

Het Schone Lucht Akkoord en grenzen aan industriële emissies

Verslag van een VMR-webinar op 6 juli 2021

M en R 2021/93

Trailer

Tijdens dit webinar is gesproken over de inhoud, achtergronden en de implementatie van het Schone Lucht Akkoord. Ter discussie stond de vraag in welke mate het gerechtvaardigd is om de emissiegrenswaarden bij bestaande en nieuwe installaties zo scherp mogelijk te stellen teneinde in 2030 50% gezondheidswinst te behalen.

Het Schone Lucht Akkoord

Sanne van Oeveren, werkzaam als senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van I en W, gaf een overzicht over de inhoud en achtergrond van het Schone Lucht Akkoord. Luchtverontreiniging veroorzaakt jaarlijks een aanzienlijk deel van de milieuschade aan mens en milieu. Ook al is de lucht schoner dan vroeger toch overlijden jaarlijks 11.000 mensen vroegtijdig ten gevolge van luchtverontreiniging. Uit gegevens van het Planbureau voor de Leefomgeving blijkt dat luchtverontreiniging jaarlijks voor € 20 miljard aan milieuschade veroorzaakt.² In het Schone Lucht Akkoord hebben het Rijk en de decentrale overheden afgesproken om de negatieve effecten van luchtverontreiniging terug te dringen.³ Met het akkoord wordt gestreefd naar permanente verbetering van de luchtkwaliteit en het in 2030 behalen van 50% gezondheidswinst (ten opzichte van 2016). Het akkoord richt zich op de gezondheidseffecten die worden veroorzaakt door binnenlandse bronnen.

Uitgaande van het advies van de Gezondheidsraad⁴ richten men zich op de belangrijkste verontreinigende stoffen: NO_x, fijnstof en ammoniak (vooral als veroorzaker van secundair fijnstof). Het doel is toe te werken naar de WHO-advieswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof in 2030.

De herkomst van de gezondheidseffecten door luchtverontreiniging wordt voor 40% veroorzaakt door binnenlandse bronnen (daarbinnen is het aandeel van industrie 10%), 36% door buitenlandse bronnen en 24% heeft een natuurlijke oorsprong.

In het Schone Lucht Akkoord zijn verschillende maatregelen opgenomen die zijn verdeeld over drie sporen:

1. *vergunningverlening en handhaving*: bij nieuwe vergunningen of revisie van bestaande vergunningen aan de onderkant van de BREFF-range vergunnen; op korte

termijn wordt ook bekeken welke effecten te behalen zijn met handhaving;

2. *aanpassing algemene regels*: actualiseren en aanscherpen van emissiegrenswaarden, bijvoorbeeld voor biomassa-installaties; deze wijzigingen komen onder het systeem van de Omgevingswet.⁵
3. *internationale inzet*: met name op Europees niveau worden emissiegrenswaarden aangescherpt bij de BBT-referentiedocumenten. Dat is van belang voor het bereiken van een gelijk speelveld en het helpt bij het terugdringen van de invloed van luchtverontreiniging uit het buitenland. Op dit moment wordt gewerkt aan herziening van de Richtlijn Industriële emissies, de Richtlijn Luchtkwaliteit en de NEC-richtlijn.

Resultaatsgerichte grenswaarden voor industriële emissies

Als tweede spreker gaf Harm Borgers, werkzaam als partner en adviseur bij KokxDeVoogd, een toelichting op het rapport 'Schone Lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies'.⁶ Het rapport beoogt inzicht te geven in de juridische mogelijkheden voor het bevoegd gezag om strenge grenswaarden te realiseren in de vergunning voor industriële emissies naar de lucht.

Daartoe is het huidige juridisch beoordelingskader (artikel 2.14 Wabo) bekeken en ook het toekomstige kader van de Omgevingswet (artikel 4.22 Ow). In de Omgevingswet is een duidelijke ambitie opgenomen voor een hoog niveau van bescherming van het milieu en van de gezondheid. Er zijn volgens Borgers genoeg juridische instrumenten voorhanden om die ambitie concreet waar te maken. Dat vereist wel dat gemeenten en provincies ten volle gebruik moeten maken van hun wettelijk toegekende beslissingsruimte om resultaatgerichte emissiegrenswaarden te stellen. Resultaat in de zin van concretisering van het beleid voor schone lucht én concretisering van de uitvoeringsstrategie voor regulering en handhaving.⁷ Het advies van Borgers richt zich met name op de vergunningverleners van omgevingsdiensten, om strenge emissiegrenswaarden te bepalen op basis van dit beleid. Dat strookt met de vier wettelijke criteria voor het beoordelen van de *impact op de leefomgeving* door milieubelastende activiteiten (artikel 4.22 Ow):

5 Onlangs heeft de consultatie daarvoor plaatsgevonden die is te bekijken via: https://www.internetconsultatie.nl/aanpassing_algemene_regels_industrie_luchtkwaliteit.

6 Het rapport is geschreven door Harm Borgers en Roos Molendijk van KokxDeVoogd. Het rapport is te vinden via https://iiplo.nl/publish/pages/188724/20210208-rapport_-_schone-lucht-dankzij-resultaatgerichte-grenswaarden-voor-industriele-emissies_1.pdf.

7 Artikel 13.5 Omgevingsbesluit.

1 Natasja Teesing is werkzaam bij de Vereniging voor Milieurecht.

2 Planbureau voor de Leefomgeving, *Monetaire Milieuschade in Nederland – Een verkenning*, Policy Brief 2018.

3 Het Schone Lucht Akkoord is gesloten op 13 januari 2020 en tot nu toe ondertekend door het Rijk, alle provincies en 78 gemeenten.

4 Gezondheidsraad, *Gezondheidswinst door schonere lucht*, 2018.

- a. treffen van alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging;
- b. treffen van alle passende preventieve maatregelen ter bescherming en verbetering van de gezondheid;
- c. toepassen van ten minste BBT;
- d. voorkomen van significante verontreiniging.

Voor het stellen van strenge emissiegrenswaarden, kan volgens Borgers op basis van de Omgevingswet ook nog gebruik worden gemaakt van:

- aanvullende provinciale regels in de omgevingsverordening;
- omgevingswaarden die aanleiding zijn voor strenge emissiegrenswaarden;
- concretisering van de specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten;
- effecten die in beeld komen door een milieueffectrapportage;
- oplossingen die deelnemers inbrengen tijdens het participatieproces.

Borgers noemt tot slot drie beren op de weg. De eerste beer is dat er in de praktijk van de omgevingsdiensten blijkt dat er te weinig kennis is van de beslissingsruimte in het milieurecht. Die ruimte wordt al snel versmald tot de vraag: is BBT toegepast? Volgens Borgers is die vraag goed, maar onvolledig. Het is van belang om gebruik te maken van de gehele beslissingsruimte met bovengenoemde vier criteria om de *best mogelijke beslissing* te nemen over de emissiegrenswaarde die afdoende streng is om resultaat te boeken met het schoneluchtbeleid. Daarbij moet de vergunningverlener dus nadenken over de regels, de technieken, het beleid en de relevante feiten en belangen in het individuele geval van een bedrijf in diens omgeving.

De tweede beer is dat de focus te veel ligt op de vergunningaanvraag van het bedrijf met daarin zijn beschrijving van BBT. In de jurisprudentie van de Raad van State is die focus terug te zien. Borgers vindt dat het hoog tijd wordt dat dat verandert en dat wordt uitgegaan van de maatschappelijke doelstelling van een schoon milieu en goede gezondheid, als bovenliggend belang boven de aanvraag met daarin een technisch voorstel.

De derde beer is dat er tekorten zijn in de reguleringsstrategie en het (VTH-)beleid van veel gemeenten en provincies en in de beschikbare personele capaciteit en deskundigheid van de omgevingsdiensten.

Het Schone Lucht Akkoord en scherp vergunnen

In het Schone Lucht Akkoord is opgenomen dat in nieuwe en geactualiseerde vergunningen die vanaf 2020 worden afgegeven emissie-eisen staan die zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BREF-range liggen, dat wil zeggen zo weinig mogelijk uitstoot. Anna Collignon onderzoekt in haar bijdrage of het systeem in het Schone Lucht Akkoord wel in overeenstemming is met de actuele wetgeving en jurisprudentie. Volgens het huidige toetsingskader van artikel 2.14 Wabo geldt dat ten minste de in aanmerking komende beste

beschikbare technieken moeten worden toegepast. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan er meer worden gevraagd. Volgens Borgers is bij een aanvraag een contextuele beoordeling nodig op grond van de door hem hierboven genoemde vier criteria die voortvloeien uit artikel 4.22 Ow en niet alleen een toets van de BBT. Collignon benadrukt dat BBT juist wel een van de belangrijkste criteria is bij de toetsing van vergunningen. De definitie van beste beschikbare technieken ziet namelijk al op het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu. Dat uitgangspunt volgt rechtstreeks uit de Richtlijn Industriële Emissies. De andere criteria zien vooral op hele specifieke situaties. Collignon stelt dat er mogelijkheden zijn om strengere maatregelen aan de onderkant van de BBT te vragen maar dan moet er wel sprake zijn van hele specifieke omstandigheden en gezien de jurisprudentie is daar niet snel sprake van. Collignon benadrukt daarnaast dat ook als je voldoet aan BBT niet alles mogelijk is. Volgens de jurisprudentie geldt dat – ook als je voldoet aan BBT – er alsnog zodanig onaanvaardbare gevolgen kunnen zijn dat de aanvraag toch moet worden geweigerd.

Volgens Collignon is het 'level playing field' een andere beer op de weg. Het is een belangrijk uitgangspunt van de RIE en dat geldt zowel op Europees als op nationaal niveau. Ook bij implementatie in het Activiteitenbesluit en de Omgevingswet is benoemd dat het vanwege het level playing field nodig kan zijn om voor algemene rijksnormen te kiezen. Collignon stelt dat alleen bij zeer uitzonderlijke omstandigheden decentrale overheden het level playing field met locatiespecifieke wensen kunnen doorkruisen. Zij verwijst hiervoor naar de bestaande jurisprudentie, het toetsingskader en de definitie van de beste beschikbare technieken.

Volgens Collignon is in het Schone Lucht Akkoord ten onrechte geen onderscheid gemaakt tussen bestaande en nieuwe installaties. Borgers wil graag dat gebruik wordt gemaakt van de beslissingsruimte en ook vindt hij dat bestaande installaties bij moeten dragen aan het verbeteren van het milieu. Collignon ziet hierbij een groot juridisch obstakel, kijkend naar het toetsingskader dat niet wordt gewijzigd met de Omgevingswet. Wijzigingen van bestaande vergunningen moeten worden beoordeeld volgens het toetsingskader van de Wabo. De grondslag van de aanvraag mag volgens artikel 2.31a Wabo alleen worden verlaten in hele concrete omstandigheden die bij wet zijn voorgeschreven. Dat is het geval bij nieuwe technische mogelijkheden (zoals een nieuwe BBT-conclusie) of ontwikkelingen van de kwaliteit van het milieu waardoor de nadelige gevolgen voor het milieu verder kunnen of moeten worden beperkt. Dit vindt Collignon ook terecht gelet op de rechtszekerheid.

De laatste kanttekening van Collignon is dat er onder de Omgevingswet niet veel verandert. Het level playing field blijft van belang in de milieuregelgeving. Het aandeel van locatiespecifieke eisen zal zeer gering zijn. In de Nota van Toelichting bij het Bkl is aangegeven dat er geen beleidswijziging is beoogd en daarmee wordt aangesloten bij de RIE.

Vanuit het rapport van KokxDeVoogd wordt aangegeven dat er alle ruimte is om zo streng mogelijk te vergunnen. In de Omgevingswet en in de nota van toelichting bij het Bkl (artikel 8.31 Bkl) wordt echter expliciet de toestemming gegeven om intern te salderen ('bubbelen'), dat geldt bijvoorbeeld ook voor vergunningen met stookinstallaties. Als de uitvoering van het SLA zo streng wordt doorgezet, aldus Collignon, dan zou dit niet meer kunnen.

Discussie

Het is de vraag op welke wijze de doelstellingen van het Schone Lucht Akkoord het beste bereikt zouden kunnen worden, bijvoorbeeld met lokale omgevingswaarden of lokale milieukwaliteitseisen? Is het mogelijk om de toetsing binnen het RIE kader die kant op te sturen? Collignon noemt de mogelijkheid voor een decentrale overheid om betere luchtkwaliteit na te streven via het programma met eigen maatregelen.

Borgers stelt dat op basis van de wet ook in de vergunning kan worden opgenomen dat onderzoek wordt gedaan, of dat het bedrijf monitoring toepast. De overheid moet daar dan ook consequenties aan verbinden, zoals het actualiseren van (strengere) emissiegrenswaarden of het intrekken van vergunningen vanwege de doelstelling van een schoon milieu en goede gezondheid. Op die basis kunnen toekomstgerichte regels worden gesteld en staat de resultaatgerichtheid voorop. Dat zou het uitgangspunt moeten zijn voor maatwerk, ook al zorgt dat wel voor druk op de vergunningverlening.

Overigens vindt Borgers het *level playing field* geen excuus voor bedrijven om de eigen verantwoordelijkheid te ontlopen. Het bedrijfsleven moet instappen op het samen behalen van doelen. Collignon vindt het niet terecht dat het beeld wordt geschetst dat het bedrijfsleven zo minimaal mogelijk wil inzetten. Daarmee wordt miskend dat de BBT ook worden geëvalueerd en er ook nieuwe BBT-conclusies worden vastgesteld. Ook geldt dat bij de definitie van BBT de hoge bescherming van het milieu al in de beoordeling zit. Het is juist bedoeld om binnen de beste beschikbare technieken – dus ook passende maatregelen zoals in de Ow wordt gezegd – te kijken wat van een bedrijf kan worden verlangd.

Kortom, er is nog veel discussie te voeren over de interpretatie van de ruimte die er is om te voldoen aan het Schone Lucht Akkoord!

De presentaties en de opname kunt u vinden via www.milieurecht.nl/vmr-bijeenkomsten.