ONDERZOEKSVERPLICHTINGEN IN MILIEUVERGUNNINGEN

STRUCTURELE EVALUATIE MILIEUWETGEVING (STEM)

Auteurs:
Dhr. drs. F.H. Oosterhuis
Mw. prof. mr. M.G.W.M. Peeters

STEM publicatie 2010/1

STEM is het samenwerkingsverband tussen het Centrum voor Milieurecht (CvM, Universiteit van Amsterdam), Maastrichts Europees instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek (METRO, Universiteit Maastricht), het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM, Vrije Universiteit Amsterdam) en ARCADIS.

Februari 2010
ISBN: 978-90-8958-153-2
B02023/CE0/038/000040

STEM

STEM staat voor "Structurele Evaluatie Milieuwetgeving".
Het programma, en alle binnen dit programma uitgevoerde evaluatieonderzoeken, worden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het onderzoeksprogramma loopt van september 2004 tot en met december 2010, en is een concreet vervolg op de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) die de evaluatie van milieuwetgeving tot 1 januari 2004 op zich heeft genomen.

In het onderzoeksprogramma worden zowel ex ante als ex post evaluatie van milieuwetgeving verricht. De resultaten van de onderzoeken dragen bij aan kennis inzake regulering op het milieubeleidsterrein, dat wil zeggen inzake de mogelijkheden om via wetgeving het milieu in brede zin te beschermen. De resultaten van de onderzoeken zullen tevens gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van regelgeving in brede zin, waaronder in ieder geval worden begrepen vraagstukken van subsidiariteit (is regelgeving (in de gegeven vorm) wenselijk), de effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving, de vormgeving van de waarborgen voor burgers (kenbaarheid, inspraak, rechtsbescherming) en de rechtmatigheid.
Per jaar wordt, mede aan de hand van dit meerjarig onderzoeksprogramma, een jaarprogramma opgesteld waarin de concreet uit te voeren evaluatiestudies worden benoemd.

Eerder is in het kader van STEM verschenen:

- 2005/1: Implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid; een verkenning naar de bevoegde instantie(s) in Nederland
- 2005/2: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 1: Inleidend rapport
- 2005/3: Decentraliseren of dereguleren? Milieuregulering door decentrale overheden bij deregulering van VROM-wetgeving
- 2005/4: Het milieujaarverslag, zes jaar later
- 2005/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 2: Praktijkonderzoek
- 2005/6: Modernisering van VROM-pseudowetgeving
- 2005/7: De verdeling van broeikasgasemissierechten in de EU bezien in het licht van concurrentieverhoudingen
- 2006/1: Bijdrage aan de startnotitie evaluatie emissiehandel, juridisch deel
- 2006/2: Evaluatie Besluit financiële zekerheid
- 2006/3: Bodembescherming via ruimtelijke ordening, milieu- en waterspoor
- 2006/4: Evaluatie Kernenergiewet
- 2006/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 3: buitenlandse inspiratie voor besluitvorming in Nederland
- 2007/1: Het beoordelingskader van de IPPC Richtlijn; implementatie, interpretatie en toepassing
- 2007/2: Evaluatie Wet handhavingsstructuur en Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer
- 2007/3: Nut en noodzaak van kwaliteitseisen voor handhaving in het rode spoor
- 2007/4: Europese grenzen aan de regulering van milieugevolgen van bedrijven door algemene regels

- 2007/5: De burger als consument van het milieu; een vergelijking naar alternatieve mogelijkheden ter versterking van de handhaving van het milieurecht
- 2008/1: Evaluatie 'De verwerking verantwoord'
- 2008/2: De rol van conformiteitsbeoordelingen bij de handhaving van het milieurecht
- 2008/3: Ambtshalve wijziging van de milieuvergunning; het richtlijn voorstel industriële emissies en de actualisatie van milieuvergunning
- 2008/4: Openbaarmaking van milieu-informatie; evaluatie van de uitvoering van verplichtingen uit het Aarhus-verdrag en richtlijn 2003/4/EG
- 2009/1: Aangrijpingspunten voor regulering van milieubelastende activiteiten in het licht van nationale en Europeesrechtelijke ontwikkelingen
- 2009/2: De Wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving

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

Inhoud

Samenvatting 7

1 Inleiding 11

2 Doel en functie van de onderzoeksverplichting 13
2.1 Achtergrond en doel 13
2.2 Toepassing en consequenties 15
2.2.1 Situaties waarin OVP's kunnen worden gehanteerd 15
2.2.2 Inhoud, specificaties en uitvoering van het onderzoek 17
2.2.3 Consequenties van de uitkomsten van het onderzoek 18
2.2.4 Kosten van het onderzoek 19
2.3 Beleid en pseudowetgeving 19
2.4 Relatie met andere instrumenten 21
2.5 Conclusie 24

3 Toepassing van de onderzoeksverplichting in de praktijk 25
3.1 Mate van toepassing, bereik en soorten onderzoeksverplichtingen 25
3.1.1 Mate waarin de OVP wordt gehanteerd 26
3.1.2 Soorten OVP's en toepassingsgebieden 26
3.2 Motieven, inhoud, uitvoering en follow-up van de onderzoekverplichtingen 28
3.2.1 Motieven 28
3.2.2 Inhoud en uitvoering 30
3.2.3 Follow-up 31

4 Slotbeschouwing 33
4.1 Nut en meerwaarde van de onderzoeksverplichting 33
4.2 Conclusies en aanbevelingen 34

Bijlage 1 Resultaten steekproef 37

Bijlage 2 Beantwoording vragenlijst 49

Bijlage 3 Referenties 61

Bijlage 4 Gebruikte afkortingen 63

Colofon

Samenvatting

Aan vergunningen op grond van de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) (sinds 22 december 2009: Waterwet) kunnen ondermeer voorschriften worden verbonden die inhouden dat "onderzoek moet worden verricht naar mogelijkheden tot verdergaande bescherming van het milieu dan waarin de andere aan de vergunning verbonden voorschriften voorzien". In het kader van STEM is onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van deze 'onderzoeksverplichting' (OVP) in de praktijk.
De volgende onderzoeksvragen zijn aan de orde gekomen:

1. Wat wordt met de bevoegdheid tot het opleggen van een OVP beoogd?
2. Hoe wordt deze bevoegdheid in de praktijk gehanteerd?
3. In hoeverre worden de beoogde doelstellingen feitelijk gerealiseerd?
4. Wat zijn de eventuele belemmeringen voor een doeltreffende toepassing van onderzoeksverplichtingen en welke mogelijkheden zijn er voor verbetering?
5. Heeft de onderzoeksverplichting meerwaarde ten opzichte van andere instrumenten voor het stimuleren van de ontwikkeling en toepassing van de 'schoonst mogelijke' technologie?

In het onderzoek is in eerste instantie gebruik gemaakt van bestaande bronnen. Daarnaast is een steekproef van 125 Wm- en 62 Wvo-vergunningen geanalyseerd en is een vragenlijst over het functioneren van de OVP in de praktijk voorgelegd aan een vijftal vergunningverleners. [1]

De OVP is bedoeld om in specifieke gevallen de mogelijkheid te hebben de vergunninghouder gericht te laten zoeken naar mogelijkheden voor verdergaande milieubescherming dan die welke door de (overige) vergunningvoorschriften wordt geboden. Omdat in de Europese en Nederlandse wetgeving inzake milieuvergunningen, waarin een generieke aanpak door middel van de 'beste beschikbare technieken' (BBT) inmiddels een belangrijke rol speelt, lijkt een restrictief gebruik van de OVP voor de hand te liggen. Het toepassen van nieuwe, schonere technieken wordt in dit systeem doorgaans gezien als een zaak die een bedrijfstak als geheel aangaat, en die via het actualiseren van BREF-documenten en vervolgens actualiseren van vergunningen kan worden doorgevoerd. Ook tegen de achtergrond van het streven naar een vermindering van de administratieve lastendruk wordt op een terughoudend gebruik van de OVP aangedrongen (waarmee natuurlijk het geldend wettelijke kader niet opzij kan worden geschoven en het bereiken van een hoog niveau van milieubescherming derhalve moet worden gewaarborgd, hetgeen volgens de huidige wetgeving onder meer moet geschieden door de vergunning ten minste op de BBT te baseren).

Toch kunnen er in bepaalde situaties redenen zijn om een OVP op te leggen, afhankelijk van de bijzondere omstandigheden van het geval en eventueel de

[1] Pogingen om ook de visie vanuit het bedrijfsleven over het voetlicht te krijgen hebben helaas geen resultaat opgeleverd.

specifieke beleidskeuzes die de vergunningverlener wil maken. Een OVP is bijvoorbeeld denkbaar als niet eenduidig vaststaat welk milieubeschermingsniveau in een concreet geval uit het BBT-vereiste voortvloeit. De opgelegde OVP zal daarbij voldoende specifiek moeten zijn en de consequenties die aan de uitkomsten worden verbonden moeten duidelijk zijn.
Uit de steekproef komt naar voren dat het niet ongebruikelijk is om een OVP op te nemen in vergunningvoorschriften: 23% van de Wm-vergunningen en 12% van de door waterschappen verleende Wvo-vergunningen bevatten een OVP. Er lijken duidelijke verschillen te bestaan tussen de vergunningverlenende organisaties in de mate waarin en de manier waarop zij het instrument OVP hanteren.

In de meeste gevallen is er geen sprake van OVP's in de (strikte) zin van art. 8.13(1)b Wm, dat wil zeggen verplichtingen tot onderzoek naar "mogelijkheden tot verdergaande bescherming van het milieu dan waarin de andere aan de vergunning verbonden voorschriften voorzien". Vaak gaat het om onderzoek dat moet voorzien in informatie die op het moment van vergunningverlening nog ontbreekt, of om de nadere uitwerking, invulling, specificering of concretisering van algemene voorschriften en uitgangspunten die in de vergunning zijn opgenomen. Dit STEM-onderzoek had geen betrekking op de vraag in welke omstandigheden het bevoegd gezag aanvullende gegevens moet vragen op de aanvraag, een aanvraag buiten behandeling moet laten, of zelf onderzoek moet doen. Gelet op de toepassing van de OVP in de praktijk is er aanleiding om dat te onderzoeken, ook om te zien of niet oneigenlijk een gebrek aan informatie wordt doorgeschoven naar een verplichting tot het doen van onderzoek.

OVP's in Wm-vergunningen betreffen vooral onderzoek naar maatregelen op het gebied van energiebesparing, geurhinder en diverse luchtverontreinigende emissies. In Wvo-vergunningen gaat het vaak om vermindering en/of vervanging van chemicaliën, vermindering van fosfaat- nitraat- en/of CZV-lozingen, of het afkoppelen en scheiden van afval- en regenwaterstromen.

De rol van de OVP is vooral gericht op het vullen van leemtes in informatie en het geven van concrete invulling aan eisen en doelstellingen die in de vergunning in algemene termen zijn gesteld. Daarnaast kan de vergunningverlener met een OVP laten zien waar de prioriteiten liggen voor verdere verbetering van de milieuprestaties. Het bedrijf kan daar op inspelen en het voorgeschreven onderzoek opnemen in z'n bedrijfsmilieuplan (BMP).

De OVP wordt derhalve niet intensief gebruikt voor het bevorderen van de ontwikkeling en toepassing van schonere technologie. Andere instrumenten, zoals financiële prikkels, milieuzorg en facilitering van het 'Sevilla-proces' (opstellen en actualiseren van BREFs) zijn in dat verband mogelijk van groter belang.

De bevoegdheid tot het opleggen van een OVP blijkt al met al niettemin nog steeds in een behoefte te voorzien en het handhaven van die bevoegdheid in het Besluit Omgevingsrecht (Bor) (en, zij het impliciet, in de Waterwet) kan daarom als gerechtvaardigd worden beschouwd. Wel zou kunnen worden nagedacht over de redactie van de wettelijke bepaling.

Van belang is om te voorkomen dat de OVP als sluiproute wordt gebruikt om tekortkomingen in de vergunningprocedure op te lossen.

Enkele andere punten die nadere aandacht verdienen:

- Mogelijk is er behoefte aan richtlijnen (pseudowetgeving) voor het opleggen van OVP's, bijvoorbeeld in de vorm van een beschrijving van 'typische situaties' waarin een OVP op z'n plaats is.
- Als een OVP wordt opgelegd, is het van belang dat bevoegd gezag en exploitant/vergunninghouder van meet af aan een helder en congruent beeld hebben van wat het onderzoek zal moeten inhouden en opleveren en wat er met de uitkomsten zal worden gedaan. Goede communicatie vanaf een zo vroeg mogelijk stadium is dus essentieel.
- De wijze waarop de onderzoeksverplichting in de vergunningvoorschriften wordt geformuleerd verdient de nodige aandacht, mede met het oog op de rechtszekerheid. Dit zou opgepakt kunnen worden door instanties die aan standaardisatie van vergunningvoorschriften werken, o.a. in IPO-verband.
- Er zal een manier gevonden moeten worden om te zorgen dat het uitgevoerde onderzoek van voldoende kwaliteit en diepgang is.
- De relatie tussen de OVP en de tijdelijke vergunning (art. 8.17 Wm) zou nader bezien kunnen worden.
- Ook de relatie tussen de OVP en de actualisatieplicht (art. 8.22 Wm) behoeft nadere verduidelijking. Dit dient mede bezien te worden in het licht van de grotere verantwoordelijkheid die de voorgestelde Richtlijn industriële emissies (met name art. 22, lid 2) legt bij de exploitanten van installaties voor het up-to-date houden van de vergunning. In bepaalde gevallen zal de OVP hierbij een rol kunnen spelen, in samenhang met andere instrumenten.
- Dit STEM-onderzoek had geen betrekking op de vraag in welke omstandigheden het bevoegd gezag aanvullende gegevens moet vragen op de aanvraag, een aanvraag buiten behandeling moet laten, of zelf onderzoek moet doen. Gelet op de toepassing van de OVP in de praktijk is er aanleiding om dat te onderzoeken, ook om te zien of niet oneigenlijk een gebrek aan informatie wordt doorgeschoven naar een verplichting tot het doen van onderzoek.

HOOFDSTUK 1 Inleiding

Context

Aan een vergunning op grond van de Wet milieubeheer (Wm) kunnen ondermeer voorschriften worden verbonden die inhouden dat "onderzoek moet worden verricht naar mogelijkheden tot verdergaande bescherming van het milieu dan waarin de andere aan de vergunning verbonden voorschriften voorzien" (Wm art. 8.13, lid 1, onder b). Krachtens artikel 7, lid 5 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) is dit artikel van overeenkomstige toepassing op Wvo-vergunningen. [2]

Onderzoeksvragen

In het kader van het STEM-programma (Structurele Evaluatie Milieuwetgeving) is een onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van dit artikel in de praktijk. Dit rapport bevat de resultaten van dit onderzoek, waarbij de volgende onderzoeksvragen aan de orde zijn gekomen:

1. 1.Wat wordt met de bevoegdheid tot het opleggen van een onderzoeksverplichting zoals neergelegd in art. 8.13(1)(b) Wm beoogd?
2. Hoe wordt deze bevoegdheid in de praktijk gehanteerd?
3. In hoeverre worden de beoogde doelstellingen feitelijk gerealiseerd?
4. Wat zijn de eventuele belemmeringen voor een doeltreffende toepassing van onderzoeksverplichtingen en welke mogelijkheden zijn er voor verbetering?
5. Heeft de onderzoeksverplichting meerwaarde ten opzichte van andere instrumenten voor het stimuleren van de ontwikkeling en toepassing van de 'schoonst mogelijke' technologie?

Bij de beantwoording van deze vragen is in eerste instantie gebruik gemaakt van bestaande bronnen (wetgevingsgeschiedenis, beleidsdocumenten, jurisprudentie, literatuur). Daarnaast is een steekproef van Wm- en Wvo-vergunningen geanalyseerd.

---

[2] Daarnaast is, op grond van art. 8.40 (3) Wm, het artikel van overeenkomstige toepassing op amvb's voor inrichtingen. Deze blijven hier verder buiten beschouwing. In dit verband kan nog wel worden opgemerkt dat de mogelijkheden voor het opleggen van een onderzoeksverplichting onder het Activiteitenbesluit aanzienlijk zijn verminderd in vergelijking met de vroegere 'artikel 8.40' amvb's. Zo kan een onderzoek naar verdergaande mogelijkheden voor energiebesparing onder het Activiteitenbesluit (art. 2.15) alleen nog worden opgelegd aan inrichtingen die per jaar meer dan 200.000 kWh aan elektriciteit of meer dan 75.000 m^3 aardgasequivalenten aan brandstoffen verbruiken, en dan nog slechts indien aannemelijk is dat zij niet alle bekende energiebesparende maatregelen hebben genomen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder (of met een positieve netto contante waarde bij een interne rentevoet van 15%).

Verder is aan de hand van een vragenlijst, die is voorgelegd aan een vijftal vergunningverleners, het functioneren van de onderzoeksverplichting in de praktijk van de vergunningverlening nader onderzocht.

Opbouw van dit rapport

Hoofdstuk 2 van dit rapport gaat in op het doel en de functie van de onderzoeksverplichting. Daarbij wordt gekeken naar de wettelijke context, de jurisprudentie, beleidsstukken en 'pseudowetgeving' die van belang zijn voor de toepassing van het instrument. Ook wordt aandacht besteed aan andere instrumenten die kunnen bijdragen aan een "verdergaande bescherming van het milieu".

In hoofdstuk 3 staat de toepassing van de onderzoeksverplichting in de praktijk van de vergunningverlening centraal.

Hoofdstuk 4 behandelt, op basis van de empirische bevindingen, het nut en de meerwaarde van de onderzoeksverplichting. De problemen en beperkingen die zich bij de toepassing van het instrument (kunnen) voordoen komen daarbij uiteraard ook aan bod. Dit hoofdstuk sluit af met enkele conclusies en aanbevelingen. In twee bijlagen wordt verslag gedaan van respectievelijk de steekproef en het vragenlijstonderzoek.

In overleg met de begeleidingsgroep zijn de gegevens betreffende vergunninghouders en –verleners geanonimiseerd.

Woord van dank

De auteurs willen de leden van de begeleidingsgroep van dit STEM-onderzoek hartelijk danken voor hun constructieve adviezen en medewerking. Dat zijn: Karin Reijnders (VROM-inspectie), Henri Emond (Inspectie Verkeer en Waterstaat), Petty Grootens (Waterschap Brabantse Delta), Heinz Henkel (Rijkswaterstaat), Peter van der Leeuw (SABIC), Cathrin Paqué (VROM), Theo Roelofs (provincie Gelderland), Bianca Schijven (InfoMil) en Anuschka de Wildt (milieudienst Noord West Utrecht). Daarnaast willen we degenen bedanken die in het kader van de casestudies onze vragen hebben beantwoord. Omdat de casestudies anoniem zijn gehouden, worden hun namen hier niet vermeld.

HOOFDSTUK 2 Doel en functie van de onderzoeksverplichting

2.1 ACHTERGROND EN DOEL

De expliciete bevoegdheid voor de vergunningverlener tot het opleggen van een onderzoeksverplichting (OVP) is ontstaan met de inwerkingtreding van de Wm in 1993. De voorganger van de Wm (de Hinderwet) kende geen vergelijkbare bepaling.

VERANDERINGEN IN DE WETTELIJKE VERANKERING VAN DE OVP

De Wm-vergunning zal over enige tijd plaatsmaken voor de omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In de Wabo zelf komt de OVP niet meer expliciet voor, maar wel in het ontwerp-Besluit omgevingsrecht (Bor), dat in juni 2009 door de ministerraad is vastgesteld. Artikel 5.7, lid 2(b) van het ontwerp-Bor is gelijkluidend aan artikel 8.13, lid 1(b) van de Wm (afgezien van de nieuwe term 'omgevingsvergunning'). Bij het genoemde artikel in het Bor is geen specifieke toelichting opgenomen. Wel kan worden geconstateerd dat de OVP (evenals andere voorschriften die aan een vergunning verbonden kunnen worden) een minder sterke verankering heeft gekregen: een amvb kan immers gemakkelijker worden veranderd dan een wet.
Ook in de Waterwet en het Waterbesluit, die op 22 december 2009 in werking zijn getreden en ondermeer de Wvo vervangen, komt de OVP niet meer expliciet voor (ook niet in de vorm van een 'van-overeenkomstige-toepassing-verklaring'). Volgens juristen van Rijkswaterstaat blijft de mogelijkheid van het opleggen van een OVP echter wel bestaan, namelijk op grond van de algemene bepaling in artikel 6.20, lid 1 van de Waterwet dat aan een vergunning voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden.

De OVP zoals nu geregeld in de Wet milieubeheer vloeit niet voort uit Europese regelgeving. De IPPC-richtlijn[3] (die overigens pas na de inwerkingtreding van de Wm van kracht werd) gaat ondermeer uit van vergunningsvoorwaarden die zijn gebaseerd op de 'beste beschikbare technieken' (BBT) (art. 9, lid 4 IPPC-richtlijn).

[3] Richtlijn 2008/1/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PbEU L24, 29.1.2008; oorspronkelijk: Richtlijn 96/61, PbEG L257, 10.10.1996.

Bij het bepalen van de BBT spelen de BBT-referentiedocumenten (BREFs) een belangrijke (zij het niet-exclusieve[4]) rol. Deze BREFs moeten in principe om de drie jaar worden geactualiseerd, zodat ze de technische ontwikkeling volgen (art. 17, lid 2 IPPC-richtlijn). Daarnaast voorziet de IPPC-richtlijn in de mogelijkheid dat de vergunning bijzondere voorwaarden bevat die de lidstaat of bevoegde autoriteit doelmatig acht (art. 9, lid 7 IPPC-richtlijn). In het voorstel van de Commissie voor herziening van de IPPC-richtlijn[5] wordt de rol van de BREFs verder versterkt en is art. 9 lid 7 geschrapt. [6] Daarnaast krijgt de vergunninghouder (exploitant) een grotere verantwoordelijkheid bij de actualisatie van de vergunning (zie Boeve et al., 2009).

In haar toelichting bij de introductie in de Wm van het huidige artikel 8.13(1)(b)[7] merkte de regering destijds op dat een OVP ondermeer zinvol kan zijn om de voorwaarden te scheppen voor meer structurele oplossingen op termijn dan die welke op het moment van de vergunningverlening mogelijk of bekend zijn. Daarbij werd wel aangetekend dat zorgvuldigheid geboden is bij het aan individuele bedrijven voorschrijven van onderzoek. Het bevoegd gezag zou zich ervan moeten vergewissen dat het gewenste onderzoek niet reeds bij andere bedrijven is verricht. Ook zou overwogen moeten worden of het onderzoek niet beter op bedrijfstak- dan op bedrijfsniveau zou kunnen plaatsvinden. Jongma (2002, p. 311) concludeert hieruit dat met onderzoeksverplichtingen min of meer terughoudend moet worden omgesprongen.

Ook de beschikbare jurisprudentie wijst op een terughoudend gebruik van de OVP. Zo werd een aan een bierbrouwerij opgelegde onderzoeksverplichting betreffende de mogelijkheden om aan een bepaalde geurnorm te voldoen 'onnodig bezwarend' geacht, omdat er op brancheniveau al tot zo'n onderzoek besloten was.[8] Een vergelijkbare situatie deed zich voor in het geval van een groenvoerdrogerij. Voor die bedrijfstak was in 2001-2002 onderzoek gedaan naar de mogelijkheden tot verdere vermindering van de emissies van fijn stof. Hoewel dit onderzoek ten tijde van de vergunningprocedure al een aantal jaren oud was, werden de uitkomsten in casu nog steeds relevant geacht voor de betrokken inrichting en was een OVP dus niet op z'n plaats.[9] Artikel 8.13(1)(b) is gericht op 'verdergaande bescherming van het milieu' dan waarin de andere (op BBT gebaseerde) voorschriften voorzien. Het bevoegd gezag moet dan ook aantonen dat het milieubelang de in de vergunning opgelegde OVP rechtvaardigt. [10] In een geval waarin in een vergunning emissie-eisen werden gesteld die overeenkwamen met de geldende emissienormen (in casu de Nederlandse emissierichtlijn lucht,

[4] In Nederland moet bij het vaststellen van de in aanmerking komende BBT ook rekening worden gehouden met de documenten die staan vermeld in Tabel 2 van de Regeling aanwijzing BBT-documenten.

[5] COM(2007) 844 def.

[6] Dit laatste hoeft overigens niet te betekenen dat een OVP in de milieuvergunning niet meer toegestaan zou zijn.

[7] TK 1988-1989, 21 087, nr. 3.

[8] ABRvS 12-01-1996, AB 1996/308, m.nt. ChB.

[9] ABRvS 18-04-2007, LJN: BA3227.

[10] ABRvS 15-08-1997, JM 1998/3. Zie ook ABRvS 09-02-2005, JOM 2006/1244.

NeR[11]) en waarmee verzekerd kon worden dat geen overschrijding van milieukwaliteitseisen (in casu voor PAK) zou optreden, werd een OVP niet opportuun geacht. [12]

Er zal een gegronde verwachting moeten bestaan dat het onderzoek tot nieuwe inzichten zal leiden. Als niet aannemelijk is dat het voorgeschreven onderzoek nieuwe kennis zal opleveren over de technische en economische mogelijkheden om bepaalde emissies verder te verlagen, kan ook niet worden gesteld dat het nodig is ter bescherming van het milieu. [13]

Het opleggen van een OVP is een optie; het bevoegd gezag is niet verplicht daarvan in alle gevallen gebruik te maken. Als bijvoorbeeld de op grond van de vergunning toegestane emissie (in casu van ammoniak) inherent is aan een bepaald proces en in een reële verhouding staat met de vergunde productieomvang, kan de vergunningverlener gegronde redenen hebben om een onderzoek naar verdere emissiereductie niet nodig te achten. [14]

De OVP is uiteraard in elk geval niet bedoeld als een handig hulpmiddel om snel een vergunning te kunnen verlenen (verkrijgen) en daarna nog eens rustig te (laten) bekijken hoe de nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden voorkomen of beperkt. Toepassing van de beste beschikbare technieken (BBT) staat voorop: artikel 8.13, derde lid, Wm geeft immers aan dat er van wordt uitgegaan dat ten minste de BBT worden gehanteerd. [15] Het onderzoek naar de vraag wat voor een vergunning de juiste BBT zijn, moet derhalve in beginsel al in het kader van de vergunningverlening zelf gebeuren. [16] Door middel van een OVP kan vervolgens worden geprobeerd nog een stap verder te gaan, indien een hoger beschermingsniveau voor het milieu nodig of wenselijk wordt geacht.

2.2 TOEPASSING EN CONSEQUENTIES

2.2.1 SITUATIES WAARIN OVP'S KUNNEN WORDEN GEHANTEERD

De OVP is dus in principe een instrument om een verdergaande milieubescherming te realiseren dan met BBT mogelijk is (aangezien immers BBT inmiddels de wettelijke norm is voor vergunningverlening). In de praktijk blijken OVP's echter ook in andere situaties te worden opgelegd (zie ook § 3.2). Globaal kunnen de volgende typen situaties worden onderscheiden waarin een OVP zinvol kan zijn:

---

[11] Infomil (2008). De NeR behoort tot de documenten waarmee het bevoegd gezag rekening moet houden bij het bepalen van de in aanmerking komende BBT bij de vergunningverlening. Deze documenten staan vermeld in Tabel 2 van de Regeling aanwijzing BBT-documenten.

[12] ABRvS 18-04-2007, LJN: BA3227, overweging 2.5.

[13] ABRvS 18-04-2007, LJN: BA3227, overweging 2.4.

[14] ABRvS 30-07-2008, LJN: BD8916.

[15] In dit onderzoek is niet nagegaan of de in art. 8.11, derde lid, opgenomen terminologie dat er "van wordt uitgegaan" impliceert dat er in bijzondere gevallen afgeweken kan worden.

[16] Zie in dit verband ook ABRvS 30-07-2008, LJN: BD8916.

1. Gevallen waarin het onderzoek zich richt op de vraag of er verdergaande mogelijkheden voor milieubescherming zijn dan het (op BBT gebaseerde) niveau dat in de vergunning is voorgeschreven. Zo'n situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen als er verschillende mogelijke BBT's (met een bijbehorende bandbreedte aan emissieniveaus) bestaan, waarbij niet op voorhand vaststaat of de technieken met de laagste emissies voor dit bedrijf als meest geschikte BBT kunnen worden aangemerkt. Het minimaal te realiseren beschermingsniveau (gebaseerd op de techniek die sowieso als BBT kan worden aangemerkt) kan dan in de vergunning worden opgenomen. Het voorgeschreven onderzoek kan dan eventueel in latere instantie alsnog tot aanscherping van de voorschriften leiden.

2. Gevallen waarin in de vergunning hogere emissiegrenswaarden zijn opgenomen dan de emissieniveaus die eigen zijn aan de in BREFs beschreven BBT. Zulke afwijkingen zijn onder de voorgestelde Richtlijn industriële emissies[17] overigens nog slechts in uitzonderingsgevallen toegestaan. Een OVP kan dan een middel zijn om te zorgen dat de emissies op den duur toch zo veel mogelijk gereduceerd worden in de richting van BBT-niveau.

3. Gevallen waarin het voorgeschreven onderzoek een beter inzicht of een nadere invulling moet geven aan de wijze waarop een bepaalde doelstelling (bijvoorbeeld een zekere emissiegrenswaarde of een bepaalde mate van energiebesparing) kan worden bereikt. Een OVP kan in zulke situaties van belang zijn als de vergunningverlener middel- in plaats van doelvoorschriften wil kunnen stellen. Ook kan de OVP in zulke gevallen vaak worden gezien als een soort rapportageverplichting. Een voorbeeld hiervan is de verplichting tot het doen van onderzoek naar energiebesparende maatregelen met een maximale terugverdientijd van vijf jaar. Inrichtingen met een energiegebruik van meer dan 25.000 m^3 aardgas of 50.000 kWh elektriciteit per jaar moeten die maatregelen in ieder geval nemen[18], maar een OVP kan worden gebruikt om de maatregelen (en daarmee ook de feitelijke besparing) te concretiseren. Men kan zich afvragen of er dan nog wel sprake is van een OVP als bedoeld in artikel 8.13(1)(b) Wm: het onderzoek leidt immers niet tot 'verdergaande' milieubescherming dan waartoe de vergunninghouder toch al gehouden was op grond van de 'vijf-jaar-terugverdien-tijd'-norm.[19]

4. Gevallen waarin het onderzoek gericht is op het voorzien in leemtes in kennis en informatie. In principe moet alle relevante informatie aanwezig zijn voordat een vergunning kan worden verleend, en derhalve moet deze mogelijkheid in juridische zin zeer beperkt worden geacht. Het bevoegd gezag zal immers bij gebrek aan informatie ofwel zelf een inspanning moeten doen om de benodigde

[17] COM(2007) 844 def, art. 16.

[18] Op grond van de circulaire 'Energie in de milieuvergunning' (VROM en EZ, 1999).

[19] Ter illustratie: in artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit is sprake van een onderzoeksverplichting niet zo zeer met het doel om tot nieuwe verdergaande normstelling te komen, maar met het doel om een reeds gestelde norm (namelijk het toepassen van energiebesparingsmaatregelen met een terugverdientijd van maximaal 5 jaar) te laten naleven.

informatie te verkrijgen, ofwel gebruik moeten maken van de bevoegdheid om op de aanvraag aanvullende gegevens te vragen, en eventueel beslissen een aanvraag buiten behandeling te laten. In de praktijk kan er sprake zijn van incomplete of tegenstrijdige gegevens en van onzekerheden. Om onnodige vertraging te voorkomen kan het verlenen van een vergunning met een OVP er dan voor zorgen dat de ontbrekende kennis alsnog beschikbaar komt. Dit soort verplichtingen tot onderzoek lijkt in artikel 8.13(1)(b) Wm niet bedoeld te zijn.

2.2.2 INHOUD, SPECIFICATIES EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

Evenals bij andere soorten voorschriften mag bij het voorschrijven van onderzoek de 'grondslag van de aanvraag niet worden verlaten': het onderzoek mag het kader van de aangevraagde bedrijfsvoering niet te buiten gaan. Tevens moet het voorschrift een duidelijke onderzoeksopdracht bevatten.[20] Er moet concreet worden aangegeven waar het onderzoek op gericht dient te zijn, bijvoorbeeld op het streven naar een nul-emissie voor stoffen waarvoor een minimalisatieverplichting geldt. [21]

Het voorgeschreven onderzoek kan alleen verband houden met de gevolgen die de inrichting kan veroorzaken. De gevolgen die de in de inrichting vervaardigde producten kunnen veroorzaken vallen hier buiten.[22] Ook kan aan de vergunninghouder niet de verplichting worden opgelegd om te onderzoeken of de bestaande werkwijze en emissiebeperkende technieken nog de beste beschikbare technieken vertegenwoordigen. Dit laatste is, gelet op artikel 8.22 (1) van de Wm, de taak van het bevoegd gezag.[23]

De vergunningaanvrager/-houder mag zelf bepalen volgens welke methode hij het voorgeschreven onderzoek uitvoert.[24] Ook kan hij in principe zelf kiezen door wie hij het onderzoek laat verrichten.[25] Wel acht de Afdeling bestuursrechtspraak het aanvaardbaar dat in een vergunningvoorschrift de eis wordt gesteld dat de onderzoeksopzet moet worden goedgekeurd door het bevoegd gezag.[26]
Het voorgeschreven onderzoek kan zowel inspannings- als resultaatsverplichtingen behelzen. Resultaatsverplichtingen zullen vooral worden gehanteerd als het te bereiken beschermingsniveau op voorhand vaststaat en het vooral gaat om de vraag op welke manier dit bereikt kan worden. Als de haalbaarheid van verdergaande bescherming (en de mate waarin die mogelijk is) onbekend is, zal het onderzoek mede gericht zijn op het vaststellen daarvan en is een inspanningsverplichting op z'n plaats.

---

[20] ABRvS 15-08-1997, JM 1998/3.

[21] ABRvS 28-08-2002, JOM 2006/769.

[22] ABRvS 29-01-1999, JM 1999/41, m.nt. Zigenhorn.

[23] ABRvS 15-08-2007, JOM 2007/788.

[24] ABRvS, uitspraak 06-01-1997 (nr. E03.95.1523), zoals aangehaald in VROM en EZ (1999).

[25] Een verplichting om een bepaald onderzoek door TNO te laten uitvoeren werd te beperkend geacht. ABRvS 07-03-2000, zoals aangehaald door Jongma (2002, p. 313).

[26] ABRvS 28-03-1995, G05.90.0214, zoals aangehaald door Jongma (2002, p. 314).

2.2.3 CONSEQUENTIES VAN DE UITKOMSTEN VAN HET ONDERZOEK

Het bevoegd gezag zal bij het voorschrijven van een onderzoeksverplichting duidelijk moeten maken wat het met de resultaten zal gaan doen.[27] Ook moet er (zeker wanneer de onderzoeksverplichting een belangrijk element van de vergunningsvoorschriften vormt) bij de onderzoeksverplichting een bepaling worden opgenomen dat het bevoegd gezag in een expliciet besluit beoordeelt of het uitgevoerde onderzoek voldoet aan de gestelde eisen en of het onderzoek aanleiding geeft tot het aanbrengen van nieuwe voorzieningen dan wel tot het aanpassen van de vergunningvoorschriften.[28] Expliciete goedkeuring door het bevoegd gezag van het onderzoek (c.q. de implicaties ervan, zoals een plan van aanpak) kan ook worden gezien als een middel om de rechtszekerheid te vergroten: tegen zo'n besluit staat (afhankelijk van de gevolgde procedure) bezwaar en beroep voor belanghebbenden open.[29]

Jongma (2002, p. 312-313) is van mening dat in het huidige wettelijk systeem een verplichting om de maatregelen die eventueel uit het onderzoek naar voren komen ook meteen voor te schrijven niet zondermeer mogelijk is. Bij vergunningverlening is namelijk nog onduidelijk welke verplichtingen in dat geval van de vergunninghouder worden verlangd. Het is niet uitgesloten dat met de voorgestelde maatregelen de grondslag van de aanvraag wordt verlaten. Ook zou kunnen blijken dat het niet wenselijk is om de betreffende maatregelen door te voeren, omdat daaraan weer andere voor het milieu nadelige gevolgen kleven. Een integrale afweging zou dan moeten meebrengen dat toch wordt besloten om van de betreffende maatregelen af te zien. Volgens Jongma kunnen de onderzoeksuitkomsten daarom slechts aanleiding zijn om de voorschriften van de vergunning aan te passen met toepassing van artikel 8.22 of 8.23 Wm (actualiseringplicht resp. ambtshalve wijziging, al dan niet op verzoek van belanghebbenden). Slechts indien bij voorbaat duidelijk is dat het om 'kleinere' maatregelen gaat, zouden de betreffende maatregelen volgens haar eventueel ook bij nadere eis (zoals bedoeld in art. 8.13(1)(f)) kunnen worden voorgeschreven.

Uiteraard is het ook van belang wat de consequenties zijn als het bevoegd gezag van oordeel is dat de vergunninghouder zich onvoldoende van zijn OVP heeft gekweten. In principe kan er dan handhavend worden opgetreden, maar welke vorm van handhaving daarbij adequaat is, staat niet op voorhand vast. De dwangsom lijkt hier niettemin geschikter te zijn dan bestuursdwang.

In het Handboek Wvo-vergunningverlening van Rijkswaterstaat (als BBT-document aangewezen in de Regeling aanwijzing BBT-documenten) is opgenomen dat de resultaten van een OVP altijd deel moeten uitmaken van een aanvraag voor een nieuwe vergunning. Bovendien moet een onderzoek volledig uitgevoerd zijn,

---

27 ABRvS 09-02-2005, JOM 2006/1244.

28 ABRvS 25-11-1999, JM 2000/66, m.nt. Zigenhorn.

29 Zie ABRvS 06-01-1997, AB 1997/167 (m.nt. JV); zie ook ABRvS 11-11-1997, JM 1998/6.

anders wordt de aanvraag door Rijkswaterstaat (handelend namens de Minister van Verkeer en Waterstaat) als onvolledig beoordeeld.[30]

2.2.4 KOSTEN VAN HET ONDERZOEK

Het spreekt vanzelf dat in het kader van een OVP van een vergunninghouder alleen onderzoeksinspanningen mogen worden verwacht die in een redelijke verhouding staan tot zijn omzet of tot de overige kosten van de door hem te treffen milieumaatregelen. Als vuistregel voor een op te leggen onderzoeksverplichting op het gebied van energiebesparing noemen VROM en EZ (1999) een maximum van 10% van de jaarlijkse energiekosten van het bedrijf(sonderdeel). Ook het Werkboek 'Wegen naar preventie bij bedrijven' (InfoMil, 2006) noemt als vuistregel een maximum van 10% van de jaarrekening[31]. In de jurisprudentie zijn verder geen aanwijzingen gevonden voor wat als 'redelijke' kosten van een OVP zou kunnen worden beschouwd.

2.3 BELEID EN PSEUDOWETGEVING

Uiteraard kunnen de voor vergunningverlening bevoegde gezagen beleid ontwikkelen inzake de toepassing van art. 8.13 eerste lid (b) Wm. Voorts kan de Minister van VROM of de Minister van Verkeer en Waterstaat trachten de vergunningverlening te beïnvloeden met 'zachte' maatregelen, via circulaires en convenanten.[32] Daarnaast is er uiteraard de mogelijkheid om in wetgeving of in amvb's normen op te nemen die zien op het doen van onderzoek (zoals in de zogenaamde instructie-amvb ex art. 8.45 Wm).

Aanknopingspunten voor de toepassing van OVP's door de vergunningverlener zijn te vinden in verscheidene pseudowetgevingsdocumenten, zoals de al genoemde circulaire 'Energie in de milieuvergunning' (VROM en EZ, 1999), de Handreiking en het Werkboek 'Wegen naar preventie bij bedrijven' (InfoMil, 2005 en 2006) en het Handboek Vwo-vergunningverlening van de voormalige Commissie Integraal Waterbeheer (CIW, 1999, deel III, par. 4.5.1). In de Nederlandse emissierichtlijn lucht (Infomil, 2008, § 3.2.1 en bijlage 4.15) vormt een OVP een standaardelement in de procedure voor stoffen waarvoor een minimalisatieverplichting geldt.

Recentelijk heeft de OVP aandacht gekregen in verband met het streven naar terugdringing van de administratieve lastendruk. Bij brief van 1 december 2004[33] heeft de Minister van VROM bij Burgemeester en Wethouders en Gedeputeerde Staten aandacht gevraagd voor de administratieve lasten van de milieuregelgeving, waarbij de bestuursorganen is gevraagd terughoudend om te

[30] Informatie afkomstig van Rijkswaterstaat Zuid-Holland. Wat het laatstgenoemde punt betreft wordt verwezen naar uitspraak G05.88.0692 van 13-8-1991 (CINDU).

[31] Onder 'jaarrekening' moet in dit verband waarschijnlijk worden verstaan: de kosten die de inrichting per jaar maakt op het gebied waarop de OVP betrekking heeft. Voor drie van de vier gebieden waarop het Werkboek betrekking heeft (afval, water en energie) zullen deze kosten doorgaans goed te bepalen zijn; voor vervoer is dat waarschijnlijk lastiger, omdat het daarbij ook om vervoer door anderen dan de vergunninghouder zelf kan gaan (zoals leveranciers en klanten).

[32] Zie over pseudowetgeving: Van 't Lam en Uylenburg (2006).

[33] Kenmerk: DGM/SB2004115460.

gaan met de bevoegdheid om ondermeer onderzoek voor te schrijven, in het bijzonder bij de Wm-vergunning en de artikel 8.40 amvb's. Volgens deze brief zou telkens de vraag gesteld dienen te worden wat er mis gaat als wordt afgezien van een onderzoek of rapportage.

Via een tweede brief van de Minister van VROM getiteld "administratieve lasten milieuvergunning" uit 2007, eveneens gericht aan de Burgemeester en Wethouders en Gedeputeerde Staten is een vervolg gegeven op de brief uit 2004.[34] Benadrukt wordt dat het nog steeds van groot belang is dat de administratieve lasten zoveel mogelijk worden beperkt. Natuurlijk ontstaat hier de vraag of de mogelijkheid van art. 8.13(1)(b) Wm strikt genomen onder het begrip 'administratieve lasten' valt. Afgezien hiervan kan worden geconcludeerd dat de brief uit 2004 reeds expliciet spreekt over onderzoek, en oproept tot terughoudendheid met het voorschrijven van onderzoeksverplichtingen. De brief uit 2007 haakt aan bij de brief uit 2004. Hierdoor kan al snel de conclusie worden getrokken door de aangeschreven bestuursorganen dat ook de in art. 8.13(1)(b) neergelegde bevoegdheid hieronder valt. [35]

Het is niettemin de vraag in hoeverre daadwerkelijk bedoeld is om op te roepen tot terughoudendheid bij de toepassing van art. 8.13(1)(b) Wm. In de eerste plaats wordt in het rapport "Beperking Administratieve Lasten Wm-vergunning" (Syncera De Straat, 2005), dat in opdracht van VROM de mogelijkheden onderzocht om de administratieve lasten in de exploitatiefase van de milieuvergunning te reduceren, geen expliciete verwijzing naar art. 8.13(1)(b) aangetroffen. Dit rapport adviseert overigens wel tot:

> "Afschaffen onderzoeksverplichting voor grondstoffen- en waterbesparing en verkeer en vervoer. Vanwege onbekend rendement en hoge irritatiewaarde van deze onderzoeken kan beter geïnvesteerd worden in de kwaliteit van het vergunningproces en het voorschrijven van concrete maatregelen. Afschaffen van onderzoeksverplichting afvalpreventie wanneer uit onderzoek blijkt dat meerwaarde niet aantoonbaar is. Het is juist bij deze onderwerpen dat via een investering in de kwaliteit van het vergunningproces (van aanvraag tot en met beschikking) eenzelfde resultaat geboekt kan worden."
> En:
> "Handhaven mogelijkheid voor selectief opleggen onderzoeken energiebesparing echter alleen indien via landelijk onderzoek het rendement van deze onderzoeken kan worden aangetoond. Investeren in de kwaliteit van het vergunningproces verdient ook hier de voorkeur."[36]

In de in de brief uit 2007 opgenomen aanbevelingen met het doel om de administratieve lastendruk met 10% te laten dalen wordt voorts geen expliciete verwijzing opgenomen naar art. 8.13 eerste lid (b) Wm. Wel wordt bijvoorbeeld aanbevolen:

---

[34] Kenmerk DGM/SB2007/109294.

[35] In de brief uit 2007 wordt verwezen naar het hierna genoemde rapport van Syncera De Straat.

[36] Syncera De Straat (2005), Samenvatting, aanbevelingen 5 en 6.

1. zeer terughoudend te zijn met voorschrijven grondstoffen- of waterbesparingsonderzoek (hetgeen natuurlijk onderwerpen zouden kunnen zijn in het kader van art. 8.13 eerste lid (b));
2. bij vergunningplichtige bedrijven dezelfde lijn aan te houden zoals in het Activiteitenbesluit, conform welke het bevoegd gezag een energiebesparingsonderzoek kan vragen aan bedrijven met een verbruik van meer dan 200.000 kWh of 75.000 m^3 aardgas per jaar, indien het aannemelijk is dat er onvoldoende energiebesparende maatregelen zijn getroffen. In het vooroverleg zou dan energiebesparing aan de orde moeten worden gesteld. Hier rijst de vraag of deze aanbeveling ook ziet op het doen van onderzoek naar energiebesparing die verder zou gaan dan bijvoorbeeld vereist zou zijn gelet op de toepasselijke beste beschikbare techniek. De brief gaat op deze omstandigheid niet expliciet in. Bovendien is sinds de implementatie van de richtlijn broeikasgasemissiehandel (richtlijn 2003/87/EG) in de Wet milieubeheer de bepaling opgenomen dat de vergunning geen voorschriften mag bevatten ter bevordering van een zuinig energiegebruik voor zover het gaat om bedrijven die onder de werkingssfeer van het broeikasgasemissiehandelssysteem vallen (art. 8.13a (2)(b) Wm). Men zou kunnen stellen dat in dit licht ook een onderzoeksverplichting inzake energiebesparing buiten bereik van het bevoegd gezag ligt, althans, dat dit in ieder geval niet conform de ratio van de wettelijke bepalingen zou zijn.

Concluderend kan worden gesteld dat er sinds 2004 vanuit VROM[37] een algemene oproep is om terughoudend te zijn met de bevoegdheid om onderzoek voor te schrijven, en dat aanvullend in 2007 wordt verzocht om op het terrein van grondstoffen- en waterbesparing terughoudend te zijn met het voorschrijven van onderzoek. Inzake energiebesparingsonderzoek lijkt er wel ruimte te zijn voor nader onderzoek, met uitsluiting van de bedrijven die onder het broeikasgasemissiehandelssysteem vallen. Hier wordt echter in de brief niet expliciet gemaakt of een energiebesparingsonderzoek ook betrekking heeft op onderzoek dat verder gaat dan reeds in de vergunning wordt vereist (of, beter gesteld, zou moeten worden vereist gelet op de beste beschikbare techniek). Voorts bevat de brief uit 2007 alleen inzake deelonderwerpen aanbevelingen en wordt geen expliciete en algemene uitspraak over artikel 8.13 eerste lid (b) Wm gedaan. Indien men er echter van uitgaat dat de brief uit 2004 een algemene oproep betreft tot terughoudendheid met verplicht onderzoek, dan is het logisch dat de bevoegde gezagen dit zodanig opvatten dat ook met artikel 8.13 eerste lid (b) terughoudend moet worden omgegaan.

2.4 RELATIE MET ANDERE INSTRUMENTEN

Naast de onderzoeksverplichting bevat de Wet milieubeheer nog andere mogelijkheden om 'verdergaande bescherming van het milieu' door vergunninghouders te bevorderen.

[37] Er zijn geen vergelijkbare acties geweest vanuit het Ministerie van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot Wvo-vergunningen. Wel is sinds 1 januari 2007 het aantal meet- en rapportageverplichtingen in Wvo-vergunningen gereduceerd (brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, kenmerk ARE/2006.13323).

In de eerste plaats is dat art. 8.17(1)(c) Wm, dat voorziet in de mogelijkheid van een tijdelijke vergunning als dat nodig is "in het belang van het ontwikkelen van werkwijzen in de inrichting, die minder nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaken".[38] Dit artikel kan een complementaire rol spelen bij een OVP: de looptijd van de tijdelijke vergunning kan samenvallen met de looptijd van het opgelegde onderzoek. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek kan dan een nieuwe vergunning worden opgesteld.[39]

Daarnaast kent de Wm de actualiseringsplicht van art. 8.22: het bevoegd gezag moet regelmatig bezien of de beperkingen waaronder een vergunning is verleend, en de voorschriften die aan een vergunning zijn verbonden, nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Als daaruit blijkt dat de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt verder kunnen, respectievelijk moeten worden beperkt, dient het bevoegd gezag de beperkingen waaronder de vergunning is verleend en de voorschriften die daaraan zijn verbonden te wijzigen, aan te vullen of in te trekken, dan wel alsnog beperkingen aan te brengen of voorschriften aan de vergunning te verbinden. Deze actualisering kan een vervolgstap zijn nadat de vergunninghouder zich van z'n OVP heeft gekweten, maar de nieuwe inzichten kunnen natuurlijk ook een andere bron hebben, bijvoorbeeld een nieuw BREF.[40]

Het spreekt vanzelf dat de bedrijven die technieken toepassen, producten maken en diensten verlenen die potentiële milieueffecten hebben, ook een belangrijke rol zullen moeten spelen in het tot stand brengen van milieu-innovaties. Zo bevat het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn inzake industriële emissies[41] in artikel 30 de bepaling: "De lidstaten bieden de exploitanten prikkels om technieken in opkomst te ontwikkelen en toe te passen." De aard van de prikkels is niet gespecificeerd, maar het ligt voor de hand dat economische ('marktconforme') instrumenten hierbij een belangrijke rol kunnen spelen.[42] Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om heffingen of verhandelbare emissierechten, maar ook om

---

[38] Ook de Wabo kent de mogelijkheid van een tijdelijke vergunning (art. 2.23), maar noemt daarbij niet expliciet de motieven die daarvoor gebruikt kunnen worden.

[39] Het is echter niet mogelijk om een tijdelijke vergunning met OVP te verlenen als er onvoldoende bekend is over de milieueffecten van de activiteit waarvoor de vergunning wordt aangevraagd. Zie in dit verband de casus 'Broomchemie', welke uitgebreid behandeld wordt in Van Ballegooie *et al.* (2006).

[40] Best Available Technology reference document. Zie http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/.

[41] COM(2007) 844 def. (de beoogde opvolger van de IPPC-richtlijn). In de tekst van het politieke akkoord dat de Raad op 25 juni 2009 over het Richtlijnvoorstel heeft bereikt is artikel 30 overigens anders verwoord: "1. De lidstaten stimuleren, waar passend, de ontwikkeling en de toepassing van technieken in opkomst, in het bijzonder de in de BBT-referentiedocumenten vermelde technieken in opkomst. 2. De Commissie stelt richtsnoeren op om de lidstaten bij te staan bij het stimuleren van de ontwikkeling en de toepassing van technieken in opkomst, als bedoeld in lid 1".

[42] Zie in dit verband bijvoorbeeld het Groenboek over marktconforme instrumenten voor milieu- en gerelateerde beleidsdoelstellingen (COM(2007) 140 def.), waarin als een van de argumenten voor het gebruik van zuke instrumenten wordt genoemd: "zij geven bedrijven op de langere termijn een stimulans om naar technologische innovatie te streven en zo de negatieve milieugevolgen verder te beperken ("dynamische efficiëntie")".

positieve financiële prikkels (zoals subsidies). Onder bepaalde voorwaarden is dergelijke overheidssteun een geoorloofde inbreuk op het principe 'de vervuiler betaalt'.[43] Voorbeelden van zulke prikkels zijn de willekeurige afschrijving en investeringsaftrek milieu-investeringen (VAMIL en de MIA).[44]

Ook de administratieve schadevergoeding (op grond van art. 15.20 Wm) zou in beginsel gehanteerd kunnen worden om een bedrijf tegemoet te komen in de meerkosten van 'ex-tra zware milieueisen' in een milieuvergunning. In de praktijk wordt hiervan echter slechts weinig gebruik gemaakt, mede doordat de circulaire over de toepassing van artikel 15.20[45] elke instrumentele benadering expliciet afwijst.[46] Naast zulke gerichte stimulansen kunnen ook andere financiële prikkels het zoeken naar schonere alternatieven bevorderen. Hierbij denken men aan heffingen en verhandelbare rechten die eventueel naast een vergunningstelsel van toepassing kunnen zijn.

Ook zonder specifieke OVP kan er een verplichting zijn voor een bedrijf om alert te zijn op mogelijkheden om zijn negatieve milieueffecten verder te reduceren. Dat kan voortvloeien uit een in een vergunningvoorschrift opgenomen zorgplicht (art. 8.13(1)(i) Wm).[47] Daarnaast zijn er natuurlijk nog tal van andere instrumenten die het voor bedrijven aantrekkelijk kunnen maken om 'groener' te worden dan de vergunning eist. Zo kan milieuzorg binnen bedrijven en organisaties een bijdrage leveren aan de gewenste innovaties. De EMAS-verordening[48] heeft bijvoorbeeld als doelstelling een "gestage verbetering van de milieuprestaties van organisaties". Verder kan gedacht worden aan instrumenten als eco-labels en 'duurzaam' overheidsaankoopbeleid.

Er lijkt echter, zowel bij de wetgever als bij vergunningverleners, een zekere terughoudendheid te bestaan in het opleggen van verplichtingen aan individuele bedrijven met betrekking tot milieu-innovatie.

---

[43] De communautaire richtsnoeren voor staatssteun op het gebied van milieubescherming staan in een mededeling van de Europese Commissie, C 82, PbEU 1.4.2008.

[44] Stcrt. 2479, 17.2.2009.

[45] Stcrt. 246, 1997, p. 32.

[46] Zie ECWM (2003).

[47] De voor 'een ieder' geldende algemene zorgplichtbepaling van art. 1.1a Wm is niet van toepassing op bedrijven met een vergunningplicht ingevolge hoofdstuk 8 Wm. In de praktijk vindt overigens nauwelijks bestuursrechtelijke handhaving plaats van art. 1.1a Wm; onduidelijk is voorts wat de toepassing is van art. 8.13(1)i Wm. Zie ECWM (2001).

[48] 761/2001, art. 1 lid 2.

De REACH-verordening[49] bepaalt bijvoorbeeld dat er bij de autorisatie-aanvraag voor het gebruik van een stof een 'vervangingsplan' verlangd kan worden als er geschikte alternatieven beschikbaar zijn, maar verplicht niet tot het actief zoeken naar (of ontwikkelen van) zulke alternatieven.

2.5 CONCLUSIE

De OVP, zoals thans geregeld in artikel 8.13(1)(b) Wm (en in de toekomst in art. 5.7(1)(b) Bor) is bedoeld om in specifieke gevallen de mogelijkheid te hebben de vergunninghouder gericht te laten zoeken naar mogelijkheden voor verdergaande milieubescherming dan die welke door de (overige) vergunningvoorschriften wordt geboden. Gezien de systematiek van de Europese en Nederlandse wetgeving inzake milieuvergunningen, waarin een generieke aanpak door middel van de 'beste beschikbare technieken' (BBT) een belangrijke rol speelt, lijkt een restrictief gebruik van de onderzoeksverplichting voor de hand te liggen. Het toepassen van nieuwe, schonere technieken wordt in dit systeem doorgaans gezien als een zaak die een bedrijfstak als geheel aangaat, en die via het actualiseren van BREF-documenten en vervolgens actualiseren van vergunningen kan worden doorgevoerd.[50] Het ontbreken van een onderzoeksverplichting in de IPPC-richtlijn illustreert dit. Het ontwikkelen van nieuwe technieken kan in dit licht moeilijk als verplichting worden opgelegd in de vergunning van één bepaald bedrijf binnen een bedrijfstak. Ook tegen de achtergrond van het streven naar een vermindering van de administratieve lastendruk wordt op een terughoudend gebruik van de OVP aangedrongen.

Toch kunnen er in bepaalde situaties redenen zijn om een OVP op te leggen, afhankelijk van de bijzondere omstandigheden van het geval en eventueel de specifieke beleidskeuzes die de vergunningverlener wil maken binnen de ruimte die daartoe ter beschikking staat. Een OVP is bijvoorbeeld denkbaar als niet eenduidig vaststaat welk milieubeschermingsniveau in een concreet geval uit het BBT-beginsel voortvloeit. De opgelegde OVP zal daarbij voldoende specifiek moeten zijn en de consequenties die aan de uitkomsten worden verbonden moeten duidelijk zijn.

[49] 1907/2006/EG, art. 62, lid 4(f).

[50] De vraag of deze lijn effectief wordt toegepast is in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven.

HOOFDSTUK 3 Toepassing van de onderzoeksverplichting in de praktijk

In het kader van deze STEM-studie is onderzocht hoe de onderzoeksverplichting in de praktijk wordt gehanteerd. Op basis van een steekproef is nagegaan hoe vaak het voorkomt dat in een Wm- of Wvo-vergunning een onderzoek naar 'mogelijkheden tot verdergaande bescherming van het milieu' wordt voorgeschreven, op welke activiteiten, technieken en milieuaspecten deze voorschriften betrekking hebben, en of er sprake is van specifieke verplichtingen m.b.t. planning, budget, aard van het onderzoek, rapportage etcetera. Deze analyse is uitgevoerd op basis van de inhoud van de in de steekproef aanwezige vergunningen.

Daarnaast is geprobeerd een gedetailleerder beeld te verkrijgen van de inhoud van de onderzoeksverplichtingen, de wijze waarop deze worden uitgevoerd, de monitoring en rapportage, en de follow-up (bijvoorbeeld: het al dan niet toepassen van een onderzochte techniek; aanpassing van de vergunningvoorschriften; uiteindelijke milieueffect). Hierbij is, naast de inhoud van vergunningen-met-OVP uit de steekproef, gebruik gemaakt van een vragenlijst die aan een vijftal vergunningverleners is voorgelegd.

3.1 MATE VAN TOEPASSING, BEREIK EN SOORTEN ONDERZOEKSVERPLICHTINGEN

In het kader van dit STEM-onderzoek is een aantal recente vergunningen bekeken. Het gaat om in totaal 125 Wm-vergunningen en 62 Wvo-vergunningen, verleend door de volgende organisaties[51]:

- drie provincies (in totaal 100 Wm-vergunningen);
- een milieudienst (25 Wm-vergunningen)[52];
- twee waterschappen (in totaal 50 Wvo-vergunningen);
- een regionale dienst van Rijkswaterstaat (12 Wvo-vergunningen).

[51] Bij de provincies zijn Gedeputeerde Staten bevoegd gezag voor vergunningverlening gelet op art. 8.2 van de Wet milieubeheer; bij de gemeenten zijn dat B&W. Bij de waterschappen zijn de besturen van die waterschappen bevoegd voor vergunningverlening in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (art.3 Wvo). Bijlage I bevat een gedetailleerd overzicht van de vergunningen en de daarin opgenomen onderzoeksverplichtingen, alsmede een verantwoording van de steekproeftrekking.

[52] Deze Milieudienst verzorgt de Wm-vergunningverlening namens een aantal gemeenten.

Voor alle 187 vergunningen is nagegaan of er onderzoeksverplichtingen (OVP's) in opgenomen zijn. Daarbij is niet alleen gekeken naar OVP's in de strikte zin van art. 8.13(1)b Wm (gericht op "mogelijkheden tot verdergaande bescherming van het milieu dan waarin de andere aan de vergunning verbonden voorschriften voorzien"), maar ook naar andere inhoudelijke OVP's. Procedurele OVP's (zoals meet-, registratie- en rapportagevoorschriften) en OVP's ten aanzien van de aanwezigheid van bodemverontreiniging zijn buiten beschouwing gebleven.
Doel van de analyse was om een indruk te krijgen van de mate waarin OVP's worden gehanteerd, in welke sectoren en op welke gebieden. Ook is aandacht besteed aan de aard van de opgelegde onderzoeksverplichting.

3.1.1 MATE WAARIN DE OVP WORDT GEHANTEERD

Uit de steekproef komt naar voren dat het niet ongebruikelijk is om een verplichting tot het verrichten van onderzoek op te nemen in Wm- en Wvo-vergunningvoorschriften. In 29 van de 125 Wm-vergunningen (23%) en in 6 van de 50 door waterschappen verleende Wvo-vergunningen (12%) was een onderzoeksverplichting opgenomen (zie Tabel I.1 en I.2 in Bijlage I). Voor de regionale dienst van Rijkswaterstaat kon geen percentage worden bepaald, omdat dit een voorgeselecteerde set Wvo-vergunningen betrof die allemaal een OVP bevatten.

Er lijken duidelijke verschillen te bestaan tussen de vergunningverlenende organisaties in de mate waarin zij het instrument OVP hanteren. Bij de Wm-vergunningen varieert dit van 4 tot 42%; bij de Wvo-vergunningen is het 4% bij het ene en 20% bij het andere waterschap. Gezien de beperkte omvang van de steekproef en de (door databeschikbaarheid genoodzaakte) ongelijke wijze van steekproeftrekking kan aan deze verschillen echter geen al te groot gewicht worden toegekend.

Wel blijkt ook uit de antwoorden op de vragenlijst dat vergunningverlenende instanties de OVP op uiteenlopende wijze hanteren. Zo stelt de respondent van provincie A bijvoorbeeld dat art. 8.13(1)(b) vrijwel nooit de reden is om onderzoeksverplichtingen op te nemen, aangezien er op het moment van vergunnen "aantoonbaar sprake moet zijn van BBT". Bovendien is deze provincie terughoudend met het opleggen van onderzoeksverplichtingen in het kader van de dereguleringsopgave die zij zichzelf heeft gesteld. Van zo'n terughoudendheid lijkt in provincie B veel minder sprake te zijn. Daar wordt de OVP gezien als een instrument dat kan worden ingezet "als er onzekerheid is over hoe een reductie bereikt kan worden."

3.1.2 SOORTEN OVP'S EN TOEPASSINGSGEBIEDEN

In de meeste gevallen is er geen sprake van OVP's in de (strikte) zin van art. 8.13(1)b Wm, dat wil zeggen verplichtingen tot onderzoek naar "mogelijkheden tot verdergaande bescherming van het milieu dan waarin de andere aan de vergunning verbonden voorschriften voorzien". Vaak gaat het om onderzoek dat moet voorzien in informatie die op het moment van vergunningverlening nog ontbreekt, of om de nadere uitwerking, invulling, specificering of concretisering van algemene voorschriften en uitgangspunten die in de vergunning zijn opgenomen.

Wm-vergunningen

Energiebesparing

Een veel voorkomende OVP betreft onderzoek naar maatregelen op het gebied van energiebesparing, waarvan dan degene met een terugverdientijd van minder dan 5 jaar in principe geïmplementeerd moeten worden. Een dergelijke OVP was in 15 van de 125 Wm-vergunningen opgenomen. Het gaat hier dus om een concretisering van de (op grond van de circulaire 'Energie in de milieuvergunning') algemeen geldende richtlijn met betrekking tot energiebesparende maatregelen in Wm-vergunningen (voor inrichtingen met een energiegebruik van meer dan 25.000 m^3 aardgas of 50.000 kWh elektriciteit per jaar).[53]

Geurhinder

In zes Wm-vergunningen is (in wisselende bewoordingen) een voorschrift opgenomen dat betrekking heeft op onderzoek naar mogelijkheden om geurhinder te reduceren. Doorgaans is deze bepaling zo gesteld dat het onderzoek alleen hoeft te worden verricht als er zich feitelijk geurhinder (of klachten daarover) voordoet. Meestal bevatten de onderhavige vergunningen al een voorschrift dat gericht is op het zo veel mogelijk voorkomen of beperken van geuroverlast.
In een andere vergunning had de OVP betrekking op de optimalisatie van een gaswasser. Het motief voor deze OVP was dat uit de aanvraag niet bleek dat de vergunninghouder een goed beeld had van de werking en het rendement ervan.

Reductie luchtverontreinigende emissies

Vijf Wm-vergunningen bevatten een onderzoeksverplichting naar mogelijkheden voor emissiereductie van diverse stoffen, zoals NO_x, SO_2, koolwaterstoffen en fijn stof. Veelal gaat het hier om vergunningen waarin de voorgeschreven emissiegrenswaarden weliswaar als BBT-conform worden gezien, maar waarbij verdergaande emissiereductie wenselijk wordt geacht. In een aantal gevallen zijn deze OVP's opgenomen naar aanleiding van ingediende zienswijzen of een advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage. Daarnaast betreft het onderzoek dat moet voorzien in ontbrekende informatie, zoals de precieze aard van bepaalde emissies of de mogelijkheden voor emissiereductie van een onder de minimalisatieverplichting uit de NeR vallende stof.

Geluidhinder

Verplichtingen tot onderzoek naar geluidsreducerende maatregelen werden in twee Wm-vergunningen aangetroffen. In een geval betrof het onderzoek naar mogelijkheden om piekgeluiden te reduceren teneinde een verdergaand beschermingsniveau te bereiken dan de op grond van de 'Handreiking industrielawaai en vergunningverlening' voorgeschreven maximale geluidsniveaus.

---

[53] Vergelijk in deze artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit, waarin het opleggen van onderzoek fungeert als een maatregel om de in de algemene regel opgenomen norm te laten naleven, namelijk dat energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder moeten worden genomen.

De andere situatie betrof eveneens onderzoek naar mogelijkheden om piekgeluiden te reduceren, maar hier lijkt het te gaan om onderzoek naar maatregelen die moeten leiden tot het realiseren van de reeds voorgeschreven geluidsniveaus.

Overige onderwerpen

De overige onderzoeksverplichtingen in de steekproef van Wm-vergunningen hebben betrekking op uiteenlopende zaken als lichthinder, 'product stewardship'[54], afvalpreventie en het verminderen van verkeershinder door de verkeersaantrekkende werking van de inrichting. In de meeste gevallen[55] betrof het een uitwerking van een in de vergunning reeds in algemene termen opgenomen voorschrift.

Wvo-vergunningen

In de 18 Wvo-vergunningen-met-OVP zijn verplichtingen aangetroffen tot het doen van onderzoek naar:

- vermindering en/of vervanging van chemicaliën (9);
- vermindering van fosfaat- nitraat- en/of CZV-lozingen (rechtstreeks of in het effluent van een AWZI/RWZI) (7);
- afkoppelen en scheiden van afval- en regenwaterstromen (veelal gericht op het voorkomen van de lozing van 'schoon' water op het riool) (5);
- verbetering van de bluswater- en productopvang (2);
- voldoen aan de stand der techniek ten aanzien van het lozen van huishoudelijk en daarmee vergelijkbaar afvalwater (1);
- hergebruik spuiwater (1);
- beperking schuimvorming zonder het toevoegen van anti-schuimmiddelen (1);
- aantonen dat de gehele installatie als BBT kan worden beschouwd (1).
- In de meeste vergunningen gaat het om onderzoek dat kan worden gezien als een nadere invulling of uitwerking van BBT. In enkele gevallen was er sprake over onduidelijkheid of ontbrekende informatie (bijvoorbeeld over de kosten van bepaalde maatregelen) of bestond er geen overeenstemming over de vraag of de aangevraagde lozingen als BBT-conform konden worden gezien.

3.2 MOTIEVEN, INHOUD, UITVOERING EN FOLLOW-UP VAN DE ONDERZOEKVERPLICHTINGEN

3.2.1 MOTIEVEN

Uit de in de steekproef aanwezige vergunningen-met-OVP, alsmede uit de antwoorden op de vragenlijst, komt naar voren dat het ontbreken van informatie vaak een belangrijk motief is voor het opleggen van een OVP.[56] Het kan daarbij gaan om allerlei soorten informatietekorten: onduidelijkheid (of gebrek aan

[54] "Understanding, controlling, and communicating a product's environmental, health, and safety related effects throughout its life cycle, from production (or extraction) to final disposal or reuse." (Bron: www.businessdictionary.com).

[55] Met als enige uitzondering de 'product stewardship' OVP. Dit is een wat vreemde eend in de bijt, aangezien het hier dus niet primair gaat om milieueffecten van de inrichting, maar van de producten die er gemaakt worden.

[56] Anderzijds werd vanuit de begeleidingscommissie van dit onderzoek opgemerkt dat soms ook de overvloed aan informatie en de complexiteit ervan redenen kunnen zijn voor een OVP.

overeenstemming) over wat in een gegeven situatie als BBT moet worden beschouwd; of een bepaalde techniek functioneert en de beoogde emissiereductie oplevert; welke verdere emissiereducties er (tegen niet-excessieve kosten) mogelijk zijn; of het gebruik van bepaalde stoffen kan worden gereduceerd (en in welke mate) dan wel vervangen door minder milieubezwaarlijke stoffen; welke (rendabele) mogelijkheden er zijn voor energiebesparing; etcetera. Hoewel al deze informatie uiteraard in beginsel aanwezig zou moeten zijn alvorens tot vergunningverlening kan worden overgegaan, is dat in de praktijk niet altijd te realiseren. Dit kan het gevolg zijn van tijdsdruk, maar het is ook denkbaar dat de informatie ten principale niet beschikbaar kan zijn voordat de installatie draait, bijvoorbeeld omdat het een proces of techniek betreft die nog niet eerder (in deze vorm of op deze schaal) is toegepast.

Soms wordt een OVP afhankelijk gesteld van het optreden van een bepaalde situatie, waarvan op het moment van vergunningverlening nog niet zeker is of deze zich zal voordoen. In de steekproef kwam dit voor bij bedrijven die mogelijk (maar niet met zekerheid) geurhinder zouden gaan veroorzaken, of bij overschrijding van een zeker niveau van energiegebruik.[57]

De OVP wordt ook wel gehanteerd in gevallen waarin de vergunde situatie wel in belangrijke mate, maar nog niet volledig overeenkomt met BBT. Ook hier geldt dat weliswaar in principe de gehele vergunning 'BBT-proof' zou moeten zijn, maar dat in de praktijk het vaststellen en realiseren van de BBT juist afhankelijk kan zijn van het (proef)draaien van de installatie. Daarnaast komt het voor dat een bepaalde techniek pas als BBT kan worden gezien op het moment dat er bijvoorbeeld nieuwbouw of renovatie plaatsvindt, aangezien het inpassen van de techniek in de bestaande situatie onevenredig duur zou zijn. Een OVP kan er dan toe bijdragen dat op het moment van nieuw-bouw/renovatie de benodigde kennis voor het toepassen van de BBT aanwezig is. Een voorbeeld hiervan in de steekproef betrof onderzoek naar mogelijkheden voor het afkoppelen van verhard oppervlak van het vuilwaterriool: een maatregel die meestal zonder hoge kosten niet uitvoerbaar is en afhankelijk is van werkzaamheden c.q. toekomstige verbouwingen en ontwikkelingen.

Gevallen waarin de aangevraagde en vergunde situatie wel 'BBT-proof' is, maar een OVP wordt opgelegd omdat een verdergaande milieubescherming nodig wordt geacht dan met BBT mogelijk is, lijken minder vaak voor te komen. De respondent in provincie A stelde zelfs dat zulk onderzoek daar "vrijwel niet" voorkomt. Bij andere vergunningverleners zijn wel enkele voorbeelden aangetroffen in de steekproef. Bij de Wm-vergunningen ging het daarbij met name om luchtverontreinigende emissies bij grote bedrijven (zie § 3.1). Bij de Wvo-vergunningen betrof het bijvoorbeeld een AWZI waarbij de maatregelen om de lozing van N- en P-houdend effluent te beperken voldeden aan de BBT, maar waarbij aanvullende (bron)maatregelen getroffen moesten worden om tot een aanvaardbare lozing voor het ontvangende oppervlaktewater te komen.

[57] Daarnaast bevatten diverse Wvo-vergunningen in de steekproef de verplichting tot het uitvoeren van een 'stofintrinsieke toets' bij het in gebruik nemen van nieuwe stoffen. Dit is echter niet als een onderzoeksverplichting beschouwd.

3.2.2 INHOUD EN UITVOERING

De omschrijving van het te verrichten onderzoek varieert tussen de diverse vergunningen, al bestaan er ook wel standaardformuleringen die voor gelijksoortige situaties worden gehanteerd. Veelal gaat het om inspanningsverplichtingen. Resultaatsverplichtingen worden vooral opgenomen als er concrete normen of doelen bestaan waarop het onderzoek zich moet richten (zoals het nemen van alle energiebesparingsmaatregelen met een terugverdientijd van maximaal vijf jaar of het voldoen aan specifieke emissie-eisen). Deze normen en doelen kunnen uit diverse documenten komen, bijv. de NeR en BREFs. Ook afspraken uit convenanten (IMT's, uitgewerkt in BMP's) of meerjarenafspraken (energie) kunnen leiden tot onderzoeksvoorschriften.

De mate van detaillering van de voorschriften loopt uiteen. Een van de ondervraagde vergunningverleners stelde dat dit er mede van afhing of en hoe het bedrijf in kwestie interne milieuzorg heeft ingevoerd.
Als regel worden in de vergunningsvoorschriften termijnen genoemd waarbinnen het onderzoek moet worden uitgevoerd. Tevens is het gebruikelijk dat het onderzoeksplan, en vaak ook de (rapportage over) de resultaten van het onderzoek, aan goedkeuring door het bevoegd gezag worden onderworpen.

De mate waarin voldaan wordt aan de gestelde termijnen blijkt in de praktijk uiteen te lopen. Overschrijding van de termijnen kan te maken hebben met een te optimistische planning, gebrek aan prioriteit (bij het bedrijf, maar ook, wat handhaving betreft, bij het bevoegd gezag) of met economische factoren. Aangezien het uitgevoerde onderzoek doorgaans moet worden goedgekeurd door het bevoegd gezag, wordt het meestal wel conform de voorschriften uitgevoerd. Bij energieonderzoeken vormen meerjarenafspraken en 'benchmarking' vaak ook een stimulans om het onderzoek uit te voeren.

Over handhaving van de OVP is weinig specifieke informatie verkregen.[58] Volgens twee van de respondenten wordt in eerste instantie via overleg geprobeerd tot het gewenste resultaat te komen. Blijft een bedrijf in gebreke, dan worden er formele waarschuwingen gestuurd. Het opleggen van een dwangsom om een onderzoek af te dwingen komt slechts een enkele keer voor.

Een van de ondervraagde vergunningverleners merkte op dat de diepgang van veel onderzoeken nogal eens te wensen overlaat. Hij suggereerde dat er wellicht een vorm van certificatie zou moeten plaatsvinden om diepgang en bruikbaarheid van onderzoeken te waarborgen.

Over de vraag wat de OVP's aan concrete resultaten opleveren, komt uit de antwoorden geen eenduidig beeld naar voren. Volgens een vergunningverlener zijn er 'behoorlijk wat' onderzoeken die tot tastbare resultaten hebben geleid (in termen van emissiereducties, verbetering van de energie-efficiency of minder watergebruik).

[58] Hierbij moet worden aangetekend dat alle respondenten vergunningverleners zijn en geen handhavers.

Een andere ondervraagde stelde dat dergelijke onderzoeken bij bedrijven vooral het bewustzijn van (milieu)kosten lijken te verhogen, met als automatisch gevolg dat er meer aandacht is voor het terugdringen van deze kosten met in zijn algemeenheid een positief milieueffect.

3.2.3 FOLLOW-UP

Meestal bevat de OVP ook een bepaling waarin staat wat er met de resultaten van het onderzoek moet worden gedaan. Energiebesparingsonderzoeken moeten bijvoorbeeld worden vertaald in een bedrijfsenergieplan, dat vervolgens binnen een bepaalde termijn dient te worden uitgevoerd. In sommige steekproefvergunningen is met betrekking tot de uitkomsten van het onderzoek bepaald dat het bevoegd gezag eventueel nadere eisen kan stellen (art. 8.13(1)(f) Wm). Als de vergunninghouder de uit het onderzoek naar voren komende maatregelen uit eigen beweging neemt, kan doorgaans worden volstaan met een melding (art. 8.19 Wm): de maatregelen zullen immers meestal niet leiden tot 'andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan die de inrichting ingevolge de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften mag veroorzaken'. (Ambtshalve) wijziging van de vergunning naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek komt volgens de ondervraagde vergunningverleners slechts sporadisch voor. De mogelijkheden voor ambtshalve wijziging zijn overigens beperkt, omdat daarbij de 'grondslag van de (oorspronkelijke) aanvraag' niet verlaten mag worden (zie hierover Boeve et al., 2009).

HOOFDSTUK 4 Slotbeschouwing

4.1 NUT EN MEERWAARDE VAN DE ONDERZOEKSVERPLICHTING

In theorie zou er voor de onderzoeksverplichting in de milieuvergunning slechts een bescheiden rol zijn weggelegd. Immers, in het kader van de vergunningverlening is het uitgangspunt dat tenminste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken (BBT) worden toegepast. Onderzoek naar de BBT dient dus aan de vergunningverlening vooraf te gaan. Het verrichten van onderzoek naar verdergaande technieken wordt doorgaans gezien als een taak voor de bedrijfstak als geheel. Daarbij spelen ook de nationale en Europese overheden een rol, bijvoorbeeld door financiële steun in de vorm van innovatiesubsidies te geven en door het 'Sevilla-proces' (opstellen en actualiseren van BREFs) te faciliteren.

Als er na vergunningverlening een nieuwere, nog betere techniek beschikbaar komt die als BBT kan worden gezien, moet het bevoegd gezag de toepassing daarvan afdwingen op grond van de actualiseringsplicht (art. 8.22 Wm) dan wel kan zij gebruik maken van mogelijkheid tot wijziging van de vergunning neergelegd in art. 8.23 Wm. De mogelijkheden voor ambtshalve wijziging van de vergunning zijn overigens wel beperkt, omdat daarbij de 'grondslag van de (oorspronkelijke) aanvraag' niet verlaten mag worden. Toepassing van technieken die 'beyond BBT' zijn (bijvoorbeeld omdat ze (nog) onevenredig duur zijn) kan worden gestimuleerd met behulp van subsidies zoals de Vamil- en de MIA-regeling.

In de praktijk zien we dat er regelmatig een vorm van OVP voorkomt in milieuvergunningen. De rol van de OVP is vaak echter een wat andere dan het 'verleggen van de BBT-grens'. In veel gevallen is die BBT-grens niet zo scherp afgebakend in met name het BREF-document en wordt de OVP gebruikt om hem nauwkeuriger te kunnen vaststellen voor de concrete vergunningverlening. De rol van de OVP is dan dus vooral gericht op het vullen van leemtes in informatie over wat de technische mogelijkheden zijn voor milieubescherming en het geven van concrete invulling aan eisen en doelstellingen die in de vergunning in algemene termen zijn gesteld.[59]

[59] Nota bene: dit onderzoek is niet ingegaan op de vraag in welke gevallen het bevoegd gezag om aanvullende gegevens moet vragen en eventueel een aanvraag buiten behandeling moet laten. Om de mogelijkheid te bezien wat precies in een onderzoeks- of rapportageverplichting opgenomen in een vergunningsvoorschrift mag worden gevraagd, zou in feite eerst moeten worden vastgesteld welke

Dat laatste is met name het geval bij de OVP inzake energiebesparing. Echter, vastgesteld moet worden dat in de meeste gevallen geen sprake is van OVP's in de strikte zin van artikel 8.13(1)b.

Een andere belangrijke functie van de OVP blijkt van communicatieve aard te zijn. Het opnemen van een OVP in de vergunning kan voor de vergunningverlener een middel zijn om te laten zien waar de prioriteiten liggen voor verdere verbetering van de milieuprestaties. Het bedrijf kan daar op inspelen en het voorgeschreven onderzoek opnemen in z'n bedrijfsmilieuplan (BMP). Om te voorkomen dat dit tot vrijblijvende exercities leidt, is het van belang dat de doelstellingen van het onderzoek duidelijk omschreven zijn en dat er voldoende draagvlak voor bestaat bij de vergunninghouder.

Continue innovatie gericht op vermindering van negatieve milieueffecten blijft intussen van groot belang. Dit wordt in het milieubeleid breed onderschreven.[60] Zo bepaalt de voorgestelde richtlijn inzake industriële emissies[61] (artikel 30) dat de ontwikkeling en toepassing van 'technieken in opkomst' moeten worden gestimuleerd. Daarbij kunnen diverse soorten beleidsinstrumenten een rol spelen, waaronder economische ('marktconforme') instrumenten en milieuzorg binnen bedrijven en organisaties.

Er lijkt echter, zowel bij de wetgever als bij vergunningverleners, een zekere terughoudendheid te bestaan in het opleggen van verplichtingen aan individuele bedrijven met betrekking tot milieuinnovatie. De REACH-verordening[62] bepaalt bijvoorbeeld dat er bij de autorisatieaanvraag voor het gebruik van een stof een 'vervangingsplan' verlangd kan worden als er geschikte alternatieven beschikbaar zijn, maar verplicht niet tot het actief zoeken naar (of ontwikkelen van) zulke alternatieven.

4.2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Gezien de bevindingen van dit rapport is een drastische beleidswijziging in de zin van 'afgedwongen' milieu-innovaties geen voor de hand liggend perspectief. Met onwillige honden is het nu eenmaal slecht hazen vangen, en er bestaat al een ruim arsenaal aan andere beleidsinstrumenten waarmee de ontwikkeling en toepassing van schonere technologie gestimuleerd kunnen worden. Dat arsenaal kan wellicht nog beter worden benut[63], maar dat valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Art. 8.13(1)(b) Wm is een oude norm die in feite door de tijd is ingehaald: BBT gelden als minimumeisen, en het doen van verdergaand onderzoek zal bijzonder gemotiveerd moeten worden.

---

gegevens reeds in de aanvraag moeten staan, en welk onderzoek het bevoegd gezag ook zelf zou moeten doen. Dit onderwerp verdient nader aandacht.

[60] Zie bijvoorbeeld het 'Environmental Technologies Action Plan' van de EU (COM(2004) 38).

[61] COM(2007) 844 def. (de beoogde opvolger van de IPPC-richtlijn).

[62] 1907/2006/EG, art. 62, lid 4(f).

[63] Zie bijvoorbeeld de opmerking van een van onze interviewpartners dat bedrijven in het kader van de Meerjarenafspraken "volstrekt onvoldoende" gestimuleerd worden om energiebesparingsmaatregelen te nemen.

De mogelijkheid voor het bevoegd gezag om in een milieuvergunning onderzoeksverplichtingen op te nemen blijkt niettemin in een behoefte te voorzien, vooral om de bovengenoemde redenen: het voorzien in ontbrekende informatie, het verhelderen en concretiseren van wat in een bepaalde situatie 'BBT' is, en het vastleggen van prioriteiten voor verdere verbetering van de milieuprestaties. Het handhaven van de OVP in het Besluit Omgevingsrecht (Bor) kan daarom als gerechtvaardigd worden beschouwd, waarbij moet worden opgemerkt dat ze nu een minder sterke basis heeft (amvb in plaats van wet). Wel zou kunnen worden nagedacht over de redactie van de wettelijke bepaling om ruimte te geven aan de in de praktijk gevoelde behoefte; de implementatie van het nog aan te nemen richtlijnvoorstel industriële emissies zou hiervoor een goed moment zijn. Echter, hier past tevens een waarschuwing: een OVP mag niet als sluiproute worden gebruikt om tekortkomingen in de vergunningprocedure op te lossen.

Voorts kunnen enkele punten worden gesignaleerd die bij het toepassen van een OVP aandacht verdienen:

- Er lijkt een duidelijke behoefte te zijn onder betrokkenen om de OVP als een uitzondering te beschouwen. Dit is in lijn met het principe dat al tijdens de vergunningprocedure alle relevante informatie boven tafel moet komen die als basis voor de vergunningvoorschriften moet dienen. De ene vergunningverlener is daarbij een stuk 'rechter in de leer' ("de vergunning moet gebaseerd zijn op een complete BBT-toets") dan de andere.[64] Mogelijk is er behoefte aan richtlijnen (pseudowetgeving) voor het opleggen van OVP's, bijvoorbeeld in de vorm van een beschrijving van 'typische situaties' waarin een OVP op z'n plaats is. Oneigenlijk gebruik van de OVP (bijvoorbeeld onderzoek dat in feite tekortkomingen van de aanvraag moet oplossen of onderzoek naar de vraag of de reeds gestelde vergunningvoorschriften eigenlijk wel haalbaar of uitvoerbaar zijn) kan daarmee worden voorkomen.
- Als een OVP wordt opgelegd, is het van belang dat bevoegd gezag en exploitant/vergunninghouder van meet af aan een helder en congruent beeld hebben van wat het onderzoek zal moeten inhouden en opleveren en wat er met de uitkomsten zal worden gedaan. Goede communicatie vanaf een zo vroeg mogelijk stadium is dus essentieel.
- De wijze waarop de onderzoeksverplichting in de vergunningvoorschriften wordt geformuleerd verdient de nodige aandacht, mede met het oog op de rechtszekerheid. Dit zou opgepakt kunnen worden door instanties die aan standaardisatie van vergunningvoorschriften werken, o.a. in IPO-verband.
- Er zal een manier gevonden moeten worden om te zorgen dat het uitgevoerde onderzoek van voldoende kwaliteit en diepgang is. Advisering of toetsing door deskundigen zou daartoe kunnen worden overwogen, zij het dat de eindverantwoordelijkheid bij het bevoegd gezag ligt.
- De relatie tussen de OVP en de tijdelijke vergunning (art. 8.17 Wm) zou nader bezien kunnen worden.[65] Het is denkbaar dat een OVP met name in een tijdelijke

[64] Deze waarneming versterkt de eerder gemaakte opmerking dat onderzoek nodig is naar de vraag in welke omstandigheden een aanvraag aanvaardbaar wordt geacht of kan worden geacht.

[65] Als twee (van de vier) mogelijke redenen voor het verlenen van een tijdelijke vergunning worden in art. 8.17 Wm genoemd: "het belang van het ontwikkelen van werkwijzen in de inrichting, die minder

vergunning wordt opgenomen, om daarmee te verzekeren dat de onderzoeksresultaten binnen een bepaalde tijd in concrete maatregelen resulteren. Maar anderzijds vormt het tijdelijke karakter van een vergunning op zichzelf al een stimulans voor het bedrijf om onderzoek te doen naar verbeteringsmogelijkheden.

- Ook de relatie tussen de OVP en de actualisatieplicht (art. 8.22 Wm) behoeft nadere verduidelijking. Vast staat dat het primair de taak is van het bevoegd gezag om te bezien of de vergunningvoorschriften nog toereikend zijn gezien de technische ontwikkelingen[66]. Anderzijds wordt er onder het Richtlijnvoorstel industriële emissies[67] (met name in artikel 22, lid 2) een grotere verantwoordelijkheid gelegd bij de exploitanten van installaties voor het up-to-date houden van de vergunning.[68] Het is de vraag of deze verantwoordelijkheid zo ver gaat dat aan de individuele vergunninghouder verplichtingen kunnen worden opgelegd die betrekking hebben op het tot stand brengen van nieuwe technische ontwikkelingen. Indien artikel 30 van de voorgestelde Richtlijn industriële emissies inderdaad wordt aangenomen, zal invulling moeten worden gegeven aan de daarin genoemde prikkels om technieken in opkomst te ontwikkelen en toe te passen. In bepaalde gevallen zal de OVP hierbij een rol kunnen spelen, in samenhang met andere instrumenten.
- Dit STEM-onderzoek had geen betrekking op de vraag in welke omstandigheden het bevoegd gezag aanvullende gegevens moet vragen op de aanvraag, een aanvraag buiten behandeling moet laten, of zelf onderzoek moet doen. Gelet op de toepassing van de OVP in de praktijk is er aanleiding om dat te onderzoeken, ook om te zien of niet oneigenlijk een gebrek aan informatie wordt doorgeschoven naar een verplichting tot het doen van onderzoek.

nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaken" en "het ontwikkelen van een beter inzicht in de gevolgen van de inrichting voor het milieu". In art. 2.23 Wabo worden geen redenen meer genoemd.

[66] Zoals recentelijk bevestigd door de ABRvS in zaak 200807634/1/M1 (Essent Noord, Wijster).

[67] COM(2007) 844 def.

[68] Zie Boeve *et al.* (2009).

BIJLAGE 1 Resultaten steekproef

In deze bijlage worden de resultaten van de steekproef gepresenteerd. Het gaat om in totaal 125 Wm-vergunningen en 62 Wvo-vergunningen, verleend door de volgende organisaties[69]:

- provincie A (25);
- provincie B (50);
- provincie C (25);
- een milieudienst (25)[70];
- waterschap X (25);
- waterschap Y (25);
- een regionale dienst van Rijkswaterstaat (12).

Voor alle 187 vergunningen is nagegaan of er onderzoeksverplichtingen (OVP's) in opgenomen zijn. Daarbij is niet alleen gekeken naar OVP's in de strikte zin van art. 8.13(1)b Wm (gericht op "mogelijkheden tot verdergaande bescherming van het milieu dan waarin de andere aan de vergunning verbonden voorschriften voorzien"), maar ook naar andere inhoudelijke OVP's. Procedurele OVP's (zoals meet-, registratie- en rapportagevoorschriften) en OVP's ten aanzien van de aanwezigheid van bodemverontreiniging zijn buiten beschouwing gebleven.
Doel van de steekproefanalyse was om een indruk te krijgen van de mate waarin OVP's worden gehanteerd, in welke sectoren en op welke gebieden. Ook is aandacht besteed aan de aard van de opgelegde onderzoeksverplichting.
De tabellen I.1 en I.2 geven een overzicht van de samenstelling van de steekproef. In de volgende paragraaf worden per vergunningverlener de belangrijkste resultaten besproken.

[69] Bij de provincies zijn de colleges van Gedeputeerde Staten bevoegd gezag voor vergunningverlening gelet op art. 8.2 van de Wet milieubeheer; bij de gemeenten zijn dat B&W. Bij de waterschappen zijn de besturen van die waterschappen bevoegd voor vergunningverlening in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (art.3 Wvo).

[70] Deze Milieudienst verzorgt de Wm-vergunningverlening namens een aantal gemeenten.

Tabel I.1 Samenstelling Steekproef Wm-vergunningen

	Provincie A		Provincie B		Provincie C		Milieudienst M		Totaal	
Categorie*	totaal	wv. met OVP	To-taal	wv. met OVP	To-taal	wv. met OVP	To-taal	wv. met OVP	To-taal	wv. met OVP
1 (motoren, stook-installaties)	1		2	1	1		1		5	1
2 (gasopslag en luchtscheiding)			1	1			1		2	1
3 (vuurwerkopslag)			1						1	
4 (chemie)	2		4	2	1				7	2
5 (olieopslag en raffinage; ontvlambare/brand bare vloeistoffen)			2				5		7	
6 (dierlijke en plantaardige oliën en vetten)			1						1	
8 (veehouderijen, slachterijen etc.)							3		3	
9 (voedings-middelen, landbouwproduct-en)	1		2	2			4	1	7	3
11 (ertsen, mineralen, cement, glas, steen, zand, grind, asfalt etc.)			5	2	4		1		10	2
12 (metaal)	1		2	1	2		4	1	9	2
13 (scheepswerven)	1		3	1					4	1
16 (textiel en papier)	2						2	2	4	2
19 (motorcross-terreinen; recreatie)	1		1				1	1	3	1
20 (transformator-stations)			1						1	
27 (afvalwater-reinging)			1	1			1		2	1
28 (afvalstoffen)	16	1	23	9	17	2	2		58	12
op- en overslag (diversen)			1	1					1	1
totaal	25	1	50	21	25	2	25	5	125	29

* De genoemde codes verwijzen naar de categorieën zoals genoemd in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wm (Bijlage I). Inrichtingen die onder meer dan 1 categorie vallen zijn ingedeeld op grond van hun (veronderstelde) hoofdactiviteit.

Tabel I.2 Samenstelling Steekproef Wvo-vergunningen Waterschappen

	Waterschap X		Waterschap Y		Totaal	
Categorie*	Totaal	waarvan met OVP	Totaal	waarvan met OVP	Totaal	Waar-van met OVP
a ((petro-)chemische industrie)	1				1	
c (afvalopslag, -behandeling of –verwerking)	12	1	4		16	
d (bedrijven die oppervlakken van materialen behandelen)			3	1	3	1
e (verf-, lak- en drukinktfabrieken)	1				1	
h (vatenwasserijen en tank(auto)cleaning)	1				1	
j (zeefdrukkerijen)	1		1		2	
l (textielveredeling)	3	3	1		4	3
n (ziekenhuizen)	1				1	
s (lozingen van meer dan 5000 i.e. per jaar of meer dan 500 m^3 afvalwater per dag)			1		1	
garagebedrijven	1				1	
boomkwekerijen			1		1	
champignonteelt	1				1	
overstorten			8		8	
baggerdepots			2		2	
rwzi's	2	2	2		4	2
grondwatersanering	1		2		3	
Totaal	25	5	25	1	50	6

* De genoemde lettercodes verwijzen naar de categorieën zoals genoemd in art. I van het "Besluit ex artikel 1, tweede lid, en 31, vierde lid, Wvo". Inrichtingen die onder meer dan 1 categorie vallen zijn ingedeeld op grond van hun (veronderstelde) hoofdactiviteit.

Resultaten per vergunningverlener

Provincie A

Trekking en samenstelling steekproef

Voor deze provincie zijn de 25 meest recent verleende vergunningen gebruikt (tot en met 31 juli 2009). Tabel I.3 geeft een overzicht van de verdeling over bedrijfstakken/activiteiten.

Tabel I.3 Samenstelling steekproef A

Categorie*	Aantal totaal	waarvan met onderzoeksverplichting
1 (motoren, stookinstallaties)	1	
4 (chemie)	2	
9 (voedingsmiddelen)	1	
12 (metaal)	1	
13 (scheepswerven)	1	
16 (textiel en papier)	2	
19 (motorcrossterreinen)	1	
28 (afvalstoffen)	16	1

* De genoemde codes verwijzen naar de categorieën zoals genoemd in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wm (Bijlage I). Inrichtingen die onder meer dan 1 categorie vallen zijn ingedeeld op grond van hun (verondersteld) hoofdactiviteit.

Onderzoeksverplichtingen in de steekproef

Slechts één van de 25 vergunningen (4%) in de steekproef bevat een duidelijke onderzoeksverplichting. Het betreft hier een oprichtingsvergunning voor een inrichting voor het torreficeren (energie verdichten) van schone biomassastromen. Voorschrift 8.1.1 van deze vergunning stelt:

> "Drie maanden voor oprichting van de inrichting dient een rapportage van een energieonderzoek, dat tot doel heeft rendabele en technisch haalbare energie efficiency verhogende maatregelen te identificeren aan Gedeputeerde Staten te worden aangeboden."

In voorschrift 8.1.2 wordt bepaald dat vervolgens in een uitvoeringsplan voor alle nog niet getroffen maatregelen met een terugverdientijd tot en met 5 jaar moet worden aangegeven wanneer die zullen worden getroffen. Het gaat hier dus om een concretisering van de algemene richtlijn met betrekking tot energiebesparende maatregelen in Wm-vergunningen. Er is geen sprake van 'verdergaande bescherming van het milieu'. In dat licht is deze onderzoeksverplichting dus niet te kwalificeren als een verplichting zoals beoogd met art. 8.13(1)b Wm.

Bij één van de overige vergunningen was in de ontwerp-beschikking eveneens een energiebesparingsonderzoek opgenomen, maar uit aanvullende gegevens bleek dat een dergelijk onderzoek geen rendabele energiebesparing zou opleveren. In een derde vergunning staat te lezen: "Wij zijn […] van mening dat het […] nodig is om in de voorschriften een verplichting tot het uitvoeren van een onderzoek naar de beperking van het waterverbruik op te nemen." In de voorschriften ontbreekt een dergelijke verplichting echter. Wellicht is het woordje 'niet' abusievelijk weggevallen.

Provincie B

Trekking en samenstelling steekproef

Deze provincie presenteert haar vergunningen (195 in totaal) in 28 rubrieken (niet samenvallend met de categorieën uit Bijlage I van het Ivb). Het aantal vergunningen in de steekproef is afhankelijk van het aantal vergunningen per rubriek:

Aantal in rubriek	Aantal per rubriek in steekproef
1 t/m 5	1
6 t/m 10	2
11	2 of 3
12 t/m 23	3

Per rubriek zijn de vergunningen voor de steekproef via een randomprocedure geselecteerd. Tabel I.4 geeft een overzicht van de verdeling over bedrijfstakken/activiteiten.

Tabel I.4 Samenstelling steekproef provincie B

Categorie*	Aantal Totaal	Waarvan met onderzoeksverplichting
1 (motoren, stookinstallaties)	2	1
2 (gasopslag en luchtscheiding)	1	1
3 (vuurwerkopslag)	1	
4 (chemie)	4	1
5 (olieopslag en raffinage)	2	
6 (dierlijke en plantaardige oliën en vetten)	1	
9 (voedingsmiddelen)	2	2
11 (ertsen, mineralen, cement, glas, steen, zand, grind, asfalt etc.)	5	2
12 (metaal)	2	1
13 (scheepswerven)	3	1
19 (motorcrossterreinen)	1	
20 (transformatorstations)	1	
27 (afvalwaterreiniging)	1	1
28 (afvalstoffen)	23	9
Op- en overslag (diversen)	1	1

* De genoemde codes verwijzen naar de categorieën zoals genoemd in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wm (Bijlage I). Inrichtingen die onder meer dan 1 categorie vallen zijn ingedeeld op grond van hun (veronderstelde) hoofdactiviteit. In de vergunningen van deze provincie wordt doorgaans niet gerefereerd naar bijlage I van het Ivb; de indeling in categorieën komt derhalve voor rekening van de auteurs van dit rapport.

Onderzoeksverplichtingen in de steekproef

Tabel I.4 laat zien dat 42% van de vergunningen (21 van de 50 in de steekproef van deze provincie) een of meer onderzoeksverplichtingen bevatten.

In zeven gevallen gaat het om energiebesparingsonderzoek. Het betreft hier wederom onderzoek naar rendabele energiebesparingsmaatregelen (terugverdientijd maximaal 5 jaar).

In zes vergunningen is (in wisselende bewoordingen) een voorschrift opgenomen dat betrekking heeft op onderzoek naar mogelijkheden om geurhinder te

reduceren. Doorgaans is deze verplichting zo geformuleerd dat het onderzoek alleen hoeft te worden gedaan als er feitelijk geurhinder (of klachten daarover) optreedt. Hier ontstaat de vraag of de reeds gegeven voorschriften reeds de milieubescherming geven zoals vereist op grond van de Wm, en of de onderzoeksverplichting betrekking heeft op verdergaande milieubescherming dan reeds vereist zou zijn op grond van het toetsingskader van hoofdstuk 8 Wm.In dit verband kan worden vastgesteld dat de onderhavige vergunningen meestal al een voorschrift bevatten dat gericht is op het zo veel mogelijk voorkomen of beperken van geuroverlast.

In die zin kunnen de onderzoeksverplichtingen eerder worden gezien als een nadere invulling/uitwerking van dat voorschrift dan als een aanzet voor verdergaande maatregelen.

Vijf vergunningen bevatten een onderzoeksverplichting naar mogelijkheden voor verdergaande emissiereductie van diverse stoffen:

- Energiecentrale: in de vergunningvoorschriften werd bij de emissie-eisen voor NO_x niet uitgegaan van de toepassing van selectieve katalytische reductie (SCR), aangezien deze techniek in dit geval niet als voldoende kosteneffectief werd gezien (in plaats daarvan werden low-NO_x-branders voorgeschreven, welke in de BREF Grote Stookinstallaties eveneens als BBT worden aangemerkt voor gasgestookte centrales) . In plaats daarvan is een onderzoek voorgeschreven naar de "mogelijkheden tot verdergaande optimalisatie van de bedrijfsvoering ten einde een minimale NO_x-emissie te bewerkstelligen." Dit voorschrift is opgenomen mede naar aanleiding van een advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage.
- Basismetaalbedrijf: de voorgeschreven emissiegrenswaarden voor luchtverontreinigende stoffen (fijn stof, fluoriden, PFK's, SO_2, NO_x en PAK's) zijn volgens de vergunningverlener conform BBT (BREF non-ferrometalen) en NeR. Voor een aantal emissies zijn onderzoeksvoorschriften opgenomen "om na te gaan of de totale emissie op termijn kosteneffectief kan worden gereduceerd".
- Fosforproducent: ten aanzien van het storten en koelen van fosforslakken in slakkenbedden is de bestaande praktijk bij de vergunninghouder ("waar mogelijk" worden emissies worden afgezogen en behandeld) beschouwd als BBT. Het betreft hier een situatie/activiteit die niet omschreven is in de BREFs (anorganische bulkchemie) en het gaat om diffuse emissies die moeilijk meetbaar zijn. In het kader van "continue verbetering" is onderzoek voorgeschreven "naar de mogelijkheden om de emissies [...] te reduceren. Indien uit het onderzoek blijkt dat kosteneffectieve maatregelen mogelijk zijn, dient [naam bedrijf] deze ook te implementeren." Ook voor kwik en fijn stof (PM10) geldt dat de onderzoeksverplichtingen betrekking hebben op verdergaande emissiereductie dan de in de vergunningvoorschriften genoemde grenswaarden. Deze verplichtingen zijn opgenomen naar aanleiding van ingediende zienswijzen.
- Tankop- en -overslagbedrijf: hier wordt de onderzoeksverplichting (emissies van koolwaterstoffen door adem- en vulverliezen als gevolg van opslag en overslag van vloeistoffen in tanks) gemotiveerd op grond van "het niveau van deze emissies en de onbekendheid met de aard van de stoffen". In dit geval lijkt

het dus meer te gaan om het verkrijgen van ontbrekende informatie dan om verdergaande beschermingsmogelijkheden.
- Zetmeelverwerkend bedrijf: het gaat hier om de emissie van een stof (propyleenoxide) die onder de minimalisatieverplichting van de NeR valt. De vergunde jaarvracht komt overeen met de aangevraagde hoeveelheid. De onderzoeksverplichting lijkt hier vooral een formalisering te zijn van reeds lopend onderzoek dat nog niet tot concrete maatregelen had geleid.

De overige onderzoeksverplichtingen in de steekproef van deze provincie hebben betrekking op:

- Geluidsreductie (tweemaal): in een geval betrof het onderzoek naar mogelijkheden om piekgeluiden te reduceren bij een schrootverwerkingsbedrijf teneinde een verdergaand beschermingsniveau te bereiken dan de op grond van de 'Handreiking industrielawaai en vergunningverlening' voorgeschreven maximale geluidsniveaus. De andere situatie betrof eveneens onderzoek naar mogelijkheden om piekgeluiden te reduceren (in dit geval bij een conservenfabriek), maar hier lijkt het te gaan om onderzoek naar maatregelen die moeten leiden tot het realiseren van de voorgeschreven geluidsniveaus.
- Lichthinder: het betrof hier een studie teneinde het in de vergunning opgenomen voorschrift ("De verlichting van de inrichting en de bij de inrichting behorende installaties veroorzaken geen hinderlijke uitstraling buiten de inrichting") te waarborgen.
- Gaswasser: dit onderzoek had tot doel om te toetsen of de in het bedrijf aanwezige gaswasser optimaal gedimensioneerd was en of er een reëel rendement gehaald werd. Aanleiding voor dit voorschrift was dat in de vergunningaanvraag onduidelijk bleef hoe de gaswasser operationeel gehouden werd. Het gaat hier dus om het verkrijgen van aanvullende informatie en niet om een hoger beschermingsniveau.
- 'Product stewardship[71]: dit is een wat vreemde eend in de bijt, aangezien het hier niet primair gaat om milieueffecten van de inrichting, maar van de producten die er gemaakt worden. In hoeverre het voorschrift de kenmerken van een OVP in de zin van art. 8.13(b)(1) heeft is onduidelijk, omdat in de vergunning geen inhoudelijke eisen aan het voorgeschreven onderzoek werden gesteld.

[71] "Understanding, controlling, and communicating a product's environmental, health, and safety related effects throughout its life cycle, from production (or extraction) to final disposal or reuse." (Bron: www.businessdictionary.com).

Provincie C

Trekking en samenstelling steekproef

Voor deze provincie zijn de 25 meest recent verleende vergunningen gebruikt (tot en met 31 juli 2009). Tabel I.5 geeft een overzicht van de verdeling over bedrijfstakken/activiteiten.

Tabel I.5 Samenstelling steekproef provincie C

Categorie*	Aantal totaal	waarvan met onderzoeksverplichting
1 (motoren, stookinstallaties)	1	
4 (chemie)	1	
11 (ertsen, mineralen, cement, glas, steen, zand, grind, asfalt etc.)	4	
12 (metaal)	2	
28 (afvalstoffen)	17	2

* De genoemde codes verwijzen naar de categorieën zoals genoemd in het Inrichtingen- en vergunningenbeleid Wm (Bijlage I). Inrichtingen die onder meer dan 1 categorie vallen zijn ingedeeld op grond van hun (veronderstelde) hoofdactiviteit.

Onderzoeksverplichtingen in de steekproef

Van de 25 vergunningen bevatten er twee een onderzoeksverplichting. In beide gevallen betreft het een energiebesparingsonderzoek; in een geval daarnaast een afvalpreventieonderzoek.

Bij een van de energiebesparingsonderzoeken is het voorschrift opgenomen omdat de bij de aanvraag gevoegde analyse onvoldoende informatie bevatte over het besparingspotentieel; hier ging het dus om het verkrijgen van ontbrekende informatie. In het andere geval betrof het een (op het eerste gezicht intern tegenstrijdige) combinatie van voorschriften: “Het energieverbruik mag niet hoger zijn dan in de aanvraag is aangegeven. Indien het verbruik hoger wordt dan aangevraagd dient door middel van een beperkt energieonderzoek aangetoond te worden in hoeverre wordt voldaan aan de Stand der Techniek.”

Bij het afvalpreventieonderzoek ging het om een inrichting waar de totale vrijkomende hoeveelheid gevaarlijk afval boven de gehanteerde ondergrenzen uit de notitie ‘Wegen naar preventie bij bedrijven’ (InfoMil, 2005) lag. Gelet op deze hoeveelheden en het feit dat er nog geen besparingsmogelijkheden waren onderzocht of afdoende preventiemaatregelen waren genomen om de hoeveelheid afval terug te dringen, is aan de vergunning een voorschrift verbonden tot het opstellen van een beperkt onderzoek en het opstellen van een afvalpreventieplan. Het gaat hier dus om een uitwerking van het algemene beginsel uit de Handreiking ‘Wegen naar preventie bij bedrijven’ dat het ontstaan van afval zoveel mogelijk moet worden voorkomen of beperkt.

Milieudienst M

Trekking en samenstelling steekproef

De betreffende Milieudienst is belast met de Wm-vergunningverlening namens een aantal gemeenten. Van de door deze Milieudienst verleende Wm-vergunningen zijn de 25 meest recent beschikbare gebruikt. Deze betroffen de periode tussen 27 september 2007 en 14 augustus 2008. Tabel I.6 geeft een overzicht van de verdeling over bedrijfstakken/activiteiten.

Tabel I.6 Samenstelling steekproef Milieudienst M

Categorie*	Aantal Totaal	Waarvan met onderzoeksverplichting
1 (motoren, stookinstallaties)	1	
2 (gassen)	1	
5 (ontvlambare/brandbare vloeistoffen)	5	
8 (veehouderijen, slachterijen etc.)	3	
9 (voedingsmiddelen)	4	1
11 (ertsen, mineralen, cement, glas, steen, zand, grind, asfalt etc.)	1	
12 (metaal)	4	1
16 (textiel en papier)	2	2
19 (recreatie)	1	1
27 (afvalwaterreiniging)	1	
28 (afvalstoffen)	2	

* De genoemde codes verwijzen naar de categorieën zoals genoemd in het Inrichtingen- en vergunningenbeleid Wm (Bijlage I). Inrichtingen die onder meer dan 1 categorie vallen zijn ingedeeld op grond van hun (verondersteld) hoofdactiviteit.

Onderzoeksverplichtingen in de steekproef

Binnen de steekproef van deze Milieudienst zijn in vijf vergunningen onderzoeksverplichtingen aangetroffen (20%). In alle gevallen gaat het om energiebesparing, waarbij de uit het onderzoek naar voren komende maatregelen met een terugverdientijd van minder dan vijf jaar (eventueel gefaseerd) geïmplementeerd moeten worden. Dit komt overeen met de gebruikelijke energiebesparingsvoorschriften.

In één vergunning is er daarnaast sprake van een eventueel haalbaarheidsonderzoek (op verzoek van het bevoegde gezag) naar (nieuwe) maatregelen voor het voorkomen van verkeershinder door de verkeersaantrekkende werking van de inrichting. Het gaat hier om een specificatie van het aan de vergunning verbonden algemene voorschrift dat het ontstaan van verkeershinder zoveel mogelijk voorkomen of beperkt moet worden.

Waterschap X

Trekking en samenstelling steekproef

In de steekproef zijn 25 vergunningen opgenomen, waarbij gestreefd is naar een zo goed mogelijke geografische en sectorale spreiding.[72] Tabel I.7 laat de resultaten zien.

Tabel I.7 Samenstelling steekproef Waterschap X

Categorie*	Aantal Totaal	Waarvan met onderzoeksverplichting
a ((petro-)chemische industrie)	1	
c (afvalopslag, -behandeling of –verwerking)	12	
e (verf-, lak- en drukinktfabrieken	1	
h (vatenwasserijen en tank(auto)cleaning)	1	
j (zeefdrukkerij)	1	
l (textielveredeling)	3	3
n (ziekenhuizen)	1	
Garagebedrijven	1	
Champignonteelt	1	
Rwzi's	2	2
Grondwatersanering	1	

* De genoemde lettercodes verwijzen naar de categorieën zoals genoemd in art. I van het "Besluit ex artikel 1, tweede lid, en 31, vierde lid, Wvo". Inrichtingen die onder meer dan 1 categorie vallen zijn ingedeeld op grond van hun (veronderstelde) hoofdactiviteit.

Onderzoeksverplichtingen in de steekproef

In de steekproef zijn zes vergunningen met een OVP aangetroffen (24%).[73]
In drie gevallen betrof het een inrichting voor textielveredeling. Het gaat hier meestal om onderzoek naar mogelijkheden om milieubezwaarlijke hulpstoffen te vervangen en om kleur- en andere stoffen uit het afvalwater te verwijderen. Twee van de drie vergunningen bevatten daarnaast een verplichting tot het doen van onderzoek gericht op de reductie van de lozing van 'schoon' (koel- en/of regen)water op het riool.

De twee vergunningen voor rioolwaterzuiveringsinrichtingen bevatten eveneens een OVP. Bij een van de rwzi's betreft het een onderzoek naar de mogelijkheden om "de lozing van fosfaat en stikstof in het te lozen effluent verdergaand te beperken". Bij de andere rwzi dient het (elke vier jaar te herhalen) onderzoek erop gericht te zijn "dat het toedienen van hulpstoffen wordt beëindigd dan wel dat er

[72] Hiertoe is een zoekprocedure uitgevoerd met achtereenvolgens de volgende ingangen: plaatsnaam (alfabetisch), postcode (4-cijferig), straatnaam (alfabetisch). De eerste (na 1 januari 2000 verleende) Wvo-vergunning (nieuw of gewijzigd) die aldus werd gevonden is in de steekproef opgenomen. Vervolgens werd overgestapt naar het volgende 4-cijferige postcodegebied binnen dezelfde plaats, en vervolgens naar de volgende plaatsnaam. Deze procedure werd herhaald totdat er 25 bruikbare vergunningen in de steekproef zaten, waarbij dus niet meer dan 1 vergunning per 4-cijferig postcodegebied aanwezig was.

[73] Enkele vergunningen schrijven een 'stofintrinsieke toets' voor bij het in gebruik nemen van nieuwe stoffen. Dit voorschrift is niet als een OVP beschouwd.

minder schadelijke hulpstoffen worden gebruikt opdat de lozing van verontreinigende stoffen in aard en omvang wordt beperkt."

Eén (tijdelijke) vergunning met OVP in de steekproef heeft betrekking op een mestverwerkinginstallatie. De OVP is hierin opgenomen omdat van de toe te passen techniek nog niet kon worden vastgesteld of deze als de 'beste uitvoerbare' kon worden beschouwd. Tijdens de duur van de vergunning moest de aanvrager middels een duurproef aantonen dat de totale installatie kan worden aangemerkt als bewezen technologie en dat het vrijkomende afvalwater een zodanige kwaliteit had verkregen dat hiermee geen negatief effect op de doelmatige werking van de ontvangende rwzi werd bewerkstelligd.

Waterschap Y

Trekking en samenstelling steekproef

In de steekproef zijn 25 vergunningen opgenomen, waarbij gestreefd is naar een zo goed mogelijke geografische en sectorale spreiding.[74] Tabel I.8 laat de resultaten zien.

Tabel I.8 Samenstelling steekproef Waterschap Y

Categorie*	Aantal Totaal	Waarvan met onderzoeksverplichting
c (afvalopslag, -behandeling of – verwerking)	4	
d (Bedrijven die oppervlakken van materialen behandelen)	3	1
j (zeefdrukkerijen)	1	
l (textielveredeling)	1	
s (lozingen van meer den 5000 i.e. per jaar of meer dan 500 m^3 afvalwater per dag)	1	
Boomkwekerij	1	
Overstorten	8	
Baggerdepots	2	
Rwzi's	2	
Afstromend wegwater	2	

* De genoemde lettercodes verwijzen naar de categorieën zoals genoemd in art. I van het "Besluit ex artikel 1, tweede lid, en 31, vierde lid, Wvo". Inrichtingen die onder meer dan 1 categorie vallen zijn ingedeeld op grond van hun (veronderstelde) hoofdactiviteit.

Onderzoeksverplichtingen in de steekproef

In de steekproef is één vergunning met een OVP aangetroffen (4%).[75] Het betreft een galvanisch bedrijf, dat onderzoek moet doen naar de mogelijkheid om (licht) verontreinigd regenwater in te zetten als proceswater.

[74] Hiertoe is dezelfde zoekprocedure uitgevoerd als bij Waterschap X, met dien verstande dat de plaatsnamen in omgekeerde alfabetische volgorde zijn afgewerkt.

[75] Enkele vergunningen schrijven een 'stofintrinsieke toets' voor bij het in gebruik nemen van nieuwe stoffen. Dit voorschrift is niet als een OVP beschouwd.

Regionale dienst Rijkswaterstaat

Trekking en samenstelling steekproef

Van deze vergunningverlener zijn 23 geselecteerde vergunningen ontvangen, die allemaal een OVP bevatten. Daarvan zijn er 12 bruikbaar bevonden voor de onderhavige studie.[76] Tabel I.9 laat de verdeling over sectoren zien.

Tabel I.9 Samenstelling steekproef regionale dienst Rijkswaterstaat

Bedrijfstak	Aantal vergunningen met onderzoeksverplichting
Raffinaderijen (incl. biobrandstoffen)	3
Energiecentrales	1
Chemische industrie	4
Metaalindustrie	2
Voedingsmiddelenindustrie	1
Afvalwaterzuivering	1

Onderzoeksverplichtingen in de steekproef

Bij de twaalf in beschouwing genomen vergunningen treffen we de volgende onderzoeksverplichtingen aan[77]:

- vermindering van fosfaat- nitraat- en/of CZV-lozingen (rechtstreeks of in het effluent van de AWZI) (6);
- vermindering en/of vervanging van chemicaliën in koelwater (5);
- verbetering van de bluswater- en productopvang (2);
- afkoppelen en scheiden van afvalwaterstromen (2);
- voldoen aan de stand der techniek ten aanzien van het lozen van huishoudelijk en daarmee vergelijkbaar afvalwater (1);
- hergebruik spuiwater (1);
- beperking schuimvorming zonder het toevoegen van anti-schuimmiddelen (1).

In de meeste vergunningen gaat het om onderzoek dat kan worden gezien als een nadere invulling of uitwerking van BBT. In enkele gevallen was er sprake over onduidelijkheid of ontbrekende informatie (bijvoorbeeld over de kosten van bepaalde maatregelen) of bestond er geen overeenstemming over de vraag of de aangevraagde lozingen als BBT-conform konden worden gezien. Bij de AWZI speelde ook de kwaliteit van het ontvangende water een rol.

[76] Bij gecombineerde Wm- en Wvo-vergunningen is alleen het Wvo-gedeelte in beschouwing genomen. Enkele ambtshalve wijzigingen (waarin een niet als onderzoeksverplichting aan te merken BBT-toets werd opgelegd) zijn buiten beschouwing gebleven. Tevens zijn enkele vergunningen waarin een *monitoring*sonderzoek naar de intrekking/inzuiging van vis bij het inlaten van koelwater werd voorgeschreven buiten de steekproef gelaten. Hetzelfde geldt voor een vergunning met een voorschrift voor onderzoek naar de kans op en omvang van onvoorziene lozingen.

[77] Sommige vergunningen bevatten meer dan 1 OVP.

BIJLAGE 2 Beantwoording vragenlijst

Onderstaand zijn de antwoorden weergegeven van de benaderde vergunningverleners op de door de onderzoekers geformuleerde vragen betreffende functie, toepassing en meerwaarde van de OVP.

NB: De informant van provincie A heeft de vragen iets ruimer geïnterpreteerd en zijn antwoorden hebben daardoor niet uitsluitend betrekking op art. 8.13(1)(b).

Achtergrond en functie van de onderzoeksverplichting

1. Wat zijn (doorgaans) de belangrijkste motieven voor het opnemen van een of meer onderzoeksverplichtingen in vergunningvoorschriften?

Provincie A:

a: Eenmalige controle van een doelvoorschrift;
b: Verruimde reikwijdte, artikel 8.12b, lid a, c en d;
c: Monitoringsverplichtingen, terugkerend onderzoek bij NRB of Stortbesluit.

Provincie B:

Indien tijdens de vergunningverlening niet exact duidelijk is of er nog reducties kunnen worden gehaald dan wel op welke wijze dat zou kunnen, dan worden onderzoeksverplichtingen opgelegd. Ook voor onderwerpen die in BMP's zijn aangekondigd. Verder worden onderzoeken in de vorm van energie efficiency of pinch-studies opgenomen. N.a.v. ons omgevingsplan worden onderzoeken naar de vermindering van lichtuitstraling gevraagd.

Milieudienst N:

Het veronderstelde besparingspotentieel en de emissiereductie-mogelijkheden waarbij aansluiting wordt gezocht bij het gestelde in de Handreiking Wegen naar preventie bij bedrijven.

Waterschap X:

- Onderzoeken of de zuiveringstechniek een bewezen techniek is en of het vrijkomende afvalwater voor lozing op oppervlaktewater in aanmerking komt.
- Onderzoek naar zuiveringstechnieken om aan de uiteindelijke normstelling te voldoen
- Onderzoek naar vervanging waterbezwaarlijke stoffen dan wel beperking van waterbezwaarlijke stoffen.

Regionale Directie Rijkswaterstaat R:

Je kunt 2 situaties onderscheiden:

1. Gevallen waarin weliswaar aan BBT wordt voldaan, maar waarin verdergaande emissiereductie wenselijk is, b.v. omdat het gaat om prioritaire stoffen die moeten worden uitgefaseerd. De onderzoeksverplichting richt zich dan op het opvullen van leemtes in kennis (technisch of financieel) wat betreft alternatieven aan de bron (ander productieproces, nieuwe installatie).
2. Gevallen waarin het grootste deel van de informatie die nodig is om de vergunning te kunnen verlenen aanwezig is en het wachten op de nog

ontbrekende informatie onnodig vertragend zou werken. Een onderzoeksverplichting kan er dan voor zorgen dat die informatie toch nog boven tafel komt. In dit soort gevallen wordt de milieurelevantie van de stof(fen) waar het om gaat meegewogen.

2. Welke overwegingen spelen een rol bij de keuze van de vormgeving en formulering van de onderzoeksverplichting (b.v.: inspannings- of resultaatverplichting)?

Provincie A:
Ad a: resultaatsverplichtingen
Ad b: inspanningsverplichtingen
Ad c: resultaatsverplichtingen

Provincie B:
We gebruiken het volgende standaardvoorschrift:"De emissie van << >> is zo laag mogelijk. In verband hiermee wordt een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om de << >> te verminderen, alsmede de mogelijkheden om emissies te reduceren. Binnen 6 maanden na het van kracht worden van deze vergunning wordt een onderzoeksvoorstel ter informatie voorgelegd aan de directie Ruimte, Milieu en Water. Het onderzoek wordt binnen 3 jaar na het van kracht worden van deze vergunning afgerond. De eindrapportage is uiterlijk 6 weken nadat het onderzoek is afgerond ter goedkeuring aan de directie Ruimte, Milieu en Water voorgelegd. In deze rapportage is beargumenteerd aangegeven welke maatregelen wel en welke maatregelen niet worden geïmplementeerd en, rekeninghoudend met het formaliseren van de maatregel, wanneer. De vergunninghouder voltooit de implementatie binnen het in de goedgekeurde rapportage aangegeven tijdpad." Het betreft in aanvang een inspanningsverplichting. Blijkt dat er mogelijkheden zijn om een reductie te bereiken, dan wordt het een resultaatverplichting.

Milieudienst N:
De mate van detaillering van het voorgeschreven onderzoek hangt er o.a. van af of en hoe het bedrijf in kwestie interne milieuzorg heeft ingevoerd.
Verder speelt bij de formulering een rol of het onderzoek breed of juist heel specifiek op een bepaald onderdeel moet worden uitgevoerd.
Bij de vormgeving/formulering van een onderzoeksverplichting is het van belang dat duidelijk wordt geformuleerd hoe met de uitkomsten van het te verrichten onderzoek moet worden omgegaan.

Waterschap X:
Hoofdzakelijk gaat het om inspanningsverplichtingen.

Regionale Directie Rijkswaterstaat R:
Als het om meer fundamenteel onderzoek gaat, b.v. gericht op de vervanging van bepaalde stoffen, is een inspanningsverplichting op z'n plaats. Je kunt dan immers niet voorzien of het gewenste resultaat ook werkelijk gerealiseerd kan worden. In andere gevallen weet je dat wel, b.v. als het gaat om het lozen van huishoudelijk afvalwater of het afkoppelen van hemelwater.

Dan is een resultaatsverplichting mogelijk (overigens betreft het dan meer een sanerings- dan een onderzoeksverplichting).

3. Wat zijn de belangrijkste redenen waarom het beoogde beschermingsniveau niet direct in de vergunningsvoorschriften kan worden opgenomen?

Provincie A:
Geen. Dit (8.13) is vrijwel nooit de reden om onderzoeksverplichtingen op te nemen. Op het moment van vergunnen moet aantoonbaar sprake zijn van BBT. Onderzoek kan wel volgen als een nieuw deel van de installaties pas op een later moment in gebruik wordt genomen.

Provincie B:
Meestal is dat als niet duidelijk is welke techniek of andere aanpak het meest oplevert. Kortom, als er onzekerheid is over hoe een reductie bereikt kan worden.

Milieudienst N:
Omdat de mogelijkheden voor het treffen van maatregelen om te komen tot een beoogd beschermingsniveau en de redelijkheid van deze maatregelen nog onvoldoende in beeld zijn. De grootste mogelijke bescherming van het milieu die van de specifieke onderneming te verlangen is moet dus nog worden bepaald. In gevallen waar het niet mogelijk is om in het vooroverleg reeds BBT-maatregelen vast te stellen is dit vaak een gevolg van de tijdsdruk waaronder het vooroverleg wordt gevoerd. Fraaier is het echter om dit in het vooroverleg afdoende in kaart te brengen zodat hierover geen discussie na vergunningverlening hoeft te worden gevoerd. Als voldoende tijd beschikbaar is zijn onderzoeken vaak uitgevoerd in de voorbereiding voor een revisieaanvraag waarna het onderzoeksrapport als onderdeel bij een aanvraag is gevoegd. De concrete maatregelen volgend uit een onderzoek worden dan in de vergunning voorgeschreven.

Waterschap X:
Ontbreken van inzicht in de haalbaarheid van bepaalde lozingsniveaus of in het bestaan van alternatieven voor stoffen of zuiveringstechnieken.

Regionale Directie Rijkswaterstaat R:
Leemtes in kennis (zie bij vraag 1).

4. In welke zin zijn aanbevelingen van het Ministerie van VROM en/of het Ministerie van Verkeer en Waterstaat van invloed (geweest)?

Provincie A:
Zijn mij niet bekend (wil niet zeggen dat het bij anderen hier ook niet bekend is).

Provincie B:
Veelal is er een bepaald doel wat gehaald moet worden. De wijze waarop is dan onderwerp voor het onderzoek. De doelen kunnen uit diverse documenten komen, bijv. de NeR, maar ook de implementatie van de IPPC-richtlijn. Ook afspraken uit convenanten (IMT's, uitgewerkt in BMP's) of meerjarenafspraken (energie) kunnen leiden tot onderzoeksvoorschriften.

Milieudienst N:
Aanbevelingen van VROM of RWS hebben geen rol gespeeld.

Waterschap X:
Meestal is het landelijk beleid zoals opgenomen in CIW/CUWVO- rapporten voor de verschillende lozingscategorieën richtinggevend geweest.

Regionale Directie Rijkswaterstaat R:
N.v.t.

5. In welke zin zijn deskundigheidsrapporten, geproduceerd door ministeries of door anderen (zoals voorheen de Cuwvo en de CIW), relevant (geweest)?

Provincie A:
Zijn mij niet bekend (wil niet zeggen dat het bij anderen hier ook niet bekend is).

Provincie B:
Zie bij 4.

Milieudienst N:
Voor het bepalen van de kosteneffectiviteit van bepaalde maatregelen is gebruik gemaakt van de Publicatiereeks lucht en energie (nr. 119).

Waterschap X:
Zie bij 4.

Regionale Directie Rijkswaterstaat R:
Voorzover bekend niet.

6. Welke andere instrumenten zouden in aanmerking kunnen komen om het beoogde resultaat te bereiken?

Provincie A:
Instrumenten die wettelijk verankerd zijn in het Besluit aanwijzing BBT-documenten, zoals de 'Handreiking wegen naar preventie'.

Provincie B:
Je kunt doelvoorschriften opleggen op termijn. Vervolgens zal het betreffende bedrijf moeten gaan uitzoeken hoe dat doel bereikt kan worden, wat vervolgens met een melding, wijzigingsvergunning anderszins aanpassen van de vergunning (op verzoek of ambtshalve) kan worden geformaliseerd.
Milieudienst N:
Belonings- en stimuleringsbeleid voor vanuit milieuoogpunt goed presterende ondernemingen (vergelijkbaar bijvoorbeeld met de belastingtechnische voordelen die voor hybride auto's gaan gelden) zou een versnelling kunnen opleveren. Daarvoor zullen dan wel strenge en objectieve criteria moeten worden vastgesteld.
Overigens ben ik van mening dat SenterNovem als overlegpartner in het kader van de MJA's, bedrijven volstrekt onvoldoende stimuleert om besparingsmaatregelen te nemen. De MJA's zijn m.i. een schoolvoorbeeld hoe je zaken op papier mooier kan laten lijken dan in werkelijkheid het geval is. De overheid draait hiermee zichzelf en anderen een rad voor ogen.

Waterschap X:
Convenanten, problemen gezamenlijk oppakken (overheid, vergunninghouder, leverancier, bedrijfstak), subsidie, heffingsinstrument.

Regionale Directie Rijkswaterstaat R:
Bedrijfsmilieuplannen (BMP's) kunnen een belangrijke (complementaire) rol spelen. Een voorbeeld is een lopend project bij een bedrijf waar een alternatief productieproces wordt ontwikkeld dat een bepaalde emissie geheel kan voorkomen. Dit project is gestart vanuit een onderzoeksverplichting en voortgezet in het kader van het BMP.

7. Wordt er rekening gehouden met de kosten die het onderzoek voor de vergunninghouder zal meebrengen? Spelen eventuele subsidiemogelijkheden een rol?

Provincie A:
Ja, in het kader van de dereguleringsopgave die provincie A zich gesteld heeft proberen we, waar mogelijk, terughoudend te zijn met het opleggen van onderzoeksverplichtingen.

Provincie B:
Kosten spelen voor zover mij bekend geen rol, wel eventueel spreiding in de tijd als er meerdere onderzoeken moeten worden uitgevoerd.

Milieudienst N:
Ja, de kosten voor het onderzoek moeten in verhouding staan tot het beoogde milieurendement. Daar waar in overleg met de milieudienst door bedrijven een E&M-onderzoek is uitgevoerd heeft de Subsidieregeling Energiebesparingsadviezen en Milieuadviezen een belangrijke rol gespeeld.

Waterschap X:
In beperkte mate; subsidie speelt geen rol.

Regionale Directie Rijkswaterstaat R:
Kosten van het onderzoek zijn veelal geen issue. Hierbij kan worden opgemerkt dat het bij de in onze regio opgelegde onderzoeken veelal grote (IPPC) bedrijven betreft. Subsidiemogelijkheden hebben voorzover bekend nooit een rol gespeeld bij de beslissing om een onderzoeksverplichting op te leggen.

Uitvoering van het onderzoek

8. Worden het onderzoek en de rapportages daarover meestal uitgevoerd conform de in de vergunningvoorschriften opgenomen specificaties en binnen de gestelde termijnen? Zo niet, wat zijn de voornaamste oorzaken van de afwijkingen?

Provincie A:
Verschillend, monitoring wordt afgehandeld door handhaving. Eenmalige onderzoeksverplichtingen door vergunningverlening.

Provincie B:
De onderzoeken worden meestal wel uitgevoerd conform de voorschriften (anders worden ze afgekeurd), maar niet binnen de termijn. Oorzaken daarvan zijn m.i. dat een onderzoek langer duurt dan verwacht (of te laat is gestart), bedrijven wellicht denken dat het wel overwaait en handhaving op dit soort voorschriften weinig prioriteit heeft.

Milieudienst N:
In de meeste gevallen worden de gehanteerde termijnen nagekomen. In gevallen dat dit niet gebeurt heeft dit te maken met prioriteitstelling bij bedrijven of economisch onzekere situatie waarin het bedrijf zich bevindt.

Waterschap X:
Ja.

Regionale Directie Rijkswaterstaat R:
In het vooroverleg wordt geprobeerd consensus te bereiken over nut en noodzaak van het onderzoek. Ook over termijnen e.d. wordt overleg gevoerd en worden afspraken gemaakt. Daardoor doen zich bij de uitvoering meestal geen grote problemen voor. Daarbij is van belang dat vergunningverlener en –aanvrager/-houder elkaar kennen en er een vertrouwensbasis is.
In de loop van het onderzoek kan soms blijken dat er een andere oplossingsrichting moet worden gekozen. Dat kan uitstel nodig maken. Als er een goed gemotiveerd verzoek ligt, wordt dat uitstel verleend.

9. Wordt er, in geval van afwijkingen, handhavend opgetreden en zo ja in welke vorm?

Provincie A:
Ja, via reguliere werkwijze.

Provincie B:
Als een onderzoek niet voldoet wordt het niet goedgekeurd. In provincie B gaat dit meestal in overleg tussen het bevoegd gezag en de bedrijven en zullen bijv. aanvullingen worden gevraagd. Handhaving wordt daarbij als stok achter de deur gebruikt. Als een bedrijf echt niet op tijd komt, worden er formele waarschuwingen gestuurd. Ik meen dat er ook wel een keer een dwangsom is opgelegd om een onderzoek af te dwingen.
Energieonderzoeken vloeien vaak voort uit MJA of benchmarking. Daar zijn de bedrijven min of meer via die weg gedwongen om een onderzoek uit te voeren.

Milieudienst M:
Bij het niet naleven van vergunningen wordt gehandeld volgens het door de milieudienst vastgestelde handhavingsbeleid.

Waterschap X:
Ja, waarschuwingsbrief met nieuwe termijn vervolgens dwangsom.

Regionale Directie Rijkswaterstaat R:
Deze vraag dient te worden beantwoord door de afdeling handhaving.

10. Wat zijn de belangrijkste problemen die zich bij de uitvoering van voorgeschreven onderzoek (kunnen) voordoen? Hoe wordt daarover tussen vergunninghouder en bevoegd gezag gecommuniceerd?

Provincie A:
Onderzoek moet plaatsvinden onder representatieve omstandigheden. Dat is soms lastig na te gaan. Uitvoering van onderzoek moet veelal vooraf gemeld worden.

Provincie B:
Meestal worden onderzoeken voorgeschreven bij de grote bedrijven. Daarmee hebben we meestal kwartaaloverleg (of vaker), waarin de voortgang aan de orde komt. Problemen zijn vooral welke technieken toepassen en de kosten. Daarnaast wel engineering (hoe krijg je een voorziening ergens tussen?). Ook andere zaken als cross media, externe veiligheid of voedselveiligheid kunnen een rol spelen.

Milieudienst N:
De diepgang van veel onderzoeken laat nogal eens te wensen over. Zo wordt in veel onderzoeken uitgegaan van standaard maatregelen (bijvoorbeeld good housekeeping, controle op lekdichtheid van persluchtinstallaties, verbetering stooklijn, etc. etc.) zonder na te gaan of dit in de specifieke situatie werkelijk nog een besparingspotentieel oplevert. De adviesbureaus maken zich er in veel gevallen gemakkelijk van af, hier zou wellicht een vorm van certificatie moeten plaatsvinden om diepgang en bruikbaarheid van onderzoeken te waarborgen.
In bestaande situaties zijn maatregelen economisch vaak niet rendabel. Het moment voor het uitvoeren van onderzoek is dan ook van belang. Bij oprichting zou dit in een vroegtijdig stadium (met architecten, constructeurs en installateurs) ter sprake moeten komen. Het is dan ook van groot belang om op het juiste moment en met de juiste partijen over deze zaken te overleggen.
Waterschap X: Tijdgebrek, personeelsgebrek (verloop) en gegevens van derden die niet beschikbaar zijn. Overleg vergunninghouder, handhaver en eventueel vergunningverlener.

Regionale Directie Rijkswaterstaat R:
Zie vraag 8.

Resultaten van het onderzoek

11. Kunt u, eventueel aan de hand van voorbeelden, een indruk geven van de belangrijkste resultaten die de uitvoering van voorgeschreven onderzoek kan opleveren? Bieden deze resultaten perspectief op realisatie van het beoogde verdergaande beschermingsniveau?

Provincie A:
Onderzoek ten bate van een verdergaand beschermingsniveau komt vrijwel niet voor. Deregulering en een uitgebreide BBT-toets bij het beoordelen van de aanvraag zijn daar de reden voor.

Provincie B:
Er zijn behoorlijk wat onderzoeken die tot tastbare resultaten hebben geleid. Denk hierbij vooral aan reducties van emissies, maar ook verbetering van de energie-efficiency of bijv. minder watergebruik.

Milieudienst N:
Of onderzoeksresultaten leiden tot een hoger beschermingsniveau kan ik op basis van voorbeelden niet direct hard maken. Wel lijken dergelijke onderzoeken bij bedrijven het bewustzijn van (milieu)kosten te verhogen met als automatisch gevolg dat er meer aandacht is voor het terugdringen van deze kosten met in zijn algemeenheid een positief milieueffect.

Waterschap X:
- Onderzoeken of de zuiveringstechniek een bewezen techniek is en of het vrijkomende afvalwater voor lozing op oppervlaktewater in aanmerking komt.

Resultaat: beperking lozing 'dun water' op de rioolwaterzuiveringinstallatie. Negatieve effecten op de werking van de rwzi worden daarmee beperkt.
- Onderzoek naar zuiveringstechnieken om aan de uiteindelijke normstelling te voldoen

Resultaat: beperking emissie met het afvalwater.
- Onderzoek naar vervanging waterbezwaarlijke stoffen dan wel beperking van waterbezwaarlijke stoffen.

Resultaat: voorkomen c.q. beperken emissie waterbezwaarlijke stoffen.

Regionale Directie Rijkswaterstaat R:
In sommige gevallen (zoals b.v. genoemd onder vraag 6) leidt de onderzoeksverplichting (na een pilot en opschaling) uiteindelijk tot een geheel nieuw productieproces. Daar gaat dan wel een lange periode overheen (tot zo'n 20 jaar). In andere gevallen (b.v. als het gaat om de sanering van de lozing van huishoudelijk afvalwater) is het resultaat de keuze voor en bepaalde optie (b.v. een aansluiting op het riool of en individuele zuiveringsinstallatie). Maar zoals gezegd betreft dit laatste meer een sanerings- dan een onderzoeksverplichting.

Follow-up van het onderzoek

12. Leiden de uitkomsten van het onderzoek meestal tot daadwerkelijke technische en/of organisatorische aanpassingen bij de vergunninghouder?

Provincie A:
Wel voorzover het onderzoek betreft op grond van 8.12b lid a,c en d. Voorbeelden ten aanzien van 8.13 zijn mij niet bekend.

Provincie B:
Ja, in veel gevallen wel. Dat komt meestal doordat er een wettelijk regiem aan zit te komen (vooral emissiereductie) of omdat het geld oplevert (energie- en watergebruik).

Milieudienst N:
Vaak blijven op korte termijn de werkelijk doorgevoerde maatregelen beperkt tot eenvoudige aanpassingen maar leiden de uitkomsten op langere termijn alsnog tot meer ingrijpende investeringen of aanpassingen in het proces.

Waterschap X:
Meestal technische aanpassingen.

Regionale Directie Rijkswaterstaat R:
Dat is afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek. Zie ook vraag 11.

13. Leiden de uitkomsten van het onderzoek tot aanpassingen in de vergunning?

Provincie A:
Zo nodig, maar vergunningen worden ook om andere redenen regelmatig geactualiseerd.

Provincie B:
Ja, meestal kan met een melding volgens art. 8.19 worden voldaan; in enkele gevallen is de vergunning gewijzigd d.m.v. een wijzigingsverguning.

Milieudienst N:
Afhankelijk van de uitkomsten en hoe het bedrijf met de uitkomsten omgaat. Een maatregel die wordt doorgevoerd kan soms worden gemeld (melding 8.19). Als een maatregel overduidelijk als BBT kan worden bestempeld en het bedrijf de maatregel niet wil treffen kan de vergunning ambtshalve worden gewijzigd. Hier wordt echter zelden gebruik van gemaakt.

Waterschap X:
In de vergunning is hier al in voorzien; anders nieuwe vergunning, aanpassing of melding 8.19 Wm.

Regionale Directie Rijkswaterstaat R:
Ja. Afhankelijk van de omvang van de maatregelen kan dat in de vorm van een melding of een aanvraag voor een gewijzigde of nieuwe vergunning. Eventueel is een ambtshalve wijziging ook mogelijk.

14. Is er sprake van generaliseerbaarheid van de uitkomsten, zodat het verdergaande beschermingsniveau voortaan als standaardvoorschrift kan worden gehanteerd in gelijksoortige situaties?

Provincie A:
Nee, daar heb ik geen voorbeelden van.

Provincie B:
Deels wel omdat een techniek (DeNO_x of Low NO_x-branders) bij meerdere bedrijven kunnen worden geïnstalleerd. Anderzijds geldt dat de bedrijven meestal uniek zijn en dus tot unieke oplossingen komen. Bij energie is dat weer iets anders: dan zie je vaak dat voorbeelden van de een ook bij de ander gebruikt kunnen worden. Hier spelen zeker de consultants een rol omdat die met vreemde ogen kijken.

Milieudienst N:
In vergunningen met een onderzoeksverplichting wordt de volgende verplichting met betrekking tot de uitkomsten opgenomen:
”Binnen 2 jaar na inwerkingtreding van deze beschikking dienen maatregelen die rendabel zijn te worden getroffen. Onder rendabele (afval-/energiebesparende) preventieve maatregelen worden maatregelen verstaan die een terugverdientijd kennen van vijf jaar of korter en geen bijkomende nadelige milieueffecten tot gevolg hebben”.

Waterschap X:
Ja.

Regionale Directie Rijkswaterstaat R:
Niet in directe zin. Wel bestaat er een standaardregel dat er gebruik moet worden van bestaande kennis, waartoe ook de uitkomsten van zulke onderzoeken kunnen behoren.

Nut en meerwaarde van de onderzoeksverplichting
15. Wat zijn, afgaand op uw ervaring, het nut en de meerwaarde van een onderzoeksverplichting t.o.v. andere instrumenten?

Provincie A:
8.13 is niet nuttig omdat op het moment van het verlenen van de vergunning de BBT duidelijk moet zijn. Als na verloop van tijd aanwijzingen ontstaan dat een installatie verouderd dan zijn daar andere instrumenten voor zoals ambtshalve actualisatie.

Provincie B:
Lang niet alles is bekend op het moment dat je een vergunning moet afgeven. In die gevallen is het "handig" om een bepaald onderwerp wat vooruit te schuiven of om met een doel te komen. De nadere invulling komt dan later. We proberen wel zo spaarzaam mogelijk met dit soort voorschriften om te gaan; het zorgt ook voor een mogelijke rechtsonzekerheid. Ook zijn onderzoeksvoorschriften wel opgelegd om zelf de agenda voor de toekomst bij een bedrijf te bepalen. We hebben dat een keer gedaan bij een bedrijf dat geen BMP had maar er over dacht om dat alsnog op te stellen. Om een schot voor de boeg te geven hebben wij toen enkele onderzoeken voorgeschreven. Het bedrijf heeft toen geen BMP meer gemaakt omdat de onderzoeken voor 2 termijnen BMP genoeg waren geweest.

Milieudienst N:
Het geeft een handvat om verdere discussie op basis van door het bedrijf aangeleverde gegevens te voeren over het te behalen niveau van milieubescherming. Als bedrijven er zelf het nut niet van inzien weegt de inspanning die je als dienst moet leveren om er iets bruikbaars uit te krijgen niet op tegen het rendement ervan. Draagvlak voor een dergelijk onderzoek bij het bedrijf is dus onontbeerlijk.

Waterschap X:
Indien de vergunninghouder is overtuigd van het nut van een onderzoeksverplichting, zal hij het onderzoek goed oppakken. Soms komen daardoor verrassende oplossingen op tafel. Enkele voorbeelden:
1. Een bedrijf loost hemelwater op een stelsel van sloten. Het hemelwater is verontreinigd met koper en zink als gevolg van diffuse luchtemissies en uitloging van (in het verleden) gemorste spaanders. Omdat de lozing een significante bijdrage levert aan de totale vracht aan koper en zink op de sloot is de lozing niet acceptabel.
Om het bedrijf in de gelegenheid te stellen om onderzoek uit te voeren en maatregelen te treffen, zijn tot 1 januari 2010 ruimere lozingseisen voor koper en zink in de vigerende vergunning opgenomen. Het bedrijf heeft inmiddels diverse maatregelen getroffen om de koper- en zinkverontreinigingen in het hemelwater te verminderen. Het achterterrein van de gieterij, het veegregime en de werkinstructies zijn aangepast. Ook worden de daken periodiek gereinigd. Deze

inspanningen hebben een gunstig effect opgeleverd voor de koper- en zinkemissies naar het oppervlaktewater.
Om aan de uiteindelijke lozingseisen te kunnen voldoen moeten nog aanvullende maatregelen worden genomen door het bedrijf. Het bedrijf streeft hierbij naar een duurzame oplossing zoals het inzetten van het hemelwater als proceswater. Het bedrijf is echter niet in staat om deze maatregelen voor 1 januari 2010 te realiseren en verzoekt daarom om verlenging van deze termijn tot 1 januari 2013. Gedurende deze termijn zal het bedrijf onderzoek doen naar het inzetten van hemelwater in het proces. Opzet was dat de afvalstroom behandeld zou worden om aan de norm te voldoen. Verrassend is daarom de oplossing van het bedrijf om het hemelwater in te zetten in het proces. Het bedrijf weet dat de normstelling op 1 januari 2013 zal worden gehandhaafd.
2. Een bedrijf heeft de verplichting om alle stoffen die mogelijk in het afvalwater komen te toetsen op waterbezwaarlijkheid en afhankelijk van de resultaten passende maatregelen te treffen. Hiervoor zal het onderzoek moeten doen. Omdat het een bedrijf is waar heel veel verschillende stofjes in het afvalwater komen en het bijna onmogelijk is om alle stofjes te toetsen, komt het bedrijf met de volgende oplossing. Het totale procesafvalwater behandelen en het concentraat indampen en afvoeren. Het bedrijf komt zelf met een totaaloplossing in plaats van onderzoek per stofje met maatregelen.
Het alternatieve instrument in deze gevallen zou een strakke vergunning zijn waarin alles geregeld is en die de vergunninghouder weinig ruimte geeft.

Regionale Directie Rijkswaterstaat R:
Het instrument heeft zeker z'n nut, want er zijn situaties waarin je een bedrijf geen verplichting kunt opleggen tot verdergaande milieubeschermende maatregelen, terwijl die wel wenselijk zijn. Maar als je precies weet wat er moet gebeuren is een saneringsverplichting meer op z'n plaats.

16. In welke situaties kan de onderzoeksverplichting in het bijzonder van nut zijn?

Provincie A:
8.12b (het 'verruimde reikwijdte'-artikel; F.O.).

Provincie B:
Dat geldt met name als een doel gehaald moet worden, zonder dat al duidelijk is op welke wijze dat kan.

Milieudienst N:
Bij toekomstige ontwikkelingen (planfase), wijziging in proces, invoering van nieuwe technieken, etc.

Waterschap X:
Bij inspanningsverplichtingen.

Regionale Directie Rijkswaterstaat R:
Zie vraag 15.

17. Wat zijn de belangrijkste problemen en knelpunten die zich (kunnen) voordoen?

Provincie A:
De bovenwettelijke verplichting verhoudt zich slecht tot beoogde lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Daarnaast kan het de BBT-toetsing op de aanvraag ontkrachten.

Provincie B:
Is geheel afhankelijk van het soort bedrijf en de problematiek die daar speelt.

Milieudienst N:
- Meningsverschillen over hoe (vrijblijvend) om te gaan met de uitkomsten van een onderzoek door slechte communicatie tussen bedrijf en bevoegd gezag, met als gevolg een verstoorde relatie.
- Onvoldoende draagvlak bij bedrijf voor het uit te voeren onderzoek.
- Verschillende verwachtingen over de diepgang en wijze van uitvoering van het onderzoek.

Waterschap X:
Tijdspad wordt niet gehaald, personeelsgebrek (verloop). Wil het bedrijf geld vrij maken om de resultaten van het onderzoek uit te voeren (bij inspanningsverplichting).

Regionale Directie Rijkswaterstaat R:
Zie het voorgaande.

18. Welke aspecten verdienen bijzondere aandacht bij het opnemen van een onderzoeksverplichting in de vergunningvoorschriften?

Provincie A:
Het doel moet duidelijk zijn, het voorschrift moet handhaafbaar zijn, de omstandigheden waaronder en de wijze waarop de metingen en rapportage moeten plaatsvinden, moeten duidelijk zijn.

Provincie B:
De formulering van het voorschrift. Er mogen geen losse einden ontstaan of anderszins leiden tot rechtsonzekerheid.

Milieudienst N:
Zie de onder vraag 17 genoemde punten.

Waterschap X:
Tijdstraject onderzoek vastleggen, tussenrapportages voorschrijven om vinger aan de pols te houden, doelstellingen onderzoek goed vastleggen met de gegevens die in de eindrapportage moeten komen.

Regionale Directie Rijkswaterstaat R:
Het afstemmen van de termijnen en de aard van het onderzoek in het vooroverleg.

BIJLAGE 3 Referenties

- Ballegooie, F. van,. G. In de Braek, N. van der Grijp, en M. Peeters (2006), Onzekere milieurisico's. Een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter. Deel 2: praktijkonderzoek. STEM-publicatie 2005/5, Structurele Evaluatie Milieuwetgeving, Arnhem, maart 2006.
- Boeve, M.N., M.G.W.M. Peeters, M.A. Poortinga, en R. Uylenburg (2009), Ambtshalve wijziging van de milieuvergunning. Het richtlijnvoorstel industriële emissies en de actualisatie van milieuvergunningen. STEM-publicatie 2008/3, Structurele Evaluatie Milieuwetgeving, Arnhem, maart 2009.
- CIW (1999), Handboek Wvo-vergunningverlening. Commissie Integraal Waterbeheer, CUWVO, mei 1999. http://www.helpdeskwater.nl/ciw/bibliotheek_0/?ActItmIdt=1312 (5 november 2009).
- ECWM (2001), Zorgplichtbepalingen uit de Wet milieubeheer. Rapport nr. 2001/2, Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, Den Haag.
- ECWM (2003), De toepassing van de schadevergoedingsbepalingen in de Wet milieubeheer. Rapport nr. 2003/16, Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, Den Haag.
- InfoMil (2005), Handreiking Wegen naar preventie bij bedrijven. SenterNovem, Den Haag, december 2005.
- InfoMil (2006), Werkboek Wegen naar preventie bij bedrijven. SenterNovem, Den Haag, april 2006.
- InfoMil (2008), Nederlandse Emissierichtlijn lucht. SenterNovem, Den Haag, juni 2008.
- Jongma, M.P. (2002), De milieuvergunning. Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften. Kluwer, Deventer.
- Lam, V.M.Y van 't, en R. Uylenburg (2006), Modernisering van VROM-pseudowetgeving. STEM-publicatie 2005/6, Structurele Evaluatie Milieuwetgeving, Arnhem, maart 2006.
- Syncera De Straat (2005), Beperking van Administratieve Lasten Wm-vergunning. Een onderzoek naar reductie van AL in de exploitatiefase van de milieuvergunning / omgevingsvergunning. Eindrapport, Delft, 8 december 2005. http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=6083 (2 oktober 2009).
- VROM en EZ (1999), Circulaire Energie in de milieuvergunning. Ministerie van Volkshuisves-ting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, oktober 1999.

BIJLAGE 4 Gebruikte afkortingen

ABM	algemene beoordelingsmethodiek voor stoffen en preparaten
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
amvb	algemene maatregel van bestuur
AWZI	afvalwaterzuiveringsinrichting
BBT	beste beschikbare techniek(en)
BMP	bedrijfsmilieuplan
Bor	Besluit omgevingsrecht
BREF	BBT referentiedocument
IMT	Integrale Milieutaakstelling
IPO	Inter Provinciaal Overleg
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
MIA	Milieu-investeringsaftrek
MJA	Meerjarenafspraken (energie-efficiency)
NeR	Nederlandse emissierichtlijn lucht
OVP	onderzoeksverplichting
PAK	polycyclische aromatische koolwaterstof(fen)
RWS	Rijkswaterstaat
RWZI	rioolwaterzuiveringsinrichting
VAMIL	Willekeurige afschrijving milieu-investeringen
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wm	Wet milieubeheer
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Colofon

Opdrachtgever:
Ministerie van VROM, Directoraat Generaal Milieu

Datum:
23 februari 2010

Auteur(s):
Dhr. drs. F.H. Oosterhuis
Mw. prof. mr. M.G.W.M. Peeters

Secretariaat STEM
ARCADIS Nederland BV
Dhr. drs. ing. Charles Nijssen
Postbus 264
6800 AG Arnhem
Tel 026 3778 277
Fax 026 4457 549
www.evaluatiemilieuwetgeving.nl

© STEM. Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitzonderingen door de wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbenden niets uit dit document worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotografie, digitale reproductie of anderszins.