

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0034/2004

28 januari 2004

VERSLAG

over vorderingen bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (COM(2003) 354 – C5-0410/2003 – 2003/2125(INI))

Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid

Rapporteur: Marialiese Flemming

INHOUD

	Blz.
PROCEDUREVERLOOP	4
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	5
TOELICHTING	10
ADVIES VAN DE COMMISSIE VERZOEKSCRIFTEN	15

PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 19 juni 2003 deed de Commissie het Europees Parlement haar mededeling toekomen over vorderingen bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (COM(2993) 354), die ter informatie werd doorgezonden aan de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid en aan de Commissie industrie, externe handel, onderzoek en energie.

Op 4 september 2003 deelde de Voorzitter van het Parlement mede dat de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid toestemming was verleend tot opstelling van een initiatiefverslag over dit onderwerp, overeenkomstig artikel 47, lid 2 en artikel 163 van het Reglement (C5-0410/2003).

Op 9 oktober 2003 deelde de Voorzitter van het Parlement mede dat bovendien de Commissie verzoekschriften als medeadviserende commissie was aangewezen.

De Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid benoemde reeds op haar vergadering van 16 juni 2003 Marialiese Flemming tot rapporteur.

De commissie behandelde het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 2 december 2003 en 21 januari 2004.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de ontwerpresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Mauro Nobilia (waarnemend voorzitter); María del Pilar Ayuso González, María Luisa Bergaz Conesa, Jean-Louis Bernié, Hans Blokland, David Robert Bowe, John Bowis, Philip Bushill-Matthews, Chris Davies, Alexander de Roo, Saïd El Khadraoui, Jillian Evans (verving Hiltrud Breyer), Pernille Frahm, Cristina García-Orcoyen Tormo, Robert Goodwill, Françoise Grossetête, Jutta D. Haug (verving Anne Ferreira), Marie Anne Isler Béguin, Christa Kläß, Eija-Riitta Anneli Korhola, Bernd Lange, Paul A.A.J.G. Lannoye (verving Inger Schörling), Peter Liese, Patricia McKenna, Erik Meijer (verving Mihail Papayannakis), Bill Miller (verving Torben Lund), Rosemarie Müller, Antonio Mussa (verving Jim Fitzsimons), Riitta Myller, Giuseppe Nisticò, Guido Sacconi, Karin Scheele, Jonas Sjöstedt, María Sornosa Martínez, Catherine Stihler, Nicole Thomas-Mauro, Antonios Trakatellis, Peder Wachtmeister en Phillip Whitehead.

Het advies van de Commissie verzoekschriften is bij dit verslag gevoegd.

Het verslag werd ingediend op 28 januari 2004.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over vorderingen bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (COM(2003) 354 - C5-0410/2003 - 2003/2125(INI))

Het Europees Parlement,

- gezien de mededeling van de Commissie "Op weg naar duurzame productie - Vorderingen bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging" (COM(2003) 354),
 - gelet op richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 over geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging¹,
 - gelet op richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 over de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten² alsmede richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 over de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken³,
 - gelet op artikel 47, lid 2 en artikel 163 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid en het advies van de Commissie verzoekschriften (A5-0034/2004),
- A. overwegende dat het voldoen aan de eisen van richtlijn 96/61/EG een van de belangrijkste voorwaarden is voor een in milieu-opzicht goed presterende Europese industrie,
- B. overwegende dat de richtlijn voor de Europese industrie een grote uitdaging, maar ook een grote kans is,
- C. overwegende dat het doel van de richtlijn alleen is te bereiken wanneer de voor de omzetting verantwoordelijke autoriteiten alles doen wat in hun vermogen ligt,
- D. overwegende dat in enkele lidstaten vertragingen zijn opgetreden bij de omzetting van de richtlijn in nationale wettelijke voorschriften,
- E. overwegende dat de lidstaten voor eind oktober 2003 een enquêteformulier met uitvoerige vragen over hun wijze van omzetting van de richtlijn moeten invullen,
- F. overwegende dat overeenkomstig richtlijn 96/61/EG bestaande installaties pas per 30 oktober 2007 aan de eisen van de richtlijn moeten voldoen,
- G. overwegende dat in mei 2004 tien nieuwe landen tot de Europese Unie zullen toetreden, waarna richtlijn 96/61/EG in acht van de dertien toetredende landen wettelijk gezien reeds

¹ PB L 257 van 10.10.1996, blz. 26.

² PB L 175 van 5.7.1985, blz. 40.

³ PB L 10 van 14.1.1997, blz. 13.

volledig is omgezet,

- H. overwegende dat grote moeilijkheden zijn te verwachten bij de uitvoering van richtlijn 96/61/EG in de toetredingslanden,
- I. overwegende dat de door de Commissie genoemde onduidelijkheden over de interpretatie van richtlijn 96/61/EG in de praktijk tot grote onzekerheid bij de uitvoering kunnen leiden,
- J. overwegende dat in principe het subsidiariteitsbeginsel moet worden geëerbiedigd, maar dat kan blijken dat de inspanningen van de autoriteiten bij de uitvoering niet toereikend zijn en dat daarom sterker geharmoniseerde oplossingen moeten worden overwogen, zoals bijvoorbeeld invoering van voor de gehele Unie geldende emissiegrenswaarden voor bepaalde schadelijke stoffen (zoals bijvoorbeeld dioxinen),
- K. overwegende dat dezelfde soorten installaties in alle richtlijnen dezelfde aanduiding moeten hebben,
- L. overwegende dat het onttrekken aan het toepassingsgebied van richtlijn 96/61/EG van schadelijke stoffen in de lucht waarvoor het stelsel van de emissiehandel geldt kritisch moet worden beoordeeld,
- M. overwegende dat het tot de meest fundamentele verplichtingen van de exploitant moet worden gerekend door toepassing van de beste beschikbare technieken (BBT) alle in aanmerking komende passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging te nemen, maar dat er verschillende definities van beste beschikbare technieken zijn,
- N. overwegende dat vooral kleinere ondernemingen veelal niet over de vereiste kennis en de mogelijkheden op het vlak van personeel en financiën beschikken om noodzakelijke en gewenste aanpassingen uit te voeren,
 1. dringt erop aan de wettelijke voorschriften van de zijde van de EU op dit moment niet aan te vullen of uit te breiden, om de nationale autoriteiten meer tijd te verschaffen zich in de huidige rechtssituatie in te werken;
 2. herinnert aan de ondertekening in december 2003 van de interinstitutionele overeenkomst over betere regulering waarvan de doelstellingen onder meer een heldere en transparante wetgeving omvatten en die verder bepalingen bevat over de implementatie en het toezicht, waarmee de instellingen hebben ingestemd;
 3. onderstreept dat voor de verbetering van de uitvoering van richtlijn 96/61/EG alle mogelijkheden ter ondersteuning van de betrokken ondernemingen verder moeten worden versterkt;
 4. verzoekt de Commissie een "Guidance Document" voor een nauwkeuriger definitie van het begrip "installatie" en van bijlage I op te stellen, waarbij de industrie beslist bij dit proces moet worden betrokken;
 5. dringt erop aan om in een dergelijk "Guidance Document" ook een toelichting op te

nemen van de toepassing van de richtlijn op gemeentelijke zuiveringsinstallaties en op rechtstreeks daarmee verband houdende activiteiten, die vallen onder Bijlage I, punt 5.3, rekening houdend met het feit dat de bepalingen van de richtlijn betreffende de behandeling van stedelijk afvalwater eveneens van toepassing zijn;

6. verzoekt de Commissie praktische richtsnoeren op te stellen om de eisen die aan de energie-efficiëntie worden gesteld duidelijk te definiëren;
7. verzoekt de Commissie de in bijlage I vermelde drempelwaarden in enkele sectoren (bijv. het afvalbeheer) opnieuw te bezien; is van oordeel dat de herziening van de drempelwaarde met inschakeling van alle betrokkenen moet geschieden;
8. is verheugd over de invoering van aanvullende communautaire emissiegrenswaarden, indien kan worden aangetoond dat de autoriteiten in een of meer lidstaten niet op de beste beschikbare technieken gebaseerde emissiegrenswaarden hebben vastgesteld;
9. constateert dat de mededeling aantoont dat althans de volgende sleuteltermen en definities in de richtlijn onvoldoende duidelijk zijn:
 - drempelcriteria
 - de grenzen van installaties en de definitie van "installatie"
 - substantiële verandering
 - het ontlenen van emissiegrenswaarden aan de BBT
 - de plek op orde brengen
 - voorwaarden scheppen voor ongevallen, afvalminimalisering en zuinig energiegebruik;
10. dringt er bij de Commissie op aan passende maatregelen te nemen om te zorgen voor een optimale overeenstemming van de begrippen van richtlijn 96/61/EG met die van richtlijn 85/3377/EEG alsmede richtlijn 96/82/EG;
11. verzoekt de Commissie om de mogelijkheid te overwegen om sectorsgewijs richtsnoeren vast te stellen voor de geldigheidsduur van vergunningen voor installaties en activiteiten;
12. verzoekt richtlijn 96/61/EG ook toe te passen op schadelijke stoffen in de lucht waarvoor het stelsel van de emissiehandel geldt;
13. is van mening dat de status en de rol van het informatie-uitwisselingsnetwerk en de referentiedocumenten (BREF's) waarvan het doel is vergelijkend onderzoek en herkenning en houvast bij het vaststellen van de "beste beschikbare technieken" (BBT) die de sleutelfactor van deze richtlijn vormen en daarmee het verstrekken van vergunningen die onder deze richtlijn vallen;
14. verzoekt de Commissie erop toe te zien dat alle "BREF"-documenten zo spoedig mogelijk worden opgesteld en adviseert om deze documenten regelmatig te herzien in het licht van nieuwe feiten en de stand van de ontwikkeling van de zuiveringstechnologie;
15. erkent dat de procedure voor de opstelling van BREF-documenten niet volledig beantwoordt aan de oorspronkelijke bedoelingen van de IPPC-richtlijn; verzoekt de

Commissie derhalve om duidelijke criteria vast te stellen voor de selectie van BBT, overeenkomstig de doelstellingen van de richtlijn en om regels voor te stellen voor verslaglegging over industriële prestatieniveaus alsmede regels voor transparante besluitvorming voor de technische werkgroepen met passende procedures voor het conflictbeheersing en voldoende mogelijkheden om minderheidsstandpunten vast te leggen;

16. beveelt de Commissie aan de "BREF"-documenten met kwantitatieve energie-efficiëntie-informatie uit te breiden;
17. wenst dat de Commissie alle "BREF"-documenten in alle officiële talen van de EU vertaalt;
18. dringt er bij de lidstaten alsmede de Commissie op aan een intensievere uitwisseling van informatie door de bevoegde autoriteiten over de werkelijke omzetting van richtlijn 96/61/EG te bevorderen;
19. dringt aan op vergroting van het communautaire kader voor milieusubsidies van de overheid¹, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen;
20. beveelt de Commissie aan in de toekomst de opstelling van een eigen richtlijn voor de voorkoming en vermindering van de milieuverontreiniging door kleinere ondernemingen in overweging te nemen;
21. verzoekt de Commissie bij een toekomstige herziening van richtlijn 96/61/EG ook activiteiten onder het toepassingssterrein van de richtlijn te laten vallen waarbij de ervaring op het niveau van de lidstaten heeft geleerd dat zij het milieu ten goede komen;
22. verzoekt de Commissie om bij de herziening van de IPPC-richtlijn voorstellen te doen voor versterking van de officiële status van NGO's als het gaat om inspraak bij de procedure voor de opstelling van BREF-documenten en om financiële middelen beschikbaar te stellen voor een passende inspraak van de niet-gouvernementele milieusector;
23. bepleit afvalbehandelingsinstallaties onder de richtlijn te laten vallen, mits zulks met passende drempelwaarden geschiedt;
24. dringt er bij de Commissie op aan nationale strategieën te bevorderen waarmee bestaande installaties in bepaalde sectoren voor 30 oktober 2007 vroegtijdig onder het toepassingsgebied van richtlijn 96/61/EG worden gebracht;
25. beveelt de Commissie aan de opbouw van beheerscapaciteit in de toetredende landen te ondersteunen;
26. onderstreept dat zij niet aanvaardt dat de zwakke punten in de IPPC-richtlijn of de implementatie ervan door de lidstaten resulteert in een de facto ondergraven van de rechten van de burger overeenkomstig de Conventie van Aarhus en de richtlijnen over het recht van het publiek op informatie over en inspraak bij besluiten die het milieu betreffen,

¹ PB C 37 van 3.2.2001, blz. 3.

o.a. de rechten die een uitvloeisel zijn van de voorgestelde richtlijn over de rechtsgang in milieukwesties;

27. is van mening dat in het zicht van de uitbreiding het gebrek aan duidelijkheid, de opmerkelijke verschillen in implementatie en het ontbreken van effectieve controlemechanismen de richtlijn verzwakken, vooral op milieugebied, waar het gaat om het stimuleren van duurzame productiepatronen; onderstreept dat de kleine en middelgrote bedrijven, die een belangrijk deel uitmaken van de in de IPPC-richtlijn bedoelde installaties, de eerste zijn die gebukt gaan onder het gebrek aan duidelijkheid van bepaalde sleutelbegrippen, en pleit voor steunmaatregelen met eerbiediging van de toepasbare regels voor mededinging en de interne markt;

28. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

TOELICHTING

De richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging werd op 30 oktober 1996 van kracht. Sinds oktober 1999 geldt de richtlijn voor nieuwe installaties alsmede voor bestaande installaties waaraan de exploitant wezenlijke veranderingen wil aanbrengen.

Voor bestaande installaties geeft de richtlijn de lidstaten een overgangsperiode tot oktober 2007. Vanaf dit tijdstip moeten dan ook reeds bestaande installaties voldoen aan alle eisen van de richtlijn.

Het doel van de richtlijn is de geïntegreerde preventie en bestrijding van milieuverontreiniging als gevolg van een groot aantal industriële en agrarische activiteiten, alsmede het garanderen van een hoog milieubeschermingsniveau in de EU.

Deze geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging wordt door een vergunningssysteem voor installaties bereikt. Hiermee moeten exploitanten van installaties ertoe worden verplicht preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging te nemen. Daartoe behoort met name het gebruik van de beste beschikbare technieken ("BBT").

Uw rapporteur verklaart nadrukkelijk verheugd te zijn over richtlijn 96/61/EG en onderstreept dat het voldoen aan de eisen van de richtlijn voor de Europese industrie een grote uitdaging, maar tevens ook een grote kans vormt.

De omzetting van de richtlijn is, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, een taak van de lidstaten. Hoewel de richtlijn door alle lidstaten (behalve Luxemburg) in nationaal recht werd omgezet, bevindt de daadwerkelijke uitvoering zich nog in een zeer vroeg stadium. De reden daarvan is dat er in de EU sinds de inwerkingtreding van de richtlijn slechts relatief weinig nieuwe installaties zijn gebouwd, respectievelijk er weinig wezenlijke veranderingen aan installaties zijn aangebracht.

Voor bestaande installaties werden tot dusver slechts in een gering aantal lidstaten vergunningen overeenkomstig richtlijn 96/61/EG afgegeven. Dit komt omdat de richtlijn de lidstaten een overgangsperiode laat om bestaande installaties aan de eisen aan te passen.

In juni 2003 begon de Commissie met een uitgebreide raadpleging van alle betrokkenen over problemen bij de uitvoering van richtlijn 96/61/EG. Daarbij werden de lidstaten ertoe verplicht voor eind oktober 2003 een enquêteformulier met uitvoerige vragen over de wijze waarop zij de richtlijn hadden omgezet, in te vullen.

Gezien een en ander acht uw rapporteur een definitieve beoordeling van het effect dan wel de punten waarop de richtlijn kan worden verbeterd pas zinvol zodra de nationale rapporten over de daadwerkelijke omzetting betreffende de bestaande installaties beschikbaar zijn, d.w.z. vanaf 2007. Pas dan zal richtlijn 96/61/EG volledig in de praktijk worden toegepast en zal een echte beoordeling van de effecten mogelijk zijn.

De rapporteur is ook van mening dat de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de richtlijn over tijd moeten beschikken om zich de huidige rechtssituatie eigen te maken en de noodzakelijke nieuwe kennis op te doen.

Uw rapporteur spreekt zich daarom fundamenteel tegen een uitbreiding dan wel aanvulling van richtlijn 96/61/EG vóór 30 oktober 2007 uit.

Reeds nu leiden onduidelijkheden over de interpretatie van richtlijn 96/61/EG (o.a. in verband met drempelwaarden, grenzen van de installaties, wezenlijke/niet-wezenlijke wijzigingen, bevredigende toestand van het bedrijfsterrein, energie-efficiëntie) in de praktijk tot sterke onzekerheid bij de uitvoering.

De rapporteur verzoekt de Commissie daarom ter verduidelijking van het begrip "installatie" en van bijlage I een "Guidance Document" op te stellen.

In verband met de interpretatie van het begrip "productiecapaciteit" moet de Commissie niet alleen rekening houden met de technisch maximale capaciteit van een installatie, maar ook met daadwerkelijke capaciteitsbeperkingen. Daartoe behoren vooral bedrijfstijdbeperkingen of eisen ten aanzien van een éénploegendienst of een bedrijf uitsluitend op werkdagen. Als namelijk de technische capaciteitsgrens van doorslaggevend belang zou zijn, dan zouden vestigingsplaatsen waarvoor dergelijke capaciteitsbeperkingen niet gelden relatief in het voordeel zijn.

Gezien de interpretatiemoeilijkheden in verband met de energie-efficiëntie wordt de Commissie ook verzocht praktische richtsnoeren op te stellen om de eisen die aan de energie-efficiëntie worden gesteld duidelijker te definiëren.

Zoals de Commissie in haar mededeling (COM(2003) 354) zelf toegeeft, zijn de in bijlage I vermelde drempelwaarden in enkele sectoren te ambitieus of zelfs zinloos. Met name op het gebied van het afvalbeheer zijn de drempelwaarden zeer laag gesteld.

Dit kan er vooral toe leiden dat installaties met relatief onbetekende milieueffecten uitgebreide en kostbare administratieve procedures moeten doorlopen die in geen enkele verhouding staan tot het voordeel dat het milieu hierbij heeft.

De rapporteur verzoekt de Commissie daarom de drempelwaarden - met inschakeling van alle betrokkenen - opnieuw te bezien.

Voor het geval dat het tot een fundamentele herziening van richtlijn 96/61/EG komt - dat zal op zijn vroegst vanaf 2007 het geval zijn - bepleit uw rapporteur, ook mijnbouwinstallaties en productie-installaties voor spaan- en vezelplaten onder de richtlijn te laten vallen. Mochten in de toekomst alle afvalbeheersinstallaties onder het toepassingsgebied van de richtlijn komen te vallen, dan moeten de voor deze installaties geldende drempelwaarden van passende omvang zijn.

Met het oog op de invoering van voor de gehele Gemeenschap geldende emissiegrenswaarden beveelt uw rapporteur aan op dit moment veeleer terughoudendheid te betrachten.

Emissiegrenswaarden die voor de gehele Gemeenschap gelden in bepaalde branches, dan wel voor bepaalde schadelijke stoffen, zijn zowel in tegenspraak met de gedecentraliseerde als met de geïntegreerde benadering van richtlijn 96/61/EG, aangezien zij de autoriteiten beperken in hun mogelijkheden in individuele gevallen zowel ecologisch als economisch gerechtvaardigde afwegingen te maken.

Mocht echter in de toekomst blijken dat de autoriteiten in sommige lidstaten te soepele of niet op de beste beschikbare technieken gebaseerde emissiegrenswaarden vaststellen, dan zouden voor de gehele Gemeenschap geldende emissiegrenswaarden voor bepaalde branches, dan wel voor bepaalde schadelijke stoffen, noodzakelijk kunnen worden.

Als een groot probleem ziet de rapporteur ook dat gelijke types installaties op dit moment in verschillende richtlijnen (vooral richtlijn 96/61/EG, richtlijn 85/337/EEG over milieueffectbeoordelingen alsmede richtlijn 86/92/EG betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken) verschillende aanduidingen hebben.

De rapporteur verzoekt de Commissie daarom de nodige maatregelen te nemen om voor zo veel mogelijk overeenstemming van de in deze richtlijnen gebruikte begrippen te zorgen.

Uw rapporteur staat bovendien kritisch tegenover het voorstel van de Commissie schadelijke stoffen in de lucht waarop het systeem van de emissiehandel van toepassing is, niet onder het toepassingsgebied van richtlijn 96/61/EG te laten vallen.

De Commissie heeft dit voorgesteld aangezien voor deze schadelijke stoffen in de lucht in de toekomst de richtlijn inzake de handel in emissies van broeikasgassen zal gelden. Als bepaalde schadelijke stoffen in de lucht niet meer onder het toepassingsgebied van richtlijn 96/61/EG zouden vallen, dan zou dit tot gevolg hebben dat voor bepaalde installaties niet meer de verplichting tot toepassing van de beste beschikbare technieken zal bestaan. De exploitanten van deze installaties zouden dan kunnen kiezen of zij hun emissies tot de toegestane waarden of daaronder laten dalen, dan wel of zij emissievergunningen van anderen kopen.

Het systeem van de handel in emissies van broeikasgassen kan inderdaad onder sommige omstandigheden leiden tot de vermindering van emissies tegen lagere kosten, maar uw rapporteur wil daar tegen in brengen dat door een dergelijke uitzondering voor bepaalde installaties de geïntegreerde benadering van richtlijn 96/61/EG op losse schroeven wordt gesteld.

Als er voor deze stoffen een uitzondering wordt gemaakt op het punt van de toepassing van de beste beschikbare technieken, dan wordt het principe geweld aangedaan dat alleen bij een hoog niveau van milieubeschermingspreventie duurzaamheid gegarandeerd kan worden. Ook het zesde actieprogramma voor het milieu gaat uit van dit beginsel.

Wanneer bij de vergunningsprocedure een oordeel wordt gevormd over de wederzijdse beïnvloeding van de verschillende negatieve componenten en wanneer, om een evenwicht te bereiken tussen de diverse belangen, een afweging wordt gemaakt, dan moet bij dit afwegingsproces rekening worden gehouden met die delen van de emissies die als bijzonder schadelijk bekend staan (zoals de broeikasgassen die extra aan de vermindering van de ozonlaag bijdragen).

Ten slotte moet er in dit verband ook naar worden gekeken hoe deze schadelijke stoffen in een bepaalde installatie primair of secundair worden behandeld. Want bij deze behandelingsprocedures kunnen nieuwe of andere schadelijke stoffen in niet onaanzienlijke omvang ontstaan. Wanneer echter de uitgangsstoffen in de geïntegreerde

goedkeuringsprocedure niet worden beoordeeld, dan zouden ook de ontstane producten buiten de beoordeling blijven.

Uw rapporteur wenst daarom dat richtlijn 96/61/EG ook geldt voor schadelijke stoffen in de lucht die onder het stelsel van de emissiehandel vallen.

Als interpretatiehulpmiddel voor de bepaling van de beste beschikbare technieken (BBT) dienen de door de Commissie op basis van uitwisseling van informatie met de lidstaten opgestelde BBT-referentiedocumenten ("BREF"-documenten).

Uw rapporteur is van mening dat de BBT-referentiedocumenten een goed overzicht geven over productieprocédés, op Europees niveau beproefde procedures, emissiebeperkende maatregelen alsmede bereikbare emissieniveaus. Ook wordt gepleit voor een regelmatige actualisering van de reeds bestaande "BREF"-documenten.

De rapporteur is echter van oordeel dat het opstellen van nieuwe "BREF"-documenten voor alle betrokken branches voorrang moet hebben. Pas nadat de Commissie "BREF"-documenten voor alle branches heeft opgesteld, moet een herziening van de reeds bestaande documenten plaatsvinden. Betere informatie over de beste beschikbare technieken voor alle betrokken branches zijn dringend noodzakelijk om de autoriteiten, deskundigen, maar ook de betrokken ondernemingen, een uniforme beoordelingsbasis te geven.

Bovendien beveelt de rapporteur de Commissie aan om de "BREF"-documenten uit te breiden met kwantitatieve energie-efficiëntie-informatie, aangezien zuiver kwalitatieve gegevens niet voldoende sprekend zijn.

Wegens het belang van de "BREF"-documenten en ook met het oog op een optimale verspreiding daarvan dringt de rapporteur er bij de Commissie op aan alle "BREF"-documenten in alle officiële talen van de EU te vertalen.

Richtlijn 96/61/EG geldt in principe voor grote industriële en agrarische installaties. Toch is een aanzienlijk deel van de installaties die onder deze richtlijn vallen in handen van kleine en middelgrote ondernemingen.

Aangezien dit soort ondernemingen echter veelal niet over de noodzakelijke kennis en de middelen op het vlak van personeel en financiën beschikken om de aanpassingen uit te voeren die op grond van de richtlijn vereist zijn, is de rapporteur van mening dat deze ondernemingen bijzondere steun verdienen.

De rapporteur wenst daarom dat in het communautaire kader voor milieusubsidies van de overheid (2001/C/37/03) meer geld ter beschikking wordt gesteld. Door meer van dergelijke subsidies aan kleine en middelgrote ondernemingen ter beschikking te stellen moet het voor deze bedrijven gemakkelijker worden gemaakt hun installaties aan de wettelijke voorschriften aan te passen.

Overeenkomstig richtlijn 96/61/EG moeten de bestaande installaties voor 30 oktober 2007 aan de eisen van de richtlijn voldoen. Het is dus niet voldoende als de autoriteiten tot deze datum vergunningen verlenen waarmee de exploitant van een installatie extra tijd wordt gegeven om volledig aan de eisen van de richtlijn te voldoen. Enkele lidstaten zijn zich van deze problematiek bewust en hebben reeds nationale strategieën opgezet om een te grote druk op de autoriteiten en de exploitanten bij het aflopen van de overgangperiode te voorkomen. Deze strategieën houden in dat bestaande installaties in bepaalde sectoren reeds voor 30 oktober 2007 trapsgewijs onder de regelingen in richtlijn 96/61/EG komen te vallen. Soortgelijke problemen treden op in de toetredende landen, die bovendien thans nog niet over de noodzakelijke beheerscapaciteit beschikken.

De rapporteur verzoekt de Commissie daarom nationale strategieën voor het vroegtijdig opnemen van bestaande installaties in de toepassings sfeer van richtlijn 96/61/EG zowel in de lidstaten als in de toetredende landen te bevorderen.

16 december 2003

ADVIES VAN DE COMMISSIE VERZOEKSCRIFTEN

aan de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid

inzake de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Op weg naar duurzame productie - en vorderingen bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (COM(2003) 354 – C5-0410/2003 – 2003/2125(INI))

Rapporteur voor advies: Jean Lambert

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie verzoekschriften benoemde op haar vergadering van 11 september 2003 Jean Lambert tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 26/27 november en 15 december 2003.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de hierna volgende suggesties.

Bij de stemming waren aanwezig: Roy Perry (waarnemend voorzitter), Astrid Thors (ondervoorzitter), Jean Lambert (rapporteur voor advies), Felipe Camisón Asensio, María Luisa Bergaz Conesa, Marie-Hélène Descamps, Margot Keßler, Ioannis Koukiadis, Ioannis Marinos, Antonios Trakatellis, Christian Ulrik von Boetticher en Eurig Wyn.

BEKNOPTE MOTIVERING

De geïntegreerde verontreinigingspreventie- en controlerichtlijn¹ is op 30 oktober 1996 van kracht geworden: per 30 oktober 1999 moesten nieuwe installaties hier formeel aan voldoen. Voor bestaande installaties wordt deze eis gesteld per 30 oktober 2007, behalve wanneer sprake is van "ingrijpende veranderingen" waarvoor al met ingang van 1999 vergunningen zijn vereist. Sommige van de nieuwe lidstaten krijgen langere implementatieperiodes toegewezen².

Specifieke industriële activiteiten hebben een vergunning nodig om een hoog niveau van bescherming voor het gehele milieu te bereiken. Dit moet worden gerealiseerd door preventie of vermindering van de emissies in de lucht, het water en op het land, o.a. maatregelen ten aanzien van afval en energie-efficiency. Het is de bedoeling van de richtlijn om de best beschikbare technieken (BBT) te implementeren met verdiscontering van de plaatselijke omstandigheden.

De uitwisseling van informatie over de best beschikbare technieken en het toezicht erop, waarin is voorzien in de richtlijn (het "Sevilla-proces"), wordt gecoördineerd en gefaciliteerd door het Europese IPPC-bureau, dat een onderdeel vormt van het Instituut voor toekomstig technologisch onderzoek bij het Gezamenlijk Onderzoekscentrum van de Commissie, gevestigd in Sevilla. Deze uitwisseling streeft ernaar dat de lidstaten hun krachten bundelen bij het vaststellen van BBT, terwijl zij tegelijkertijd functioneren als sectorgewijze benchmarking. De belangrijkste resultaten van de informatie-uitwisseling zijn de zogeheten BREF-documenten (BBT Reference documenten) waarnaar een bijlage bij de richtlijn verwijst. In principe moeten deze als richtsnoer dienen bij het verlenen van vergunningen. Deze vergunningen moeten de directies van installaties tot richtsnoer dienen bij het nemen van preventieve maatregelen tegen verontreiniging.

Het vergunningenstelsel maakt de IPPC-richtlijn essentieel voor de implementatie van een groot aantal van andere communautaire wetten en beleidsinstrumenten, van emissiehandelprogramma's en milieuaansprakelijkheid tot het chemicaliënbeleid van de EU of het GLB. Veel van de door de Commissie genoemde instrumenten, zoals de richtlijnen voor milieueffectrapportage, stortplaatsen en het beheer van afval en water, of de Aarhus-richtlijnen³ staan vaak centraal bij kwesties die in verzoekschriften aan het EP aan de orde worden gesteld.

Met het oog op deze strategische rol die is weggelegd voor de IPPC-richtlijn, is de stand van implementatie door de lidstaten, zoals vermeld in de mededeling, enigszins zorgwekkend. Volgens de Commissie zijn er maar heel weinig lidstaten die hebben voldaan aan de limiet voor het omzetten (blz. 8). In sommige lidstaten zijn deze problemen nog steeds niet opgelost.

¹ Richtlijn 96/61/EG, PB L 257 van 10.10.1996.

² Deze betreffen bestaande plannen in Polen, Slovenië, Slowakije en Letland; er zijn verzoeken ingediend door Bulgarije en Roemenië.

³ Richtlijn en richtlijn De Commissie heeft onlangs een voorstel voor een richtlijn over de derde Aarhus-pijler ingediend, d.w.z. de rechtsgang. Zie COM ...

De Commissie noemt als pijnpunt het ontbreken van een strategie in veel lidstaten voor het inpassen van bestaande installaties¹. De lidstaten die nog steeds geen strategie hebben bepaald voor het omgaan met de vergunningen voor bestaande installaties, zullen het moeilijk krijgen om aan de uiterste termijn van 2007 te voldoen.

Wanneer men de analyse van de mededeling leest over de uiteenlopende wijzen waarop de lidstaten de richtlijn toepassen, vreest uw rapporteur dat het door deze verschillen moeilijk wordt om de doelstelling van de richtlijn te behalen. Gezien de grote verschillen lijkt een dergelijke implementatie strijdig met de doelstellingen van de interne markt.

Uit de mededeling blijkt duidelijk hoe deze verschillen te maken hebben met bepaalde aspecten van de richtlijn zelf, met name een gebrek aan duidelijke definities van sleuteltermen in de richtlijn, een bepaalde tweeslachtigheid over de actuele status van de BREF's en ten aanzien van de grenzen tussen technisch/technologische, politieke en juridische aspecten van essentiële besluiten en procedures. De mededeling laat evenwel ruimte voor duidelijkheid wanneer zij enerzijds stelt dat de BREF-documenten **verdisconteerd moeten worden** door de bevoegde autoriteiten bij het behandelen van aanvragen voor vergunningen en het vaststellen van de randvoorwaarden en anderzijds dat BREF-documenten **geen juridisch bindende normen vastleggen** (blz. 16).

Dergelijke opvattingen - of nog beter: zo'n soort wetgeving - zijn niet bevorderlijk voor een correcte implementatie en een consequente toepassing. Daarom is het nodig dat de richtlijn wordt verhelderd ten aanzien van de status van de BREF's, met name hun verband met concrete emissiegrenswaarden (EGV's) en vergunningscriteria, maar ook wat de rol en de status betreft van het informatie-uitwisselingsproces waar de BREF's worden vastgelegd.

Tenslotte - en dit is voor de Commissie verzoekschriften het belangrijkste - lijkt er sprake te zijn van een fatale lacune in de mechanismen voor toezicht op implementatie van de richtlijn. Een opmerking in de mededeling is in dit verband veelzeggend: overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel zijn alleen de lidstaten verantwoordelijk voor de implementatie van de richtlijn. De rol van de Commissie is om de uitwisseling van informatie op EU-niveau gemakkelijker te maken (blz. 6).

Letterlijk genomen kan dit inderdaad mogelijkheden bieden om de implementatie maar verder op zijn beloop te laten. Men kan vraagtekens zetten bij de toegevoegde waarde van Europese wetgeving wanneer deze niet leidt tot voldoende consistentie en coherentie bij de implementatie. Het behoeft geen toelichting dat dit soort wetgeving problemen gaat opleveren wanneer wij de burger die zich met een verzoekschrift tot het Parlement wendt, willen assisteren en of men de rekwestrant kan antwoorden dat, waar de nationale toepassing in gebreke is gebleven, de bevoegde nationale autoriteiten dit recht kunnen breien.

¹ Bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk - waar een inpassingsstrategie gelukkig is goedgekeurd - zijn er naar verluidt 7.705 installaties die hierbij betrokken zijn, daarvan is slechts 1% "nieuw" en valt 1% onder de regels voor ingrijpende verandering.

SUGGESTIES

De Commissie verzoekschriften verzoekt de ten principale bevoegde Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid onderstaande suggesties in haar ontwerpresolutie op te nemen:

1. verontrust door de stand van de implementatie van de richtlijn en vooral dat als gevolg van de sterk uiteenlopende toepassingen van de richtlijn door de lidstaten alsook bepaalde dubbelzinnigheden in de richtlijn zelve de doelstellingen van de richtlijn niet zullen worden bereikt; verzoekt de lidstaten en de Commissie om binnen hun bevoegdheden op te treden om deze zaken onverwijld recht te trekken;
2. herinnert aan de ondertekening in december 2003 van de interinstitutionele overeenkomst over betere regulering waarvan de doelstellingen onder meer een heldere en transparante wetgeving omvatten en die verder bepalingen bevat over de implementatie en het toezicht, waarmee de instellingen hebben ingestemd;
3. is van mening dat de status en de rol van het informatie-uitwisselingsnetwerk en de referentiedocumenten (BREF's) waarvan het doel is vergelijkend onderzoek en herkenning en houvast bij het vaststellen van de "beste beschikbare technieken" (BBT) die de sleutelfactor van deze richtlijn vormen en daarmee het verstrekken van vergunningen die onder deze richtlijn vallen;
4. benadrukt dat controverses met een niet zozeer technisch als wel politiek karakter naar aanleiding van het "Sevilla-proces" ten aanzien van de BREF's moeten worden doorverwezen naar een geëigend forum eventueel door verwijzing naar een comitologieprocedure; is van mening dat het noodzakelijk is om op korte termijn een technische verbetering aan te brengen in dit systeem door eventueel te verwijzen naar een comitologieprocedure;
5. onderstreept dat zij niet aanvaardt dat de zwakke punten in de IPPC-richtlijn of de implementatie ervan door de lidstaten resulteert in een de facto ondergraven van de rechten van de burger overeenkomstig de Conventie van Aarhus en de richtlijnen over het recht van het publiek op informatie over en inspraak bij besluiten die het milieu betreffen, o.a. de rechten die een uitvloeisel zijn van de voorgestelde richtlijn over de rechtsgang in milieukwesties;
6. verzoekt de Commissie om de logische conclusies uit haar mededeling te trekken ten aanzien van de noodzaak om emissiegrenswaarden (EGW's) vast te stellen, met name ten aanzien van het handelen in emissies en milieuaansprakelijkheid;
7. constateert dat de mededeling aantoont dat althans de volgende sleuteltermen en definities in de richtlijn onvoldoende duidelijk zijn:
 - drempelcriteria
 - de grenzen van installaties en de definitie van "installatie"
 - substantiële verandering
 - het ontlenen van emissiegrenswaarden aan de BBT
 - de plek op orde brengen

- voorwaarden scheppen voor ongevallen, afvalminimalisering en zuinig energiegebruik;

8. verontrust door de zwakke punten in de controlemechanismen voor het toezicht op de toepassing van de richtlijn.;
9. is van mening dat in het licht van de uitbreiding het gebrek aan duidelijkheid, de opmerkelijke verschillen in implementatie en het ontbreken van effectieve controlemechanismen de richtlijn verzwakken, vooral op milieugebied, waar het gaat om het stimuleren van duurzame productiepatronen; onderstreept dat de kleine en middelgrote bedrijven, die een belangrijk deel uitmaken van de in de IPPC-richtlijn bedoelde installaties, de eerste zijn die gebukt gaan onder het gebrek aan duidelijkheid van bepaalde sleutelbegrippen, en pleit voor steunmaatregelen met eerbiediging van de toepasbare regels voor mededinging en de interne markt.