



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.12.2007
KOM(2007) 843 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN
HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Naar een beter beleid inzake industriële emissies

{KOM(2007)844 definitief}
{SEK(2007)1679}
{SEK(2007)1682}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN
HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Naar een beter beleid inzake industriële emissies

1. INLEIDING

Industriële activiteiten vormen een belangrijke motor voor economische welvaart in Europa doordat zij bijdragen tot duurzame groei en hoogwaardige werkgelegenheid verschaffen. Aan industriële activiteiten zijn echter ook significante milieueffecten verbonden.

De grootste industriële installaties zijn verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van de totale uitstoot van belangrijke luchtverontreinigende stoffen (83% van het zwaveldioxide (SO₂), 34% van de stikstofoxiden (NO_x), 43% van het stof en 55% van de vluchtige organische stoffen (VOS)). Zij veroorzaken daarnaast nog andere belangrijke effecten op het milieu, onder meer door lozingen in water en in de bodem, productie van afval en verbruik van energie.

Daarom zijn emissies van industriële installaties al geruime tijd onderworpen aan wetgeving op EU-niveau. Sedert de jaren '70 zijn diverse richtlijnen opgesteld, die uiteindelijk hebben geresulteerd in de vaststelling van de volgende belangrijke stukken wetgeving:

- Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging¹ (IPPC) stelt de kernbeginselen vast met betrekking tot vergunningen voor en toezicht op installaties, uitgaand van een geïntegreerde benadering en de toepassing van de beste beschikbare technieken (BBT), d.w.z. de meest doeltreffende technieken om, rekening houdend met alle kosten en baten, een hoog niveau van milieubescherming te realiseren.
- De zogeheten sectorale richtlijnen bevatten specifieke bepalingen, inclusief minimaal vereiste emissiedrempelwaarden, voor bepaalde industriële activiteiten (exploitatie van grote stookinstallaties, afvalverbranding, activiteiten waarbij organische oplosmiddelen worden gebruikt en productie van titaandioxide).

Onverminderd de in de sectorale richtlijnen vastgestelde minimaal vereiste emissiedrempelwaarden dient de vergunningsregeling voor alle industriële installaties waarop bovengenoemde wetgevingsinstrumenten van toepassing zijn, te worden afgestemd op implementatie van de beste beschikbare technieken.

Innovatieve technologie kan de kosten drukken die aan de naleving van de wetgeving inzake industriële emissies zijn verbonden. Innovatie biedt het bedrijfsleven ook kansen om te profiteren van het ontstaan van nieuwe markten voor

¹ PB L 257 van 10.10.1996, blz. 26.

milieutechnologieën. De Strategie van Lissabon noemt duurzame ontwikkeling en milieubescherming als een belangrijke pijler van het huidige en toekomstige Europese beleid en wijst met nadruk op het “*aanzienlijk economisch, ecologisch en werkgelegenheidspotentieel*” van milieutechnologieën². De wetgeving inzake industriële emissies kan een sturende rol spelen bij het stimuleren van de ontwikkeling en ontplooiing van dit type technologie.

Voor IPPC en de wetgeving inzake industriële emissies is ook een rol weggelegd bij het inspelen op de vraag van de lidstaten, het Europees Parlement en andere belanghebbenden naar "betere regelgeving". Met dit doel voor ogen heeft de Commissie in 2005 het initiatief genomen tot een toetsing³ van de wetgeving inzake industriële emissies, teneinde de ecologische doeltreffendheid en de kosteneffectiviteit daarvan te garanderen en technologische innovatie te stimuleren.

Op basis van een gedetailleerde analyse van de huidige situatie en de uitkomsten van het toetsingsproces stelt de Commissie voor, haar beleid inzake industriële emissies te stroomlijnen en te versterken. Alleen al in de grote stookinstallaties zullen de voorstellen naar verwachting netto milieu- en gezondheidsbaten opleveren ten belope van minstens 7-28 miljard euro per jaar, inclusief een vermindering van het aantal voortijdige overlijdens met 13 000 eenheden en van het aantal verloren mensjaren met 125 000. Ook in andere sectoren zullen aanzienlijke gezondheids- en milieuvoordelen worden gerealiseerd. Dankzij samenwerking met de lidstaten zouden de voorstellen voorts moeten resulteren in een netto afname van de administratieve lasten met 105 tot 255 miljoen euro per jaar.

In deze mededeling worden ook de resultaten besproken van de toetsingen die hebben plaatsgevonden uit hoofde van artikel 16, lid 3, van de IPPC-richtlijn⁴ (met inbegrip van een toetsing van het IPPC-actieplan van de Commissie van 2005, die is opgenomen in bijlage 1) en artikel 14 van Richtlijn 2000/76/EG betreffende de verbranding van afval⁵ (zie bijlage 2).

2. HUIDIGE SITUATIE

De IPPC-richtlijn diende tegen 30 oktober 2007 volledig ten uitvoer te zijn gelegd. In alle lidstaten samen vallen ongeveer 52 000 installaties binnen de werkingssfeer van de richtlijn. Midden 2006 was voor ongeveer de helft daarvan een vergunning overeenkomstig de IPPC-richtlijn afgegeven. Hoewel sedertdien nog vooruitgang is geboekt, is inmiddels duidelijk geworden dat de geleverde inspanningen ontoereikend waren opdat alle lidstaten binnen de vastgestelde termijn aan de richtlijn zouden voldoen.

² Gemeenschappelijke acties voor groei en werkgelegenheid: het communautair Lissabon-programma; COM(2005) 330 definitief.

³ COM(2005) 540 definitief.

⁴ De tweede reeks verslagen van de lidstaten aan de Commissie over de uitvoering van de IPPC-richtlijn heeft betrekking op de periode 2003-2005. Deze verslagen zijn geanalyseerd in het kader van een contractonderzoek, "Analysis of Member States' second implementation reports on the IPPC Directive", LDK-ECO.

⁵ De evaluatie van de toepassing van de richtlijn afvalverbranding vormde een onderdeel van een contractonderzoek, "Assessment of the application and possible development of Community legislation for the control of waste incineration and co-incineration" (Ökopol, 2007).

Voorts heeft de Commissie een nader kwaliteitsonderzoek uitgevoerd van de verleende vergunningen en van de vergunnings-, nalevings- en handhavingsregelingen die de lidstaten hebben ingevoerd. Op basis van de gegevens die twee jaar lang zijn vergaard via een uitgebreid programma dat tien studies en permanent overleg met de belanghebbende partijen omvatte, is de Commissie tot het besluit gekomen dat de kernbeginselen van de huidige IPPC-richtlijn, en met name de geïntegreerde benadering op grond van de 'beste beschikbare technieken', een gezonde basis vormen voor de verdere ontwikkeling van EU-wetgeving inzake industriële emissies.

De uitvoering van de bestaande wetgeving vertoont evenwel aanzienlijke tekortkomingen die de oorspronkelijk door de richtlijn beoogde optimale benutting van beste beschikbare technieken belemmeren, de handhaving op Gemeenschapsniveau ten zeerste bemoeilijken en ook niet van aard zijn om onnodige administratieve lasten te voorkomen of te beperken.

In dit verband zijn vijf belangrijke zorgpunten gesignaleerd:

- De BBT worden onvoldoende toegepast. Uit de analyse komt met name naar voren dat zonder verdere uitstootverlagingen in IPPC-installaties de positieve gezondheids- en milieueffecten die moeten voortvloeien uit de doelstellingen van de thematische strategie inzake luchtverontreiniging, zullen uitblijven. Bovendien is er in de EU sprake van concurrentiedistorsie als gevolg van sterk verschillende milieunormen.
- De bescherming van het milieu ondervindt hinder door beperkingen op het stuk van naleving, handhaving en milieumaatregelen.
- De complexiteit en het gebrek aan samenhang van bepaalde onderdelen van het bestaande juridische kader veroorzaken onnodige administratieve lasten.
- De te beperkte werkingssfeer van de huidige IPPC-richtlijn en de onduidelijkheid van sommige bepalingen daarvan kunnen het bereiken van de doelstellingen van de thematische strategieën van de Commissie in de weg staan.
- Er gelden restricties ten aanzien van het gebruik van soepelere instrumenten zoals regelingen voor het verhandelen van NO_x- en SO₂-emissierechten.

Deze problemen zijn in de context van de effectbeoordeling van de IPPC-toetsing door de Commissie aan de orde gesteld en uitvoerig geanalyseerd.

3. VERBETERING VAN DE WETGEVING INZAKE INDUSTRIËLE VERONTREINIGING EN DE UITVOERING DAARVAN

Met het oog op de bovenbeschreven impedimenten en op basis van een grondige effectbeoordeling stelt de Commissie een pakket maatregelen voor met betrekking tot specifieke probleemgebieden, waardoor een geleidelijke verbetering van de situatie tot stand moet worden gebracht.

In dit verband wordt gedacht aan twee belangrijke initiatieven:

- Herziening van de bestaande wetgeving inzake industriële emissies, d.w.z. vereenvoudiging, verduidelijking en aanscherping.
- Versterking van het tenuitvoerleggingsactieplan van de Commissie.

Ten vervolge op deze twee initiatieven zal de Commissie ook haar werkzaamheden voortzetten met het oog op een eventuele EU-regeling voor de handel in emissierechten voor NO_x en SO₂.

3.1. Herziening van de bestaande wetgeving

Uit de effectbeoordeling die in het kader van dit initiatief heeft plaatsgevonden, is gebleken dat de gesignaleerde problemen niet zonder bepaalde wijzigingen van de wetgeving kunnen worden aangepakt. Enkele belangrijke aanpassingen zijn:

- (1) Herschikking van de bestaande richtlijnen (zeven in het totaal⁶) tot één enkele richtlijn inzake industriële emissies. Dit zal de duidelijkheid en de samenhang ten goede komen, zowel voor de lidstaten als voor de exploitanten. Het kan ook - door de invoering van gecombineerde vergunningen en gestroomlijnde rapportagevoorschriften - onnodige administratieve lasten helpen vermijden, en voorts bepaalde milieuvoordelen opleveren.
- (2) Versterking en verduidelijking van het begrip "BBT" om te komen tot een meer coherente toepassing van de huidige IPPC-richtlijn, met inbegrip van de eis dat vergunningsbesluiten waarbij voorwaarden worden vastgesteld die géén toepassing van de BBT behelzen, uitdrukkelijk worden gemotiveerd en gedocumenteerd. Daarnaast zullen de huidige minimaal vereiste emissiegrenswaarden in sommige sectoren (bv. grote stookinstallaties) worden aangescherpt om te garanderen dat voldoende vooruitgang wordt geboekt om de doelstellingen van de thematische strategie inzake luchtverontreiniging te halen.
- (3) Invoering van minimumvoorschriften inzake inspecties, toetsing van vergunningsvoorwaarden en rapportage van de naleving. Ook wordt gedacht aan het bieden van prikkels voor eco-innovatie en ondersteuning voor de totstandbrenging van "lead markets".
- (4) Uitbreiding van de werkingssfeer van de IPPC-richtlijn tot bepaalde activiteiten (bv. stookinstallaties met een vermogen tussen 20 en 50 MW) en verduidelijking van de werkingssfeer in bepaalde sectoren (bv. afvalverwerking), teneinde de samenhang en coherentie van de huidige vergunningspraktijk te vergroten.

⁶ De IPPC-richtlijn, Richtlijn 1999/13/EG inzake emissies van oplosmiddelen, Richtlijn 2000/76/EG betreffende de verbranding van afval, Richtlijn 2001/80/EG inzake grote stookinstallaties en de Richtlijnen 78/176/EEG, 82/883/EEG en 92/112/EEG betreffende de titaandioxide-industrie.

- (5) Ingeval de Commissie maatregelen moet treffen om bepaalde niet-essentiële elementen van de beschikte richtlijn te wijzigen, zal zij terzijde worden gestaan door een comitologiecomité en zal zij zorgen voor een ruime participatie van de betrokken partijen.

3.2. Actieplan ter uitvoering van de wetgeving inzake industriële emissies: periode 2008-2010

Omdat de herziene wetgeving de eerste jaren nog niet in werking zal treden, moet de Commissie ervoor zorgen dat de lidstaten de thans vigerende wetgeving onverkort toepassen. Zij zal daarom haar monitoring- en ondersteuningsmechanismen versterken door het huidige IPPC-tenuitvoerleggingsactieplan (zie evaluatie van de voortgang in bijlage 1) voor de periode 2008-2010 te herzien en te herfocussen, zoals hieronder uiteengezet.

Actie 1. Zorgen voor de volledige omzetting van de wetgeving inzake industriële emissies

De wetgeving ter regulering van industriële emissies is tot stand gebracht om het milieu in Europa te beschermen en te verbeteren en de gezondheid en het welzijn van de Europese burgers te beschermen. De doeltreffendheid van deze wetgeving staat of valt met de effectieve omzetting ervan in het nationale recht van de lidstaten. Diverse lidstaten hebben de IPPC-richtlijn en aanverwante wetgeving inzake industriële emissies niet volledig omgezet binnen de daartoe vastgestelde termijn. De Commissie zal derhalve alle nodige maatregelen treffen, inclusief het inleiden van inbreukprocedures, om een volledige en correcte omzetting van deze wetgeving te garanderen.

Actie 2. De lidstaten helpen bij het elimineren van nodeloze administratieve lasten

De Commissie erkent dat nodeloze en onevenredige administratieve lasten een reële economische impact kunnen hebben en voor het bedrijfsleven bovendien een bron van irritatie en tijdverlies kunnen vormen. Zij wil ervoor ijveren om de administratieve lasten in samenhang met de bestaande wetgeving inzake industriële emissies op EU-niveau te verminderen. Er zijn overigens heel wat mogelijkheden om de administratieve kosten niet alleen op EU-niveau, maar ook op lidstaatniveau te verminderen.

Met betrekking tot deze kwesties zal de Commissie een uitwisseling van informatie met de lidstaten op gang brengen over de vaststelling van specifieke actieprogramma's om vermijdbare administratieve lasten m.b.t. de vergunnings- en controleprocedures voor IPPC-installaties op lidstaatniveau zoveel mogelijk te verminderen.

Deze specifieke actieprogramma's zullen gebaseerd zijn op de exercitie "meting van de administratieve kosten" die de Commissie momenteel in samenwerking met de lidstaten onderneemt als onderdeel van het actieprogramma ter vermindering van de administratieve lasten in de EU⁷.

⁷ COM(2007) 23 definitief.

Actie 3. De lidstaten helpen bij de tenuitvoerlegging van de wetgeving

De Commissie erkent dat een succesvolle uitvoering van de wetgeving inzake industriële emissies een doeltreffende uitwisseling van informatie tussen de lidstaten vereist om een consistente aanpak te garanderen en goede praktijken te bevorderen.

De Commissie zal daarom haar inspanningen ter ondersteuning van de lidstaten en de bevoegde instanties in heel de EU intensiveren. Een en ander omvat versterkte uitwisseling van informatie, ontwikkeling van richtsnoeren, visitatie van bevoegde instanties en opleiding. Deze ondersteuning zal gedurende de hele invoerings- en uitvoeringsfase van de herziene wetgeving worden voortgezet.

Actie 4. De monitoring van en controle op de naleving van de wetgeving inzake industriële emissies versterken

Een doeltreffende tenuitvoerlegging van de wetgeving inzake industriële emissies vereist een robuust monitoring- en controlesysteem om te garanderen dat het bedrijfsleven de milieuvoorschriften naleeft en om de bevolking gerust te stellen dat haar gezondheid en haar leefomgeving de nodige bescherming genieten.

De Commissie zal het aantal afgegeven en bijgestelde IPPC-vergunningen aan systematisch toezicht blijven onderwerpen en zo nodig het monitoring- en inspectiesysteem met betrekking tot IPPC-installaties nader onderzoeken. Bedoeld onderzoek zal betrekking hebben op specifieke industriële installaties en sectoren, de toepassing van algemene bindende regels en de analyse van klachten.

Actie 5. De gegevensvergaring ten behoeve van de toetsing van de BREF's verbeteren en een sterkere koppeling met het kaderprogramma voor wetenschappelijk onderzoek tot stand brengen

De in IPPC-vergunningen opgenomen vergunningsvoorwaarden, met inbegrip van de emissiegrenswaarden (ELV's), dienen gebaseerd te zijn op de BBT als omschreven in de IPPC-richtlijn. Om de vergunningsinstanties en de bedrijven te helpen bij het vaststellen van de BBT organiseert de Commissie de uitwisseling van informatie tussen deskundigen van de EU-lidstaten, de industrie en de milieuorganisaties. Dit proces resulteert in de vaststelling en publicatie door de Commissie van BBT-referentiedocumenten (BREF's).

De toetsing van de BREF's zal worden voortgezet volgens het afgesproken werkprogramma en in nauwe samenwerking met de betrokken partijen. De richtsnoeren inzake een betere gegevensvergaring ten behoeve van het BREF-proces zullen ten uitvoer worden gelegd. Om ervoor te zorgen dat aan nieuwe technieken de nodige bekendheid en ondersteuning wordt gegeven, wil de Commissie voorts zorgen voor een nauwere koppeling tussen het proces van het opstellen van de BREF's enerzijds en het Europees kaderprogramma voor wetenschappelijk onderzoek en het programma concurrentievermogen en innovatie anderzijds.

Monitoring en toetsing van het actieplan

Periodieke verslagen over de uitvoering van het actieplan zullen op het internet worden gepubliceerd en met de belanghebbenden worden besproken. Voor eind 2010 is een nieuwe toetsing van het actieplan gepland.

3.3. Totstandbrenging van een EU-regeling voor de handel in NO_x- en SO₂-emissierechten

De Commissie zal voorts onderzoeken of gebruik kan worden gemaakt van IPPC-compatibele marktinstrumenten zoals een regeling voor de handel in NO_x/SO₂-emissierechten, en daarbij de voorbereiding van een wetsinstrument dat in een EU-brede regelgeving over deze kwestie voorziet, in overweging nemen. Een en ander omvat een uitvoerige analyse van alle alternatieven, ook met betrekking tot de omvang en de toewijzing van de emissierechten, een onderzoek van de potentiële directe en indirecte effecten op de economische sectoren en de benutting van de ervaring die met de handel in broeikasgasemissierechten is opgedaan.

4. VERWACHTE EFFECTEN

Bij de effectbeoordeling in het kader van het toetsingsproces van de IPPC-richtlijn en aanverwante wetgeving is gekeken naar de effecten van het voorgestelde maatregelenpakket.

De beoordeling wijst uit dat aan de voorgestelde maatregelen aanzienlijke milieu- en gezondheidsvoordelen zijn verbonden. Een ruimere toepassing van de BBT zou bijvoorbeeld een flinke bijdrage (30 à 70%) kunnen leveren tot het dichten van de kloof tussen de verwachte SO₂- en NO_x-uitstoot in het referentiejaar 2020⁸ enerzijds en de doelstellingen van de thematische strategie inzake luchtverontreiniging anderzijds; alleen al in de sector grote stookinstallaties zou dit netto milieubaten ten belope van 7–28 miljard euro per jaar kunnen opleveren. De voordelen van de voorstellen overtreffen verre (met een factor 3 tot 14) de economische effecten. Bovendien zullen er naar verwachting ook positieve, zij het minder makkelijk te kwantificeren, effecten zijn ten aanzien van andere thematische strategieën, bv. voor bodem, water en afval.

De voorstellen dragen in aanzienlijke mate bij tot het in de praktijk brengen van betere regelgeving en vereenvoudiging van de wetgeving. De herschikking van de onderscheiden wetgevingsinstrumenten tot één enkele richtlijn blijkt voorts de netto administratieve lasten met 105 tot 255 miljoen euro per jaar te doen afnemen.

Er worden geen noemenswaardige langetermijneffecten op het concurrentievermogen, schadelijke sociale gevolgen of negatieve effecten op de economische groei verwacht als gevolg van de geïntensiveerde introductie van BBT of andere voorgestelde verbeteringen. Integendeel: uit de analyse komt naar voren dat een uniformere toepassing van de BBT kan bijdragen tot meer gelijke marktvoorwaarden en minder concurrentiedistorsie in de EU in de onder de IPPC-richtlijn vallende sectoren. De voorstellen zullen ook de ontwikkeling en ontplooiing van innovatieve technologie helpen stimuleren.

⁸ Prognose van de implementatie van de bestaande wetgeving door de lidstaten.

5. CONCLUSIE

Het bovenbeschreven pakket beleidsmaatregelen en het bijgaande voorstel van de Commissie voor een nieuwe en coherente richtlijn inzake industriële emissies zullen de doeltreffendheid en efficiëntie van de wetgeving bevorderen door de totstandbrenging van een hoog niveau van milieubescherming, vermindering van de administratieve lasten en beperking van concurrentiedistorsie in de EU, zonder dat de concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven daar schade van ondervindt.

Bijlage 1: Beoordeling van de vooruitgang bij de uitvoering van het IPPC-actieplan van de Commissie van 2005 (stand eind 2007)

<i>Omschrijving actie</i>	<i>Beoordeling van de vooruitgang</i>
Actie 1. Zorgen voor een onverkorte omzetting van de IPPC-richtlijn	De IPPC-richtlijn is correct omgezet in 12 van de EU15-lidstaten. Voor de EU10 worden conformiteitscontroles uitgevoerd; eventueel zullen inbreukprocedures worden ingeleid.
Actie 2. Versterkte monitoring van de ter volledige uitvoering van de IPPC-richtlijn tegen 30 oktober 2007 geboekte vooruitgang	Zorgvuldige monitoring van het aantal afgegeven c.q. bijgestelde vergunningen door de Commissie.
Actie 3. Controle op de naleving	Beoordeling door de Commissie van de vergunnings- en bedrijfsvoorwaarden voor bepaalde specifieke installaties en van de algemene bindende regels. Lacunes bij de tenuitvoerlegging zullen worden gesignaleerd en in het kader van het IPPC-toetsingsproces worden meegenomen. Voorts is een aantal inbreukprocedures wegens verkeerde toepassing ingeleid.
Actie 4. Voltooiing van de eerste BREF-ronde en begin van de toetsing van de BREF's	Afronding van de eerste reeks van 31 BREF's aan het eind van 2006; er is een begin gemaakt met de toetsing van 7 BREF's; een werkprogramma voor de toetsing van de resterende BREF's is opgesteld.
Actie 5. Verduidelijking van bepaalde juridische aspecten en technische toetsing van de richtlijn	Publicatie op het internet van een gedetailleerde leidraad ter verduidelijking van bepaalde aspecten van de IPPC-richtlijn, gebaseerd op uitgebreid overleg met de lidstaten; de richtsnoeren m.b.t. wettelijke en technische restricties inzake capaciteit blijven onder de gewijzigde richtlijn van kracht; met het oog op de toetsing van de richtlijn zijn diverse studies uitgevoerd.
Actie 6. Onderzoek van mogelijkheden om de bestaande wetgeving inzake industriële emissies te stroomlijnen in de context van "betere regelgeving".	Maakt deel uit van het IPPC-toetsingsproces.
Actie 7. Onderzoek van mogelijkheden om gebruik te maken van marktinstrumenten en andere prikkels.	Maakt deel uit van het IPPC-toetsingsproces.

Bijlage 2: Samenvattend verslag over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2000/76/EG betreffende de verbranding van afval

Achtergrond

Richtlijn 2000/76/EG betreffende de verbranding van afval (RAV) is aangenomen op 4 december 2000. De termijn voor omzetting in nationaal recht was 28 december 2002. Vanaf die datum moesten alle nieuwe verbrandings- en meeverbrandingsinstallaties aan de bepalingen van de richtlijn voldoen. De conformeringstermijn voor bestaande installaties was 28 december 2005.

Overeenkomstig artikel 14 van de richtlijn moet de Commissie voor eind 2008 een verslag over de uitvoering van de richtlijn indienen bij het Europees Parlement en de Raad. De eerste verslaglegging door de lidstaten waarin de richtlijn voorziet, vindt plaats in 2009 en heeft betrekking op de periode 2006-2008. In afwachting van deze verslagen zijn gegevens en informatie verzameld⁹ in het kader van de toetsing van de IPPC-richtlijn en aanverwante wetgeving inzake industriële emissies, teneinde een goede synergie tussen beide initiatieven te garanderen. In deze bijlage worden de belangrijkste resultaten samengevat om aan de verslagleggingsverplichting van de Commissie te voldoen.

In het kader van de gegevensvergaring zijn bij de respectieve bedrijfsorganisaties gegevens verzameld over uitsluitend voor afvalverbranding bestemde installaties en over cement- en kalkovens waar afval wordt meeverbrand. De informatie over andere types meeverbrandingsinstallaties is afkomstig van de lidstaten.

Aantal installaties en vergunningen

Er is gebleken dat in de EU circa 1 400 installaties afval verbranden of meeverbranden. Minder dan de helft van deze installaties (39%) is uitsluitend bestemd voor de verbranding van afval. Meeverbranding wordt toegepast in een aantal sectoren, waarvan de belangrijkste de energiesector (15%) en de cementsector (10%) zijn; de afvalstromen naar en binnen andere sectoren zijn relatief gering. In de overgrote meerderheid van de gevallen (96%) gaat het om "bestaande" installaties¹⁰.

Ongeveer 20% van de installaties beschikt nog steeds niet over de vergunning die uiterlijk 28 december 2005 was vereist. Aangezien dit probleem zich evenwel hoofdzakelijk in één lidstaat voordoet, is er geen reden om het toe te schrijven aan enig mankement van de richtlijn als zodanig. In het algemeen kan de naleving van de richtlijn, wat de afgifte van vergunningen betreft, bevredigend worden geacht, en de Commissie zal al het nodige doen om te garanderen dat alle lidstaten aan de voorschriften in kwestie voldoen.

Van de installaties waarop de RAV van toepassing is, valt meer dan 90% ook onder de IPPC-richtlijn. Slechts drie rapporterende lidstaten maken gebruik van een strategie van gecombineerde vergunningen ter uitvoering van beide richtlijnen.

⁹ "Assessment of the application and possible development of Community legislation for the control of waste incineration and co-incineration" (Ökopol, 2007).

¹⁰ "Bestaande" installaties in de zin van de RAV zijn installaties waarvoor vóór 28 december 2002 een vergunning was verleend of een vergunningsaanvraag was ingediend.

Naleving van milieueisen

Bij de beoordeling van de naleving van de milieueisen is gebleken dat verbrandingsinstallaties in het algemeen voldoen aan de in de RAV vastgestelde grenswaarden voor uitstoot in de lucht. In ongeveer 50% van de lidstaten behelzen de vergunningen hetzij nog strengere grenswaarden dan die van de RAV, bv. qua uitstoot in de lucht van stofdeeltjes, CO, HCl, HF, NO_x, SO₂ en Hg, hetzij aanvullende voorwaarden, bv. met betrekking tot energie-efficiëntie, bestrijding van lawaai en preventie van ongevallen. Slechts in een klein aantal gevallen zijn vergunningen afgegeven die emissiegrenswaarden behelzen voor andere dan de wettelijk voorgeschreven parameters, bv. PAK's, PCB's of zink.

Van de mogelijkheid tot vrijstelling van bepaalde voorschriften is vaak gebruik gemaakt. Er zijn circa 1 000 vrijstellingen verleend van de verplichting tot monitoring van de emissies in de lucht. Anderzijds passen sommige lidstaten een meer uitgebreide monitoring toe dan door de RAV is voorgeschreven.

Emissiebeperkings technieken

Het op grond van de IPPC-richtlijn vastgestelde referentiedocument betreffende de beste beschikbare technieken (BREF) inzake afvalverbranding is in augustus 2006 gepubliceerd. In dat document wordt gesteld dat er een gestage ontwikkeling plaatsvindt van kostenbesparende technieken die toch gelijkwaardige of zelfs nog betere milieuprestaties opleveren. In het BREF-document wordt een opsomming gegeven van afvalverbrandingstechnieken die als de "beste beschikbare" worden beschouwd, met daarnaast een reeks als veelbelovend aangemerkte nieuwe technieken die tot dusver alleen als demonstratieproject of op experimentele schaal zijn uitgetoet. In het algemeen bestaat er een vrij goede overeenstemming tussen de emissiegrenswaarden van de RAV en de emissies die bij toepassing van de in het BREF opgenomen BBT worden verkregen.

Verdere ontwikkelingen

Uit de beoordeling van de uitvoering van de RAV is gebleken dat die richtlijn weliswaar heeft geresulteerd in een aanzienlijk betere controle op afvalverbrandingsinstallaties in de hele EU, maar dat op een aantal punten toch nog maatregelen nodig zijn:

- Van de verplichte metingen waarin de RAV voorziet, wordt gesteld dat zij voor de exploitanten soms een nodeloze belasting opleveren. In dit verband is in de effectbeoordeling in het kader van het toetsingsproces de vraag geopperd of aan de bevoegde instanties de mogelijkheid moet worden geboden om onder specifieke voorwaarden extra vrijstellingen m.b.t. bepaalde metingen te verlenen. Deze mogelijkheid is ook in het voorstel voor de ene nieuwe richtlijn verwerkt.
- De toetsingsclausule van de RAV voorziet uitdrukkelijk in een onderzoek van de vraag in welke mate het voor bestaande cementovens waar afval wordt meeverbrand, haalbaar is om de NO_x-emissiegrenswaarde voor nieuwe cementovens na te leven. In de effectbeoordeling van de voorgestelde richtlijn inzake industriële emissies is een kosten-batenanalyse opgenomen die de basis vormt voor het voorstel om de lagere grenswaarde toepasselijk te maken op alle cementovens waar afval wordt meeverbrand. Deze lagere grenswaarde is consistent met de BBT-gerelateerde emissieniveaus die in het BREF voor de

cement- en kalksector zijn gespecificeerd, en zij is opgenomen in de voorgestelde nieuwe richtlijn.

Ten slotte hebben de lidstaten en andere betrokken partijen ook gewezen op bepaalde moeilijkheden bij de uitvoering van de RAV die evenwel niet noodzakelijk een aanpassing van de richtlijn vereisen. Het zijn problemen die kunnen worden ondervangen middels een verduidelijking en richtsnoeren voor de interpretatie en tenuitvoerlegging van de richtlijn. In het kader van haar herziene tenuitvoerleggingsactieplan zal de Commissie daarom – in nauwe samenwerking met de lidstaten – verdere stappen ondernemen met het oog op het opstellen van de eventueel noodzakelijke richtsnoeren.