

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (Herschikking)

COM(2007) 844 final — 2007/0286 (COD)

(2009/C 182/10)

Rapporteur: **de heer BUFFETAUT**

De Raad heeft op 25 februari 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 175, lid 1, van het EG-Verdrag te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (Herschikking)

COM(2007) 844 final — 2007/0286 (COD).

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsonwikkeling en milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 oktober 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer BUFFETAUT.

Het Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 gehouden 450^e zitting (vergadering van 14 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 152 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 De tekst waarover het EESC wordt geraadpleegd is een voorstel om de huidige richtlijn te herschikken, en niet alleen maar te herzien of op te poetsen. Volgens de Commissie past deze herschikking in haar streven om de wetgeving, onder meer door middel van vereenvoudigingen, te verbeteren, iets wat sommigen echter in twijfel trekken. De twee belangrijkste doelstellingen van de richtlijn zijn:

- milieu: een goede bescherming van het milieu via een geïntegreerde aanpak waarbij alle milieufactoren in aanmerking worden genomen;
- economie: harmonisatie van procedures en maatregelen om concurrentiedistorsies te voorkomen.

2. De doelstellingen van de Commissie

2.1 In de afgelopen decennia is de uitstoot van verontreinigende stoffen weliswaar gedaald, maar volgens de Commissie niet in voldoende mate. Zij wil daarom een stap verder gaan in de strijd tegen verontreinigende emissies.

2.2 Er vallen ongeveer 52 000 installaties onder de IPPC-richtlijn. Ondanks de vele maatregelen overtreffen de emissies van deze installaties verre de streefcijfers van de thematische strategie inzake luchtverontreiniging.

2.3 Industriële activiteiten hebben een aanzienlijk negatief effect op de volksgezondheid en het milieu. Ongeveer 83 % van de

zwaveldioxide, 34 % van de stikstofoxiden, 25 % van de dioxine-emissies en 23 % van het kwik komt uit die installaties ⁽¹⁾. Deze stoffen komen niet alleen stoffen in de lucht terecht, maar ook in het water en in de bodem. Bovendien worden bij deze activiteiten grote hoeveelheden grondstoffen, water en energie gebruikt en ontstaat er afval. De geïntegreerde aanpak (IPPC), waarbij door de bevoegde nationale instanties vergunningen worden afgegeven voor de productie van verontreinigende stoffen door de betrokken bedrijven, is in dit verband dan ook een goede manier om de vervuiling terug te dringen.

2.4 De kern van een dergelijke benadering dient volgens de Commissie de toepassing van de beste beschikbare technieken (BBT, of BAT in het Engels) te zijn. Daaronder wordt het gebruik verstaan van de bestaande technieken die het doeltreffendst zijn ter bereiking van een hoog beschermingsniveau voor het milieu en waarvan de toepassing in de sector in kwestie in economisch en commercieel opzicht haalbaar is.

2.5 In dit kader organiseert de Commissie momenteel een uitwisseling van informatie over de BBT met de lidstaten en andere belanghebbenden met het oog op het opstellen van BBT-referentiedocumenten (BREF's) waarin wordt aangegeven wat in iedere industriële sector op EU-niveau als BBT wordt aangemerkt. Aangezien het IPPC-kantoor in Sevilla staat, wordt in de wandeling van het Sevilla-proces gesproken.

2.6 Voor een enkele industrietak gelden ook sectorale richtlijnen, waarin de eisen inzake exploitatievoorwaarden, technische minimumvoorschriften en met name emissiegrenswaarden voor bepaalde schadelijke stoffen zijn opgenomen. De toepassing van deze richtlijnen laat de uitvoering van de IPPC-richtlijn onverlet.

⁽¹⁾ SEC (2007) 1679.

2.7 Na diverse studies en onderzoeken te hebben laten uitvoeren kwam de Commissie tot de conclusie dat het noodzakelijk is om de wetgeving zodanig aan te scherpen dat industriële emissies beter bestreden kunnen worden. Verder kwam zij onvolkomenheden van de huidige wetgeving op het spoor die leidden tot een onbevredigende toepassing van de richtlijn en tot problemen bij de handhaving hiervan.

2.8 De Commissie stelt dus voor om zeven richtlijnen te herzien en tot één nieuwe richtlijn te herschikken (richtlijn inzake industriële emissies; in het Engels: Industrial Emissions Directive), maar meer in het algemeen wil ze het volgende bereiken:

- aanscherping van het begrip „BBT”;
- herziening van de minimaal vereiste emissiegrenswaarden voor grote stookinstallaties;
- instelling van een comité voor de aanpassing van bestaande niet-essentiële technische voorschriften aan de wetenschappelijke en technologische vooruitgang en de vaststelling van de aard en de vorm van de door de lidstaten te verstrekken gegevens;
- invoering van bepalingen inzake inspecties;
- bevordering van innovatie en het inzetten van nieuwe technieken;
- vereenvoudiging en verduidelijking van sommige bepalingen inzake afgifte van vergunningen;
- uitbreiding en verduidelijking van het toepassingsgebied van de richtlijn;
- een betere bewustwording van de nieuwe technieken.

3. Algemene opmerkingen

3.1 De huidige richtlijn rust op de volgende drie beginselen:

- een geïntegreerde aanpak van de gevolgen van industriële activiteiten;
- het gebruik van BBT;
- de mogelijkheid om bij het bepalen van de vergunningsvoorwaarden de plaatselijke omstandigheden in aanmerking te nemen.

De betrokken bedrijven kunnen zich vinden in deze beginselen, die leiden tot steeds betere milieuprestaties van hun industriële installaties.

3.2 De richtlijn van 1996 is niet in alle lidstaten op dezelfde wijze omgezet, maar daarbij moet men wel bedenken dat de lidstaten pas sinds kort aan alle bepalingen van de richtlijn moeten voldoen (voor bestaande installaties was de deadline oktober 2007) en dat er meer tijd nodig is om na te gaan in hoeverre zij hierin geslaagd zijn. Uit de evaluatie van de specifieke vergunningen, en meer in het algemeen van de praktijken van de lidstaten,

blijkt volgens de Commissie echter dat de onduidelijke bepalingen van de huidige richtlijn voor de omzetting hiervan allerlei problemen opleveren. En uit alle raadplegingen en prognoses valt naar haar zeggen op te maken dat er zonder een wetswijziging geen verbetering in deze situatie zal komen. Er zij op gewezen dat de omzetting van wetgeving een zaak van de lidstaten is, terwijl de exploitanten van de betrokken installaties ervoor moeten zorgen dat zij aan de vergunningsvoorwaarden voldoen.

3.3 Verder worden BREF-documenten al sinds 2001 goedgekeurd en verspreid, maar het heeft lang geduurd voordat deze documenten in alle officiële EU-talen waren vertaald. Ook blijkt uit onderzoek dat niet alle lidstaten alles gedaan hebben wat hun te doen stond, maar als het hierbij om een late of onvolledige omzetting gaat en de vergunningsvoorwaarden in overeenstemming met de BREF-documenten zijn, is dat niet uitsluitend de schuld van de industrietakken in kwestie. Daarom zou meer feedback op basis van de omzetting van de richtlijn in de hele EU wat de BREF-regeling betreft een goede zaak zijn, aangezien de BREF-documenten op allerlei verschillende manieren gebruikt worden.

3.4 Deze omstandigheden bieden zeker een verklaring voor de problemen die zich voordoen, maar de vraag is toch of het voorstel van de Commissie om de richtlijn grondig te herzien niet te snel komt. Sommige lidstaten waren namelijk nogal laat met de afgifte van exploitatievergunningen. In bepaalde gevallen hebben zij daarbij zelfs de in de richtlijn vastgestelde deadlines overschreden.

3.5 Gezien de emissieniveaus die de lidstaten zeggen te verwachten is enige zorg echter gerechtvaardigd. Vooral wat grote verbrandingsinstallaties betreft valt uit die prognoses namelijk op te maken dat het met de BREF-regeling niet zal lukken om de doelstellingen van de strategie ter bestrijding van luchtverontreiniging te halen.

3.6 Hoe het ook zij, een dergelijke herschikking is alleen mogelijk als wordt voldaan aan de beginselen van „transparantie, economische doelmatigheid en kostenefficiëntie, alsmede billijkheid en solidariteit in de lastenverdeling tussen de lidstaten”, om de Raad te citeren.

4. Specifieke problemen

4.1 De rol van de BREF-documenten

4.1.1 Tot nu toe dienden de BREF-documenten een dubbel doel:

- ze waren de maatstaf voor welke technieken bij het opstellen van vergunningen als BBT's beschouwd moesten worden; ze vormen namelijk een bron van informatie over de diverse manieren waarop BBT's kunnen worden afgestemd op de specifieke omstandigheden van een bepaalde locatie. Zij zijn de uitkomst van een aanpak waarbij diverse partijen besluiten welke technieken als BBT's beschouwd konden worden; deze werden afgestemd op verschillende soorten processen waaruit de bevoegde instantie de meest geschikte norm koos;

- het opstellen ervan bood de kans om informatie uit te wisselen over de prestaties en de ontwikkeling van de BBT's in de EU.

De selectie van BBT's gebeurde in de wetenschap dat de met deze technische benchmark gemoeide kosten geen bedreiging vormen voor het concurrentievermogen van de industrie. Een en ander blijkt ook impliciet uit de definitie van BBT's: „op zodanige schaal ontwikkeld dat de betrokken technieken [...] economisch en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast [en] mits zij voor de exploitant op redelijke voorwaarden toegankelijk zijn” (art. 2, lid 11, van de IPPC-richtlijn; artikel 3, lid 9, van de nieuwe versie). Waar dergelijke plafonds ontbraken, bijvoorbeeld in het geval van nieuwe technieken die niet als BBT's werden beschouwd, waren BBT's de beste en meest geavanceerde fabricagemethoden en vormden ze een databank van de prestaties van de verschillende technologieën en fabricagemethoden die in de betrokken industrietak werden gebruikt.

4.1.2 Het is van belang dat de huidige aanpak overeind blijft: de BBT's zijn technieken die het in alle gevallen mogelijk maken om aan de regelgevingseisen te voldoen en onder meer ook om industriële emissies onder controle te houden en de milieubescherming te verzekeren, rekening houdend met de kosten en voordelen van de toepassing van deze technieken. Deze regelgeving moet voor iedereen in de EU op hetzelfde moment van toepassing blijven om chaos te voorkomen naar aanleiding van de data voor de herziening van de vergunningen, de data voor de herziening van de sectorale BREF-documenten, of van de in meerdere of mindere mate conservatieve aanpak van de betrokken sectoren. BBT's moeten verder bijdragen tot vermindering van concurrentievervalsingen.

4.1.3 In het kader van de herziening is het zaak de rol van de BREF-documenten te verduidelijken. Zij zijn immers niet bedoeld om de emissieniveaus vast te leggen maar moeten een referentie blijven en als middel fungeren om onder meer vooruitgang te boeken en ervoor te zorgen dat elders vastgestelde emissiegrenswaarden of milieukwaliteitsnormen (voor water, lucht, bodem) niet overschreden worden c.q. overeind blijven. Hierbij zij eraan herinnerd dat in de BREF-handleiding en -richtsnoeren van 2005 is aangegeven dat in de BREF-documenten geen technieken of emissiegrenswaarden worden voorgeschreven. Het vaststellen van emissieniveaus maakt deel uit van het economisch en milieubeleid van de EU. Deze referentie-instrumenten mogen niet beletten dat met het oog op lokale omstandigheden en technieken de nodige flexibiliteit aan de dag wordt gelegd.

4.2 *Het Sevilla-proces*

4.2.1 Het gaat hier om een open en op overleg gebaseerd, zij het niet helemaal democratisch proces. De drie „klassieke” betrokken partijen — lidstaten, technisch deskundigen en ngo's — zijn of kunnen worden vertegenwoordigd. Maar het is wel een „verticaal” proces, en er is maar weinig contact tussen de verschillende industrietakken. De opeenvolgende versies van de BREF-documenten, of de BREF-documenten voor verschillende sectoren, worden (in het geval van de lidstaten en de Commissie) maar zelden door dezelfde mensen opgesteld. Dat tast de inhoud aan en leidt tot een

verlies van knowhow m.b.t. de bij de aanpak van „fatale” vervuulende stoffen (zoals NO_x, CO en CO₂) en algemene schadelijke stoffen (zoals SO_x, metalen en fijn stof) toegepaste technieken, waarvan het Information Exchange Forum op de hoogte moet worden gebracht. Het Sevilla-proces heeft echter wel als voordeel dat op gezette tijden de balans wordt opgemaakt van de prestaties die de industrietakken hebben geleverd. Als de lidstaten een beetje actiever waren, zouden ze het proces kunnen verbeteren met de resultaten van de door hen uit te voeren inspecties.

4.3 *De herziening van vergunningen*

4.3.1 Op één installatie kunnen tegelijkertijd meerdere BREF-documenten van toepassing zijn. Daarom moet ervoor gezorgd worden dat de periodieke herziening van deze documenten en van de vergunningen, die tot andere voorschriften kunnen leiden, verenigbaar zijn met de afschrijvingscycli van de installaties. Ook hier komt alleen een regeling/programmering van wetgevende aard in aanmerking. Hoe beter vooraf in kaart wordt gebracht wat er nodig is, des te beter komen nieuwe technieken tot hun recht. En hoe adaptiever een BBT is, des te beter kan zij worden toegepast. Maar het zou niet realistisch zijn om een investeringspatroon voor te schrijven dat gelijke tred houdt met de herziening van de BREF-documenten. Het is daarom aan de Europese wetgever om in het licht van prestaties en technische vorderingen een solide tijdpad uit te zetten. Dit kan niet aan het Sevilla-proces worden overgelaten.

4.4 *Het begrip „nieuwe techniek”*

In de nieuwe tekst van de Commissie wordt het begrip „nieuwe techniek” gebruikt. Een dergelijk techniek zou eigenlijk in een echte industriële context moeten worden getest. Technieken kunnen er in het laboratorium of in proefinstallaties namelijk veelbelovend uitzien, maar bij normaal gebruik door de mand vallen. Het is dus belangrijk dat zo'n nieuwe techniek wordt gezien als een middel om innovaties te bevorderen, en niet als een aanzet voor nieuwe referenties.

4.5 *Geïntegreerde aanpak*

In de nieuwe tekst houdt de Commissie vast aan het beginsel dat maatregelen moeten worden aangepast aan de lokale omstandigheden en de specifieke exploitatiedetails en kiest zij voor een aanpak waarbij afwijkingen worden toegestaan. Hoewel dit nieuwe systeem de bevoegde instanties enige ruimte laat om met specifieke omstandigheden rekening te houden, is het wel strikter dan zijn voorganger. Het selecteren van BBT's moet de uitkomst zijn van een transparante discussie tussen lokale en regionale overheden en de betrokken bedrijven.

4.6 *Integratie van de sectorale richtlijnen*

Er moet voor worden gewaakt dat deze integratie resulteert in een al te zware en ingewikkelde tekst, want dat zou funest zijn voor de nagestreefde vereenvoudiging. Verder is de manier waarop de sectorale richtlijnen in de nieuwe richtlijn worden opgenomen erg

wisselend, vooral wat de emissieplafonds betreft, omdat die moeten worden afgestemd op de prestaties van de BBT's. Duidelijkheid voor de lidstaten en de betrokken exploitanten moet een belangrijk doel van deze herschikking blijven; op die manier kunnen ook onnodige administratieve lasten worden verminderd.

4.7 *Comitologie, Information Exchange Forum en het IPPC-bureau in Sevilla*

De Commissie stelt voor om meer gebruik te maken van de comitologieprocedure, met name voor het vaststellen van criteria op grond waarvan afwijkingen van de BREF-documenten kunnen worden toegestaan. Maar wat is dan de rol van de verschillende partijen? En welke rol krijgen het Information Exchange Forum en het IPPC-bureau in Sevilla? Het valt te vrezen dat de Europese industrie steeds terughoudender wordt met het verschaffen van informatie over BAT's aan het IPPC-bureau, terwijl deze samenwerking tot dusverre juist altijd als een Europees succes is toegejuicht. Bovendien is de comitologieprocedure, waar het Parlement in het algemeen weinig mee op heeft, niet al te doorzichtig. De comitologieprocedure moet dus alleen worden gebruikt om wetgevingsaspecten van secundair belang te wijzigen.

4.8 *Bodembescherming*

Na stopzetting van zijn activiteiten moet de exploitant volgens de nieuwe tekst het terrein saneren en de uitgangssituatie herstellen. Gezien de vele verschillende bodemsoorten in Europa zou hier het subsidiariteitsbeginsel van toepassing moeten zijn, zodat de nationale autoriteiten meer speelruimte krijgen. De beste optie lijkt om de terreinen in kwestie gereed te maken voor hun volgende bestemming.

4.9 *Bekendmaking van rapporten*

Volgens de nieuwe tekst hebben de autoriteiten na een inspectie twee maanden de tijd om hierover verslag uit te brengen. Dat is te kort; exploitanten van industriële installaties moeten meer tijd krijgen om opmerkingen te maken en een actieplan op te stellen, en deze zaken dienen ook openbaar gemaakt te worden.

4.10 *Inwerkingtreding van de richtlijn*

De nieuwe richtlijn zou in januari 2016 in werking moeten treden, wat gezien de ervaring die is opgedaan met de omzetting van de huidige IPPC-richtlijn een wel erg krappe termijn is. Bovendien zijn er momenteel een paar richtlijnen in de maak (een herziene versie van de richtlijn inzake nationale emissiegrenswaarden, het energie- en klimaatpakket) die pas in 2020 in werking zouden moeten treden. Ook de nieuwe doelstellingen van het Göteborg-protocol, dat momenteel door de Europese economische commissie van de Verenigde Naties in Genève herzien wordt, zouden pas in 2020 verwezenlijkt moeten zijn.

Het zou daarom voor de onderlinge samenhang beter zijn als de voorgestelde richtlijn ook pas in 2020 in plaats van in 2016 in werking zou treden.

5. **Conclusie**

5.1 Samen met de lidstaten en de andere partijen moet zo hard mogelijk worden gewerkt aan een betere omzetting van de huidige richtlijn, zodat deze een goede basis kan bieden voor datgene waar in de Commissiemededeling en in het Actieplan 2008-2010 inzake de toepassing van de wetgeving voor industriële emissies al op vooruit wordt gelopen: de herschikking van de IPPC-richtlijn. Bij de herziening van de tekst zou men de volgende doelstellingen voor ogen moeten houden: ecologische en economische efficiëntie, transparantie, overleg met de betrokken actoren, een goed evenwicht tussen kosten en baten, en een billijke en van solidariteit getuigende verdeling van de inspanningen tussen de lidstaten.

5.2 Het IMPEL-netwerk zou de omzetting van de huidige richtlijn kunnen helpen verbeteren. En als de BREF-documenten officieel vertaald worden in de EU-talen zouden ze in de lidstaten beter begrepen en dus beter toegepast kunnen worden. Samen met het IPPC-bureau moet worden voorkomen dat er uiteenlopende gezichtspunten in de BREF-documenten terechtkomen. Dat zou namelijk de samenhang en de effectiviteit van deze documenten aantasten.

Brussel, 14 januari 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI