

Aanscherping en vergroening van de regelgeving voor de industrie

Het Voorstel tot wijziging van de Richtlijn industriële emissies

M en R 2023/14



1. Inleiding

Al langere tijd was bekend dat de Europese Commissie de Richtlijn industriële emissies (RIE)² evalueert. De richtlijn is van toepassing op de meest milieubelastende industriële installaties en veehouderijen in de Europese Unie, zo'n 52.000 in totaal.³ In 2020 zijn de uitkomsten van deze evaluatie gedeeld. Daaruit blijkt dat zaken goed gaan, maar ook dat verbeteringen van de RIE nodig zijn gelet op de ambities die de EU heeft ten aanzien van klimaat en stoffen met name op het gebied van grondstoffenefficiëntie, circulaire economie, innovatie en CO₂-reductie.⁴ Op 5 april 2022 heeft de Commissie een voorstel gepubliceerd om de RIE te herzien, omdat zij van mening is dat verdere maatregelen inzake industriële emissies nodig zijn om de doelen van de Green Deal te behalen en de Europese ambities van 'Verontreiniging naar Nul' (hierna: **het Voorstel**).⁵ De nieuwe regels moeten bijdragen aan de transformatie naar een vervuilingvrije, concurrerende en klimaatneutrale Europese economie tegen 2050. In de toelichting staat dat het Voorstel bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstelling van een hoog niveau van milieubescherming in overeenstemming met het beginsel van duurzame ontwikkeling⁶ en op

het recht op leven, menselijke integriteit en gezondheidsbescherming.⁷ Kortom: een voor de praktijk belangrijke wijziging. Voor de decentrale overheden is de herziene richtlijn bijvoorbeeld relevant in het kader van de vergunningverlening. Voor bedrijven bevat het Voorstel daarnaast ook een aantal andere verplichtingen die moeten leiden tot (samengevat) vergroening van de industrie. Evenals de herziening en herschikking van de voormalige IPPC-richtlijn tot de RIE in 2010, zal deze verandering een flinke impact op de praktijk hebben.⁸ Het kabinet is overigens positief over het Voorstel, hoewel er volgens het kabinet nog wel wat onduidelijkheden zijn.⁹

In deze bijdrage beantwoorden wij de vraag of met het Voorstel de mogelijkheden om de doelen van de Green Deal te bereiken daadwerkelijk worden verbeterd. Ook gaan wij in op de mogelijke betekenis van het Voorstel voor de Nederlandse praktijk. In het bijzonder gelet op strikter vergunnen (par. 2) en de transitie naar een groenere industrie (par. 3). De 'mogelijke' betekenis omdat het nog een voorstel is dat aan verandering onderhevig is en de definitieve versie van de richtlijn uiteindelijk moet worden omgezet in de Nederlandse regelgeving. Deze bijdrage beoogt geen alomvattende bespreking te zijn van het gehele Voorstel.¹⁰ Wij gaan op een aantal belangrijke onderdelen in. Naast strikter vergunnen en de transitie naar een groenere industrie bespreken wij een aantal verschillende onderwerpen, zoals de meldplicht bij niet naleving en de uitbreiding van het toepassingsgebied voor veehouderijen (par. 4). Wij sluiten deze bijdrage af met een conclusie (par. 5). Wij vragen ons daarin af of de doelen van het Voorstel uiteindelijk worden bereikt, omdat bepalingen die als aanscherping en vergroening zijn bedoeld – mogelijk bewust – niet heel strikt zijn verwoord dan wel ruimte laten. Wij raden het kabinet aan om op een aantal punten om verduidelijking te vragen.

2. Scherpere en effectievere vergunningverlening

2.1 Inleiding

Kern van de Richtlijn industriële emissies is dat het niveau van milieubescherming in de vergunningvoorschriften

1 Marlon Boeve is hoogleraar Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en universitair docent omgevingsrecht bij het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Universiteit Utrecht. Valérie van 't Lam is advocaat bij Stibbe en geassocieerd medewerker bij het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Universiteit Utrecht.

2 Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging). Wij hanteren hier de afkorting 'RIE', in de praktijk wordt ook wel de afkorting 'IED' gehanteerd (afkomstig van de Engelstalige benaming Industrial Emissions Directive).

3 Deze installaties zijn verantwoordelijk voor ca. 20% van de totale verontreinigende EU-emissies naar lucht en water en voor ca. 40% van de broeikasgasemissies, aldus de toelichting bij het Voorstel tot wijziging van de RIE, COM(2022) 156 final, p. 3.

4 Commission Staff Working Document, Evaluation of the Industrial Emissions Directive (IED), Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) SWD/2020/0181 final.

5 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) en Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen, COM(2022) 156 final.

6 Zoals vervat in art. 37 Handvest Grondrechten EU.

7 Zoals neergelegd in art. 2, 3 en 35 Handvest Grondrechten EU.

8 Zie over de wijziging van IPPC naar IED: L. Smorenburg-van Middelkoop & R. Uylenburg (red.), *De beste beschikbare technieken van IPPC naar IED. Ontwikkeling, toepassing en toetsing van BBT. Inleidingen op en verslag van een studiedag georganiseerd door het Amsterdam Centre for Environmental Law and Sustainability van de Universiteit van Amsterdam op 15 december 2011*, Groningen: Europa Law Publishing 2012.

9 Fiche van de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, Herziening Richtlijn Industriële Emissies en de Richtlijn Storten van Afvalstoffen, *Kamerstukken II 2021/22*, 22 112, nr. 3416.

10 Zo gaan wij onder meer niet in op de wijzigingen ten aanzien van indirecte lozingen (art. 15 lid 1 Voorstel).

wordt bepaald door de toepassing van de 'beste beschikbare technieken' (BBT) in de betrokken installaties. Daarbij worden geen concrete technieken voorgeschreven, maar doelvoorschriften in de vorm van emissiegrenswaarden die gebaseerd zijn op de toepassing van de beste beschikbare technieken. Dit biedt de betrokken bedrijven flexibiliteit bij de keuze voor (gelijkwaardige) technieken. Kort gezegd, gaat het om de meest doeltreffende technieken die technisch en economisch haalbaar zijn,¹¹ die redelijkerwijs te verkrijgen zijn en die kunnen worden toegepast om een hoog niveau van bescherming van het milieu te bereiken.¹² Voor het bepalen van de BBT is voorzien in een uitwisseling van informatie op Europees niveau tussen de lidstaten, de betrokken bedrijfstakken en NGO's (het 'Sevilla-proces'), uitmondend in zogenoemde BREF-documenten.¹³ Deze documenten beschrijven welke technieken voor de betrokken sector als BBT worden aangemerkt. Belangrijke elementen uit de BREF-documenten worden opgenomen in de 'BBT-conclusies', waaronder de met de BBT geassocieerde emissieniveaus (ook: BBT-GEN) die de bandbreedte aangeven waarop de emissiegrenswaarden worden gebaseerd. Deze BBT-conclusies vormen het uitgangspunt van de vergunningverlening.¹⁴

Ondanks dat het begrip 'beste beschikbare technieken' al in 1996 door de IPPC-richtlijn is geïntroduceerd en de toepassing daarvan inmiddels volledig is ingeburgerd, zijn er nog steeds vraag- en discussiepunten. Het Voorstel beoogt op enkele belangrijke punten een verduidelijking en/of aanscherping te brengen om een effectieve vergunningverlening te bevorderen. Dit betreft de vraag op welk niveau van de bandbreedte de emissiegrenswaarden moeten worden gebaseerd (par. 2.2), de derogatiemogelijkheid bij buitensporige kosten (par. 2.3) en de relatie tussen de vergunningvoorschriften en milieukwaliteitsnormen (par. 2.4).

2.2 *Striktere emissiegrenswaarden; welk punt op de bandbreedte?*

De in de BBT-conclusies beschreven emissieniveaus die samenhangen met BBT geven vaak een 'prestatierange' aan die de milieuprestaties van een pakket BBT's weergeven. Binnen een bandbreedte van emissieniveaus kan dan worden gekozen uit een niveau dat een meer of minder vergaand beschermingsniveau biedt. Daarmee wordt onder meer rekening gehouden met het feit dat een specifieke BBT

verschillend kan uitpakken bij verschillende typen installaties en dat de emissieniveaus van een BBT niet altijd exact zijn te bepalen.¹⁵ Een heikel punt bij het vertalen van deze emissieniveaus naar emissiegrenswaarden in de vergunning is de vraag welk punt van de bandbreedte als uitgangspunt moet of mag worden genomen. De huidige RIE geeft hierover geen uitsluitel. Uit de evaluatie van de RIE blijkt dat op Europees niveau tussen de 75% en 85% van alle emissiegrenswaarden in vergunningen zijn vastgesteld op basis van het minst strenge einde van de bandbreedte.¹⁶ De Commissie uit de zorg dat hiermee het bereiken van een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu in gevaar wordt gebracht; 'een dergelijke praktijk ontmoedigt voortrekkers om effectievere technieken toe te passen en belemmert de totstandkoming van gelijke concurrentievoorwaarden op een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu.'¹⁷

In Nederland is het vraagstuk op welk niveau van de bandbreedte moet worden vergund recent bediscussieerd in het kader van het Schone Lucht Akkoord (SLA). Dit akkoord tussen Rijk, provincies en een groot aantal gemeenten heeft tot doel de luchtkwaliteit in Nederland te verbeteren en een gezondheidswinst te bereiken van minimaal 50% in 2030 ten opzichte van 2016.¹⁸ Partijen hebben daartoe afgesproken dat 'in nieuwe of geactualiseerde vergunningen die vanaf 2020 worden afgegeven, emissie-eisen staan die zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BREF-range liggen (zo weinig mogelijk uitstoot)'.¹⁹ Zoals gezegd, geeft de huidige RIE geen uitsluitel over de vraag welke kant (onder, boven) van de prestatierange als uitgangspunt moet worden genomen bij de vergunningverlening. Ook de nationale wet- en regelgeving kent geen expliciete bepalingen op dit punt.²⁰ Wel biedt art. 14 lid 4 RIE de mogelijkheid om strengere vergunningvoorwaarden te stellen dan die haalbaar zijn door gebruik te maken van de BBT als beschreven

11 Uit jurisprudentie volgt dat de economische haalbaarheid van een techniek moet worden gerelateerd aan de bedrijfstak waartoe de installatie behoort (de individuele en economische mogelijkheden van de exploitant mogen daarbij derhalve geen rol spelen), zie o.m. ABRvS 5 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG3421.

12 Zie voor de volledige definitie van BBT art. 3 RIE, art. 1.1 lid 1 Wabo en bijlage bij art. 1.1 Ow, onderdeel A.

13 BREF staat voor 'Best Available Techniques Reference Document', in Nederland ook wel aangeduid als BBT-referentiedocument.

14 Art. 14 lid 3 RIE formuleert het als volgt: 'de BBT-conclusies vormen de referentie voor de vaststelling van de vergunningsvoorwaarden'. In het nationale recht is dit omgezet in art. 5.4 lid 1 Bor waarin is bepaald dat het bevoegd gezag bij de bepaling van BBT 'rekening moet houden' met de BBT-conclusies (en met Nederlandse BBT-informatiedocumenten). Onder de Omgevingswet is een gelijklopende bepaling opgenomen in art. 8.10 Bkl.

15 Zie o.a. preambule, overweging 15 Voorstel. Zie hierover bijv. ook H.G. Sevenster & A.J. Kuipers, 'BBT in vogelvlucht', in: L. Smorenburg-van Middelkoop & R. Uylenburg (red.), *De beste beschikbare technieken van IPPC naar IED. Ontwikkeling, toepassing en toetsing van BBT. Inleidingen op en verslag van een studiedag georganiseerd door het Amsterdam Centre for Environmental Law and Sustainability van de Universiteit van Amsterdam op 15 december 2011*, Groningen: Europa Law Publishing 2012, p. 9-10.

16 Commission Staff Working Document, Evaluation of the Industrial Emissions Directive (IED), SWD(2020) 181 final, p. 50, en toelichting bij het Voorstel, p. 21 waar wordt opgemerkt dat het gevolg is 'dat de emissiereducties ondermaats zijn'.

17 Preambule, overweging 15 Voorstel.

18 Zie: schoneluchtakkoord.nl. De discussie is overigens niet nieuw, zie bijvoorbeeld al H.P. Nijhoff, 'Van alara naar BBT: Hoe is het gesteld met het beschermingsniveau?', *StAB* 2009/2, p. 9 en M.A. Robesin, H. Jager & J. Franssen, *Environmental Effects of the Proposal for the Directive on Industrial Emissions (IED). An evaluation from the perspective of Dutch experience with IPPC*, Stichting Natuur en Milieu, 2009, p. 29.

19 Zie het Schone Lucht Akkoord, p. 15, onder maatregelen nr. 1, o.a. beschikbaar via schoneluchtakkoord.nl. Art. 16 van het Schone Lucht Akkoord bepaalt overigens dat partijen overeenkomen dat de nakoming van afspraken van het SLA niet in rechte afdwingbaar is.

20 Ingevolge art. 5.5 lid 6 Bor moeten de vastgestelde emissiegrenswaarden waarborgen dat de emissies onder normale bedrijfsomstandigheden niet hoger zijn dan de BBT-range. Zie onder de Omgevingswet art. 8.27 Bkl.

in de BBT-conclusies.²¹ En is dit soms ook verplicht met het oog op het bepalen van milieukwaliteitsnormen (zie hierna par. 2.4). Ook kunnen in specifieke gevallen minder strenge emissiegrenswaarden worden gesteld (art. 15 lid 4 RIE, zie hierover par. 2.3). Ook uit jurisprudentie volgt niet dat het bevoegd gezag verplicht is tot vergunnen aan de strengste kant van de prestatierange.²² De Afdeling bestuursrecht-spraak hanteert voornamelijk de lijn dat het bevoegd gezag een bepaalde beoordelingsvrijheid toekomt en dat het, kort gezegd, om te voldoen aan BBT voldoende is als de emissiegrenswaarde binnen de bandbreedte valt.²³ Ook oordeelde de Afdeling dat uit de eis van BBT niet volgt dat alle mogelijke maatregelen moeten worden getroffen die bijdragen aan de reductie van de emissie.²⁴

In de literatuur is dan ook bediscussieerd of de SLA-afspraken, waarbij in beginsel zo dicht mogelijk bij de onderkant van de prestatierange wordt vergund, in lijn zijn met de eisen van de huidige RIE, de nationale wet- en regelgeving en jurisprudentie. Collignon & Ypinga brengen onder meer naar voren dat noch uit de wetgeving noch uit de jurisprudentie de plicht volgt om aan de onderkant van de BBT-range te vergunnen. Ook wijzen zij erop dat de RIE ook ziet op het borgen van een (Europees) 'level playing field'. Dit gelijke speelveld wordt gewaarborgd door toepassing van BBT (inclusief range). Borgers & Molendijk brengen naar voren dat niet de focus op BBT en een 'level playing field' moet liggen, maar juist op het uitgangspunt van de bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en bescherming van de gezondheid. Scherper vergunnen past daar volgens hen bij.²⁵

Het Voorstel tot wijziging van de RIE lijkt de discussie te beslechten. Een nieuw art. 15 lid 3 bepaalt: 'De bevoegde autoriteit stelt de strengst mogelijke emissiegrenswaarden vast, die overeenstemmen met de laagste emissies die door toepassing van de BBT's in de installatie kunnen worden bereikt, en die ervoor zorgen dat de emissies onder normale bedrijfsomstandigheden niet hoger zijn dan de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus (BBT-GEN's) zoals vastgesteld in de in art. 13 lid 5 bedoelde besluiten over BBT-conclusies' (cursief auteurs).

De beoordelingsvrijheid van het bevoegd gezag wordt dus beperkt en in beginsel moet op het strengst mogelijke punt van de bandbreedte worden vergund. De exploitant speelt hierbij echter een cruciale rol zo volgt uit het vervolg van het nieuwe art. 15 lid 3: 'de emissiegrenswaarden worden gebaseerd op een beoordeling door de exploitant waarin wordt nagegaan of het haalbaar is aan de strengste grens van de BBT-GEN-bandbreedte te voldoen en waarin de beste prestaties worden aangetoond die de installatie kan behalen door de BBT's toe te passen zoals beschreven in de BBT-conclusies'. In de toelichting bij het Voorstel wordt deze wijziging van art. 15 als volgt toegelicht: 'Daarom moeten de bevoegde autoriteiten de emissiegrenswaarden vaststellen op het laagste niveau van de relevante BBT-GEN-bandbreedte, tenzij de exploitant aantoont dat het met de toepassing van BBT's zoals beschreven in de BBT-conclusies alleen mogelijk is aan minder strenge emissiegrenswaarden te voldoen.'²⁶ Er kunnen (of moeten?, zie hierna) derhalve minder strenge emissiegrenswaarden worden gesteld indien de exploitant aantoont dat het strengste niveau van de bandbreedte niet haalbaar is. Daarbij is ook van belang dat er een integrale beoordeling plaatsvindt waarbij ondanks toepassing van BBT mogelijk niet alle emissies (naar lucht, water, etc.) aan de strengste kant van de BBT-GEN range kunnen voldoen.

Deze nieuwe bepaling roept in ieder geval drie vragen op. Ten eerste is de vraag welke haalbaarheidscriteria de exploitant zal moeten of kunnen hanteren. Een handvat zouden bijvoorbeeld de criteria voor het vaststellen van BBT van bijlage III bij de richtlijn kunnen bieden. Hier worden criteria genoemd als 'de aard, de effecten en de omvang van de betrokken emissies' en 'de vooruitgang van de techniek en de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis'. De richtlijn biedt echter geen verdere criteria, toelichting of houvast. Dat is onzes inziens een gemis en zal naar verwachting in de praktijk tot discussie kunnen leiden bij de beoordeling van de vergunningaanvraag. Ten tweede is de vraag wat het gevolg is van het aantonen door de exploitant van de niet-haalbaarheid van de strengste BBT-GEN. Op grond van bestaande jurisprudentie zou onzes inziens het bevoegd gezag in de vergunning die niet-haalbare norm niet mogen opnemen, omdat dan ofwel de vergunning impliciet wordt geweigerd ofwel een andere inrichting wordt vergund.²⁷ Er zal een norm moeten worden opgenomen die met de aangevraagde installatie wel (net) haalbaar is. De haalbaarheid zal evenwel een (nog) groter discussiepunt kunnen worden, waarbij het bevoegd gezag met tegenonderzoeken kan komen en in de rechtspraak wellicht een (nog) groter beroep op de StAB zal moeten worden gedaan voor een onafhankelijke toets van de onderbouwing van de haalbaarheid. Met het oog op de doelstelling van het Voorstel van het bereiken van de doelen van de Green Deal en 'Net Zero Emissions' zal een ruimhartig gebruik van het maken van een uitzondering op het uitgangspunt dat de emissiegrenswaarden

21 In de Wabo is in art. 2.14 lid 1 onder c sub 1 bepaald dat 'ten minste' de BBT worden toegepast, waarmee ruimte wordt geboden onder omstandigheden emissiegrenswaarden voor te schrijven die verder gaan dan de toepassing van BBT. Onder de Omgevingswet is aangesloten bij de letterlijke tekst van de richtlijn, zie art. 8.30 Bkl.

22 Wel blijkt uit jurisprudentie dat 'locatiespecifieke omstandigheden kunnen vergen dat in het belang van de bescherming van het milieu verdergaande technieken dan de in aanmerking komende BBT worden toegepast', zie o.a. ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3940.

23 Zie o.a. ABRvS 23 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9234, ABRvS 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9479, ABRvS 28 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG3360.

24 O.a. ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4177. Vgl. ook ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2178.

25 Zie H.C. Borgers & R. Molendijk, 'De lucht geklaard... Aan de slag met resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies om 50% reductie te bereiken in 2030', en A. Collignon & J.H.N. Ypinga, 'Het Schone Lucht Akkoord en strenge emissiegrenswaarden: een juridische kloof tussen ambitie en realisatie', TO 2021/4, inclusief reacties op elkaar.

26 Toelichting bij het Voorstel, p. 21.

27 O.a. ABRvS 23 januari 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF3188 (r.o. 2.5) en Rb. Den Haag 28 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7464 (r.o. 6.8).

worden gebaseerd op de strengste kant van de range, niet de bedoeling zijn. De beoogde aanscherping wordt dan anders immers een lege huls.

Ten derde is de vraag welke bandbreedte de BBT-conclusies eigenlijk bieden ten aanzien emissieniveaus. Dit is niet altijd direct duidelijk vooral omdat niet alle BBT-conclusies een emissierange hebben omdat zij soms meer kwalitatieve BBT's zijn. Deze vraag speelt ook onder de huidige RIE, maar wordt urgenter indien, zoals voorgesteld, op het strengst mogelijke punt van de prestatierange moet worden vergund.

Voor de Nederlandse praktijk betekent het Voorstel dat het uitgangspunt van het Schone Lucht Akkoord wordt ondersteund en er voor nieuwe installaties of vergunningplichtige wijzigingen van bestaande installaties in beginsel op het strengste niveau van de emissierange zal moeten worden vergund. Daarnaast zal ook bij de actualisering van bestaande omgevingsvergunningen milieu aan dit uitgangspunt moeten worden voldaan. Uit de RIE en de Wabo volgt immers dat bestaande vergunningen regelmatig moeten worden getoetst en zo nodig, geactualiseerd gelet op de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu (zie art. 21 RIE en art. 2.30 lid 1 jo. art. 2.31 lid 1 onder b Wabo).²⁸ Daaronder valt in ieder geval de vaststelling van nieuwe of herziene BBT-conclusies. Binnen vier jaar na publicatie van de relevante BBT-conclusie moeten alle vergunningvoorschriften van betrokken installaties worden getoetst en indien noodzakelijk geactualiseerd (art. 5.10 Bor).²⁹ Het strengste punt op de BBT-bandbreedte is dan het uitgangspunt van de toetsing, tenzij de exploitant de onhaalbaarheid aantoont. Daarbij mogen vanwege art. 2.31a Wabo ook voorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden die strekken tot de toepassing van andere technieken dan aangevraagd. Met andere woorden: de grondslag van de aanvraag mag bij toepassing van art. 2.31 lid 1 onder b Wabo worden verlaten. Of dit op korte termijn een actualiseringsslag van bestaande vergunningen betekent, valt te betwijfelen. Het streven is dat BBT-conclusies iedere acht jaar worden herzien.³⁰ De praktijk is echter anders en de herziening en vaststelling van de BBT-conclusies en onderliggende BREF-documenten neemt een lange tijd in beslag.³¹ Dat is overigens ook een kritiekpunt vanwege de transitie naar een groenere industrie (zie par. 3.2).

2.3 Verduidelijking derogatiemogelijkheid bij buitensporige kosten

Onder voorwaarden biedt de huidige RIE de mogelijkheid om in specifieke gevallen minder strenge emissiegrenswaarden vast te stellen. Daarbij gaat het om de situatie waarin het

'halen van de emissieniveaus die samenhangen met de BBT zoals beschreven in de BBT-conclusies leidt tot buitensporige kosten in verhouding tot de milieugevolgen' (art. 15 lid 4). Dit mag alleen indien deze buitensporige kosten het gevolg zijn van de geografische ligging van de installatie, de plaatselijke milieuomstandigheden of de technische kenmerken van de installatie. In Nederland is deze bepaling omgezet in art. 5.5 lid 7 Bor. Uit de evaluatie van de RIE blijkt dat door de lidstaten van deze derogatiemogelijkheid beperkt gebruik wordt gemaakt. Volgens het rapport is er echter 'limited understanding of the variability of approaches across the EU and insufficient knowledge as whether all derogations are fully justified'.³² Het Voorstel beoogt de afwijkingen te verduidelijken en beter af te bakenen. Hiertoe is aan de RIE een bijlage II toegevoegd waarin beginselen zijn opgenomen die in acht moeten worden genomen bij het toestaan van een afwijking. Deze beginselen zien op zowel de kosten en de milieuvordelen als op de onevenredigheid van de kosten ten opzichte van de milieuvordelen. Verder zal het bevoegd gezag om de vier jaar moeten beoordelen of de afwijking nog gerechtvaardigd is en zal de Commissie een uitvoeringshandeling vaststellen om een standaardmethode vast te stellen voor de kosten- en baten-analyse (art. 15 lid 4 nieuw). Voor de Nederlandse praktijk kan deze verduidelijking behulpzaam zijn, hoewel het gebruik van deze derogatiemogelijkheid zeer beperkt lijkt te zijn. Volgens de Staatssecretaris van IenW hebben er, voor zover bekend, in Nederland twee bedrijven een derogatie op basis van art. 15 lid 4 RIE.³³

2.4 Relatie vergunningvoorschriften en milieukwaliteitsnormen

Een onderdeel van het Voorstel dat meer relevantie heeft voor de Nederlandse praktijk is de verduidelijking van het huidige art. 18 RIE. Deze bepaling voorziet in een, op het oog, strikte relatie tussen de vergunningvoorschriften en (Europese) milieukwaliteitsnormen, zoals de normen voor luchtkwaliteit en waterkwaliteit. Indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die door toepassing van de BBT haalbaar zijn, moeten in de vergunning extra voorwaarden worden gesteld, zo bepaalt het huidige art. 18 RIE. Daaraan is echter toegevoegd: 'onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen'. Uit deze laatste zinsnede volgt dat er wel een afweging nodig is als een betrokken installatie niet de enige bron is die bijdraagt aan een overschrijding van de betreffende milieukwaliteitsnorm. Het bevoegd gezag zal moeten bepalen welke bronnen de lasten moeten dragen om tot naleving van een milieukwaliteitsnorm te komen. Een voorbeeld hiervan is de afweging zoals die is gemaakt in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, waarbij de negatieve effecten van in het

28 Zie onder de Omgevingswet: art. 5.38 jo. art. 5.39 Ow jo. art. 8.98 jo. art. 8.99 Bkl.

29 Art. 21 lid 3 RIE. Onder de Omgevingswet is deze verplichting opgenomen in art. 5.38 Ow.

30 Preambule, overweging 13 RIE.

31 Zie voor een overzicht van BREF-documenten en publicatiedatum: <https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference>. Een groot aantal documenten stamt nog van (ruim) voor 2015.

32 Commission Staff Working Document, Evaluation of the Industrial Emissions Directive (IED), SWD(2020) 181 final, p. 51.

33 Beantwoording vragen BNC-Fiche Nederland: Herziening Richtlijn Industriële Emissies en de Richtlijn Storten van Afvalstoffen, Kamerstukken II 2021/22, 22 112, nr. 3416, p. 11.

programma opgenomen ontwikkelingen en activiteiten als het ware werden weggestreept tegen de positieve effecten van lokale maar ook nationale maatregelen om zo de milieukwaliteitsnorm te bereiken.

Het Voorstel vervangt art. 18 door de volgende bepaling: 'Indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, moeten in de vergunning extra maatregelen worden opgenomen met het oog op de vermindering van de specifieke bijdrage van de installatie tot de verontreiniging die in het betrokken gebied optreedt.' (cursief auteurs). Bij overschrijding van een milieukwaliteitsnorm lijkt deze bepaling minder ruimte voor afweging te bieden dan de huidige tekst van art. 18, met name gelet op de zinsnede 'met het oog op de vermindering van de specifieke bijdrage van de installatie'. Dit lijkt een accentverschuiving. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat iedere individuele installatie een bijdrage moet leveren aan het beperken of voorkomen van de overschrijding van de milieukwaliteitsnorm en aan de vergunning dientengevolge strengere voorwaarden moeten worden verbonden dan uit de toepassing van de BBT volgt. De bijdrage mag dus niet (alleen) van andere maatregelen komen. Dit is ook van belang voor bestaande vergunningen. Op grond van art. 21 lid 5 onder c RIE moeten de vergunningvoorwaarden worden getoetst en zo nodig bijgewerkt '(...) indien aan een nieuwe of herziene milieukwaliteitsnorm overeenkomstig artikel 18 moet worden voldaan'. Het Voorstel vervangt deze bepaling door de volgende: 'indien aan een milieukwaliteitsnorm als bedoeld in artikel 18 moet worden voldaan, ook in het geval van een nieuwe of herziene kwaliteitsnorm of wanneer de toestand van het ontvangende milieu een herziening van de vergunning vereist om te voldoen aan plannen en programma's die zijn vastgesteld in het kader van Uniewetgeving.' Dit betekent dat de actualiseringsverplichting niet alleen expliciet geldt bij een nieuwe of herziene milieukwaliteitsnorm, maar ook bij overschrijding van een bestaande milieukwaliteitsnorm of om te voldoen aan plannen of programma's (bijvoorbeeld voor de water- of luchtkwaliteit). De verplichting tot het stellen van strengere voorschriften voor iedere individuele installatie die uit het herziene art. 18 jo. art. 21 lid 5 lijkt te volgen, kan daarmee voor de Nederlandse praktijk gevolgen hebben, daarbij denkend aan zowel het 'waterkwaliteitsdossier' als de luchtkwaliteit. Op dit laatste terrein staan aanscherpingen op stapel. Op 26 oktober 2022 is een voorstel voor herziening van de Richtlijn luchtkwaliteit gepubliceerd waarin strengere grenswaarden voor luchtverontreinigende stoffen zijn opgenomen.³⁴

3. Transitie naar een groenere industrie (schoner, circulair en klimaatneutraal)

3.1 Inleiding

Zowel uit berichtgeving van de Commissie als uit literatuur blijkt dat de RIE slechts een beperkte bijdrage heeft geleverd

aan de transitie naar een circulaire economie (efficiënt gebruik van hulpbronnen) en de vermindering van de uitstoot van verontreinigende stoffen in water.³⁵ Wat betreft de transitie naar een circulaire economie is dit niet verbazend, want dat was immers niet expliciet het doel destijds. Voorschriften over hergebruik of het verminderen van de inzet van grondstoffen zijn slechts beperkt opgenomen in de BREF-documenten.³⁶ Het Voorstel heeft daarentegen naast het hiervoor behandelde 'strikt vergunnen' tot doel:

- de invoering van innovatieve technologieën en technieken tijdens de lopende industriële transformatie te bevorderen door de BBT-referentiedocumenten (BREF's) onverwijld te herzien wanneer blijkt dat er beter presterende innovatieve technieken beschikbaar worden, en ervoor te zorgen dat vergunningen de koplopers ondersteunen;
- de transitie naar het gebruik van veiliger en minder giftige chemische stoffen, een efficiënter gebruik van hulpbronnen (energie, water en afvalpreventie) en meer circulariteit te ondersteunen.³⁷

Het Voorstel bevat daarvoor onder andere een nieuw hoofdstuk 'Innovatie stimuleren' (hoofdstuk II bis). Daarin is onder meer geregeld dat voorlopers enige vrijheid hebben om nieuwe technieken te testen (art. 27, 27 ter, 27 quater), er een innovatiecentrum voor industriële transformatie en emissies (INCITE) wordt opgericht (par. 3.2) en exploitanten vóór 2030 zogenaamde 'transformatieplannen' moeten opstellen (par. 3.3). Bedrijven krijgen bovendien meer verslagleggingsverplichtingen opgelegd die transparant moeten zijn voor de buitenwereld (par. 3.4). Ook andere onderdelen van het Voorstel zijn gericht op de transitie naar een groenere en efficiënte economie en innovatie. Zoals de uitbreiding van de beginselen met meer circulaire aspecten (par. 3.5).

3.2 Innovatiecentrum voor industriële transformatie (INCITE)

De Commissie moet een innovatiecentrum oprichten en exploiteren voor industriële transformatie en emissies (hierna: het **Centrum** of **INCITE**³⁸). Uit welke personen het Centrum bestaat, zegt het Voorstel niet. Het Centrum wordt in elk geval bijgestaan door vertegenwoordigers van de lidstaten, relevante overheidsinstellingen, relevante onderzoeksinstituten, onderzoeks- en technologie-organisaties, vertegenwoordigers van de betrokken bedrijfstakken, aanbieders van technologie, niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en de

³⁴ COM(2022) 542 final.

³⁵ Commission Staff Working Document, Evaluation of the Industrial Emissions Directive (IED), Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) [SWD(2020) 182 final], o.m. p. 69. Eveneens de preambule van het Voorstel. Zie eveneens: Ch.W. Backes, *Law for a Circular Economy*, Utrecht 2017, p. 33-34.

³⁶ Zie ook: Ch.W. Backes, 'Faciliteert het omgevingsrecht innovaties op weg naar een circulaire economie?', in: Ch.W. Backes e.a., *Met recht naar een circulaire economie*, VMR 2017-1, p. 167-184.

³⁷ Preambule van het Voorstel.

³⁸ Innovatiecentrum voor industriële transformatie en emissies.

Commissie.³⁹ Het Centrum verzamelt en analyseert informatie over innoverende technieken, daaronder vallen ook technieken in opkomst die relevant zijn voor activiteiten die vallen binnen het toepassingsgebied van de RIE. Daarnaast karakteriseert het Centrum het ontwikkelingsniveau en de milieuprestaties van die technieken. De bedoeling is dat het Centrum de industrie ondersteunt met innovatie. Een belangrijke voorwaarde is onzes inziens dat er voldoende deskundigheid zal zijn ten aanzien van de verschillende technieken van de bedrijven, zodat dit doel inderdaad wordt bereikt.

Bij het opstellen van BBT-referentie documenten (ook: BREF's) moet de Commissie met de bevindingen van het Centrum 'rekening houden' (art. 27 bis). Waarom is gekozen voor 'rekening houden met' zonder voor te schrijven dat die technieken bijvoorbeeld onderdeel zullen gaan uitmaken van BBT-documenten? Wij vinden dit een zachte formulering. Niettemin denken wij dat het wel een stimulans kan zijn voor innovatie. De definitie van BBT-conclusies is gewijzigd en daarin is nu ook opgenomen dat de BBT-conclusie 'de met de beste beschikbare technieken geassocieerde milieuprestatieniveaus' bevat (art. 3 onder 12). Daaronder wordt verstaan: 'het bereik van milieuprestatieniveaus, met uitzondering van emissieniveaus, die onder normale bedrijfsomstandigheden worden verkregen door gebruik te maken van een BBT of een combinatie van BBT's' (art. 3 onder 13 bis). De 'met de technieken in opkomst geassocieerde milieuprestatieniveaus' worden vervolgens gedefinieerd als: 'het bereik van milieuprestatieniveaus, met uitzondering van emissieniveaus, die onder normale bedrijfsomstandigheden worden verkregen door gebruik te maken van een techniek in opkomst of een combinatie van dergelijke technieken' (art. 3 onder 51). Opvallend is dat 'met de technieken in opkomst geassocieerde milieuprestatieniveaus' verder nergens in het Voorstel terugkomt en dat 'milieuprestatieniveau' niet separaat is gedefinieerd. Wat wordt daaronder verstaan? Het is blijkbaar wat anders dan een emissieniveau (zie art. 3 onder 51). Uit onder andere overweging 16 van de preambule en de definitie van 'benchmarks' in art. 3 onder 53 lijkt te kunnen worden afgeleid dat het o.m. gaat om het verbruik en de hulpbronnefficiëntie van een installatie, maar helemaal zeker is dat niet. Op "deze punten" zou verduidelijking van het Voorstel behulpzaam zijn.

Of de bevindingen van het INCITE snel tot gevolgen leiden in de praktijk, betwijfelen wij vooralsnog. De ervaring is dat de totstandkoming van de BBT-referentiedocumenten 8-12 jaar kan bedragen. Volgens de Commissie is deze tijd nodig voor een zorgvuldig proces als dit. Wij vinden het terecht dat het kabinet erop zal aandringen dat deze periode korter wordt met behoud van zorgvuldigheid.⁴⁰ Er zijn momenteel daarnaast nog veel 'oude' BBT-documenten, zoals hiervoor ook benoemd. Zo zijn er bijvoorbeeld meer dan tien

BBT-documenten vóór 2010 vastgesteld. Die documenten zullen moeten 'verjongen', want wij kunnen ons (als jurist) niet goed voorstellen dat zulke oude documenten innovatieve technieken bevatten.⁴¹

3.3 Transformatieplannen

De lidstaten moeten eisen dat de exploitant uiterlijk op 30 juni 2030 in zijn milieubeheersysteem (ex art. 14 bis Voorstel, zie hierna par. 3.4) een 'transformatieplan' opneemt voor bepaalde met name genoemde installaties. Het gaat in eerste instantie om energie-intensieve installaties, zoals energie-industrieën en de productie en verwerking van metalen (art. 27 quinquies lid 1).⁴² Voor andere activiteiten die niet in lid 1 zijn genoemd, zoals afvalbeheer, geldt een ander moment, namelijk als na 1 januari 2030 een besluit over een BBT-conclusie wordt bekendgemaakt en de vergunning moet worden aangepast (art. 27 quinquies lid 2). Wij zien niet toegelicht waarom dit onderscheid is gemaakt.

Het transformatieplan bevat informatie over de 'manier waarop de installatie in de periode 2030-2050 zal worden getransformeerd om bij te dragen tot de totstandkoming van een duurzame, schone, circulaire en klimaatneutrale economie tegen 2050' (onderstreping auteurs).⁴³ De richtlijn specificiert verder niet wat het doel van deze plannen precies moet zijn. Ook de toelichting bij het Voorstel geeft 'slechts aan' dat transformatieplannen bijdragen aan de verwezenlijking van de EU-doelstellingen inzake een schone, circulaire en klimaatneutrale economie. Ook is de vraag hoe dit tijdspad zich verhoudt tot het doel van het kabinet van 50% minder gebruik van primaire grondstoffen.⁴⁴ Er wordt een format opgesteld door de Commissie (art. 27 quinquies lid 4). Dat format is nu zodoende nog niet bekend en evenmin is op dit moment bekend wat een transformatieplan moet bevatten. Voor de praktijk is dat format relevant, want dan is duidelijk wat het transformatieplan moet bevatten. Wij vinden het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid niet goed dat het format er nog niet is. Wij menen dat dit format ten minste bekend moet zijn zodra de RIE in werking treedt. Stel dat bedrijven nu nog niet weten op welke wijze de installatie precies wordt getransformeerd, omdat technieken worden getest of er nu nog niet zijn. Volstaat het dan om in het transformatieplan het plan van aanpak te beschrijven? De tekst van art. 27 quinquies lijkt hier niet aan in de weg te staan, aangezien de manier moet worden beschreven waarop de installatie bijdraagt aan de totstandkoming van een duurzame, schone, circulaire en klimaatneutrale economie tegen 2050. Het is echter afwachten tot de Europese Commissie het format heeft opgesteld voordat de vraag goed

³⁹ Art. 27 bis lid 3 Voorstel.

⁴⁰ BNC-fiche Nederland, Herziening Richtlijn Industriële Emissies en de Richtlijn Storten van Afvalstoffen, *Kamerstukken II 2021/22*, 22 112, nr. 3416, p. 6.

⁴¹ Zie <https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference>.

⁴² In dit artikelid zijn genoemd de installaties die activiteiten uitvoeren als bedoeld in de punten 1, 2, 3, 4, 6.1 onder a) en b) van bijlage I.

⁴³ Art. 27 quinquies lid 1. Vgl. in dit verband de in de Franse Code de l'Environnement opgenomen verplichting voor producenten om vijfjaarlijks een preventie- en ecodesignplan op te stellen, zie hierover Ch.W. Backes & M.N. Boeve, 'Envisioning the Future of the Circular Economy: A Legal Perspective', *Environmental Policy and Law* 2022, 52(3-4), p. 253-263.

⁴⁴ Rijksbrede programma Nederland Circulair in 2050.

kan worden beantwoord. De door de exploitanten voor het milieubeheersysteem ingeschakelde auditororganisatie moet nagaan of de transformatieplannen de minimuminformatie bevatten zoals opgenomen in het format (art. 27 quinques lid 1 en 2). Daarnaast moeten de exploitanten de transformatieplannen openbaar maken (art. 27 quinques lid 1, 2 en 3).

Wij zien in het algemeen meer verslagleggingseisen verschijnen op diverse rechtsgebieden, zoals financieel recht (CSDD) en ondernemingsrecht (iMVO) (zie hierna). Wij kunnen ons voorstellen dat dat voor bedrijven alles bij elkaar leidt tot een grote opgave aan verslaglegging en mogelijk ook dubbelingen. Volgens de preambule zullen de transformatieplannen een *aanvulling* vormen op de eisen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen (iMVO) krachtens Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en de Raad⁴⁵ omdat de transformatieplannen zien op uitvoering op installatieniveau.⁴⁶

Wat nu als een transformatieplan niet wordt nageleefd, kan daar dan tegen worden opgetreden of kan het bedrijf daar dan op worden aangesproken? Het Voorstel lijkt daartoe geen basis te bieden. Volgens de Commissie blijven de transformatieplannen indicatieve documenten die onder de verantwoordelijkheid van de exploitanten worden opgesteld.⁴⁷ De lidstaten kunnen de naleving van die plannen in hun nationale recht verplicht stellen en aldus handhaven.⁴⁸ Wij kunnen ons ook voorstellen dat die plannen in bijvoorbeeld civiele procedures een rol kunnen spelen omdat zij mogelijk nuttige informatie voor anderen dan de exploitant bevatten.

3.4 *Transparantie, verslaglegging*

Vrijwel alle bedrijven die onder de RIE vallen, moeten gedurende het jaar emissies (boven een bepaalde drempel) en afval registreren op grond van de Europese Verordening PRTR⁴⁹ en hoofdstuk 12 Wm. De E-PRTR-verordening wordt ook herzien en die herziening loopt parallel met die van de RIE.⁵⁰ De Commissie wil de regels voor het Europees register (E-PRTR) van uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen herzien. Het register houdt de uitstoot

van verontreinigende stoffen door industriële installaties bij in Europa. De Commissie wil dit register omvormen tot een EU-portaal voor industriële emissies, om zo de publieke toegang tot milieugegevens te verbeteren en bij te dragen aan de doelstellingen van de Green Deal. Gegevens over uitstoot en overbrengingen moeten worden gerapporteerd als jaarlijkse totalen van alle opzettelijke, accidentele, routinematige en niet-routinematige activiteiten. Art. 5 lid 1, en bijlage II bevatten drempelwaarden die aanleiding geven tot de rapportageverplichting. Wanneer deze drempelwaarden niet worden overschreden, moeten exploitanten uitdrukkelijk verklaren dat hun jaarlijkse uitstoot en/of overbrengingen van het terrein naar elders onder die drempelwaarden lagen. Beoogd wordt om een tekortkoming in de uitvoering aan te pakken, d.w.z. onduidelijkheid over de vraag of een nihil-melding door de exploitant duidt op verzuim of inhoudt dat de uitstoot en overbrengingen onder de toepasselijke rapportagedrempels liggen. Daarnaast is er een kwantificeringshiërarchie vastgesteld van 1. meting, 2. berekening en 3. raming (art. 5 lid 3). Om audits van de verslagen van de exploitanten mogelijk te maken, moeten de exploitanten de gegevens waarop de gerapporteerde informatie is gebaseerd, gedurende vijf jaar bewaren.

Op dit moment bevat de RIE geen plicht tot een milieubeheersysteem. Het Voorstel bevat een verplichting tot het opzetten en uitvoeren van een milieubeheersysteem (hierna: **EMS**) (art. 14 bis). Het Voorstel definieert niet wat daar precies onder wordt verstaan. Wat ons betreft is dat een gemis, aangezien daarmee kan worden verduidelijkt wat het precies voor een figuur is en wat het doel is. Dat vinden wij nu nog onduidelijk. Een EMS is verplicht voor elke installatie die valt binnen de reikwijdte van bijlage I. De BBT-conclusies zullen voortaan bepalen welke aspecten in het EMS aan bod moeten komen en het EMS moet voldoen aan die bepalingen in de relevante BBT-conclusies. Het EMS van een installatie wordt kosteloos op het internet beschikbaar gesteld en is voor eenieder toegankelijk. Het EMS bevat ten minste de in het Voorstel opgenomen aspecten die ook vooral op vergroenen zien, zoals:

- a) milieubeleidsdoelstellingen voor de continue verbetering van de milieuprestaties en de veiligheid van de installatie, die maatregelen omvatten om:
 - i) het ontstaan van afvalstoffen te voorkomen;
 - ii) het gebruik van hulpbronnen en hergebruik van water te optimaliseren;
 - iii) risico's in verband met het gebruik van gevaarlijke stoffen te voorkomen of te verminderen;
- b) doelstellingen en prestatie-indicatoren met betrekking tot belangrijke milieuaspecten, waarbij rekening wordt gehouden met in de desbetreffende BBT-conclusies vastgestelde benchmarks en met de milieuprestaties gedurende de *levenscyclus van de toeleveringsketen*;
- c) installaties die vallen onder de verplichting om een energieaudit uit te voeren of een energiebeheersysteem toe te passen moeten de resultaten en maatregelen om de aanbevelingen van die audit of dat energiebeheersysteem uit te voeren opnemen;

45 Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad (*PbEU* 2013, L 182, p. 19).

46 Preambule, overweging 25 Voorstel.

47 Preambule, overweging 25 Voorstel.

48 De grondslag van de IED is immers art. 192 VWEU. De lidstaten mogen verdergaande maatregelen handhaven en treffen als de verenigbaar zijn met verdragen en ter kennis van de Europese Commissie worden gebracht (art. 193 VWEU).

49 Verordening (EG) Nr. 166/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad.

50 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rapportage van milieugegevens van industriële installaties en tot oprichting van een portaal voor industriële emissies {SEC(2022) 169 final} – {SWD(2022) 111 final} – {SWD(2022) 112 final} – {SWD(2022) 113 final}.

- d) een inventarisatie van de gevaarlijke chemische stoffen die in de installatie aanwezig zijn als zodanig, als bestanddeel van andere stoffen of als bestanddeel van mengsels, een risicobeoordeling van de gevolgen van die stoffen voor de menselijke gezondheid en voor het milieu, en een analyse van de mogelijkheden om ze door veiliger alternatieven te vervangen;
- e) de maatregelen die zijn genomen om de milieudoelstellingen te verwezenlijken en risico's voor de menselijke gezondheid of het milieu te voorkomen, met inbegrip van corrigerende en preventieve maatregelen waar nodig;
- f) een transformatieplan zoals hiervoor besproken.

Bedrijven worden uitgedaagd ook gelet op vergroening verslag te leggen. Dit kan een flinke administratieve lastenverzwaring betekenen maar wij denken dat dit wel een noodzakelijke eerste stap is voor transformatie.⁵¹

Het EMS moet blijkens het Voorstel actueel worden gehouden. Op “gezette tijden” moet het worden herzien om te zorgen dat het nog steeds “geschikt, adequaat en doeltreffend” is. Wij menen dat dit verduidelijkt kan worden, aangezien deze bepalingen niet duidelijk maken wanneer en op welke wijze moet worden geactualiseerd. We kunnen ons voorstellen dat er een aanleiding bestaat tot actualisatie als onderdelen van het EMS feitelijk zijn verouderd. Er is bijvoorbeeld een nieuw transformatieplan, afvalstoffen worden verder verminderd of het soort of de hoeveelheid chemische stoffen die in de installatie aanwezig zijn worden aangepast.

Ook andere regelgeving buiten het bestuursrecht verplicht tot verslaglegging. Wij verwachten dat daar overlap kan bestaan, met name als een (RIE) installatie zeer groot in omvang is waardoor deze bijvoorbeeld onder de reikwijdte van de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) valt. Die bedrijven krijgen dan te maken met dubbele verslagleggingsplichten. De CSRD introduceert voor bepaalde bedrijven in de Europese Unie de verplichting om te rapporteren over duurzaamheidsinformatie. Dit is een gevolg van de Europese Green Deal en moet bijdragen aan de Europese ambities om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Bedrijven moeten verslag doen over zowel de Environmental, als Social en Governance aspecten, en dat over de gehele waardeketen.

Ook het Wetsvoorstel maatschappelijk verantwoord ondernemen bevat voor ‘grote ondernemingen’⁵² een verplichting

om jaarlijks (samengevat) de potentiële en daadwerkelijke risico's op nadelige gevolgen voor mensenrechten, klimaatverandering en het milieu in haar activiteiten en die van haar zakenrelaties te onderzoeken, te verzamelen en te analyseren (art. 2.3.1).⁵³ Klimaatverandering is gedefinieerd als: verandering in het klimaat die direct of indirect wordt toegeschreven aan menselijke activiteit, die de samenstelling van de atmosfeer wijzigt en die naast natuurlijke klimaatwisselingen wordt waargenomen gedurende vergelijkbare perioden.⁵⁴

3.5 Efficiency – levenscyclus en voorlopers

3.5.1. Inleiding

Hoewel de effecten van de RIE op efficiënt hulpbronnengebruik, de circulaire economie en innovatie moeilijker te beoordelen zijn dan emissies, blijkt uit de evaluatie dat de RIE daarop een positieve bijdrage heeft geleverd, zij het van beperkte omvang.⁵⁵ Het Voorstel voegt daarom een aantal nieuwe onderdelen toe aan de huidige algemene beginselen van de fundamentele verplichtingen van de exploitant (in art. 11),⁵⁶ te weten:

- materiële hulpbronnen en water worden op doelmatige wijze gebruikt, onder meer door hergebruik (art. 11 onder f bis);
- in voorkomend geval wordt rekening gehouden met de milieuprestaties van de toeleveringsketen gedurende de gehele levenscyclus (art. 11 onder f ter);
- er wordt een milieubeheersysteem toegepast als bedoeld in art. 14 bis Voorstel (art. 11 onder f quater).

Een belangrijk doel van het Voorstel is een efficiënter gebruik van hulpbronnen.⁵⁷ De bijdrage van Richtlijn 2010/75/EU aan hulpbronnen- en energie-efficiëntie en circulaire economie in de Unie moet volgens de Commissie doeltreffender worden gemaakt, rekening houdend met het beginsel “energie-efficiëntie eerst” als leidend beginsel van het energiebeleid van de Unie. In de preambule staat dat er daarom in de vergunningen waar mogelijk bindende milieuprestatiegrenswaarden voor het verbruik en de hulpbronnefficiëntie moeten worden vastgesteld, onder meer voor het gebruik van water, energie en gerecyclede materialen, op basis van de met de BBT's geassocieerde milieuprestatieniveaus die in de besluiten over BBT-conclusies zijn vastgesteld.⁵⁸ Daarom voegt het Voorstel aan de al in de huidige richtlijn opgenomen beginselen toe dat materiële hulpbronnen en water op doelmatige wijze worden gebruikt, onder meer door hergebruik. De Wabo, Bor en Mor bevatten niet

51 Overigens kan deze mogelijke verzwaring worden genuanceerd, aangezien in veel bestaande BBT-referentiedocumenten interne milieuzorg reeds een bestanddeel van de beste beschikbare technieken is, zie bijvoorbeeld UITVOERINGSBESLUIT (EU) 2022/2110 VAN DE COMMISSIE van 11 oktober 2022 tot vaststelling van BBT-conclusies (beste beschikbare technieken) op grond van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies, voor de ferrometaalverwerkende industrie (Kennisgeving geschied onder nummer C(2022) 7054) BBT 1.1.1.

52 Een grote onderneming als bedoeld in art. 3 lid 4 Richtlijn 2013/34/EU (art. 1 Wetsvoorstel).

53 Kamerstukken II 2022/23, 35 761, nr. 9.

54 Artikel 1 onder h van het genoemde wetsvoorstel.

55 Toelichting bij het Voorstel, hoofdstuk 1 (motivering en doel van het voorstel). Zie eveneens: Werkdocument van de diensten van de Commissie over de evaluatie van de Richtlijn inzake industriële emissies (SWD(2020) 181 final).

56 Deze beginselen zijn opgenomen in art. 11 (huidige) RIE en zijn in Nederland omgezet in o.a. de Wabo en het Bor en maken onderdeel uit van het beoordelingskader van vergunningverlening.

57 Onder meer: toelichting bij het Voorstel, hoofdstuk 1 (motivering en doel van het voorstel).

58 Preambule, overweging 16 Voorstel.

zo een beginsel maar die onderwerpen zijn wel vervat in de omschrijving van het begrip milieu, zoals het doelmatig beheer van afvalstoffen en een zuinig gebruik van energie en grondstoffen (art. 1.1 lid 2 Wm). De aanvraag moet daarnaast de maatregelen of voorzieningen beschrijven ten behoeve van: 1°. het nuttig toepassen dan wel het geschikt maken voor nuttige toepassing van de afvalstoffen die in de inrichting ontstaan en de andere maatregelen of voorzieningen die zijn of worden getroffen om de nadelige gevolgen voor het milieu die de inrichting kan veroorzaken, te voorkomen of te beperken (art. 4.1 Mor). Art. 5.7 Bor bepaalt dat aan de vergunning voorschriften worden verbonden die zien op een doelmatig gebruik van energie en grondstoffen. In (oudere) rechtspraak is de vraag aan de orde geweest of het bevoegd gezag alternatieve grondstoffen of wijzen van energiegebruik mag voorschrijven. Dat mag niet, zo blijkt uit die rechtspraak.⁵⁹ In zoverre kan een doelmatig gebruik van hulpbronnen en water door bijvoorbeeld hergebruik niet worden afgedwongen.

Die rechtspraak zal vermoedelijk veranderen ten gevolge van de aanpassing van de RIE. Er staat in het Voorstel weliswaar niet dat de vergunning wordt geweigerd als de aanvraag bijvoorbeeld niet ingaat op hergebruik, maar het bevoegd gezag zou in Nederland wel op grond van art. 4:5 Awb de aanvrager kunnen verzoeken om de aanvraag aan te vullen. Of die verplichting daarmee hard genoeg is om doelmatig gebruik van bronnen zoals hergebruik af te dwingen dan wel voor te schrijven, moet worden afgewacht omdat ook nog niet duidelijk is hoe het in de huidige regelgeving wordt opgenomen. In het kader van de Omgevingswet is dit duidelijker en zal dat wel het geval zijn, omdat de huidige beginselen van art. 11 RIE direct zijn overgenomen in het beoordelingskader voor vergunningverlening (art. 8.9 Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl)) en naar wij verwachten zullen de nieuwe hiervoor opgenomen onderdelen daar ook aan worden toegevoegd. Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit wordt immers alleen verleend als wordt voldaan aan de criteria die in art. 8.9 Bkl zijn genoemd en dat zijn de huidige onderdelen van art. 11 RIE die nu al gelden.

Een ander nieuw beginsel is dat rekening wordt gehouden met de milieuprestaties van de toeleveringsketen gedurende de gehele levenscyclus. Dat is om twee redenen een verbreding aangezien het niet alleen gaat om milieuprestaties van de installatie maar van de toeleveringsketen gedurende de gehele levenscyclus. Dat gaat ver. Of de soep zo heet wordt gegeten als opgediend, betwijfelen wij. Met name doordat is bepaald dat daarmee in een 'voorkomend geval' 'rekening wordt gehouden'. Dit biedt ruimte voor afweging. De voorgestelde bepaling zal echter in ieder geval aanleiding moeten zijn voor bedrijven om (extra) kritisch naar de milieuprestaties van de toeleveringsketen te kijken.

Ook het milieubeheersysteem (ex art. 14 bis Voorstel) moet overigens de doelstellingen bevatten en prestatie-indicatoren met betrekking tot belangrijke milieuaspecten. Daarbij moet rekening worden gehouden met in de desbetreffende BBT-conclusies vastgestelde benchmarks en met de milieuprestaties gedurende de levenscyclus van de toeleveringsketen. Ook deze onderdelen zullen naar verwachting aan art. 8.9 Bkl worden toegevoegd als onderdeel waaraan voldaan moet zijn om de vergunning te kunnen verlenen.

De huidige bepaling waarin staat dat lidstaten mogen bepalen dat voor installaties die onder de emissiehandel vallen geen voorschriften inzake energie-efficiëntie mogen worden opgelegd voor verbrandingseenheden of andere eenheden die ter plaatse kooldioxide uitstoten, wordt in dit Voorstel geschrapt (art. 9 lid 2). In Nederland is deze bepaling omgezet in art. 5.12 Bor.⁶⁰ De bepaling dat de vergunning voor dergelijke installaties geen emissiegrenswaarde bevat voor directe emissies van dat gas, blijft overigens gehandhaafd (art. 9 lid 1). Met deze wijziging van art. 9 wordt beoogd om alle voorschriften inzake energie-efficiëntie verplicht te stellen, aldus de artikelsgewijze toelichting.⁶¹ Wij lezen evenwel geen verplichting om zulke voorschriften aan de vergunning te verbinden. Het verbod om bepaalde voorschriften niet te mogen voorschrijven wordt geschrapt. Dat is wat anders. Deze wijziging van de RIE betekent dat ook – mocht de Omgevingswet op enig moment in werking treden⁶² – art. 8.71 Bkl gewijzigd moet worden aangezien daarin het huidige art. 9 RIE is omgezet.

3.5.2 Voorlopers

Het Voorstel draagt lidstaten op om technieken in opkomst te stimuleren (art. 27). Voor het testen van technieken in opkomst kunnen bepaalde tijdelijke afwijkingen worden toegestaan voor ten hoogste 24 maanden (art. 27 ter). Dit is in het huidige recht slechts negen maanden en daar was vanuit de praktijk kritiek op omdat dat te kort is. Bovendien mogen voor die technieken in opkomst afwijkende emissiegrenswaarden worden gesteld als hieraan uiteindelijk binnen zes jaar wordt voldaan (art. 27 quater). Dit biedt enige (in ieder geval meer dan onder huidig recht) flexibiliteit om innovatieve technieken te testen zonder in strijd te komen met o.a. de eis tot het toepassen van de BBT.

4. Varia

4.1 Naleving – non-compliance

Het Voorstel scherpt de verplichtingen aan voor als vergunningvoorschriften niet worden nageleefd. De lidstaten

59 V.M.Y. van 't Lam, 'Het recht en energietransitie in de industrie', in: D.P. van Vuuren e.a., 2030: *Het juridische instrumentarium voor mitigatie van klimaatverandering, energietransitie en adaptatie in Nederland*, VMR 2020-1, p. 146-148.

60 Zie over deze bepaling en de Nederlandse implementatie in art. 5.12 Bor: V.M.Y. van 't Lam, 'Het recht en energietransitie in de industrie', in: D.P. van Vuuren e.a., 2030: *Het juridische instrumentarium voor mitigatie van klimaatverandering, energietransitie en adaptatie in Nederland*, VMR 2020-1, p. 146-148.

61 Onderdeel a van het Voorstel.

62 Op het moment van afronden van deze bijdrage is de geplande datum 1 januari 2024. Voortgangsbrieff implementatie Omgevingswet januari 2023, d.d. 26 januari 2023, van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de vergunningsvoorwaarden worden nageleefd. Zij moeten ook *nalevingswaarborgmaatregelen* vaststellen om de naleving van de verplichtingen die krachtens deze richtlijn aan natuurlijke personen of rechtspersonen worden opgelegd, te bevorderen, te monitoren en te handhaven.

Bij een inbreuk op de vergunningsvoorwaarden zorgen de lidstaten ervoor dat de exploitant de bevoegde autoriteit onmiddellijk op de hoogte stelt, dat de exploitant onmiddellijk de nodige maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat op een zo kort mogelijke termijn weer aan de voorwaarden wordt voldaan en dat de bevoegde autoriteit de exploitant verplicht alle passende aanvullende maatregelen te nemen die volgens de bevoegde autoriteit nodig zijn om ervoor te zorgen dat weer aan de voorwaarden wordt voldaan (art. 8). In Nederland bestaat een deel van deze verplichting al in titel 17.1b Wm waarin – kort gezegd – staat dat bij een overtreding van milieuregels de meldplicht geldt die ook geldt voor ongewone voorvallen (art. 17.5e Wm). Deze bepaling is in de praktijk vermoedelijk weinig aan de orde, althans over deze bepaling is er nagenoeg geen rechtspraak. Vermoedelijk verandert dat (ook) omdat het Voorstel wat verder gaat. De exploitatie van de installatie moet namelijk bij o.a. direct gevaar voor de menselijke gezondheid of onmiddellijke dreiging van significant nadelige gevolgen voor het milieu zo nodig (deels) worden opgeschort en in bepaalde gevallen kan deze door de bevoegde autoriteit worden opgeschort tot weer aan de milieuregels wordt voldaan. Hoewel niet gespecificeerd is wat *direct gevaar voor de menselijke gezondheid of onmiddellijke dreiging van significant nadelige gevolgen voor het milieu* is, zijn dit termen die in de praktijk vermoedelijk tot interpretatiediscussies gaan leiden. In de huidige jurisprudentie blijkt de invulling van het begrip ‘de menselijke gezondheid’ al lastig. Volksgezondheid is weliswaar een aspect dat op grond van art. 1.1 lid 2 onder a Wm onderdeel uitmaakt van de gevolgen voor het milieu,⁶³ maar de beroepsgronden over gezondheid slagen in het algemeen zelden vanwege het gebrek aan algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten die aantonen dat er gezondheidsrisico's zijn die nopen tot weigering van de omgevingsvergunning.⁶⁴ De lijn in de rechtspraak is nog niet volledig uitgekristalliseerd en wisselt nog wat, ook in combinatie met het al dan niet mogen meewegen van het voorzorgbeginsel bij de toepassing van art. 2.14 lid 3 Wabo. In een uitspraak van 23 februari 2022 oordeelt de Afdeling dat het toetsingskader van de omgevingsvergunning voor milieu aan het bevoegd gezag niet de ruimte geeft om een omgevingsvergunning voor milieu uitsluitend uit voorzorg

te weigeren. Het bevoegd gezag moet nagaan of het belang van de bescherming van het milieu eraan in de weg staat dat de vergunning wordt verleend.⁶⁵ Deze ontwikkelingen in rechtspraak zullen relevant blijven ook als het Voorstel is geïmplementeerd in Nederland. Het kabinet is overigens in het algemeen positief over het toevoegen van bepalingen die zien op het geval van niet naleven van de vergunningvoorschriften of regelgeving.⁶⁶

4.2 *Uitbreiding toepassingsgebied, veehouderijen*

Een onderdeel van het Voorstel dat de gemoederen al enigszins heeft verhit, is de beoogde uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn. Belangrijkste discussiepunt is de verlaging van de drempels voor varkens- en pluimveehouderijen en de toevoeging van rundveehouderijen.⁶⁷ Daartoe wordt een nieuwe bijlage I bis aan de richtlijn toegevoegd waarin ‘rundvee- varkens- of pluimveehouderij in installaties voor 150 grootvee-eenheden (GVE) of meer’ en ‘het houden van mengsels van rundvee, varkens of pluimvee in installaties van 150 GVE of meer’ worden aangewezen als RIE-activiteiten.⁶⁸ De huidige categorie 6.6 ‘Intensieve pluimvee of varkenshouderij’ wordt geschrapt uit bijlage I bij de richtlijn. Voor Nederland zou dit betekenen dat het merendeel van de Nederlandse veehouderijen onder het toepassingsbereik van de richtlijn valt.⁶⁹ Daarmee worden ook evt. BBT-conclusies relevant voor alle Nederlandse veehouderijen. Een belangrijk doel van de uitbreiding is het verminderen van de uitstoot van methaan en ammoniak, waarvan de veehouderij een belangrijke veroorzaker is.⁷⁰ Een groot aantal lidstaten blijkt echter bezorgd over de uitbreiding van toepassing van de RIE op veehouderijen, waarbij met name de zorg is dat kleinere veehouderijen onder de werking van de RIE vallen en met ‘onevenredige bijkomende administratieve lasten en kosten te maken’ krijgen.⁷¹ Volgens de Europese Commissie vallen kleine bedrijven echter niet onder de voorgestelde drempelwaarden.⁷² Ook vanuit landbouworganisaties wordt de nadruk gelegd op de (veronderstelde) toenemende lasten voor kleine bedrijven door het Voorstel tot wijziging van de RIE, of zoals de Europese koepel van landbouworganisaties aangeeft: ‘Livestock family farming will pay a high

63 Volksgezondheid is niet expliciet in voornoemd artikel genoemd, maar uit rechtspraak blijkt dat dat daarvan wel onderdeel uitmaakt. O.a. ABRvS 8 februari 2012, nr. 201010565/1/A4, *M en R* 2012/71, m.nt. Collignon en V.M.Y. van 't Lam, ‘Enkele recente ontwikkelingen in milieurechtelijke jurisprudentie’, *BR* 2012/92, par. 4.4.5.

64 Zie ook: M.J.H.M. Verhoeven, ‘Hoe toetst de bestuursrechter onder de Omgevingswet?’, *M en R* 2019/124; V.M.Y. van 't Lam, ‘Actualiteiten Wabo en milieu: enkele ontwikkelingen in 2018/2019 in vogelvlucht’, *M en R* 2019/52; J. van der Poel, ‘De bescherming van de volksgezondheid in het omgevingsrecht’, *StAB* 2014/3.

65 ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, *M en R* 2022/50, m.nt. Collignon.

66 BNC-fiche Nederland, Herziening Richtlijn Industriële Emissies en de Richtlijn Storten van Afvalstoffen, *Kamerstukken II* 2021/22, 22 112, nr. 3416, p. 5-6.

67 Andere industriële activiteiten die worden toegevoegd aan bijlage I bij de RIE zijn onder meer installaties voor de (grootschalige) vervaardiging van batterijen en de winning van industriële en metaalhoudende mineralen.

68 Het omrekeningspercentage voor het bepalen van 1 GVE is opgenomen in bijlage II bij Uitvoeringsverordening nr. 808/2014 van 17 juli 2014 van de Europese Commissie (*PbEU* 2014, L 227, p. 18). Hieruit blijkt o.m. dat 1 GVE gelijk staat aan 1 stier, koe of ander rundvee ouder dan 2 jaar. Legkippen staan bijv. gelijk aan 0,014 GVE.

69 BNC-fiche Nederland, Herziening Richtlijn Industriële Emissies en de Richtlijn Storten van Afvalstoffen, *Kamerstukken II* 2021/22, 22 112, nr. 3416, p. 3.

70 Zie o.m. preambule, overweging 4, en toelichting bij het Voorstel, p. 15.

71 *Kamerstukken II* 2022/23, 21 501-08, nr. 884. Deze zorgen zijn onder meer geuit tijdens bijeenkomsten van de Landbouwraad en de Milieuraad.

72 *Kamerstukken II* 2022/23, 21 501-08, nr. 884. Een verdere onderbouwing/toelichting ontbreekt.

price'.⁷³ Milieuorganisaties wijzen er juist op dat er meer categorieën van agro-activiteiten onder de werking van de richtlijn hadden moeten worden gebracht, in het bijzonder grootschalige aquacultuur.⁷⁴ Het kabinet heeft aangegeven positief te staan tegenover het voorstel voor uitbreiding en ondersteunt het voorstel, vooral met het oog op het creëren van een 'level playing field' voor de varkens- en pluimveehouderijen en de te verwachten milieuwinst. Ook is het kabinet voorstander van het toevoegen van grootschalige aquacultuur aan de RIE-activiteiten.⁷⁵ In de Tweede Kamer is evenwel een groot aantal vragen gesteld over de gevolgen voor de veehouderij, met name met betrekking tot de impact en uitwerking van het Voorstel.⁷⁶

Er is dan ook nog weinig zicht op wat de uitbreiding voor de veehouderij in de praktijk daadwerkelijk gaat betekenen. De bedoeling is om voor de veehouderijen een apart vergunningstelsel 'light' in de te voeren.⁷⁷ Er wordt daartoe een nieuw hoofdstuk VI bis toegevoegd inhoudende 'bijzondere bepalingen voor het houden van pluimvee, varkens en runderen'. Daarin is onder meer bepaald dat de lidstaten moeten waarborgen dat de onder dit hoofdstuk vallende installaties niet zonder vergunning worden geëxploiteerd en dat de exploitatie voldoet aan de in art. 70 decies bedoelde exploitatievoorschriften (art. 70 quater). Ook de 'emissies en daarmee samenhangende grenswaarden voor milieuprestaties' moeten worden gemonitord door de exploitant overeenkomstig de exploitatievoorschriften (art. 70 quinquies). En juist ten aanzien van die 'exploitatievoorschriften' bestaat voornamelijk onduidelijkheid. Ingevolge art. 70 decies Voorstel moet de Commissie een gedelegeerde handeling vaststellen met deze exploitatievoorschriften, op een nog te bepalen uiterlijke datum.⁷⁸ Daarbij is de opdracht aan de Commissie dat de vereisten in de exploitatievoorschriften in overeenstemming zijn met de beste beschikbare technieken voor de agro-activiteiten en dat deze inhouden: 'a. de emissiegrenswaarden, b. de monitoringsvereisten, c. de praktijken inzake verspreiding over het land, d. de praktijken inzake preventie en vermindering van verontreiniging, e. de grenswaarden voor milieuprestaties, f. andere maatregelen die in overeenstemming zijn met bijlage III' (art. 70 decies lid 1). Het aparte vergunningstelsel 'light' is bedoeld om de administratieve lasten voor de sector zo laag mogelijk te houden, maar de inhoud en de impact is dus voorlopig onduidelijk. Zeker nu de Commissie al heeft aangegeven dat deze exploitatievoorschriften niet af zullen zijn voor het

einde van het wetgevende proces.⁷⁹ De betekenis voor de Nederlandse praktijk en de bijdrage aan de doelstellingen van het Voorstel kunnen dus voornamelijk lastig worden geïdentificeerd. Vooral omdat het lichtere vergunningenregime niet alleen gaat gelden voor de 'nieuw' toegevoegde veehouderijen, maar ook voor de veehouderijen die al onder de werking van de RIE vallen. Voor deze veehouderijen zullen de lasten onder het nieuwe regime worden beperkt. Wat dit betekent voor de milieu-impact van deze bedrijven zal nog nader moeten worden geanalyseerd, welke 'lasten' het betreft is immers nog niet bekend. Opvallend is overigens dat het Voorstel tot wijziging van de RIE de Commissie de bevoegdheid geeft om bij gedelegeerde handeling nieuwe activiteiten aan bijlage I en I bis (dus zowel industriële als agro-activiteiten) aan het toepassingsbereik van de richtlijn toe te voegen (art. 74). Onzes inziens vraagt het kabinet zich terecht af of de bijlagen kunnen worden gezien als 'niet-essentiële' onderdelen van de richtlijn.⁸⁰

4.3 Schade

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat wanneer schade aan de menselijke gezondheid is toegebracht als gevolg van een schending van nationale maatregelen, de getroffen personen vergoeding van die schade kunnen eisen en verkrijgen van de betrokken personen of rechtspersonen (art. 79a). Art. 28 Voorstel tot aanpassing van de Richtlijn luchtkwaliteit bevat een vergelijkbare bepaling.⁸¹ Dit is een omdraaiing van de bewijslast die gebruikelijk op grond van Nederlandse regelgeving geldt.⁸² Het is afwachten op welke wijze Nederland deze bepaling omzet. De kritiek vanuit de industrie is dat het bewijzen van onschuld in geval van bijdrage aan schade bijna onmogelijk is zodat de "bewijslast" bij de eiser moet blijven liggen, zoals in alle EU-rechtsgebieden.⁸³

5. Conclusie/afrondering

Ons valt ons op dat de doelen van de herziening van de RIE zeer vooruitstrevend zijn. In de toelichting bij het Voorstel is dit als volgt verwoord: 'De herziening van de richtlijn inzake industriële emissies heeft tot doel een diepgaande agro-industriële transformatie naar nulvervuiling te stimuleren door het gebruik van baanbrekende technologieën, en zo bij te dragen tot de doelstellingen van de Europese Green Deal, namelijk koolstofneutraliteit, verhoogde energie-efficiëntie, een niet-giftig milieu en een circulaire economie.

73 Press release Copa-Cogeca (Europese koepel van landbouworganisaties), Revision of the Industrial Emissions Directive – Livestock family farming will pay a high price, via <https://copa-cogeca.eu/press-releases2>.

74 European Environmental Bureau, <https://eeb.org/wp-content/uploads/2022/10/EEB-letter-of-23-September-to-agricultural-ministers.pdf>.

75 BNC-fiche Nederland, Herziening Richtlijn Industriële Emissies en de Richtlijn Storten van Afvalstoffen, *Kamerstukken II 2021/22*, 22 112, nr. 3416, p. 7-8.

76 *Kamerstukken II 2021/22*, 22 112, nr. 3435.

77 Zie o.a. toelichting bij het Voorstel, p. 16.

78 Zie art. 70 decies lid 2. De Commissie heeft aangegeven dat deze exploitatievoorschriften niet af zullen zijn voor het einde van het wetgevende proces.

79 *Kamerstukken II 2022/23*, 21 501-08, nr. 884.

80 BNC-fiche Nederland, Herziening Richtlijn Industriële Emissies en de Richtlijn Storten van Afvalstoffen, *Kamerstukken II 2021/22*, 22 112, nr. 3416, p. 14.

81 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, COM(2022) 542 final/2, 2022/0347(COD).

82 Zie over bijvoorbeeld art. 150 Burgerlijke rechtsvordering in het licht van de RIE, L.S. Braaksma en K. de Graaf in Comparative study on the implementation of the national legislation of certain EU member states of an adapted burden of proof in the context of the Industrial Emissions Directive, February 2023, te raadplegen via <https://www.biicl.org/publications/comparative-study-on-the-implementation-of-the-industrial-emissions-directive>.

83 <https://cefic.org/app/uploads/2022/09/10-point-plan-for-an-effective-revision-of-the-industrial-emission-directive-IED.pdf>.

Tegelijkertijd wil zij de totstandbrenging van gelijke concurrentievoorwaarden met een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu blijven steunen.⁸⁴

Nieuwe onderdelen

Om strikter te vergunnen bepaalt het Voorstel dat de bevoegde autoriteit de strengst mogelijke emissiegrenswaarden vaststelt, die overeenstemmen met de laagste emissies die door toepassing van de BBT's in de installatie kunnen worden bereikt. Deze aanscherping is ook relevant voor bestaande vergunningen. Er kunnen (of moeten?) echter minder strenge emissiegrenswaarden worden gesteld indien de exploitant aantoont dat het strengste niveau van de bandbreedte niet haalbaar is. Daarnaast is de betekenis van milieukwaliteitsnormen voor de vergunningverlening verduidelijkt. Een verbetering van de milieukwaliteit met het oog op milieukwaliteitsnormen zal, zoals wij de tekst van het voorstel begrijpen, ook van de installatie zelf moeten komen en niet alleen van andere maatregelen.

Voor de transitie naar een groenere industrie bevat het Voorstel flink wat nieuwe verplichtingen ten opzichte van de huidige regels. Het Voorstel bevat onder andere een nieuw hoofdstuk 'bevordering van innovatie' (hoofdstuk II bis). Daarin is onder meer geregeld dat voortrekkers de vrijheid hebben om nieuwe technieken te testen, er een innovatiecentrum voor industriële transformatie en emissies (INCITE) wordt opgericht en exploitanten vóór 2030 zogenaamde 'transformatieplannen' moeten opstellen. Het format voor die plannen moet nog door de Europese Commissie worden opgesteld. Daarnaast is het de bedoeling dat voor ETS bedrijven voortaan voorschriften over energie-efficiency aan de vergunning kunnen worden verbonden. Alle bedrijven die onder de RIE vallen moeten een milieubeheersysteem hebben waarin onder andere milieubeleidsdoelstellingen staan om afval te voorkomen en gebruik van hulpbronnen te optimaliseren (EMS). Overtredingen van milieuregels moeten direct worden gemeld. De exploitatie van de installatie moet bij o.a. direct gevaar voor de menselijke gezondheid of onmiddellijke dreiging van significant nadelige gevolgen voor het milieu zo nodig (deels) worden opgeschort en in bepaalde gevallen kan deze door de bevoegde autoriteit worden opgeschort tot weer aan de milieuregels wordt voldaan.

Worden de doelstellingen bereikt?

Met het oog op de ambitieuze doelstellingen voor 2050 zijn de wijzigingen en aanvullingen eerste (en belangrijke) stappen, maar ze zijn nog klein. In de eerste plaats blijft de focus van de richtlijn op BBT en zal het een lange tijd duren voordat een en ander is verwerkt in onder meer de bestaande BREF-documenten en bijbehorende BBT-conclusies. Daarbij is de wijze waarop de nieuwe verplichtingen ten aanzien van het scherper vergunnen moeten uitwerken op belangrijke punten onduidelijk, zoals de vraag welke haalbaarheidscriteria de

exploitant moet hanteren. In de tweede plaats zijn de verplichtingen in dit Voorstel niet alle even hard geformuleerd. Zoals bijvoorbeeld de verplichting voor de exploitant om in voorkomend geval 'rekening te houden' met milieuprestaties van de toeleveringsketen gedurende de gehele levenscyclus. Wellicht is dat bewust. Voor de praktijk verwachten wij dat dat – na omzetting uiteindelijk – tot onduidelijkheden en op z'n minst discussie kan leiden. Wij verwachten dat bijvoorbeeld ook voor de vraag wanneer sprake is van *direct gevaar voor de menselijke gezondheid of onmiddellijke dreiging van significant nadelige gevolgen voor het milieu*. De exploitatie moet dan worden opgeschort door de exploitant. De praktijk is daarnaast vanuit het oogpunt van rechtszekerheid gebaat bij tijdige uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie. Veel belangrijke onderdelen van het Voorstel worden geconcretiseerd via uitvoeringshandelingen, zoals het format transformatieplannen en een format voor de vaststelling van onevenredigheid tussen potentiële milieuvoordelen en kosten. Wij denken daarnaast dat het voor het level playing field belangrijk is dat er één duidelijke lijn in het Voorstel is opgenomen.

Ook denken wij dat het voor de praktijk behulpzaam is als duidelijk wordt hoe dit Voorstel zich verhoudt tot andere (Europese) verslagleggingsregelgeving die ook gericht is op verduurzaming, zoals de CSRD, de corporate governance code en het Voorstel verantwoord ondernemen. Deze regelgeving bevat namelijk allemaal een verslagleggingsverplichting ten aanzien van verduurzaming/klimaat.

Al met al biedt het Voorstel aanscherpingen die kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de herziening. Verschillende onderdelen zijn echter nog onduidelijk, zoals ontbrekende definities (o.a. milieuprestatieniveau) en een onduidelijke uitwerking van verplichtingen. Vooral bij de voorstellen die zien op de bevordering van innovatie lijkt het bovendien te gaan om een 'papieren opgave', zoals een intensivering van de plan- en verslaglegging, met weinig daadwerkelijke verplichtingen. Zo zijn de transformatieplannen indicatief met een lang tijdspad (periode 2030-2050) terwijl Nederland voor een transitie naar een circulaire economie als doelstelling heeft om in 2030 het gebruik van primaire grondstoffen met 50% te hebben verminderd. Kortom: er spreekt uit het Voorstel nog (te) weinig urgentie uit om een tijdige vergroening van de industrie te kunnen bewerkstelligen.

84 Toelichting bij het Voorstel, p. 4.