiting bij een meldingssysteem minder voor de hand te liggen dan de keuze voor een vergunning in combinatie met algemene regels.

Voorts is het bepaalde in artikel 9 lid 8 IPPC-richtlijn van belang: dwingende algemene voorschriften zijn mogelijk 'onverminderd de verplichting tot instelling van een vergunningprocedure overeenkomstig deze richtlijn.' Niet alle voorschriften mogen in de algemene regel worden vervat. Slechts 'bijzondere verplichtingen' mogen in een dwingende algemene regel zijn vervat. Het plaatsen van alle voorschriften die voor de installatie gelden in een dwingende algemene regel, is daarom niet mogelijk. De toestemming zal niet geheel 'leeg' kunnen zijn. Ook mogen niet alle IPPC-installaties worden gereguleerd door dwingende algemene regels. Daarnaast moet een geïntegreerde aanpak gewaarborgd blijven.

6.3

GRENZEN IN DE REVIEW VAN DE IPPC-RICHTLIJN

De conclusies zoals hiervoor weergegeven inzake de (on)mogelijkheden inzake het reguleren van de milieugevolgen van IPPC-installaties door middel van algemene regels, zijn in grote lijnen dezelfde wanneer getoetst wordt aan het voorstel tot wijziging van de IPPC-richtlijn. Ook bij wijziging van de IPPC-richtlijn zoals voorgesteld is het vervangen van de vergunning door algemene regels niet

mogelijk. Wel kunnen voor delen van de installatie algemene regels worden gesteld, waarnaar verwezen kan worden in de vergunning.

Aangegeven is dat de algemene bindende voorschriften een geïntegreerde aanpak garanderen en dat een hoog niveau van bescherming voor het milieu moet worden bereikt, dat gelijkwaardig is aan het niveau dat door middel van individuele vergunningsvoorwaarden tot stand kan worden gebracht. Het voorstel bevat een verplichting tot het actueel houden van de algemene bindende regels.

Niet volstrekt duidelijk is of bij de vergunning die steeds naast de eventuele algemene regels verleend moet worden beoordeeld of emissiegrenswaarden vastgesteld moeten worden die hoger zijn dan de met de BREF-documenten overeenkomende beste beschikbare technieken (conform art. 16, lid 3). Wel zal overeenkomstig artikel 19 steeds moeten worden beoordeeld of extra voorwaarden aan de vergunning verbonden moeten worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.

6.4 **GRENZEN IN ANDER EUROPEES RECHT**

Verschillende Europese richtlijnen vereisen dat voor (de beoordeling van bepaalde aspecten van) bepaalde activiteiten voorafgaand een individuele toestemming wordt verleend. Verschillende richtlijnen staan als gevolg daarvan een regulering van de omschreven activiteit bij algemene regel in de weg. In dit rapport zijn dergelijke absolute grenzen gevonden in:

- De Kaderrichtlijn afvalstoffen (2006/12/EG en de richtlijn gevaarlijke afvalstoffen (91/689/EEG), evenals het voorstel voor de herziening van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (COM 2005, 667 definitief) voor inrichtingen of ondernemingen waarin handelingen worden verricht tot verwijdering en nuttige toepassing van afvalstoffen (opgenomen in bij de richtlijnen behorende bijlagen) met de mogelijkheid tot het verlenen van vrijstellingen voor bepaalde activiteiten, onder voorwaarden.
- de richtlijn verbranden afval (2000/76) voor verbrandings- of meeverbrandingsinstallaties, met de mogelijkheid van vrijstelling voor verwijderen van afvalstoffen op de plaats van productie in eigen beheer en voor nuttige toepassing.
- De LCP-richtlijn (2001/80/EG) voor de grote stookinstallaties (50 MW of meer);
- De MER-richtlijn en de SMB-richtlijn voor de als m.e.r.-plichtig aangeduide activiteiten;
- De Vogel- en Habitairichtlijn; voor de (beoordeling van) activiteiten waarvan significante gevolgen voor op grond van deze richtlijnen aangewezen gebieden niet kan worden uitgesloten;
- De Seveso-richtlijn; voor de inrichtingen die onder de reikwijdte van de richtlijn vallen (zie art. 2).

6.5 **GRENZEN IN HET VERDRAG VAN AARHUS**

Het Verdrag van Aarhus bepaalt dat elke Partij de rechten op toegang tot informatie, inspraak en toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden waarborgt. De regulering bij algemene regel in plaats van bij vergunning, beperkt in het Nederlandse bestuursrechtelijke stelsel, de inspraak van het publiek en de toegang tot de rechter. Nagegaan is derhalve of in de verplichtingen van het

Verdrag van Aarhus beperkingen zijn gelegen voor het reguleren van de milieubelasting van bedrijven door middel van algemene regels.

Het recht op inspraak dat is vervat in artikel 6 van het Verdrag van Aarhus ziet op de inspraak inzake besluiten over het al dan niet toestaan van specifieke activiteiten. Wij gaan er van uit dat algemene regels niet zien op het toestaan van activiteiten en dat derhalve artikel 6 van het Verdrag van Aarhus niet van toepassing is. Daarvoor pleit ook dat artikel 8 van het Verdrag van Aarhus ziet op inspraak tijdens de *voorbereiding* van uitvoerende regelingen en/of algemeen toepasselijke wettelijke bindende normatieve instrumenten. De procedure voor de totstandkoming van het Activiteitenbesluit is niet in strijd met artikel 8 van het Verdrag van Aarhus.

Geconcludeerd kan worden dat het Verdrag van Aarhus niet in de weg staat aan de regulering van de milieugevolgen van inrichtingen middels algemene regels. Wel moet worden vastgesteld dat artikel 8 een minder ruime inspraakbevoegdheid biedt dan artikel 6. Door het vervangen van vergunningen door algemene regels wordt derhalve een beperking van het recht op inspraak gerealiseerd, die op gespannen voet staat met de bedoelingen van het Verdrag van Aarhus, in het bijzonder artikel 3, lid 6.

Wanneer gekozen wordt – in lijn met de IPPC-richtlijn – voor algemene regels voor (delen van) de inrichting waarnaar verwezen wordt in de vergunning of anderszins in een individuele toestemming (bijvoorbeeld een reactie op een melding), zijn de artikelen 6 artikel 9 van het Verdrag van Aarhus van toepassing. Wanneer voor een deel van de voorschriften van de vergunning verwezen wordt naar de algemene regels, zonder dat de mogelijkheid bestaat bij vergunning van die algemene regels af te wijken, ontbreekt de mogelijkheid inspraak uit te oefenen ten aanzien van de voorwaarden die afkomstig zijn uit de algemene regels. Deze situatie staat ons inziens op gespannen voet met artikel 6 van het Verdrag, in het bijzonder de leden 7 en 8 op grond waarvan gewaarborgd moet zijn dat het publiek alle opmerkingen, informatie, analyses of meningen naar voren kan brengen die het relevant acht voor de voorgestelde activiteit en gewaarborgd moet worden dat in het besluit naar behoren rekening wordt gehouden met de inspraak.

In het voorstel tot wijziging van de IPPC-richtlijn wordt aan lidstaten de verplichting opgelegd om ervoor te zorgen dat het betrokken publiek in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak krijgt bij de procedure inzake de aanneming van algemene bindende voorschriften (art. 26, lid 4). Deze verplichting strookt met de verplichting die volgt uit artikel 8 van het Verdrag van Aarhus.

In artikel 27 van het voorstel wordt de lidstaten opgedragen ervoor te zorgen dat belanghebbenden in beroep kunnen gaan bij een onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële en formele rechtmatigheid van het besluit tot aanneming van algemene bindende voorschriften aan te vechten. Hieruit volgt ons inziens een verplichting die niet uit het Verdrag van Aarhus volgt, namelijk om – in afwijking van het bepaalde in artikel 8:2 Awb – beroep bij de bestuursrechter open te stellen tegen algemene regels die naast vergunningen van toepassing zijn op IPPC-inrichtingen.

6.6**TOT SLOT**

De IPPC-richtlijn staat enerzijds toe dat voorschriften in algemene regels worden opgenomen, maar daarnaast moet steeds een individuele toestemming worden verleend. Uit het voorgaande blijkt dat die toestemming machtiging moet bieden voor het exploiteren van de installatie.

In beginsel bestaat derhalve de mogelijkheid om die individuele toestemming aan te doen sluiten bij een meldingsregeling. Daarbij moet dan echter zijn voorzien in een besluit van een bestuursorgaan in reactie op de melding, waarbij dat besluit voorwaarde is voor het mogen starten van de activiteiten. Bovendien moet de mogelijkheid bestaan dat die reactie een weigering inhoudt om toestemming te verlenen. Gelet op de overige eisen van de IPPC-richtlijn inzake bijvoorbeeld de aanvraag voor de vergunning en de vergunningvoorwaarden, is het ons inziens niet efficiënt om – teneinde te voldoen aan de eisen van de IPPC-richtlijn – te kiezen voor het maken van een regeling voor een ‘aangeklede melding en een besluit in reactie op de melding’. Tegen aansluiting bij een meldingsregeling pleit ook dat het besluit naar aanleiding van de melding zelf voorschriften zal bevatten. Deze voorschriften kunnen betrekking hebben op onderdelen van de inrichting waarop de algemene regel niet ziet en kunnen afwijkingen van voorschriften in de algemene regel inhouden. Het verschil met een vergunning is dan te klein.

Ons inziens is voor de regulering van de milieugevolgen van installaties waarop de IPPC-richtlijn van toepassing is, regulering vergelijkbaar met de regulering voor de C- inrichtingen onder het Activiteitenbesluit, aan te bevelen.

BIJLAGE 1

Vragenlijst

A. Algemeen

1. Van wat voor een soort bedrijf/bedrijven bent u vertegenwoordiger? Kunt u aangeven onder welke Ivb categorie(ën) en welke IPPC-rubrieken het bedrijf /de bedrijven vallen?
2. Wat is uw mening in het algemeen ten aanzien van algemene regels in plaats van vergunningverlening?

B. De wenselijkheid van algemene regels

1. Voor welk soort bedrijven binnen de branches die u vertegenwoordigt is het volgens u wenselijk dat deze bedrijven/installaties middels algemene regels worden gereguleerd?
2. Welke criteria zijn daarbij volgens u van belang?
 - de grootte van het bedrijf
 - de omvang van de activiteiten
 - de ingewikkeldheid van de activiteiten
 - de milieubelasting van de activiteiten
 - de kennis/ervaring van de exploitanten
3. Verwacht u bij bepaalde aspecten of activiteiten problemen als door middel van algemene regels wordt gereguleerd? Zo ja, waarom verwacht u problemen?
4. Zijn er binnen uw branche activiteiten of aspecten die altijd door middel van een vergunning moeten worden gereguleerd? En zo ja, om welke aspecten/activiteiten gaat het en waarom is dat zo volgens u?

C. In welke vorm reguleren door middel van algemene regels?

Indien het volgens u wenselijk is om te reguleren door middel van algemene regels, op welke wijze zou dit dan moeten geschieden?

In het kader van dit onderzoek worden ook twee varianten van het reguleren door middel van algemene regels onderzocht. Wij zouden graag uw mening over de varianten willen weten en wat de voor- en nadelen van de twee varianten volgens u (en voor uw bedrijf/stak) zijn.

1. Is het volgens u wenselijk dat deze installaties worden gereguleerd met behulp van algemene regels met daarnaast de mogelijkheid om individuele maatwerkvoorschriften te stellen (deze variant sluit aan bij de activiteiten-amvb)?
2. Is het volgens u wenselijk dat deze installaties worden gereguleerd middels een individueel besluit (vergunning), waarbij voor de voorschriften wordt verwezen naar algemene regels in een amvb? Waarom wel/niet? Wat zijn de mogelijke voor- en nadelen volgens u?

D. Overig

Zijn er nog overige onderwerpen of aspecten die in het kader van dit onderzoek relevant zijn?

Colofon

Opdrachtgever:

Ministerie van VROM, Directoraat Generaal Milieu

Datum:

10 april 2008

Auteur(s):

Mw. mr. V.M.Y. van 't Lam

Mw. prof. mr. R. Uylenburg

Secretariaat STEM
ARCADIS Nederland 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.

