

Bijlage 1 BBT

Inleiding

Op 15 januari 2020 is er door de Kamerleden Kröger en Laçin een motie ingediend waarin mij is verzocht in gesprek te gaan met bevoegde gezagen en aan te dringen op tijdige herziening van vergunningen en handhaving op de inzet van de Best Beschikbare Technieken.

In de brief is ingegaan op de wijze hoe uitvoering is gegeven aan de motie, hoe deze wordt verbreed en is kort de systematiek rond BBT omschreven. Gezien de complexiteit van de systematiek geef ik hierbij een aanvullende toelichting die zich voornamelijk richt op de meest risicovolle bedrijven. De impact op het milieu en leefomgeving bij een incident is relatief groot in deze groep.

De toelichting begint met het begrip Best Beschikbare Techniek. De naam doet vermoeden dat het alleen om technische aspecten gaat die bijdragen aan een beter milieu, maar bijvoorbeeld ook organisatorische onderdelen zijn hierbij van belang.

BBT volgt uit Europese voorschriften (1), staat in de nationale wetgeving zelf of zijn vanuit de wetgeving voorgeschreven (2). Tot slot kan het bevoegd gezag zelf BBT voorschrijven in de vergunning als de BBT niet volgt uit Europese of nationale wetgeving (3). Na de omschrijving van het begrip BBT ga ik in op deze drie vormen van BBT.

Tot slot is de relatie inzichtelijk gemaakt tussen de doorlooptijd van een vergunning en BBT.

Begripsomschrijving BBT

Het begrip 'Best Beschikbare Technieken (BBT)' staat voor de meest doeltreffende methoden die technisch en economisch haalbaar zijn, om emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu van een bedrijf te voorkomen¹. Onder BBT vallen:

- Toegepaste technieken zoals een techniek die de bedrijfsprocessen beïnvloedt of ondersteunt;
- Het ontwerp, de bouw en de ontmanteling van een installatie en;
- Het onderhoud en de bedrijfsvoering van een installatie.

BBT is daarmee niet alleen gericht op technische aspecten. Het gaat bijvoorbeeld ook over veiligheidsprocedures voor het werken in de nabijheid van een installatie en de economische mogelijkheden voor een bedrijfstak², waarbij de noodzaak voor BBT niet afhangt van het soort bedrijf. Wel kan de invulling van BBT per bedrijfstak verschillen.

1. BREFs en BBT conclusies (Europese regelgeving)

Een BBT-referentiedocument (BREF) is een document die de BBT beschrijft. In de richtlijn industriële emissies (RIE) is het begrip BBT-conclusies opgenomen. BBT-conclusies zijn onderdeel van een BREF en spelen een belangrijke rol in de RIE. De vergunningverlener moet bij het opstellen van de omgevingsvergunning milieu rekening houden met de BBT-conclusies. De Europese Commissie stelt de BBT-conclusies op en publiceert deze in het Publicatieblad van de Europese Unie³.

- BBT-conclusies vormen de referentie voor toetsing en vaststelling van vergunningsvoorwaarden en actualisatie van deze voorschriften.
- Het bevoegd gezag moet emissiegrenswaarden vaststellen die waarborgen dat de emissies onder normale bedrijfsomstandigheden niet hoger zijn dan de met BBT geassocieerde emissieniveaus en haalt deze uit de BBT-conclusies.
- Het bevoegd gezag baseert eisen over monitoring in voorkomend geval op de in BBT-conclusies beschreven conclusies over monitoring.

¹ De definitie van het begrip "Best beschikbare technieken" (BBT) staat in de Wabo (artikel 1.1 lid 1)

² Bij het opstellen van BBT-conclusies is de economische toetsing op sectoraal niveau gedaan

³ InfoMil geeft op een aparte webpagina een toelichting op het proces van totstandkoming van de BREF's en BBT-conclusies; <https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/ippc-installaties/totstandkoming-bbt/>

- De RIE verwijst naar BBT-conclusies voor de bepaling van de scope en het tijdstip voor de mogelijke vaststelling of bijstelling van minimumeisen voor emissiegrenswaarden voor de gehele Europese Unie.

De BREF's zijn continu in ontwikkeling. Daarom moet de Europese Commissie BREFs regelmatig herzien. Op grond van de RIE moet de Europese Commissie ernaar streven de BREFs uiterlijk acht jaar na de publicatie van de vorige versie te hebben bijgewerkt. De totstandkoming/herziening van een BREF bestaat uit:

- Oprichten van de technische werkgroep.
- Start van de herziening.
- Ontwerp BREF en commentaar op ontwerp BREF.
- Tweede BREF en commentaar op tweede BREF.
- Final meeting.
- Forum overeenkomstig artikel 13 van Richtlijn.
- Vaststelling BBT-conclusies, publicatie en vertaling.

Gezien de vele processtappen gaan er een aantal jaren (2 tot 3) overheen voordat een BREF tot stand is gekomen of is herzien; bij herziening vallen de processtappen binnen de acht jaar na de publicatie van de vorige versie.

2. Nationale BBT (volgend uit nationale wetgeving)

Op grond van de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht moeten milieuregels voldoen aan BBT. Hieruit volgt dat een omgevingsvergunning milieu moet voldoen aan BBT⁴. Dat geldt uiteraard ook bij de herziening van de vergunning⁵. BBT kan daarnaast ook onderdeel zijn van een rijksmilieuregel die direct werkt, zoals een regel in het Activiteitenbesluit.

Rijksmilieuregels die BBT voorschrijven (geen vergunning nodig)

Het Activiteitenbesluit verplicht een ondernemer van een bedrijf o.a. tot:

- Het voorkomen dan wel - voor zover dat niet mogelijk is - het zoveel mogelijk beperken van bodemverontreiniging, verontreiniging van het grondwater, van de verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam en van luchtverontreiniging.
- Het voorkomen dan wel - voor zover dat niet mogelijk is - het tot een aanvaardbaar niveau beperken van geluid-, geur-, licht-, stof- en trillinghinder.
- Het voorkomen dan wel - voor zover dat niet mogelijk is - het beperken van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen en goederen van en naar de inrichting.
- Het voorkomen van risico's voor de omgeving en ongewone voorvallen, dan wel - voor zover dat niet mogelijk is - het zoveel mogelijk beperken van de risico's voor de omgeving en de kans dat ongewone voorvallen zich voordoen en de gevolgen hiervan.
- Het zorgen voor een goede staat van onderhoud van de inrichting.

BBT die volgen uit de nationale wetgeving

De ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) schrijft voor dat bij de aanvraag van een vergunning rekening moet worden gehouden met de documenten die in de bijlage bij de Mor zijn opgenomen⁶. Het bevoegd gezag toetst vervolgens of de aanvraag voldoet aan de eisen zoals opgenomen in deze documenten. De doorlooptijd vanaf het moment van de vergunningaanvraag tot het afgeven van een beschikking is maximaal 36 weken. Dit is exclusief de voorbereidende fase en eventueel bezwaar en beroep.

Bij de bepaling van de voor het bedrijf in aanmerking komende BBT moet het bevoegd gezag gebruik maken van aangewezen bronnen in de Regeling aanwijzing BBT-documenten, waaronder de zogenaamde 'Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen' (PGS)⁷-publicaties.

⁴ Ook gemeentelijke besluiten en maatwerkbesluiten Activiteitenbesluit moeten voldoen aan BBT

⁵ Motie Kröger en Laçin 15 januari 2020; overwegende dat op het moment van herziening van een vergunning ook getoetst wordt of er een BBT toegepast moet worden

⁶ Artikel 9.2 Mor

⁷ In de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen is een actueel overzicht opgenomen van voorschriften. Hierin staan eisen en criteria die kunnen worden gebruikt bij milieuvergunningverlening, het opstellen van algemene regels en toezicht op bedrijven voor arbeidsveiligheid, milieuveiligheid en brandveiligheid

Door in de vergunning tenminste BBT op te nemen is het duidelijk dat strengere regels kunnen worden opgenomen. Wanneer lokale omstandigheden of cumulatie van milieueffecten zorgen voor overschrijding van milieukwaliteitseisen zal dit nodig zijn om een bedrijf toe te kunnen staan.

Bij het stellen van een maatwerkvoorschrift Activiteitenbesluit wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Het kan zijn dat bepaalde technieken of processen van een bedrijf of een bepaald type bedrijf niet is beschreven in de wettelijke documenten (bijlage Mor of AMvB). Het bevoegd gezag moet dan zelf bepalen wat BBT is voor het bedrijf⁸.

De wetgever zorgt er daarnaast voor dat Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en Ministeriële regelingen op BBT-niveau zijn en blijven. Het gaat hierbij om het actualiseren van het Activiteitenbesluit en het actualiseren van PGS-richtlijnen. Meestal staat in de wetgeving het BBT-doel aangegeven, maar niet altijd het middel of de maatregel. De middelen of maatregelen in de aanvraag kunnen dan onderdeel van de BBT-toets zijn.

3. Geen 'geschikte' wettelijke BBT – Bevoegd gezag schrijft zelf BBT voor in de vergunning

Het kan zijn dat bepaalde technieken of processen van een bedrijf of een bepaald type bedrijf niet is beschreven in de wettelijke documenten (bijlage Mor of AMvB). Het bevoegd gezag moet dan zelf bepalen wat BBT is voor het bedrijf. Artikel 5.4 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) beschrijft hoe het bevoegd gezag dit moet doen en waar het bevoegd gezag rekening mee moet houden.

Actualisatie vergunning

Behalve bij het beoordelen van een aanvraag voor een nieuwe vergunning moet ook bij herziening van de vergunning worden uitgegaan van BBT. Wanneer nieuwe technische mogelijkheden voorhanden zijn die het milieu beter beschermen kan het nodig zijn om de voorschriften van een vergunning te wijzigen en strengere milieueisen of nieuwe technieken voor te schrijven. Dit kan het geval zijn door wijzigingen in de lokale situatie, bijvoorbeeld vestiging van extra bedrijven waardoor milieukwaliteitsnormen overschreden dreigen te worden, of door de ontwikkeling van nieuwe emissiebeperkende technieken.

Veel normen en (PGS) richtlijnen worden regelmatig geactualiseerd met daarin in principe⁹ de nieuwste stand der techniek. Wanneer deze onderdeel van de vergunning mogen worden hangt af van de plek waar de norm of richtlijn wordt gebruikt. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat in het Activiteitenbesluit de herziene normen en (PGS) richtlijnen nog niet zijn aangewezen. Dan gelden de oude tenzij de nieuwe kunnen worden toegepast als 'gelijkwaardige voorziening'¹⁰. Dat kan alleen als de bescherming van het milieu ook werkelijk gelijkwaardig is aan de voorgeschreven maatregel.

Bij het verlenen of herzien van de omgevingsvergunning milieu moet in principe de meest recente versie van normen en richtlijnen worden gebruikt. Alle milieuaspecten moeten namelijk voldoen aan BBT. In hoeverre het opnemen van een nieuwe norm of richtlijn nodig is, wordt beoordeeld door het bevoegd gezag bij het opstellen van een (revisie)vergunning of ambtshalve wijziging¹¹. Het bedrijf moet de voorzieningen dan aanpassen aan de stand der techniek. Soms is het mogelijk om voor voldoende milieubescherming te zorgen met de oude richtlijn en aanvullende organisatorische of technische maatregelen.

Tot slot geldt er een actualisatieplicht van de vergunning door het bevoegd gezag binnen vier jaar na publicatie van een BBT-conclusie. In specifieke gevallen, waarin bij de toetsing en bijstelling van de vergunning blijkt dat er een langere periode dan vier jaar nodig is voor de invoering van

⁸ Artikel 5.4 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) beschrijft hoe het bevoegd gezag dit moet doen.

⁹ Technische ontwikkeling volgen elkaar snel op waardoor soms een techniek bij publicatie al weer achterhaald is

¹⁰ Op grond van artikel 1.8 van het Activiteitenbesluit

¹¹ Als in de Mor bijlage I de meest recente norm of richtlijn niet als BBT is aangewezen kan deze vaak toch worden toegepast bij vergunningverlening. Het bevoegd gezag mag namelijk gemotiveerd afwijken van de aangewezen BBT documenten

een nieuwe BBT, kan het bevoegd gezag in de vergunningsvoorwaarden een langer termijn vaststellen. Dit moet wel gerechtvaardigd zijn op basis van criteria opgenomen in de RIE.

Doorlooptijd vergunning versus BBT

Voor een complexe vergunningplichtige inrichting zoals een Brzo-inrichting geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure van 26 weken¹². Het bevoegd gezag kan deze periode verlenen met maximaal zes weken en als er voor het verlenen van de vergunning instemming van een ander bevoegd gezag nodig is kan daar maximaal nog vier weken bijkomen. In totaal kunnen er dus 36 weken overheen gaan tot de vergunning verstrekt is. Dit is overigens exclusief de voorbereidende fase en eventueel bezwaar en beroep.

Bij een revisievergunning geldt dezelfde doorlooptijd tenzij de wijziging milieuneutraal is. Dan kan worden volstaan met een reguliere voorbereidingsperiode die maximaal 18 weken duurt. Ook hier geldt dat dit exclusief de voorbereidende fase en eventueel bezwaar en beroep is. Wanneer sprake is van een actualisatie van de vergunning moet het bevoegd gezag de vergunning binnen vier jaar actualiseren op BBT. In dit geval inclusief de voorbereidingsprocedure.

Een bedrijf moet binnen die 4 jaar aan de nieuwe BBT-conclusies voldoen. Het kan voorkomen dat het bedrijf een langere termijn dan 4 jaar nodig heeft om te voldoen. Ook dit is een afwijking die Nederland moet rapporteren aan de Europese Commissie. Het bevoegd gezag geeft een dergelijke afwijking daarom aan in de IPPC-database. In weken in de totale doorlooptijd maximaal 208 weken.

Bij het verlenen de (revisie)vergunning en bij actualisatie dient rekening gehouden te worden met normen en richtlijnen (zoals PGS) en toetsing aan BREFs. Een PGS-richtlijn is niet altijd BBT, maar kan dit wel zijn wanneer onderdeel van het Activiteitenbesluit, de Mor of als onderdeel van de vergunning. Het herzien van de normen, richtlijnen en BREFs gebeurt regelmatig¹³.

Sinds 2008 worden actualisaties en het beheer van de PGS uitgevoerd door de PGS-beheerorganisatie. De inhoud van de publicaties wordt bepaald in onderling overleg tussen bedrijfsleven en betrokken overheden. In 2015 is gestart met PGS Nieuwe Stijl. Vanaf dat moment is het Bestuurlijk Omgevingsberaad Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (BOb) opdrachtverlener. Er is een vaststellingsprocedure opgesteld voor PGS publicaties zonder vaste doorlooptijd. Dit omdat er grote verschillen zijn in complexiteit per PGS-richtlijn.

Een beschrijving van BREF neemt circa 2-3 jaar in beslag en in de RIE is vastgelegd dat binnen acht jaar een herziene BREF gereed moet zijn. In theorie zou een nieuw bedrijf dus een maximaal acht jaar oude techniek als BBT kunnen aanhouden en na herziening van een BREF nog vier jaar de tijd hebben te voldoen aan de nieuwe BBT.

Een bedrijf moet overigens altijd de BBT treffen. Uitgangspunt blijft dat met BBT het bedrijf kan voldoen aan de in de vergunning gestelde emissiegrenswaarden. Daarbij is BBT op zichzelf geen doel, maar een middel om aan de in de vergunning gestelde grenswaarden te kunnen voldoen.

¹² Welke procedure geldt, is te vinden in artikel 3.7 en 3.10 Wabo; in beginsel acht weken (reguliere procedure)

¹³ Zie actualisatie programma op <https://publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl/planning.html> voor een overzicht van de actualisatie van PGS.