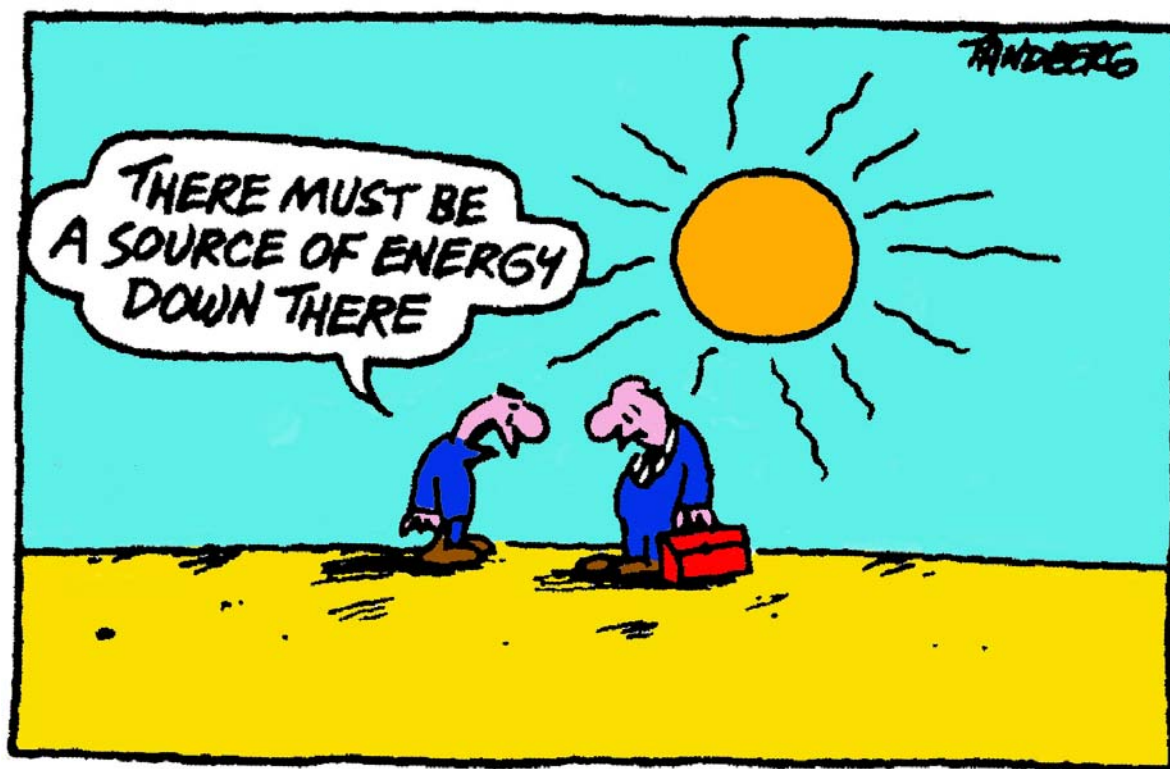


Schone lucht of schone schijn?

Europese regulering van de emissies van NO_x en fijn stof naar lucht door moderne kolencentrales.



Afstudeerthesis
voor de Onderzoeksmaster 'Functionaliteit van het Recht' aan de RuG

Door Renske A. Giljam
Studentnummer 1259911
Begeleider: H.H.B. Vedder

Groningen
maart 2011

Dankwoord

Het schrijven van deze scriptie was een lang proces, waarbij zowel mijn intellectuele vaardigheden als mijn geduld danig op de proef zijn gesteld. Zoals met veel dingen in het leven, heb ik mij met veel enthousiasme ondergedompeld in een onderwerp dat complexer bleek dan ik van te voren verwacht had. Dankzij mijn vastberadenheid en de steun die ik onderweg heb gehad, ligt nu, als resultaat van mijn noeste arbeid, een uitgebreid onderzoek hier voor u. Het vormt voor mij de afsluiting van een tijdperk.

Ik ben mijn begeleider, Hans Vedder (RuG), en andere docenten die mij geholpen hebben, zeer erkentelijk voor hun betrokkenheid, interesse en hulp bij mijn onderzoek. Ook ben ik veel dank verschuldigd aan iedereen die de tijd heeft genomen om mij te helpen de wetgeving beter te doorgronden, in het bijzonder dhr. Pastoors (Nuon), dhr. Vollenbroek (MOB) en dhr. Matthijsen (PBL). Daarnaast wil ik via deze weg mw. Van Stokkom (Commissie MER) bedanken voor haar hulpvaardigheid en het zeer snel beschikbaar stellen van voor mijn onderzoek cruciale documenten. Ook heb ik veel gehad aan de feedback en het commentaar dat velen mij op (delen van) mijn scriptie gegeven hebben.

Dit alles was bovendien niet mogelijk geweest zonder de morele steun die ik van velen liefdevol heb mogen ontvangen. Bert, bedankt voor alle energie die je in mijn scriptie hebt gestoken, en bedankt voor je engelengeduld in het afwerken van de opmaak. Erik, bedankt voor al je steun als ik er doorheen zat, en voor het luisterend oor dat je altijd biedt. Marjanne, ik heb de ruimte niet om hier te beschrijven hoeveel je onvoorwaardelijke steun voor me betekent, dus zeg ik kort weg: bedankt voor alles, you're the best. Tot slot, lieve Noa, bedankt voor je hulp met het typen, de goede adviezen die je me gegeven hebt, en het geduld dat je had in de uren die ik werkte.

Afkortingen.....	6
Hoofdstuk 1. Inleiding.....	8
1.1 Achtergrond.....	8
1.2 Onderzoeksvraag en opzet.....	11
Hoofdstuk 2. Regulering van stookinstallaties.	15
2.1 Het Europeesrechtelijke kader.....	15
2.1.1 Het begrip ‘stookinstallatie’.....	15
2.1.2 IPPC Richtlijn.....	15
2.1.3 LCP Richtlijn.....	17
2.1.4 Luchtkwaliteitsrichtlijn.....	17
2.1.5 NEC Richtlijn.....	20
2.1.6 BREF LCP.....	21
2.1.7 Samenvattend.....	22
2.2 Het nationaalrechtelijke kader.....	23
2.2.1 Implementatie in Nederland.....	23
2.2.2 IPPC & LCP Richtlijn: Wet milieubeheer en Bees A.....	24
2.2.3 De Luchtkwaliteitsrichtlijn: Het NSL.....	24
2.2.4 NEC Richtlijn: NO _x -emissiehandel.....	26
2.2.5 BREF LCP: Nederlandse Emissierichtlijn (NeR) en Oplegnotitie.....	29
Hoofdstuk 3. Het vereiste niveau aan de luchtkwaliteit	30
3.1 Europeesrechtelijke grenzen aan de emissies.....	30
3.1.1 IPPC Richtlijn.....	30
3.1.2 LCP Richtlijn.....	30
3.1.3 Luchtkwaliteitsrichtlijn.....	31
3.1.4 NEC Richtlijn.....	34
3.1.5 BREF LCP.....	38
3.1.5.1 BBT.....	38
3.1.5.2 Poederkoolcentrales.....	39
3.1.5.3 Biomassa centrales.....	40
3.1.5.4 KV-STEG centrales.....	41
3.1.6 Schematisch overzicht Europese emissienormen.....	44
3.2 De vergunde activiteiten.....	46
3.2.1 E.ON.....	47
3.2.2 Electrabel.....	50
3.2.3 RWE.....	53
3.2.4 Nuon.....	56
3.2.4.1 Aardgasgestookte centrale.....	56
3.2.4.2 Syngasgestookte centrale.....	57
3.2.5 Schematisch overzicht van de centrales gezamenlijk.....	63
Hoofdstuk 4. De verschillen verklaard.....	65
4.1 Nederlandse regelgeving en beleidskaders.....	65
4.1.1 Wet milieubeheer.....	65
4.1.2 Bees A en Bva.....	65
4.1.3 NeR.....	69
4.1.3.1 Oplegnotitie en Beoordelingkader Rijnmond.....	71
4.1.4 Luchtkwaliteitstoets en rol van het NSL.....	73
4.1.5 Andere beleidskaders.....	73
4.1.6 Samenvattend.....	74
4.2 De verhouding tussen de richtlijnen.....	76
4.2.1 De richtlijnen zelf.....	76
4.2.2 Literatuur en jurisprudentie.....	80

4.2.2.1	Brongericht en effectgericht beleid	81
4.2.2.2	Het begrip ‘milieukwaliteitsnorm’ uit artikel 10 IPPC	82
4.2.2.3	De ruimte in artikel 9 lid 4 IPPC	83
4.2.2.4	NEC-plafonds als ‘bijzondere omstandigheid’	83
4.2.2.5	Coherente interpretatie	85
4.2.2.6	De rol van jurisprudentie	90
4.2.2.7	De aanhangige prejudiciële procedure	94
4.3	De rol van economische argumenten	101
4.3.1	<i>Primair en secundair Unierecht</i>	101
4.3.2	<i>Kosteneffectiviteit</i>	103
4.3.2.1	Europees niveau	103
4.3.2.2	Nationaal niveau	104
4.3.3	<i>Totstandkoming van BREFs</i>	106
4.3.4	<i>Externe kosten</i>	109
4.4	Nieuwe Industriële Emissies Richtlijn	111
4.5	Samenvatting	115
Hoofdstuk 5. Eindconclusies	118	
5.1	Beknopt antwoord onderzoeksvragen	118
5.2	De wetgeving vanuit milieuperspectief	124
5.2.1	<i>Het Europese kader</i>	124
5.2.2	<i>Het Nederlandse kader</i>	127
5.2.3	<i>Het vergunde kader</i>	128
5.2.4	<i>Regulatory capture</i>	133
5.3	Toekomstige ontwikkelingen	134
5.3.1	<i>Ontwikkeling emissies</i>	134
5.3.2	<i>Herzieningen van de wetgeving</i>	137
5.3.3	<i>Import en export van elektriciteit</i>	139
5.3.4	<i>Doestellingen duurzame energie</i>	139
5.4	Verdere integratie en de rol van particulieren	141
5.5	Samenvatting en aanbevelingen	146
Hoofdstuk 6. Referentielijst	151	
6.1	Literatuur	151
6.2	Vergunningen en aanverwante documenten	162
6.2.1	<i>Electrabel</i>	162
6.2.2	<i>E.ON</i>	162
6.2.3	<i>Nuon</i>	163
6.2.4	<i>RWE</i>	164
6.3	Jurisprudentie	165
6.3.1	<i>Hof van Justitie van de Europese Unie</i>	165
6.3.2	<i>Gerecht van Eerste Aanleg</i>	168
6.3.3	<i>Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State</i>	168
6.4	Officiële documenten	169
6.4.1	<i>Europa</i>	169
6.4.2	<i>Nederland</i>	170
6.5	Wetgeving	172
6.5.1	<i>Internationale verdragen</i>	172
6.5.2	<i>Europese regelgeving</i>	173
6.5.2.1	Primair Unierecht	173
6.5.2.2	Secundair Unierecht	173
6.5.3	<i>Nederlandse wetgeving</i>	176

Overzicht Tabellen

Tabel 1 Normen uit de LCP richtlijn	31
Tabel 2 Normen uit de Luchtkwaliteitsrichtlijn.....	34
Tabel 3 Normen uit de NEC Richtlijn	37
Tabel 4 WHO Richtwaarden	38
Tabel 5 Normen uit de BREF LCP	43
Tabel 6 Omrekening BREF normen	43
Tabel 7 Overzicht Europese eisen aan NO _x -emissies	44
Tabel 8 Overzicht Europese eisen aan fijn stof emissies.....	45
Tabel 9 Vergunde emissies E.ON.....	49
Tabel 10 Vergunde emissies Electrabel.....	53
Tabel 11 Vergunde emissies RWE	55
Tabel 12 Vergunde emissies Nuon eerste fase	57
Tabel 13 Vergunde emissies Nuon tweede fase	61
Tabel 14 Totaal van vergunde emissies Nuon.....	62
Tabel 15 Overzicht bedrijfskenmerken van de vier centrales	63
Tabel 16 Overzicht vergunde emissies van de vier centrales	64
Tabel 17 Totaal vergunde jaarvrachten centrales gezamenlijk.....	64
Tabel 18 Normen uit het Bees A	67
Tabel 19 Normen uit het Bva.....	69
Tabel 20 Normen uit de NeR.....	71
Tabel 21 Normen uit het Beoordelingskader.....	72
Tabel 22 Vergelijking normen uit BREF LCP en Bees A.....	72
Tabel 23 Overzicht Nederlandse eisen aan NO _x en fijn stof emissies.....	75
Tabel 24 Vergelijking Europese richtlijnen.....	78
Tabel 25 Normen uit de IE Richtlijn	114
Tabel 26 NO _x /NO ₂ per middelingstijd.....	120
Tabel 27 PM10/PM2,5 per middelingstijd	121
Tabel 28 Overzicht onduidelijke punten in de regelgeving.....	129
Tabel 29 Overzicht in het oog springende punten uit de vergunningen	130

Afkortingen

AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen (tijdschrift voor publicatie jurisprudentie)
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
BBT	Best Beschikbare Technieken
Bees A	Besluit emissie-eisen Stookinstallaties A
BREF	Reference document on Best Available Techniques (Referentie document betreffende de BBT)
Bva	Besluit verbranden afvalstoffen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCS	Carbon Capture and Storage (afvang en opslag van CO ₂)
CE Delft	Committed to the Environment (onafhankelijk onderzoeksbureau in Delft)
CO ₂	Koolstofdioxide
DNL-brander	Dry Low NO _x -brander (techniek om de uitstoot van NO _x te beperken)
ECME	Economics & Cross-Media Effects (economische en cross-media effecten)
ECN	Energy research Centre of the Netherlands (onafhankelijk onderzoeksinstituut)
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
EIPPCB	Europese IPPC Bureau (verantwoordelijk voor het opstellen van BREFs)
ESP	Elektrostatische Precipitator (filtersysteem, m.a.w. emissiebeperkende maatregel)
EU	Europese Unie
FF	Fabric Filter (doekenfilter, m.a.w. emissiebeperkende maatregel)
GvEA (EU)	Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Unie
GW	Gigawatt (1000 MW)
HvJ (EU)	Hof van Justitie van de Europese Unie
IBM	In betekende mate (begrip uit de NSL-systematiek)
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging)
KMD	Kolen Maal- en Drooginstallatie
KV-STEG	Kolenvergassing STEG
LCP	Large Combustion Plants (grote stookinstallaties)
MER	Milieu Effect Rapportage
MOB	Mobilisation for the Environment (dienstverlener in milieumanagement en institutionele ontwikkeling)
MvT	Memorie van Toelichting
MW	Megawatt (1000 Watt)
NEC	National Emission Ceiling (nationaal emissieplafond)
NeR	Nederlandse emissierichtlijn
NIBM	Niet in betekende mate (begrip uit de NSL-systematiek)
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
NO _x	Stikstofoxiden
NO ₂	Stikstofdioxide
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
Pb	Publicatie blad van de EU (voorheen afgekort als PbEEG, PbEG of PbEU)
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PM	Particulate matter (fijn stof)
PM ₁₀	Stofdeeltjes met een aerodynamische diameter van ten hoogste 10 micron
PM _{2,5}	Stofdeeltjes met een aerodynamische diameter van ten hoogste 2,5 micron
PSR	Performance Standard Rate (prestatienorm bij NO _x -emissiehandel)
RGN	Restgas naverbrander
RvS	Raad van State

SCR	Selectieve Katalytische Reductie (techniek om NO _x -emissies te beperken)
SNCR	Selectieve Niet Katalytische Reductie (techniek om NO _x -emissies te beperken)
SO ₂	Zwaveldioxide
STEG	Stoom- en gasturbine
TWh	Terawattuur (miljoen MWh)
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe (Europese economische Commissie van de Verenigde Naties)
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VROM	Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VN	Verenigde Naties
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
WHO	World Health Organization (Wereldgezondheidsorganisatie)
Wm	Wet milieubeheer

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De laatste jaren is er in Nederland veel discussie over de toekomst van onze elektriciteitsopwekking. Enerzijds staat het streven naar een duurzame economische ontwikkeling en de daarmee samenhangende noodzaak om de uitstoot van schadelijke stoffen te verminderen hoog op de (internationale) politieke agenda. Anderzijds is ook de behoefte aan leveringszekerheid van elektriciteit van groot belang. Om deze laatste reden wordt momenteel de Nederlandse productiecapaciteit fors uitgebreid, waardoor ons land niet langer afhankelijk zal zijn van de import van elektriciteit.

Een deel van deze uitbreiding bestaat uit kolengestookte elektriciteitscentrales. Op dit moment worden in Nederland vier van dergelijke centrales gebouwd. Twee hiervan staan op de Maasvlakte en twee in de Eemshaven. Ten eerste bouwt E.ON Benelux B.V. (E.ON) op de Maasvlakte een nieuwe kolengestookte eenheid, genaamd MPP3, een afkorting voor Maasvlakte Power Plant 3. Deze naam verwijst naar het feit dat E.ON al twee kolengestookte eenheden op de Maasvlakte in werking heeft, beide met een vermogen van 540 MW.¹ De nieuwe eenheid zal een bruto elektrisch vermogen hebben van 1100 MW. E.ON verwacht in 2013 de centrale in gebruik te nemen.² Daarnaast bouwt Electrabel Nederland N.V. (Electrabel) op de Maasvlakte een kolencentrale van 750 MW.³ Ten derde werkt in de Eemshaven RWE Power AG (RWE) aan een kolencentrale van 1600 MW, bestaande uit twee losse eenheden van elk 800 MW.⁴

Deze drie centrales zijn alle drie zogenaamde poederkoolcentrales. Hierbij worden de kolen eerst tot poeder vermalen en daarna met lucht verbrand in een ketel. In deze ketel wordt stoom geproduceerd, waarmee met behulp van stoomturbines en een generator elektriciteit opgewekt wordt.⁵ Bovendien zal in al deze centrales ook (vermalen) biomassa worden meegestookt, al zijn de hoeveelheden daarvan verschillend per centrale.⁶

Tot slot bouwt Nuon Power Projects 1 BV (Nuon), ook in de Eemshaven, de Nuon Magnum centrale, een zogenaamde multi-fuel centrale van 1200 MW.⁷ In deze centrale kan elektriciteit worden opgewekt uit kolen, petcokes, aardgas en schone biomassa.⁸ De centrale wordt gefaseerd gebouwd. In eerste instantie is gestart met een aardgasgestookt deel en in de volgende fase heeft Nuon de ambitie om kolenvergassing met bijstook van biomassa te realiseren.⁹ Nuon verwacht de eerste fase van de centrale in 2012 in bedrijf te hebben.

De vergassingstechniek die Nuon zal toepassen, is het zogenoemde "Shell-procédé". Dit is dus een ander proces dan in de overige drie centrales zal worden toegepast. In de multi-fuel centrale worden de kolen eerst gemalen en gedroogd en daarna gemengd met voorgemalen andere brandstoffen. Het brandstofmengsel wordt vervolgens vergast tot een gas, genaamd syngas. Hiermee wordt dan een stoom- en gasturbine (STEG) gevoed. De hete uitlaatgassen van de gasturbine worden afgekoeld in een ketel, waarbij stoom wordt gevormd. Deze stoom drijft een stoomturbine aan. Zowel de gasturbine als de stoomturbine drijven een generator aan en op die manier wordt elektriciteit opgewekt. Het van te voren vergassen van de brandstoffen wordt gezien als voorbehandeling van die brandstoffen, waardoor de centrale feitelijk geen kolencentrale is, maar een gascentrale. De brandstof waarmee de centrale wordt aangedreven, is immers het syngas en niet de kolen waarvan dat gas gemaakt is. Om precies te zijn gaat het hier om een zogenaamde 'Kolenvergassing STEG installatie' (KV-STEG). Voor de eenvoud zal in

¹ Zie: Vergunning E.ON 2006, p. 5.

² Vergunning E.ON 2007, p. 1.

³ Vergunning Electrabel 2008, p. 1 en 40.

⁴ Vergunning RWE 2007, p. 7 en 83. Overigens heeft RWE in 2009 Essent overgenomen en werkt RWE in Nederland onder naam van Essent. Hierdoor is het Essent die feitelijk verantwoordelijk is voor de bouw van de kolencentrale.

⁵ Zie bijvoorbeeld: Vergunning Electrabel 2008, p. 1.

⁶ Zo is het maximale percentage biomassa bij de E.ON centrale 20%, bij Electrabel 60% en bij RWE 10%.

⁷ Vergunning Nuon 2009, punt 5.1, p. 60.

⁸ Vergunning Nuon 2009, punt 1.4, p. 7.

⁹ Sectorakkoord 2008, p. 38. Het percentage biomassa zal maximaal 40% zijn.

deze scriptie echter gesproken worden over vier kolencentrales, in plaats van drie kolencentrales en een gascentrale.¹⁰

Al met al wordt er dus in Nederland momenteel meer dan 4.500 MW aan kolencentrales bij gebouwd. Ter vergelijking: Op dit moment zijn er acht kolencentrales in werking in Nederland met een gezamenlijk vermogen van 4200 MW.¹¹ De elektriciteitsopwekking met behulp van kolen zal de komende jaren dan ook meer dan verdubbelen. Deze ontwikkeling staat op gespannen voet met het streven naar duurzame elektriciteitsopwekking. Bij elektriciteitsopwekking met behulp van kolen is namelijk de uitstoot van schadelijke stoffen veel hoger dan bij andere vormen van elektriciteitsopwekking.

Ook lijkt op het eerste gezicht de bouw van de kolencentrales op gespannen voet te staan met de beleidsvoornemens zoals vervat in het programma 'Schoon en Zuinig'. Hierin worden de diverse ambitieuze klimaatdoelen voor 2020 gesteld.¹² Ten eerste wil men 30 procent minder uitstoot van broeikasgassen bereiken, vergeleken met 1990. Daarnaast is het de bedoeling het tempo van energiebesparing te verdubbelen van 1 naar 2 procent per jaar. Ten derde streeft men ernaar het aandeel duurzame energie van ons totale energiegebruik te verhogen van 2 procent naar 20 procent. Men name dit laatste doel zou in het geding kunnen komen door de bouw van de kolencentrales.

Naast deze nationale duurzaamheidsdoelstellingen, legt ook het Europese recht duurzaamheidsverplichtingen op.¹³ In Nederland moet namelijk in 2020 het aandeel energie dat is opgewekt uit hernieuwbare bronnen, 14% vormen van het nationale bruto eindverbruik van energie.¹⁴ Voor de EU als geheel is die doelstelling vastgesteld op minimaal 20% van het communautair bruto eindverbruik in 2020.¹⁵

Het is van belang te beseffen, dat het percentage duurzame energie iets anders is dan het percentage duurzame elektriciteit. Het totale bruto eindverbruik van duurzame energie is namelijk de optelsom van het bruto eindverbruik voor elektriciteit, warmte en transport.¹⁶ Om tot een bepaald percentage duurzame energie te komen, moet het percentage duurzame elektriciteit hoger zijn. Uit onderzoek blijkt dat Nederland de nationale doelstelling van 20% duurzame energie alleen kan halen als tenminste 35% van de elektriciteit in 2020 wordt opgewekt door duurzame bronnen.¹⁷

De afgelopen jaren stijgt het aandeel duurzame elektriciteit in het totale verbruik gestaag. Werd in ons land in 2007 nog 6% van de elektriciteit opgewekt uit duurzame bronnen, in 2008 was dit 7,5% en in 2009 bijna 9%.¹⁸ Dit laatste percentage komt overeen met de nationale doelstelling voor duurzame elektriciteit in 2010. Dat nationale streefcijfer is weer gebaseerd op de Europese richtlijn over duurzame elektriciteit, waarin indicatieve streefwaarden voor het aandeel duurzame elektriciteit zijn opgenomen.¹⁹

Deze toename van de duurzame productie leidt tot een toename van het verbruik van duurzame energie. Het aandeel hiervan was in 2008 gegroeid tot 3,4% van het binnenlandse energieverbruik. Dit is een stijging van een half procent ten opzichte van 2007.²⁰ Deze stijgende lijn zal wel moeten worden versneld om in 2020 tot een aandeel duurzame energie te komen van 14%, zoals Europees rechtelijk is vastgesteld, en nog meer als men de nationale doelstelling van 20% duurzame energie wil halen.

¹⁰ Bovendien is ook in de Nuon centrale de voornaamste grondstof uiteindelijk kolen.

¹¹ Seebregts 2007, p. 6.

¹² VROM 2007, p. 8.

¹³ Zie: Richtlijn Duurzame Energie (2009). Dit is Richtlijn nr. 2009/28/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (*Pb* 2009, L140/16). Overigens is de berekeningswijze van deze percentages voor de nationale doelstelling anders dan die voor de EU-doelstelling. Zie hierover: CBS 2009, § 2.1, p. 11 en § 2.4, p. 17.

¹⁴ Artikel 1 en Bijlage I, deel A Richtlijn Duurzame Energie.

¹⁵ Artikel 3, lid 1 Richtlijn Duurzame Energie.

¹⁶ CBS 2009, § 2.4, p. 23.

¹⁷ Rooijers e.a. 2009, p. 2.

¹⁸ 'CBS, Dossier Duurzame elektriciteit 2010'.

¹⁹ Dit is een andere richtlijn dan de Richtlijn Duurzame Energie. De hier bedoelde richtlijn is de Richtlijn Duurzame Elektriciteit (2001), of te wel: Richtlijn nr. 2001/77/EG van het Europees parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt (*Pb* 2001, L283/33). Zie voor de indicatieve streefcijfers uit de richtlijn artikel 3 lid 4. Zie ook: CBS 2009, § 2.2, p. 12. De richtlijn wordt op 1 januari 2012 ingetrokken, zo blijkt uit artikel 26 van de Richtlijn Duurzame Energie (Richtlijn nr. 2009/28/EG).

²⁰ 'CBS, Dossier Duurzame elektriciteit 2009'. Zie ook: NRC 2009.

Al de genoemde doelstellingen moeten worden bereikt binnen de geliberaliseerde elektriciteitsmarkt zoals we die in Europa kennen.²¹ Binnen deze markt kan de situatie in Nederland als volgt worden weergegeven. Blijkens een interview met (voormalig) minister Cramer werd in 2007 van ons nationaal verbruik ongeveer 15% geïmporteerd, 17% werd opgewekt met kolen, 58% met aardgas en 10% via overige bronnen, zoals duurzame energie en kernenergie.²² De nationale elektriciteitsproductie wordt gedomineerd door vier bedrijven, die samen meer dan 90% van het geïnstalleerde vermogen bezitten en exploiteren. Dit zijn Electrabel/Suez met 32% van de productie, Essent met 30%, Nuon met 21% en ten slotte E.ON Benelux met 12%.²³

De nationale vraag naar elektriciteit bedroeg in 2008 ongeveer 120 TWh.²⁴ Naar verwachting zal deze vraag stijgen tot 145 TWh in 2020, wat neerkomt op een toename van 20%.²⁵ Om deze toename op te vangen en bovendien minder afhankelijk te zijn van import, wordt, zoals gezegd, de nationale productiecapaciteit fors uitgebreid. Niet alleen worden er vier kolencentrales gebouwd, ook worden er diverse andere initiatieven ontplooid. Het huidige geïnstalleerde productievermogen bedraagt 21 GW. De verwachting is dat in de periode 2010-2017 de netto toename van het productievermogen 14,6 GW zal zijn.²⁶ De netto toename van de nationale productiecapaciteit zal daarmee ongeveer 70% zijn. Doordat het vermogen sneller groeit dan de vraag (70% tegenover 20%) is sprake van overcapaciteit.²⁷ Volgens TenneT is er dan ook voor de zichtperiode 2009-2017 sprake van een vermogenoverschot dat oploopt van circa 1,0 GW in 2009 tot 11 á 12,8 GW in 2017.²⁸ Dit vermogenoverschot ziet echter alleen op de binnenlandse vraag ten opzichte van het binnenlandse aanbod; eventuele import van elektriciteit is hierin dus niet meegenomen.²⁹ Telt men deze import wel mee, dan is Nederland, bekeken op jaarbasis, nog altijd netto importeur van elektriciteit.³⁰ Wel is het zo dat het verschil tussen de import en de export steeds kleiner wordt en dat, als op maand- of kwartaalbasis wordt gekeken, Nederlands soms netto exporteur is.³¹ De start van de omslag naar netto export vond plaats in het laatste kwartaal van 2009.³² Het Nederlandse exportpotentieel zal de komende jaren verder toenemen en men verwacht dan ook dat de rol van Nederland als netto exporteur de komende jaren robuuster zal worden.³³

Onderzoek toont aan, dat ook als slechts de helft van de geplande uitbreiding daadwerkelijk wordt uitgevoerd, nog sprake is van een overschot aan productiecapaciteit.³⁴ De kans is dan ook groot dat het toekomstige potentieel zal worden geëxporteerd en binnen de Europese interne markt voor elektriciteit zal worden verhandeld. Europa als geheel is namelijk voor meer dan de helft van haar energieverbruik afhankelijk van import.³⁵ De EU als geheel is dan ook netto-importeur van energie.³⁶ Vanwege het groeiende nationale exportpotentieel worden door sommigen vraagtekens gezet bij het nut en de noodzaak

²¹ De gemeenschappelijke regels met betrekking tot deze markt zijn vastgelegd in de Elektriciteitsrichtlijn (2003). Dit is Richtlijn nr. 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van Richtlijn 96/92/EG - Verklaringen met betrekking tot ontmantelings- en afvalbeheeractiviteiten (*Pb* 2003, L176/37).

²² VROM Nieuwsberichten 2007.

²³ Schultz & Eilering 2008, punt 2.1, p. 9. Het zijn dus precies deze vier bedrijven die momenteel elk een kolencentrale bouwen.

²⁴ Ter vergelijking: Voor de EU als geheel was het totaal verbruik in 2007 ongeveer 2843,24 TWh.

²⁵ Rooijers e.a. 2009, p. 13.

²⁶ Naast de uitbreiding van de capaciteit zal ook een klein deel van het productievermogen uit bedrijf worden gehaald. Zie ook: TenneT 2010. De afdanking van bestaande installaties houdt echter geen gelijke tred met de toename van de elektriciteitsproductie. Zie ook: Daniëls, Seebregts & Kroon 2008, p. 9.

²⁷ Rooijers e.a. 2009, p. 12.

²⁸ TenneT heeft deze overschotten berekend aan de hand van twee verschillende scenario's, die leiden tot verschillende uitkomsten. Zie: TenneT 2010, § 3.2, p. 13, en § 3.3, p. 15.

²⁹ TenneT 2010, § 1, p. 3.

³⁰ 'CBS, Statline 2011'.

³¹ Zo was ons land in het vierde kwartaal van 2009 en het eerste kwartaal van 2010 netto exporteur van elektriciteit. Nadien is de import weer hoger geworden. Zie: 'CBS, Statline 2011'. Zie ook: TenneT, Nederland netto exporteur 2010.

³² Seebregts e.a. 2009, Bijlage B.2, p. 41.

³³ TenneT 2009, p. 5 en 11, en Seebregts e.a. 2009, Bijlage B.2, p. 42.

³⁴ TenneT 2009, p. 15. Of dit potentieel daadwerkelijk kan worden geëxporteerd hangt af van de internationale transportcapaciteit. Zie: TenneT 2010, § 1, p. 3.

³⁵ Het Europees gemiddelde is gebaseerd op de afhankelijkheid van import van de afzonderlijke lidstaten. De onderlinge verschillen zijn erg groot. Zie: Europa energievoorziening 2005.

³⁶ Zie: 'Eurostat 2010', 'Eurostat, Netto import energie 2008' of 'Eurostat, Energieafhankelijkheid 2008'.

van de kolencentrales in aanbouw, met name als men kijkt naar het argument van de noodzaak tot leveringszekerheid.³⁷

Hoewel er dus twijfels bestaan over het leveringszekerheidsargument, is het niet aan de overheid om het nut en de noodzaak voor de vier nieuwe kolencentrales te beoordelen. Het kabinet beslist namelijk niet zelf over de bouw van nieuwe centrales; dat doen de energiebedrijven. We hebben in Europa immers een vrije markt voor elektriciteitsopwekking. Wel stelt het kabinet, in overleg met het regionale bevoegde gezag, randvoorwaarden aan de bouw van de centrales.³⁸ De rol van de overheid ligt dus in het creëren van de juiste randvoorwaarden en het bieden van adequate prikkels om de publieke belangen te borgen. Binnen deze randvoorwaarden is het aan de private sector om beslissingen te nemen over de bouw van nieuw vermogen en het uit bedrijf nemen van bestaand vermogen.³⁹ Deze randvoorwaarden, en de invulling daarvan door de overheid, vormen het onderwerp van onderzoek van deze scriptie.

1.2 Onderzoeksvraag en opzet

De randvoorwaarden die de overheid stelt aan de bouw en exploitatie van de kolencentrales, worden hoofdzakelijk geconcretiseerd in de feitelijke normstelling in de vergunningen voor de centrales. Doordat de vele aspecten van de bedrijfsvoering die gereguleerd moeten worden, een complex geheel vormen, zijn er diverse wetten van toepassing op het oprichten en in bedrijf hebben van een kolencentrale. Deze bevatten regels omtrent ondermeer de ruimtelijke ordening, de bescherming van flora en fauna en de voorkoming van vervuiling van de diverse milieucompartimenten. Op grond van deze verschillende wetten zijn er verschillende vergunningen nodig voor het oprichten en het in bedrijf hebben van een kolencentrale. Zo is ondermeer een vergunning vereist op grond van de Wet Verontreiniging Oppervlakte Wateren en de Wet op de Waterhuishouding (de Wvo- en Wwh-vergunning). Ook is een vergunning nodig op grond van de Natuurbeschermingswet (de Nbw-vergunning). Tevens is een bouwvergunning vereist. Daarnaast is een vergunning nodig op grond van de Wet milieubeheer (de Wm-vergunning). Bovendien moeten de verschillende vergunningen op elkaar afgestemd zijn en tevens in overeenstemming zijn met de overige relevante wetgeving. Gezamenlijk vormt dit alles de randvoorwaarden waar de overheid zeggenschap over heeft.

In de beschouwing van de vergunningen kunnen grofweg twee invalshoeken gekozen worden. De eerste is het perspectief van de exploitant, de tweede invalshoek is het milieubelang. In deze scriptie is gekozen voor de tweede optie en het onderzoek zal zich dan ook voornamelijk richten op het niveau van milieubescherming dat in de vergunningen gegarandeerd wordt. Hierbij is het van belang zich te realiseren, dat de afgifte van deze vergunningen feitelijk neerkomt op het verlenen van toestemming om het milieu te vervuilen, tot het niveau dat maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht. Om het gewenste milieubeschermingsniveau te bereiken zijn in de vergunningen waarborgen opgenomen om de schade aan het milieu zoveel mogelijk te beperken. Het zijn deze waarborgen die in deze scriptie onderzocht worden.

Dergelijke (wettelijke) waarborgen worden op verschillende bestuursniveaus gesteld. Deels betreft het hier Nederlandse regelgeving, maar een groot deel van de verplichtingen vloeit voort uit Europese en internationale regelgeving. Voor deze scriptie voert het te ver om alle toepasselijke regelgeving te analyseren. Een nadere afbakening is op dit punt dan ook noodzakelijk. Aangezien het Europese recht voorrang heeft op het nationale recht, wordt in deze scriptie hoofdzakelijk gekeken naar de verplichtingen die voortvloeien uit het Europese recht.⁴⁰ Deze voorrang geldt voor zowel het primaire, als het secundaire Unierecht.⁴¹ Wel is het zo dat de Europese Unie voor de uitvoering van de Europese regels afhankelijk is

³⁷ Met name de milieuorganisaties Greenpeace, MOB en Natuur & Milieu zijn fervent tegenstander van de kolencentrales.

³⁸ Brief VROM 2007, p. 2/3.

³⁹ Brief EZ 2009, p. 1.

⁴⁰ Nederland is immers een lidstaat van de Europese Unie. Reeds in 1964 is door het Europese Hof van Justitie (HvJ), in de zaak *Costa/ENEL* (HvJ zaak 6/64), bepaald dat uit het autonome karakter van het gemeenschapsrecht voortvloeit dat dit gemeenschapsrecht voorrang heeft op het nationale recht van de lidstaten. Zie voor een uitgebreidere uitleg ook: Barents & Brinkhorst 2001, Hoofdstuk 2, § 4.1, p. 52 e.v. Deze jurisprudentie is inmiddels verankerd in Verklaring 17 van de Slotakte bij het Verdrag van Lissabon (*Pb* 2007, C306/231). Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon spreekt men niet meer van gemeenschapsrecht, maar van Unierecht. Ook dit Unierecht heeft voorrang op nationale regelgeving.

⁴¹ Als gevolg hiervan, wordt het nationale recht dat strijdig is met het Unierecht buiten toepassing gesteld. Dit wil niet zeggen dat dit recht vernietigd wordt, dan wel nietig is. Wel zal de lidstaat zijn recht moeten aanpassen of afschaffen. Indien dit wordt

van de lidstaten. Deze moeten immers de Europese verplichtingen implementeren in hun nationale rechtsorde. Om deze reden -en vanwege de Europese beginselen van subsidiariteit en evenredigheid-⁴² zal in deze scriptie ook beknopt de Nederlandse implementatie van de Europese verplichtingen betreffende milieubescherming onder de loep worden genomen.

Hierbij dient te worden beseft, dat het begrip ‘milieu’ zeer breed is en de compartimenten bodem, water en lucht beslaat, alsmede de integratie daarvan. Vanwege dit holistische milieubegrip, als ook door het bestaande veelvoud aan regels, is een nadere afbakening noodzakelijk wat betreft de milieucompartimenten die in deze scriptie onderzocht zullen worden. Ik heb ervoor gekozen om alleen te kijken naar de eisen die gesteld worden aan de emissies naar lucht vanuit de centrales. De voorschriften daarvoor zijn opgenomen in de Wm-vergunning, waardoor de andere vergunningen buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

Naast de twee genoemde afbakeningen, is het ook nodig om het aantal schadelijke stoffen waarnaar in deze scriptie wordt gekeken, te beperken. De kolencentrales stoten namelijk veel verschillende schadelijke stoffen uit, die niet alle op dezelfde wijze gereguleerd worden. In de maatschappelijke discussie over de kolencentrales gaat veel aandacht uit naar de uitstoot van kooldioxide (CO₂). Dit broeikasgas draagt namelijk in belangrijke mate bij aan klimaatverandering en er bestaan internationale afspraken om de uitstoot van deze stof terug te dringen.⁴³ Om deze internationale doelstellingen te verwezenlijken is in de Europese Unie een systeem opgezet voor handel in dergelijke broeikasgassen.⁴⁴ Bovendien wordt de mogelijkheid onderzocht om CO₂ ondergronds op te slaan - de zogenaamde Carbon Capture en Storage (CCS)- om op die manier een emissiereductie van dit gas te bewerkstelligen.⁴⁵

Deze stof is echter niet de enige schadelijke stof die gereguleerd wordt op Europees niveau. Naast een aantal overkoepelende richtlijnen, zijn er ook specifieke richtlijnen voor diverse andere schadelijke stoffen. Zo is er een speciaal regime voor de bestrijding van ozon en de precursors daarvan. Ook zijn er regels ter voorkoming van vervuiling door -bijvoorbeeld- vluchtige organische stoffen (VOS), zwaveldioxide (SO₂), ammoniak (NH₃) en zware metalen.

In deze scriptie zal echter slechts worden gekeken naar nog twee andere stoffen, te weten fijn stof en stikstof(di)oxiden. Deze twee stoffen vormen namelijk voor Nederland het meest problematische punt in het voldoen aan de internationaal gemaakte afspraken en beide stoffen zullen in grote hoeveelheden worden uitgestoten door de kolencentrales in aanbouw.

De eigenschappen van deze twee stoffen worden hieronder toegelicht. Fijn stof wordt ook wel aangeduid met de term ‘zwevende deeltjes’. Fijn stof is dan ook een verzamelnaam voor een mengsel van kleine deeltjes die in de lucht zweven, onafhankelijk van hun chemische samenstelling. De overkoepelende benaming voor dit stof is PM, wat is afgeleid van de Engelse term ‘particulate matter’. Soms wordt PM nog nader gespecificeerd als PM₁₀ en PM_{2,5}. Deze termen hebben betrekking op de grootte van de diameter van de deeltjes. PM₁₀ ziet op stofdeeltjes met een maximale diameter van 10 micrometer.⁴⁶ PM_{2,5} is nog fijner en wordt gebruikt voor deeltjes die een maximale diameter hebben van tweeënhalve micrometer.

Fijn stof wordt gezien als een van de meest schadelijke stoffen van luchtverontreiniging. Doordat de stofdeeltjes zo klein zijn, kunnen ze diep in de longen en luchtwegen doordringen. Over het algemeen

nagelaten, schendt de lidstaat zijn Europeesrechtelijke verplichtingen, wat aanleiding kan geven tot een verdragsschendingsprocedure ex artikel 258 of 259 VWEU Verdrag, en/of aansprakelijkheid jegens particulieren. De voorrang van het Europese recht op het nationale recht is tevens verwoord in artikel 94 van de Nederlandse Grondwet, dat stelt: ‘[...] geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen [...]’.

⁴² Deze beginselen zijn opgenomen in artikel 5 lid 3 respectievelijk 5 lid 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (*Pb* 2008, C115/13). Kort gezegd mag de Unie alleen optreden voor zover de lidstaten zelf niet voldoende de doelstellingen van de Unie kunnen verwezenlijken en bovendien mag dit Unie optreden niet verder gaan dan wat noodzakelijk is voor het bereiken van haar doelstellingen.

⁴³ Dit is het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegeven verplichtingen, van 11 december 1997.

⁴⁴ Deze regeling is opgenomen in de Emissiehandelsrichtlijn (Richtlijn nr. 2003/87/EG, *Pb* 2003, L275/32).

⁴⁵ Steker nog, CCS wordt essentieel geacht om de gestelde klimaatdoelen te halen. Zie: Sectorakkoord 2008, p. 9 en 10.

⁴⁶ Een micrometer is een duizendste deel van een millimeter. PM₁₀ betreft dus stofdeeltjes met een diameter van maximaal een honderdste millimeter.

geldt hierbij, dat hoe kleiner de deeltjes zijn, hoe dieper ze in de luchtwegen kunnen doordringen. Deze gezondheidsschade leidt onder andere tot vervroegde sterfte, toename van hart- en luchtwegaandoeningen, luchtwegklachten en functiestoornissen. Bovendien kunnen fijn stofdeeltjes al in relatief lage concentraties klachten veroorzaken. Er is nog geen concentratie gevonden waarbij geen gezondheidseffecten optreden.⁴⁷ Dit maakt, dat de regulering van deze stof slechts een bepaalde minimum bescherming biedt tegen de schadelijke effecten van fijn stof. Om een betere bescherming te bieden worden de normen steeds meer aangescherpt. De huidige normen zijn dan ook veelal gebaseerd op tussentijdse doelstellingen.

Stikstofoxiden zijn verbindingen tussen stikstof (N) en zuurstof (O). De verzamelnaam voor alle mono-stikstofoxiden is NO_x. De meest voorkomende stikstofoxiden zijn NO en NO₂. Stikstofoxiden dienen te worden onderscheiden van di-stikstofoxide (N₂O), ook wel bekend als lachgas. Deze laatste is namelijk een broeikasgas en wordt anders gereguleerd dan NO_x. Deze scriptie richt zich alleen op NO_x. In vrijwel alle regelgeving wordt de uitstoot van NO_x berekend als NO₂.

Stikstofoxiden ontstaan bij verbranding op hoge temperatuur. Als deze stikstofoxiden vervolgens vrijkomen, treden chemische reacties op, waardoor verzurende stoffen ontstaan die schadelijk zijn voor het milieu.⁴⁸ Daarnaast is NO_x bij inademing schadelijk voor de luchtwegen van mens en dier en verstoort het bovendien de natuurlijke balans in ecosystemen.⁴⁹ Om dit laatste te bestrijden kent men in Nederland de 'Programmatische Aanpak Stikstof' (PAS). Deze aanpak is bedoeld als hulpmiddel om de zogenaamde 'Natura 2000' doelen te bereiken. Natura 2000 is een Europees netwerk van natuurgebieden waarin belangrijke flora en fauna voorkomen. Dit Natura 2000-netwerk is onderdeel van het Europese natuurbeschermingsbeleid en is bedoeld om de flora en fauna duurzaam te beschermen.⁵⁰ De PAS beoogt dan ook een bijdrage te leveren aan het stoppen van de achteruitgang van de biodiversiteit. Tegelijkertijd wil de PAS de impasse rond de vergunningverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet doorbreken.⁵¹ De PAS richt zich dan ook op de depositie van stikstof, met andere woorden er wordt een immissiegerichte benadering gevolgd.⁵² Het overgrote deel van deze stikstofdepositie wordt veroorzaakt door ammoniak (NH₃) uit de agrarische sector.⁵³ Deze scriptie richt zich echter op de emissie van stikstofoxiden en de PAS zal dan ook verder buiten beschouwing worden gelaten. Ook wordt in deze scriptie niet gekeken naar de wisselwerking die kan bestaan tussen de emissies van verschillende verontreinigende stoffen.⁵⁴ Ook de zogenaamde 'ammoniak slip' wordt niet uitgebreid behandeld.⁵⁵ Deze scriptie onderzoekt dan ook alleen de 'directe' regulering van de NO_x-emissies. De regulering van NO_x is voorts interessant om te bekijken, omdat Nederland een NO_x-emissiehandelssysteem kent dat uniek is in Europa. De achterliggende gedachte van dit systeem is, dat het met behulp daarvan makkelijker is om de Europeesrechtelijke normen te halen; zonder dit systeem werd het halen van deze normen namelijk niet mogelijk geacht.

Al de bovenstaande afbakeningen leiden tot de volgende centrale onderzoeksvraag:
'Hoe zijn de emissies naar lucht van NO_x en fijn stof vanuit de kolencentrales Europeesrechtelijk ingebed?'

Deze vraag valt uiteen in vijf deelvragen.

1. Hoe zijn de emissies Europeesrechtelijk gereguleerd?

⁴⁷ Een dergelijke concentratie noemt men een drempelwaarde. Zie: 'Infomil, Dossier Lucht: Fijn stof'. Een uitgebreidere beschrijving van fijn stof is te vinden in: PBL 2009, § 7.1, p. 192/193 en PBL 2010, § 2.3.4, p. 80 t/m 82.

⁴⁸ NO_x kan zich bijvoorbeeld verbinden met zuurstof (O₂) of water (H₂O). Hierdoor ontstaan ondermeer salpeterzuur (HNO₃) en salpeterigzuur (HNO₂) of ozon (O₃).

⁴⁹ Zie uitgebreider: Van Binsbergen 2008, § 5.1 en § 5.2, p. 14. Zie ook: PBL 2009, § 7.1, p. 193/194.

⁵⁰ Koelemeijer e.a. 2010, p. 12.

⁵¹ Koelemeijer e.a. 2010, p. 9.

⁵² Dit wil zeggen dat wordt gekeken naar de effecten van de uitstoot van NO_x op de omgeving.

⁵³ Zie: 'Voorlopige PAS 2010', § 0.1, p. 3, en §1.2, p. 8.

⁵⁴ Het beperken van de uitstoot van de ene schadelijke stof kan namelijk leiden tot een verhoogde uitstoot van een andere schadelijke stof. Deze relatie bestaat bijvoorbeeld tussen de emissies van koolstofmonoxide (CO) en stikstofoxiden. Hiervoor zij verwezen naar de NeR, § 3.5.11.1, p. 121/122, juni 2008.

⁵⁵ De ammoniak slip komt erop neer dat bij bepaalde maatregelen die de NO_x-uitstoot verminderen juist meer ammoniak vrijkomt, wat op zichzelf weer nieuwe milieuproblemen met zich brengt.

2. Hoe is dit uitgewerkt in de concrete vergunningen?
3. Is er verschil tussen de Europese normen en de vergunningsvoorwaarden; en zo ja, waardoor komt dit? Met andere woorden, welke factoren zijn nog meer van invloed op de concrete normstelling in de vergunningen?
4. Zijn er, op Europees niveau dan wel nationaal niveau, in dit opzicht knelpunten in de regelgeving?
5. Wat zegt dit alles uiteindelijk over het niveau van milieubescherming dat in de vergunningen geboden wordt?

Het beantwoorden van bovenstaande vragen zal in de eerste plaats gebeuren aan de hand van een analyse van de relevante regelgeving. Hierbij zal zowel het primaire als het secundaire Europese recht aan bod komen. Ook wordt gekeken naar de uitlegging van dit recht door het Europese Hof van Justitie (HvJ) en de Nederlandse Raad van State (RvS). Vanwege de noodzaak om al het Unierecht om te zetten in de nationale rechtsorde, terwijl deze rechtsorde tegelijk ondergeschikt is aan dat Unierecht, wordt ook het nationale recht in hoofdlijnen bekeken. Daarnaast wordt in deze scriptie een literatuuronderzoek uitgevoerd om onduidelijkheden in de bestaande regelgeving te verhelderen en om verschillen tussen de normen zoals vastgesteld op de diverse bestuursniveaus te verklaren. In de analyses in deze scriptie wordt veelvuldig gebruik gemaakt van tabellen om overzicht te creëren in het veelvoud aan toepasselijke normen. Deze tabellen vormen uiteraard een versimpelde weergave van juridische complexiteit van de materie, maar zijn desalniettemin een nuttig middel om deze complexiteit inzichtelijk te maken.

De indeling die in deze scriptie gehanteerd wordt, is de volgende. In Hoofdstuk 2 zal worden ingegaan op de juridische kwalificatie van de kolencentrales en zal voorts het algemene juridische kader geschetst worden. Het eerste deel van dit hoofdstuk (Hoofdstuk 2.1) schetst het Europeesrechtelijke kader en het tweede deel (Hoofdstuk 2.2) gaat in op de voornaamste Nederlandse implementatie maatregelen. In Hoofdstuk 3 wordt vervolgens geanalyseerd welk niveau er precies wordt gesteld aan de luchtkwaliteit. Hiertoe worden eerst de Europeesrechtelijke grenzen aan de emissies bekeken (Hoofdstuk 3.1), waarna de emissies zoals vergund, worden onderzocht (Hoofdstuk 3.2). In Hoofdstuk 4 worden de verschillen tussen de eisen op Europees niveau en de daadwerkelijk vergunde emissies verklaard en wordt geprobeerd te achterhalen welke factoren van invloed zijn op de concrete vergunningsvoorschriften. In deze analyse komen de volgende deelonderwerpen aan bod. Eerst wordt ingegaan op de rol van het nationale recht in de vaststelling van de vergunningsvoorwaarden (Hoofdstuk 4.1). Daarna wordt de verhouding tussen de verschillende richtlijnen geanalyseerd aan de hand van de Europese wetsteksten en aan de hand van de bestaande literatuur en jurisprudentie (Hoofdstuk 4.2). Vervolgens wordt ingegaan op de rol die economische overwegingen spelen in het niveau van milieubescherming dat wordt geboden (Hoofdstuk 4.3). Daarna komt kort de nieuwe Industriële Emissies Richtlijn aan bod, om te kijken of hierin de gevonden knelpunten zijn opgelost (Hoofdstuk 4.4.). Hoofdstuk 5, ten slotte, bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen en een aantal aanbevelingen.

Hoofdstuk 2. Regulering van stookinstallaties.

2.1 Het Europeesrechtelijke kader

2.1.1 Het begrip 'stookinstallatie'

De inleiding heeft duidelijk gemaakt dat een kolencentrale een fabriek is die elektrische stroom opwekt door verbranding van kolen. Het gaat hierbij dus om een stookinstallatie, waarbij de vrijkomende warmte wordt benut om elektriciteit op te wekken. Dergelijke installaties worden, als zij een vermogen hebben van meer dan 50 MW, op Europees niveau overkoepelend gereguleerd door Richtlijn nr. 2008/1/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, de zogenaamde IPPC Richtlijn.¹

Specifiek voor deze tak van industrie is, wat betreft de uitstoot van schadelijke stoffen, een en ander nader uitgewerkt in Richtlijn nr. 2001/80/EG inzake de beperking van emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties, meestal kortweg LCP Richtlijn genoemd.²

Daarnaast zijn voor de uitstoot van NO_x en fijn stof nog Richtlijn nr. 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (de Luchtkwaliteitsrichtlijn)³ en Richtlijn nr. 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (de NEC Richtlijn)⁴ van belang. Tot slot is een stuk pseudo-wetgeving van groot belang, te weten het Referentiedocument betreffende de Best Beschikbare Technieken (BBT) voor grote verbrandingsinstallaties, de zogeheten BREF LCP.⁵

In dit hoofdstuk wordt een beknopt overzicht gegeven van de inhoud van elk van deze vijf stukken (pseudo-)wetgeving.⁶ Deze schets wordt zoveel mogelijk beperkt tot die aspecten die relevant zijn in de regulering van de kolencentrales.⁷ Daarnaast zullen de precieze grenzen aan de emissies die al deze regelgeving stelt, in Hoofdstuk 3 uitgebreid aan bod komen.

2.1.2 IPPC Richtlijn

Zoals gezegd, op Europees niveau worden grote industriële installaties overkoepelend gereguleerd door middel van de IPPC Richtlijn. De oorspronkelijke richtlijn is aangenomen in 1996.⁸ Nadien zijn er vier

¹ Dit is Richtlijn nr. 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (in Nederland afgekort als Gpbv) -Gecodificeerde versie- (*Pb* 2008, L24/8), waarnaar meestal wordt verwezen onder de afkorting van de Engelse naam 'Integrated Pollution Prevention and Control': IPPC.

² Dit is Richtlijn nr. 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties (*Pb* 2001, L309/1). Ook deze richtlijn wordt meestal genoemd naar de afkorting van haar Engelse naam, the Large Combustion Plants Directive, oftewel de LCP Richtlijn.

³ Dit is Richtlijn nr. 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (*Pb* 2008, L152/1), kortweg Luchtkwaliteitsrichtlijn genoemd.

⁴ Dit is Richtlijn nr. 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (*Pb* 2001, L309/22), waarbij wederom de Engelse afkorting voor National Emission Ceilings, NEC, de meest gebruikelijke aanduiding voor de richtlijn is.

⁵ Ook hier stamt de naam af van de Engelse titel, die luidt: Reference Document on Best Available Techniques for Large Combustion Plants, (BREF LCP) daterend van juli 2006.

⁶ Voor de volledigheid zij hierbij vermeld dat er nog diverse andere richtlijnen van toepassing zijn op de regulering van de uitstoot van andere schadelijke stoffen. Aangezien deze stoffen echter niet aan bod komen in deze scriptie, worden deze richtlijnen buiten beschouwing gelaten.

⁷ Hier dient te worden vermeld dat op stookinstallaties die afval meestoken naast de genoemde regelgeving ook de Afvalverbrandingsrichtlijn van toepassing. Dit is Richtlijn nr. 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval (*Pb* 2000, L332/91). Wat betreft de kolencentrales is deze richtlijn alleen van toepassing op de centrale van E.ON, aangezien alleen deze centrale vervuilde biomassa zal meestoken. Het gaat echter te ver om ook deze richtlijn, en de daaraan gekoppelde BREF Afvalverbranding, uitgebreid te behandelen. De aanvullende eisen die gesteld worden aan de centrale van E.ON zullen dan ook slechts kort aan bod komen in Hoofdstuk 4.1, als wordt gekeken naar invloed van Nederlandse regels op de normstelling.

⁸ Richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (*Pb* 1996, L257/26).

amendementen op aangenomen, waardoor in 2008 een nieuwe codificatie van de IPPC Richtlijn nodig was.⁹

De aanname van de richtlijn in 1996 was een grote stap vooruit op het gebied van Europese milieuwetgeving. Het is namelijk één van de eerste richtlijnen die een geïntegreerde aanpak van milieuproblematiek bewerkstelligt. Van oudsher bestonden er op het terrein van Europese milieuwetgeving vooral sectorale regels. Dit wil zeggen dat de vervuiling naar bodem, lucht en water los van elkaar gereguleerd waren, waardoor bescherming van het ene medium vervuiling kon veroorzaken in het andere medium. Het probleem werd hierdoor soms eerder verschoven dan opgelost. Met de komst van de IPPC Richtlijn kwam hier veel verbetering in, doordat de emissies naar de milieucompartimenten water, bodem en lucht voor het eerst geïntegreerd gereguleerd werden.

Het algemene doel van de richtlijn is dan ook 'een hoog niveau van bescherming van het milieu als geheel te bereiken'.¹⁰ Deze bescherming wordt bereikt door middel van een vergunningstelsel voor, simpel gesteld, grote industriële activiteiten. Alle activiteiten die onder deze vergunningsplicht vallen, worden opgesomd in Bijlage I van de richtlijn. Deze activiteiten zijn onderverdeeld in zes takken van industrie, waarbij grote stookinstallaties onder categorie 1.1.1 van de bijlage vallen. Kort gezegd betekent dit dat een vergunning vereist is voor het oprichten en het in bedrijf hebben van een dergelijke installatie.¹¹

De richtlijn somt eerst een aantal fundamentele verplichtingen van de exploitant op¹² en specificiert vervolgens een aantal voorwaarden die worden gesteld aan de vergunning. Deze voorwaarden vallen uiteen in regels omtrent de afgifte van de vergunningen¹³ en regels over de inhoud van de vergunningen.¹⁴ Het belangrijkste is dat een dergelijke vergunning waarborgen dient te bevatten voor de bescherming van het milieu als geheel.¹⁵ Het voornaamste middel hiertoe is de plicht tot het opnemen van emissiegrenswaarden voor een aantal verontreinigende stoffen.¹⁶ Een emissiegrenswaarde bepaalt de maximaal toegestane uitstoot van die stof, uitgedrukt in de massa, de concentratie en/of het niveau daarvan binnen een vastgestelde periode.¹⁷

De kern van de richtlijn is gelegen in de eis dat deze emissiegrenswaarden gebaseerd dienen te zijn op de Best Beschikbare Technieken (BBT).¹⁸ Dit betekent dat een installatie zo moet worden ontworpen en geëxploiteerd, dat de technieken die daarin gebruikt worden de meest geavanceerde –in de zin van de hoogst economisch en technisch haalbare- technieken zijn en bovendien het meest doeltreffend om het milieu als geheel te beschermen.¹⁹

Voorts erkent de Richtlijn expliciet dat in een aantal gevallen het gebruik van de BBT onvoldoende is om gestelde milieukwaliteitsnormen te halen.²⁰ Dergelijke normen omvatten 'alle eisen waaraan op een gegeven ogenblik in een bepaald milieucompartiment of een bepaald gedeelte daarvan moet worden voldaan'.²¹ Als deze normen niet met behulp van de BBT gehaald kunnen worden, dan dienen aanvullende voorwaarden gesteld te worden in de vergunning, om aan deze normen te voldoen.²²

⁹ Deze amendementen hadden betrekking op de implementatie van de Aarhus Conventie (Richtlijn nr. 2003/35/EG, *Pb* 2003, L156/17), de implementatie van de handel in broeikasgassen (Richtlijn nr. 2003/87/EG, *Pb* 2003, L275/32), een wijziging in de regulering van de comités die de Commissie in bepaalde taken ondersteunen (Verordening (EG) nr. 1882/2003, *Pb* 2003, L284/1) en de oprichting van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen (Verordening (EG) nr. 166/2006, *Pb* 2006, L33/1). Deze richtlijnen worden ook genoemd in Bijlage VI IPPC. Geen van deze amendementen heeft een significante wijziging gebracht in de regels omtrent de uitstoot van schadelijke stoffen zoals vervat in de oude IPPC Richtlijn.

¹⁰ Zie onder meer: artikel 1 en 9 IPPC.

¹¹ Artikel 4 IPPC.

¹² Artikel 3 IPPC.

¹³ Zie hierover met name: artikel 6, 7 en 8 IPPC.

¹⁴ De kernbepaling is in dit opzicht artikel 9 IPPC.

¹⁵ Artikel 9 lid 1 IPPC.

¹⁶ Artikel 9 lid 3 IPPC. De vervuilende stoffen worden niet-limitatief opgesomd in Bijlage III van de richtlijn.

¹⁷ De IPPC Richtlijn geeft een uitgebreidere definitie in artikel 2 lid 6.

¹⁸ Artikel 9 lid 4 IPPC.

¹⁹ Een uitgebreidere definitie is te vinden in artikel 2 lid 12 IPPC. In Hoofdstuk 4.3 zal nader op dit begrip worden ingegaan.

²⁰ Artikel 10 IPPC.

²¹ Artikel 2 lid 7 IPPC. Er bestaat discussie in de literatuur over het verschil tussen een emissienorm en een milieukwaliteitsnorm. Hierop wordt in Hoofdstuk 4.2 nader ingegaan.

²² Artikel 10 IPPC.

Daarnaast bevat de richtlijn ondermeer regels over wijzigingen in de installatie en/of de vergunning²³ en inspraak en deelneming van het publiek in de vergunningsprocedure²⁴. Ook de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en grensoverschrijdende effecten worden beknopt gereguleerd.²⁵

2.1.3 LCP Richtlijn

Specifiek voor grote stookinstallaties zijn regels om emissies naar lucht te beperken nader uitgewerkt in de LCP Richtlijn.²⁶ Deze richtlijn is, net als de IPPC richtlijn, een codificatie van oudere regelgeving.²⁷ Het doel van de richtlijn is om een reductie te bereiken in de emissies van zwaveldioxide, stikstofoxiden en stof door grote stookinstallaties.

Om de gewenste emissiereducties te bereiken worden in deze richtlijn twee middelen ingezet.²⁸ Ten eerste dienden de lidstaten vóór 1 juli 1990 programma's vast te stellen voor de geleidelijke vermindering van de jaarlijkse totale emissies van bestaande installaties.²⁹ Dit zijn de zogenaamde nationale emissiereductieplannen, waaraan alle bestaande installaties onderworpen moesten zijn.³⁰ De richtlijn stelt een aantal inhoudelijke eisen aan deze plannen³¹ en voorts zijn voor elke lidstaat in de richtlijn nationale emissieplafonds en streefcijfers opgenomen.³² Deze programmaplicht stamt uit de oude LCP Richtlijn.³³ In de opnieuw geformuleerde richtlijn is het opstellen van een dergelijk programma niet langer verplicht, maar optioneel.³⁴

Ten tweede dienen in elke Wm-vergunning voorschriften te worden opgenomen met betrekking tot de inachtneming van de door de richtlijn vastgestelde emissiegrenswaarden uit Bijlage III t/m VII.³⁵ Deze emissiegrenswaarden zijn anders, al naar gelang het gaat om een bestaande, dan wel een nieuwe installatie. Ook is de hoogte van deze grenswaarden afhankelijk van het gebruikte brandstoftype en het vermogen van de installatie.

Verdere bepalingen van de Richtlijn stellen ondermeer minimum normen voor de regulering van calamiteiten,³⁶ uitbreiding van een installatie,³⁷ eventuele grensoverschrijdende gevolgen³⁸ en monitoring van de emissies³⁹.

2.1.4 Luchtkwaliteitsrichtlijn

Van cruciaal belang op het gebied van emissies is verder de zogenaamde Luchtkwaliteitsrichtlijn.⁴⁰ Deze richtlijn is een samenvoeging van vijf oudere richtlijnen op het gebied van luchtkwaliteit. Het gaat daarbij om de zogenaamde Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit, waarin de beginselen werden uitgestippeld van een

²³ Artikel 12 en 13 IPPC.

²⁴ Artikel 15, 16 en Bijlage V IPPC.

²⁵ Zie: artikel 17 en 18 IPPC.

²⁶ Richtlijn nr. 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties (*Pb* 2001, L309/1).

²⁷ Te weten Richtlijn nr. 88/609/EEG van de Raad van 24 november 1988 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties (*Pb* 1988, L 336/1).

²⁸ Artikel 4 lid 3 LCP.

²⁹ Artikel 3 LCP.

³⁰ Onder bestaande installaties worden die installaties verstaan waarvan de eerste bouwvergunning is verleend vóór 1 juli 1987. Zie artikel 2 sub 10 LCP. Wel dient het nominaal thermisch vermogen groter te zijn dan 50 MW. Zie: artikel 1 LCP.

³¹ Deze staan in artikel 3 en 4 lid 6 LCP.

³² Voor SO₂ staan deze in Bijlage I en voor NO_x in Bijlage II.

³³ Artikel 3 lid 1 van Richtlijn nr. 88/609/EEG van de Raad van 24 november 1988 (*Pb* 1988, L 336/1).

³⁴ Artikel 4 lid 6 LCP.

³⁵ Bijlage III, IV en V bevatten de grenswaarden voor zwaveldioxide, Bijlage VI die voor stikstofoxiden, en Bijlage VII die voor stof.

³⁶ Artikel 7 LCP.

³⁷ Artikel 10 LCP.

³⁸ Artikel 11 LCP.

³⁹ Artikel 12 t/m 15 en Bijlage VIII LCP.

⁴⁰ Richtlijn nr. 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (*Pb* 2008, L152/1).

gemeenschappelijk beleid op het terrein van de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit.⁴¹ In deze richtlijn waren geen concrete grenswaarden of streefwaarden opgenomen, maar wel een lijst met verontreinigende stoffen waarmee rekening moest worden gehouden in de beoordeling van de luchtkwaliteit.⁴² Deze grenswaarden zijn vervolgens opgenomen in vier latere Dochterrichtlijnen. Elk hiervan zag op andere vervuilende stoffen. Drie van deze richtlijnen zijn geïncorporeerd in de nieuwe richtlijn,⁴³ terwijl de laatste Dochterrichtlijn los is blijven bestaan.⁴⁴ Daarnaast is ook een beschikking uit 1997 ingevoegd in de nieuwe richtlijn.⁴⁵ De samenvoeging van deze wetgeving heeft niet geleid tot een verandering in de bestaande luchtkwaliteitseisen. Wel zijn er normen toegevoegd voor fijner fijn stof, PM_{2,5}. De oude richtlijnen bevatten alleen normen voor grover fijn stof, PM₁₀.

Het hoofddoel van de richtlijn is luchtverontreiniging te verminderen en de bewaking en beoordeling van de luchtkwaliteit te verbeteren.⁴⁶ De lidstaten moeten hiertoe voor hun hele grondgebied zones en agglomeraties aanwijzen waarbinnen de luchtkwaliteitsbeoordeling en –beheer plaatsvindt.⁴⁷ De richtlijn stelt vervolgens gedetailleerde eisen aan het meten van de luchtkwaliteit. Het gaat hierbij zowel om eisen aan de meetmethode, als eisen aan de hoeveelheid meetpunten en de situering daarvan. Tevens worden kwaliteitseisen gesteld aan de verkregen gegevens.⁴⁸ Kort samengevat zijn de eisen die aan de metingen worden gesteld, strenger, naarmate de (lokale) vervuiling hoger is.

Teneinde luchtverontreiniging te verminderen stelt de richtlijn grenzen aan de toegestane concentraties van acht vervuilende stoffen in de lucht.⁴⁹ Hierbij wordt gebruik gemaakt van verschillende soorten waarden. De richtlijn spreekt van grenswaarden, streefwaarden, kritieke niveaus en alarmdrempels.⁵⁰ Overschrijding, dan wel dreigende overschrijding, van deze verschillende waarden leidt tot een plicht tot het nemen van bepaalde specifieke maatregelen. Hieronder worden, aan de hand van het type waarde, deze maatregelen besproken.

Centraal in de richtlijn staan de ‘grenswaarden voor de bescherming van de menselijke gezondheid’ die worden opgesomd in Bijlage XI.⁵¹ Dit zijn dus de maximaal toegestane concentraties van de desbetreffende stoffen in de lidstaat.⁵² Per stof worden meerdere grenswaarden gegeven. De hoogte daarvan is afhankelijk van de middelingstijd van de metingen.⁵³ Voorts is voor elke stof bij deze grenswaarden een overschrijdingsmarge bepaald, variërend van 0 tot 50%. Ook is voor elke stof een tijdslimiet bepaald waarop aan de grenswaarden voldaan dient te zijn.

⁴¹ Richtlijn nr. 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (*Pb* 1996, L296/55).

⁴² Deze lijst staat in Bijlage I van de kaderrichtlijn Luchtkwaliteit. Zie over de grenswaarden ook: Jans & Vedder 2008, Hoofdstuk 8, §11.1, p. 374.

⁴³ Te weten Richtlijn nr. 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (*Pb* 1999, L163/41); Richtlijn nr. 2000/69/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2000 betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht (*Pb* 2000, L313/12); en Richtlijn nr. 2002/3/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2002 betreffende ozon in de lucht, (*Pb* 2002, L67/14).

⁴⁴ Dit is Richtlijn nr. 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht, (*Pb* 2005, L23/3).

⁴⁵ Dit is Beschikking nr. 97/101/EG: Beschikking van de Raad van 27 januari 1997 tot invoering van een regeling voor de onderlinge uitwisseling van informatie over en gegevens van meetnetten en meetstations voor luchtverontreiniging in de Lidstaten, (*Pb* 1997, L35/14).

⁴⁶ Overweging 1 van de richtlijn.

⁴⁷ Artikel 4 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

⁴⁸ Hieraan is niet alleen heel Hoofdstuk II gewijd -d.w.z. de artikelen 5 t/m/ 11- maar ook Bijlage I t/m X.

⁴⁹ Deze stoffen zijn zwaveldioxide, stikstofoxiden, lood, benzeen, koolstofmonoxide, ozon en twee typen zwevende deeltjes, te weten PM₁₀ en PM_{2,5}. Zoals in de inleiding is gezegd, concentreert deze scriptie zich op uitstoot van NO_x en PM.

⁵⁰ Voor ozon geldt daarnaast een informatiedrempel. Als deze wordt overschreden dient het publiek daarvan op de hoogte gesteld te worden. Zie: artikel 19 en Bijlage XII.

⁵¹ Voor ozon geldt een afwijkend regime, dat in deze scriptie niet aan bod zal komen. Ook fijn stof is enigszins afwijkend gereguleerd ten opzichte van de overige stoffen. De vereiste grenswaarde voor PM₁₀ staat wel in Bijlage XI, maar die voor PM_{2,5} staat in Bijlage XIV.E.

⁵² Hier dient te worden vermeld dat deze waarden in beginsel gelden voor het hele grondgebied van de lidstaat, maar dat bedrijfsterreinen waarop arbeidswetgeving van toepassing is, locaties waartoe leden van het publiek gewoonlijk geen toegang hebben en de rijbaan van wegen, van beoordeling van de luchtkwaliteit zijn uitgesloten. Zie hierover ook: Hoofdstuk 3.1.

⁵³ Het gaat om de toegestane concentraties per uur, per 8 uur, per dag en/of per kalenderjaar. Dit zal duidelijker naar voren komen in Hoofdstuk 3.1 en Hoofdstuk 4.2.

Het doel van de richtlijn is uiteraard dat de concentraties onder deze gestelde grenswaarden blijven, dan wel worden gebracht. Als binnen de zones en agglomeraties in de lidstaat de uitstoot van de desbetreffende stof al onder de gestelde grenswaarde ligt, dan dient dit zo te blijven.⁵⁴ Indien echter de grenswaarde, verhoogd met de overschrijdingsmarge, overschreden wordt, dan dient een luchtkwaliteitsplan te worden opgesteld om deze waarden zo snel mogelijk te bereiken.⁵⁵ Een dergelijk plan dient ook te worden opgesteld door lidstaten die uitstel aanvragen voor het halen van de grenswaarden. Dit uitstel is alleen mogelijk met toestemming van de Europese Commissie en is aan strenge voorwaarden gebonden.⁵⁶ De inhoudelijke eisen aan het luchtkwaliteitsplan zijn ondermeer dat het informatie moet bevatten omtrent de locatie waar de overschrijding plaatsvindt, alsmede welke maatregelen zijn genomen om de grenswaarde te bereiken. Tevens dienen in het plan ramingen omtrent de emissies te zijn opgenomen en informatie over de lange termijn planning en verwachtingen.⁵⁷

Een tweede waarde die de richtlijn hanteert, is de streefwaarde, die onder andere is opgelegd voor PM_{2,5}.⁵⁸ Een streefwaarde is minder 'hard' dan een grenswaarde. Een grenswaarde schept namelijk een resultaatsverplichting, terwijl een streefwaarde duidt op een inspanningsverplichting voor de lidstaat. Een enkele overschrijding van een grenswaarde levert derhalve in beginsel een schending van de verdragsplicht op, waarvoor de lidstaat sancties opgelegd zou kunnen krijgen.⁵⁹ Een streefwaarde is minder goed afdwingbaar. De lidstaat heeft aan zijn verplichting voldaan als 'alle nodige maatregelen die geen buitensporige kosten met zich brengen' zijn genomen.⁶⁰ Wel dient bij overschrijding van de streefwaarde, verhoogd met de toepasselijke overschrijdingsmarge, een luchtkwaliteitsplan te worden opgesteld, net als bij overschrijding van een grenswaarde.⁶¹

Het derde gebruikte type waarde is het 'kritiek niveau voor de bescherming van de vegetatie'. Deze waarde is ondermeer vastgesteld voor stikstofoxiden.⁶² Het kritiek niveau ligt lager dan de gestelde grenswaarde voor dezelfde stof. Kort samengevat heeft dit te maken met het feit dat het kritiek niveau dient te worden gemeten op afstand van bebouwde gebieden, terwijl de grenswaarden juist in die gebieden moeten worden gemeten.⁶³ De richtlijn vereist geen specifieke maatregelen als het kritiek niveau wordt overschreden. Eventuele consequenties van een dergelijke overschrijding zijn dan ook niet duidelijk af te leiden uit de richtlijn.

Tot slot hanteert de richtlijn voor stikstofoxiden nog een zogenaamde alarmdrempel.⁶⁴ Deze alarmdrempel is aanzienlijk hoger dan de grenswaarde en ziet dan ook meer op noodsituaties. Als een alarmdrempel dreigt te worden overschreden, is een lidstaat verplicht om een kortetermijnactieplan op te stellen. Voor dreigende overschrijdingen van de grenswaarden is een dergelijk plan ook toegestaan, maar niet verplicht.⁶⁵

Naast de hierboven genoemde regels omtrent de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit, bevat de richtlijn ondermeer bepalingen over het uitwisselen van gegevens en over publieke participatie. De belangrijkste vernieuwingen ten opzichte van de oudere, losse richtlijnen zijn de mogelijkheid tot

⁵⁴ Artikel 12 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

⁵⁵ Artikel 23 Luchtkwaliteitsrichtlijn. Deze plicht is nader uitgewerkt in de *Janecek* zaak (HvJ zaak C-237/07) waarop in Hoofdstuk 4.2 nog wordt teruggekomen

⁵⁶ Zie hiervoor: artikel 22 Luchtkwaliteitsrichtlijn. Nederland heeft op grond van dit artikel uitstel gekregen voor het halen van de normen voor zowel stikstofdioxide als voor PM_{2,5}. Het opgestelde plan is getiteld 'het Nationaal Samenwerkingsplan Luchtkwaliteit' (NSL) en een korte beschrijving van dit plan is te vinden in het tweede deel van dit hoofdstuk.

⁵⁷ Een volledig overzicht van de gegevens die het plan dient te bevatten is te vinden in Bijlage XV Luchtkwaliteitsrichtlijn.

⁵⁸ Ook voor ozon geldt een streefwaarde, die is opgenomen in Bijlage VII. Voor PM_{2,5} gelden, naast een streefwaarde, ook een grenswaarde en een zogenaamde blootstellingsconcentratieverplichting. Zie hierover: Bijlage XIV Luchtkwaliteitsrichtlijn.

⁵⁹ De Europese Commissie kan dan namelijk op grond van artikel 258 VWEU een verdragsschendingsprocedure starten. Tevens kan een dergelijke schending ertoe leiden dat burgers zich rechtstreeks op de richtlijn kunnen beroepen, zo heeft het HvJ bepaald in de *Janecek* zaak (HvJ zaak C-237/07), waarop in Hoofdstuk 4.2 uitgebreider wordt ingegaan.

⁶⁰ Artikel 15 lid 1 en artikel 16 lid 1 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

⁶¹ Artikel 23 lid 1 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

⁶² Deze staat in Bijlage XIII Luchtkwaliteitsrichtlijn. Ook voor zwaveldioxide is een kritiek niveau bepaald, deze is te vinden in dezelfde bijlage.

⁶³ Deze situering van de meetpunten is geregeld in Bijlage III.B van de richtlijn.

⁶⁴ Ook voor zwaveldioxiden en ozon is een alarmdrempel vastgesteld. Deze drempels staan alle drie in Bijlage XII Luchtkwaliteitsrichtlijn.

⁶⁵ Artikel 24 lid 1 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

af trek van bijdragen van natuurlijke bronnen⁶⁶ en de mogelijkheid om rekening te houden met overschrijdingen die worden veroorzaakt door het strooien van zand en zout op de wegen in de winter.⁶⁷

2.1.5 NEC Richtlijn

Een andere vorm van regulering die grenzen stelt aan luchtvervuiling, is te vinden in de NEC Richtlijn.⁶⁸ Deze richtlijn dient ter implementatie van het Gothenburg Protocol bij het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand van de Europese economische Commissie van de Verenigde Naties (UNECE).⁶⁹

De NEC Richtlijn heeft tot doel 'de emissies van verzurende en eutrofiërende vervuilende stoffen en precursoren van ozon te beperken' om de menselijke gezondheid en het milieu in de EU te beschermen.⁷⁰ Het niveau van deze stoffen dient derhalve te worden gereduceerd tot de door de Wereldgezondheidsorganisatie vastgestelde richtwaarden. Ten tijde van de aanneming van de richtlijn was het halen van dit niveau echter technisch niet haalbaar.⁷¹ Om deze reden is er in de richtlijn een tweedeling aangebracht in tussentijdse milieudoelstellingen, die in 2010 bereikt dienen te zijn, en langetermijndoelstellingen, die bij voorkeur vóór 2020 moeten worden bereikt.⁷²

Als tussentijdse doelstelling moet in 2010 bereikt zijn, dat verzuring van het milieu is verminderd met 50 % ten opzichte van 1990 en, bovendien, dat blootstelling aan ozon drastisch teruggedrongen moet zijn, waarbij zowel een doelstelling voor de menselijke gezondheid, als een doelstelling voor vegetatie is geformuleerd.⁷³

Deze beoogde vermindering van verontreiniging wordt bewerkstelligd door het opleggen van nationale emissieplafonds voor vier stoffen, waaronder NO_x.⁷⁴ Om deze plafonds te bereiken dienen de lidstaten een nationaal programma op te stellen voor de geleidelijke reductie van de nationale emissies.⁷⁵ Deze programma's moesten op 1 oktober 2002 ingediend worden, en konden in 2006 worden herzien, wat in het geval van Nederland ook gebeurd is.⁷⁶ Verder dienen de lidstaten emissie-inventarissen en -prognoses op te stellen en jaarlijks bij te werken.⁷⁷ Deze maatregelen moeten ervoor zorgen dat de emissieplafonds, die opgenomen zijn in Bijlage I en II, worden gehaald.⁷⁸

De langetermijndoelstelling voor 2020 is ambitieuzer dan de tussentijdse doelen voor 2010. In 2020 wil men bereikt hebben dat 'de kritische niveaus en de kritische belasting niet worden overschreden en dat eenieder effectief wordt beschermd tegen de bekende gezondheidsrisico's van luchtverontreiniging'.⁷⁹ Zoals gezegd, zijn de richtwaarden die hierbij gehanteerd worden, die, die door de Wereldgezondheidsorganisatie zijn vastgesteld.⁸⁰

Om de langetermijndoelen te bereiken zal de NEC Richtlijn moeten worden herzien. Het raamwerk voor deze herziening wordt geschetst in de richtlijn zelf.⁸¹ Een Commissie voorstel tot herziening van de richtlijn was oorspronkelijk aangekondigd voor 2007, maar werd in juli 2008 tot nader order uitgesteld.⁸² Dit voorstel bevindt zich tot op heden nog steeds in de voorbereidingsfase.⁸³ Het is dan

⁶⁶ Artikel 20 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

⁶⁷ Artikel 21 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

⁶⁸ Richtlijn nr. 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen, (Pb 2001, L309/22).

⁶⁹ Het oorspronkelijke verdrag dateert van 1979 en het protocol van 1999. Beiden zijn door alle lidstaten van de EU ondertekend.

⁷⁰ Artikel 1 NEC.

⁷¹ Overweging 7 NEC.

⁷² Zie: artikel 1 en 5 NEC.

⁷³ Artikel 5 NEC.

⁷⁴ De stoffen die, naast stikstofoxiden, begrensd dienen te worden zijn zwaveldioxide, vluchtige organische stoffen en ammoniak. Zie: artikel 4 NEC.

⁷⁵ Artikel 6 NEC.

⁷⁶ Artikel 8 lid 2. De Nederlandse reductieprogramma's staan in de referentielijst onder 'VROM 2003' en 'VROM 2006'.

⁷⁷ Artikel 7 NEC. De verslaglegging hiervan is geregeld in artikel 8 NEC.

⁷⁸ In Bijlage I van de richtlijn is een lijst opgenomen met de emissieplafonds die per stof per land voor 2010 zijn gesteld, en in Bijlage II is een plafond voor de EU als geheel te vinden.

⁷⁹ Artikel 1 NEC.

⁸⁰ Overweging 1 en 7 en artikel 10 NEC.

⁸¹ Zie: artikel 9 en 10 NEC.

⁸² Zie: 'Kenniscentrum Europa decentraal 2008'.

ook niet duidelijk hoe hoog de plafonds voor 2020 zullen zijn, noch welke eventuele aanvullende maatregelen zullen worden genomen om de langetermijndoelstellingen te realiseren. Wel is duidelijk dat er strengere plafonds nodig zijn om de gestelde doelen te halen, en bovendien is bekend dat beoogd wordt om in de herziene richtlijn plafonds voor fijn stof (PM_{2,5}) op te nemen.⁸⁴

2.1.6 BREF LCP

Tot slot is op Europees niveau de BREF LCP van groot belang voor het bepalen van de emissiegrenswaarden die in de vergunningen worden opgenomen.⁸⁵ Dit document, en de totstandkoming ervan, behoeft een nadere uitleg.

Zogeheten BREFs vinden hun basis in de IPPC Richtlijn. Via de IPPC Richtlijn zijn bedrijven namelijk verplicht om in hun bedrijf de 'Best Beschikbare Technieken' (BBT) toe te passen.⁸⁶ Daarnaast hebben de lidstaten een plicht om de Commissie van ontwikkelingen op het terrein van deze BBT op de hoogte te houden.⁸⁷ De richtlijn schept vervolgens een plicht voor de Europese Commissie om de informatie-uitwisseling over de BBT te verzorgen.⁸⁸ De richtlijn geeft echter geen nadere informatie over hoe concreet of gedetailleerd deze informatie-uitwisseling moet zijn.⁸⁹

Om de Commissie bij de uitwisseling wetenschappelijk en technisch te ondersteunen is in 1997 het Europese IPPC Bureau (EIPPCB) opgericht.⁹⁰ Dit bureau organiseert tevens de met de BBT samenhangende controlevoorschriften en de ontwikkelingen op dat gebied.⁹¹ Het Bureau doet, op basis van de informatie die door de lidstaten is aangeleverd, voorstellen voor BBT Referentie Documenten. De voorbereidende werkzaamheden hiervoor worden uitgevoerd door technische werkgroepen, die zijn samengesteld uit experts van de lidstaten en van de betrokken sectoren. De supervisie op de werkzaamheden geschiedt door een politiek forum, het Information Exchange Forum (IEF). Dit forum bestaat uit afgevaardigden uit de lidstaten, uit de industrie en uit milieugroeperingen. Nadat dit forum gehoord is, stelt de Europese Commissie de definitieve BREF vast.⁹²

Er bestaan twee soorten BREFs: horizontale en verticale. Een verticale BREF beschrijft technieken die specifiek zijn voor een bepaalde branche, terwijl een horizontale BREF activiteiten en/of installaties beschrijft die de branche overschrijdend zijn.

De BREF LCP is voor de opwekking van elektriciteit uit fossiele brandstoffen en biomassa een verticale BREF. Dit betekent dat de BREF LCP van toepassing is op elektriciteitsproductiebedrijven, waaronder kolencentrales. Daarnaast is de BREF LCP een horizontale BREF voor energieopwekking in de algemene zin van het woord. Dit houdt in dat de BREF LCP van toepassing is op stookinstallaties in alle IPPC inrichtingen, tenzij het type stookinstallatie expliciet in een andere BREF wordt behandeld.⁹³

De opbouw van verticale BREFs geschiedt altijd op dezelfde wijze. Eerst wordt algemene informatie gegeven over de betrokken sector. Het volgende hoofdstuk bevat gegevens over de technieken en processen die binnen die sector gebruikt worden. Vervolgens worden actuele gegevens over de emissie- en verbruiksniveaus gegeven. Daarna volgt een beschrijving van emissiereducerende en andere technieken die relevant zijn voor het bepalen van BBT. In het hoofdstuk daarna worden deze BBT bepaald. Tot slot volgen nog concluderende opmerkingen en eventuele bijlagen.⁹⁴ De BREF LCP volgt ook deze opbouw.

Het bepalen van de BBT gebeurt deels op basis van de informatie over de technieken uit het hoofdstuk ervoor, maar daarnaast wordt rekening gehouden met de overige overwegingen die in

⁸³ Brief VROM 2010.

⁸⁴ Zie: 'Infomil, Dossier lucht: NEC' of 'Europese Commissie 2010'.

⁸⁵ Dit is het Referentiedocument BBT voor grote stookinstallaties van juli 2006. De afkorting is afgeleid van de Engelse benaming 'Reference Document on Best Available Techniques for Large Combustion Plants'.

⁸⁶ Artikel 9 lid 4 IPPC.

⁸⁷ Artikel 11 IPPC.

⁸⁸ Artikel 17 lid 2 IPPC.

⁸⁹ Jongma 2006, § 1, p. 346.

⁹⁰ COM (97) 733 definitief.

⁹¹ EIPPCB 2008.

⁹² Jongma 2002, § 3.5.2, p. 72. Indien over bepaalde punten geen overeenstemming is bereikt, dan wordt dit in de BREF vermeld.

⁹³ Zie: 'Infomil, BBT en BREFs: Grote stookinstallaties'.

⁹⁴ Zie voor meer details: EIPPCB 2005.

ogenschouw moeten worden genomen op grond van Bijlage IV van de IPPC Richtlijn. Hierdoor spelen ondermeer ook economische afwegingen een rol bij het bepalen van de BBT.⁹⁵ Bovendien kunnen de BBT variëren per sector en/of per bedrijfsgrootte. Ook kunnen voor bestaande installaties andere BBT gelden dan voor nieuwe installaties.⁹⁶

In de BREF LCP is dan ook niet één techniek opgenomen als dé BBT, maar er worden verschillende technieken beschreven.⁹⁷ Op die manier kunnen landen bij de vergunningverlening rekening houden met de lokale milieukwaliteit en de kosten die het bedrijfsleven moet maken om die technieken toe te passen.⁹⁸ Ook worden er in een BREF geen emissiegrenswaarden vastgesteld; er worden slechts verbruiks- en emissieniveaus bepaald die haalbaar zouden moeten zijn met gebruikmaking van de desbetreffende technieken. De uiteindelijk vastgestelde BREF wordt dan ook door de bevoegde instanties in de lidstaten gebruikt als basis voor het vaststellen van emissiegrenswaarden voor verontreinigende stoffen in de exploitatievergunningen voor industriële installaties.⁹⁹

Het dient echter niet te worden vergeten dat een BREF formeel slechts referentie gegevens bevat en geen juridisch bindende normen bevat.¹⁰⁰ De lidstaten zijn dan ook niet zondermeer gebonden aan de inhoud ervan.¹⁰¹ Desalniettemin wordt aan deze documenten een grote waarde toegedicht, die niet geheel onomstreden is.¹⁰² Voorts is het van belang om in het achterhoofd te houden dat ‘best beschikbare technieken’ een dynamisch begrip is. Aangezien technische vooruitgang een continu proces is, is het belangrijk om BREFs regelmatig te actualiseren. Voor de BREF LCP wordt de start van een herziening dit jaar verwacht.¹⁰³

Al met al, ontleent het bestaan van een BREF dus niet de verplichting van lidstaten en exploitanten om op nationaal, regionaal en/of lokaal niveau gebalanceerde besluiten te nemen omtrent specifieke installaties.¹⁰⁴ Weliswaar worden voor deze besluiten met behulp van BREFs randvoorwaarden gecreëerd waaraan moet worden voldaan, maar dit niveau is niet strikt en heeft een bepaalde bandbreedte, waarbinnen men enige beleidsvrijheid heeft. Het is namelijk van belang dat in de vergunningsvoorwaarden ruimte blijft om rekening te houden met de technische kenmerken van de installatie, de geografische ligging ervan en met de plaatselijke milieuomstandigheden.¹⁰⁵

2.1.7 Samenvattend

Het bovenstaande geeft uiteindelijk het volgende beeld wat betreft de Europese regulering van de kolencentrales die op dit moment in Nederland gebouwd worden.

De IPPC Richtlijn eist dat er een vergunning is voor het oprichten en de exploitatie van een kolencentrale.¹⁰⁶ Deze vergunning moet emissiegrenswaarden bevatten die gebaseerd zijn op de BBT.¹⁰⁷ Bovendien moeten er aanvullende voorwaarden in de vergunning worden gesteld, als dat nodig is om aan vastgestelde milieukwaliteitsnormen te voldoen.¹⁰⁸

De precieze emissiegrenswaarden die gelden voor grote stookinstallaties, zijn opgenomen in de LCP Richtlijn. Deze Richtlijn bepaalt dus de maximale emissies die uit een kolencentrale mogen komen. De hoogte hiervan wordt in deze richtlijn bepaald door het vermogen van de installatie en het gebruikte brandstoftype.¹⁰⁹

⁹⁵ Aanhef Bijlage IV: ‘...rekening houdend met de eventuele kosten en baten...’

⁹⁶ Jongma 2006, § 2.1, p. 347 & 348.

⁹⁷ Sterker nog, de IPPC Richtlijn verbiedt het voorschrijven van één bepaalde techniek. Zie: artikel 9 lid 4 IPPC.

⁹⁸ Compendium voor de Leefomgeving 2009.

⁹⁹ Zie: COM (97) 733 definitief, of EIPPCB 2008.

¹⁰⁰ COM (2003) 354 definitief, paragraaf 6, p. 18.

¹⁰¹ Jongma 2006, § 2.4, p. 350.

¹⁰² De discussie draait daarbij zowel om de juridische status van de BREFs als de totstandkoming ervan. Hierop wordt nader ingegaan in Hoofdstuk 4.3.

¹⁰³ Zo staat vermeld op ‘EIPPCB, Reference Documents’.

¹⁰⁴ EIPPCB 2005, p. 2.

¹⁰⁵ Deze plicht vloeit voort uit artikel 9 lid 4 IPPC.

¹⁰⁶ Artikel 4 IPPC.

¹⁰⁷ Artikel 9 IPPC.

¹⁰⁸ Artikel 10 IPPC.

¹⁰⁹ Deze staan voor de nieuwe kolencentrales in Bijlage V, VI en VII LCP.

Voorts verschaft de BREF LCP referentie gegevens over welke emissiegrenswaarden haalbaar zouden moeten zijn bij het gebruik van de daarin vastgestelde BBT. In deze pseudo-wetgeving is bij het bepalen van het emissieniveau, naast het onderscheid zoals genoemd bij de LCP Richtlijn, dus ook nog een koppeling gemaakt tussen het emissieniveau en de gebruikte techniek in een kolencentrale.

Deze emissies moeten bovendien passen binnen de grenzen die de Luchtkwaliteitsrichtlijn stelt aan de maximale concentraties van die stoffen in de lucht in een specifiek gebied. Als de ingebruikname van de kolencentrales op dit punt problemen oplevert, of als er in bepaalde regio's reeds (dreigende) overschrijdingen zijn, dan moeten de plannen voor de centrales worden opgenomen, en ingepast, in de nationale luchtkwaliteitsplannen die op basis van de Luchtkwaliteitsrichtlijn moeten worden opgesteld. Ook kan het ertoe leiden dat er aanvullende voorwaarden moeten komen in de vergunning om niet in strijd te komen met artikel 10 IPPC.

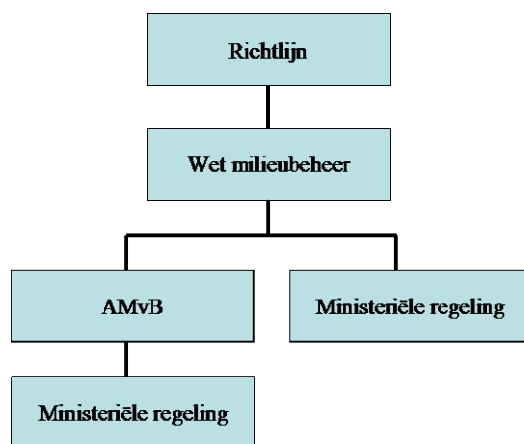
Tot slot moet Nederland, ook na de ingebruikname van de centrales, binnen de nationale emissieplafonds blijven die ons land opgelegd heeft gekregen middels de NEC Richtlijn.

2.2 Het nationaalrechtelijke kader

2.2.1 Implementatie in Nederland

Het eerste deel van dit hoofdstuk heeft duidelijk gemaakt welke Europese regels er van toepassing zijn op de emissies naar lucht die uit de kolencentrale zullen komen. Het moge duidelijk zijn dat deze Europese regels voorrang hebben op het Nederlandse recht.¹¹⁰ Desalniettemin kan de Nederlandse regelgeving om twee redenen niet onvermeld blijven. Ten eerste is er door de toepasselijkheid van Europese regels een gecompliceerd stelsel ontstaan waarbij gewerkt wordt met meerdere 'lagen' van regelgeving. In de praktijk blijkt dat veelal de Nederlandse documenten worden gebruikt bij de concrete invulling van de vergunningsvoorwaarden. Ten tweede bevatten nu juist de Nederlandse regels de situaties die kenmerkend zijn voor ons land. Deze regels zijn dus als het ware 'locatiespecifieker' dan de Europese wetgeving.¹¹¹ Derhalve is het van belang om ook hier een korte blik op te werpen. In dit deel van het hoofdstuk wordt dan ook per relevante richtlijn bekeken wat de voornaamste implementatiemaatregelen zijn. Het hieronder geschetste overzicht pretendeert echter niet volledig te zijn.

In het algemeen kan over de implementatie worden gezegd dat de voornaamste verplichtingen uit de richtlijnen zijn opgenomen in de Wet milieubeheer (Wm). De implementatie van de Europese regels heeft geleid tot herhaaldelijke wijzigingen van deze wet. Op basis van de Wm is vervolgens een veelvoud aan algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen vastgesteld die nadere regels stellen ter implementatie van de diverse richtlijnen. Schematisch ontstaan hierdoor grofweg vier lagen regelgeving waarmee rekening dient te worden gehouden in de vergunningsafgifte voor een kolencentrale.



Figuur 1 Overzicht wetgevinglagen

¹¹⁰ Zo is bepaald door het Europese Hof van Justitie in de zaak *Costa/ENEL* (HvJ zaak 6/64) welke uitspraak thans verankerd is in Verklaring 17 van de slotakte bij het Verdrag van Lissabon.

¹¹¹ Dit neemt niet weg dat in geval van conflict tussen de twee, de Nederlandse regels zullen moeten wijken voor de Europese. Zie ondermeer artikel 94 Grondwet.

2.2.2 IPPC & LCP Richtlijn: Wet milieubeheer en Bees A

De verplichtingen uit de IPPC Richtlijn zijn hoofdzakelijk opgenomen in Hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer.¹¹² Hierbij dient echter te worden vermeld dat de vergunningsplicht zoals opgenomen in dat hoofdstuk, in Nederland de uitzondering op de regel vormt. Er is namelijk een tegengestelde tendens waarneembaar tussen het Europese en het Nederlandse niveau. Op Europees niveau wordt groot belang gehecht aan regulering via vergunningen, vanwege de rechtszekerheid die dit middel biedt. In Nederland daarentegen geeft men de voorkeur aan regulering door middel van algemene regels, in de vorm van AMvB's, omdat deze methode goedkoper en eenvoudiger zou zijn.¹¹³ Sinds 2008 geldt dan ook in Nederland, in het kader van het project 'Modernisering van VROM-regelgeving', de hoofdregel dat voor inrichtingen algemene regels gelden en dat ze slechts bij uitzondering vergunningsplichtig zijn.¹¹⁴ Deze regulering via AMvB's is mogelijk op grond van artikel 8.40 Wm. Echter, bedrijven die onder de IPPC richtlijn vallen, blijven eenvoudigweg vergunningsplichtig.¹¹⁵ Deze vergunningsplicht geldt dus onverkort voor de kolencentrales.¹¹⁶ Wel is het mogelijk dat naast de vergunning nog een of meer AMvB's van toepassing zijn op IPPC-installaties. Een voorbeeld van een dergelijke AMvB is het 'Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A' (Bees A). Deze AMvB stelt emissie-eisen aan grote stookinstallaties en vormt de implementatie van de LCP Richtlijn.¹¹⁷

2.2.3 De Luchtkwaliteitsrichtlijn: Het NSL

Hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer, in het bijzonder titel 5.2 Wm, is gewijd aan milieukwaliteitseisen en vormt, samen met Bijlage 2 Wm, het leeuwendeel van de implementatie van de Luchtkwaliteitsrichtlijn.¹¹⁸

Ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de Luchtkwaliteitsrichtlijn, is echter een ander document van bijna groter belang. Zoals eerder vermeld is, had Nederland namelijk problemen om tijdig aan de normen voor stikstofdioxide (NO₂) en fijn stof (PM₁₀) te voldoen. Ons land heeft dan ook een beroep gedaan op artikel 22 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, op grond waarvan uitstel kan worden verkregen voor het halen van deze normen. De belangrijkste voorwaarde voor het krijgen van dergelijk uitstel is dat aan de planverplichting van artikel 23 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn moet worden voldaan.¹¹⁹ Nederland heeft dus een luchtkwaliteitsplan opgesteld, dat getiteld is 'het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit' (NSL).¹²⁰ Dit plan is vervolgens ter beoordeling ingediend bij de Europese Commissie. Deze heeft het op 7 april 2009 goedgekeurd en daarmee de gewenste derogatie verleend.¹²¹ Als gevolg hoeft Nederland pas in juni 2011 aan de grenswaarde voor fijn stof te voldoen en in januari 2015 aan de grenswaarde voor stikstofdioxide.¹²² Het NSL is op 1 augustus 2009 in werking getreden en heeft een looptijd van vijf jaar.

Het NSL is, zoals de naam al zegt, een samenwerkingsprogramma van de rijksoverheid en de decentrale overheden in de gebieden waar de normen worden overschreden. Voor deze gebieden zijn Regionale Samenwerkingsprogramma's Luchtkwaliteit (RSL's) opgesteld die samen met het nationale plan de basis vormen voor het NSL.¹²³ Het NSL bevat alle maatregelen die het Rijk, provincies en

¹¹² Daarnaast zijn ook de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit (Ivb) aangepast. Zie over de implementatie van de IPPC Richtlijn uitgebreider: Oosterhuis, Peeters & Uylenburg 2007.

¹¹³ Dit argument kan echter betwist worden. Zie hierover bijvoorbeeld: Giljam 2009.

¹¹⁴ Zie artikel 1.2 Activiteitenbesluit voor de drie typen inrichtingen die ons land sindsdien kent.

¹¹⁵ Artikel 8.1 Wm. Zie hierover uitgebreider: Van 't Lam & Uylenburg 2008.

¹¹⁶ In totaal vallen in Nederland circa 2500 bedrijven onder de IPPC Richtlijn. Zie: Brief Cramer 2009, p. 1.

¹¹⁷ 'MVO: LCP'.

¹¹⁸ De uitvoeringsregels behorend bij de wet zijn vastgelegd in AMvB's en ministeriële regelingen die gelijktijdig met de 'Wet luchtkwaliteit' (dit is titel 5.2 Wm) in werking zijn getreden. Zie voor een volledig overzicht hiervan: 'Infomil, Dossier Luchtkwaliteit: Wettelijk kader'. Voor wat betreft de luchtkwaliteitseisen is de mogelijkheid tot het vaststellen van AMvB's opgenomen in artikel 5.3 Wm, en voor ministeriële regelingen in artikel 5.4 Wm.

¹¹⁹ De voorwaarden voor uitstel voor NO₂ staan in artikel 22 lid 1 en die voor PM₁₀ in artikel 22 lid 2 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

¹²⁰ De eisen die worden gesteld aan het plan staan, naast de algemene eisen ex artikel 22 en 23, in Bijlage XV Luchtkwaliteitsrichtlijn.

¹²¹ C(2009) 2560 definitief. Zie ook: NSL, p. 15.

¹²² Voor de agglomeratie Heerlen-Kerkrade moet in 2013 al aan de grenswaarde voor stikstofdioxide worden voldaan. Zie: 'VROM, Dossier Luchtkwaliteit: NSL'.

¹²³ 'VROM, Dossier Luchtkwaliteit: NSL'.

gemeenten vanaf 1 januari 2005 hebben genomen of zullen gaan nemen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Dit moet ervoor zorgen dat alsnog wordt voldaan aan de grenswaarden.¹²⁴ Het NSL bevat niet alleen alle maatregelen die de luchtkwaliteit verbeteren, maar ook alle ruimtelijke ontwikkelingen die de luchtkwaliteit verslechteren.¹²⁵ Het is dus een soort balans, waarbij de positieve effecten (maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren) de negatieve effecten (ruimtelijke projecten die de luchtkwaliteit verslechteren) overtreffen.¹²⁶ Desgewenst zijn, onder voorwaarden, tussentijdse wijzigingen van het programma mogelijk.¹²⁷

Het NSL dient twee hoofddoelen, te weten enerzijds het verbeteren van de luchtkwaliteit, en anderzijds het creëren van ruimte voor het uitvoeren van ruimtelijke projecten.¹²⁸ De uitgangssituatie in het NSL is de luchtkwaliteit in 2008. Van hieruit is gekeken hoe de luchtkwaliteit zich zou ontwikkelen zonder extra maatregelen en zonder de geplande ruimtelijke projecten.¹²⁹ Vervolgens zijn de effecten van de verwachte ruimtelijke projecten en besluiten die ‘in betekenende mate’ (IBM) bijdragen aan de concentraties luchtverontreiniging erin verwerkt. Ook de effecten van de nationale en lokale maatregelen die de luchtkwaliteit verbeteren, zijn doorberekend. Het eindresultaat is een optelsom van de effecten op de luchtkwaliteit van de autonome ontwikkeling, de ruimtelijke projecten en de maatregelen.¹³⁰

Twee begrippen die een rol spelen binnen het NSL, dienen nader te worden toegelicht. Beide begrippen hangen samen met het gebruik van bevoegdheden door bestuursorganen. Blijkens artikel 5.16 Wm, is het gebruik van bepaalde bevoegdheden namelijk aan voorwaarden gebonden, indien de uitoefening ervan (negatieve) gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit.¹³¹ Artikel 16 lid 1 Wm onderscheidt vier situaties waarbij een dergelijke bevoegdheid mag worden uitgeoefend: ten eerste, als de toepassing ervan niet leidt tot overschrijding van de grenswaarden; ten tweede, als er per saldo sprake is van een verbetering van de luchtkwaliteit; ten derde, als het project niet in betekenende mate bijdraagt aan een verslechtering van de luchtkwaliteit; en tot slot, als het project is verdisconteerd in het NSL.¹³²

Het eerste begrip dat hier moet worden toegelicht, is het begrip ‘niet in betekenende mate’ (NIBM).¹³³ Op grond van artikel 5.16 lid 1, sub c, Wm, mogen projecten doorgaan als de uitvoering ervan ‘niet in betekenende mate’ bijdraagt aan de concentratie van een stof waarvoor de richtlijnen een grenswaarde bevatten. Een bijdrage aan de concentratie wordt als wél ‘in betekenende mate’ (IBM) beschouwd als zij groter is dan 3% van de jaargemiddelde grenswaarde voor die stof. Als de bijdrage onder deze 3% blijft, is een nadere toetsing of onderbouwing wat betreft de luchtkwaliteit niet nodig. Projecten die wel meer dan 3% bijdragen –de zogenaamde IBM-projecten- worden zoveel mogelijk opgenomen in de gebiedsgerichte programma’s van het NSL. Deze projecten worden vervolgens niet meer beoordeeld op de afzonderlijke effecten op de luchtkwaliteit, maar getoetst aan het NSL.

De grens van 3% is dus gekoppeld aan de werking van het NSL.¹³⁴ Ten eerste, zelfs als NIBM-projecten niet afzonderlijk worden gecompenseerd voor hun effect op de luchtkwaliteit, dan worden de grenswaarden alsnog gehaald, doordat de effecten van deze projecten op programmaniveau worden gecompenseerd.¹³⁵ Ten tweede zijn de grotere IBM-projecten veelal opgenomen in het NSL, waardoor hun effect op de concentraties reeds meeberekend is. Als gevolg hiervan hoeven beide typen projecten niet meer afzonderlijk te worden getoetst wat betreft hun effect op de luchtkwaliteit.¹³⁶

¹²⁴ Compendium voor de Leefomgeving 2009.

¹²⁵ Deze ruimtelijke ontwikkelingen bestaan uit ruimtelijke, verkeers- en infrastructurele besluiten en vergunningen voor industriële installaties.

¹²⁶ ‘VROM, Dossier Luchtkwaliteit: NSL’.

¹²⁷ ‘Infomil, Dossier Luchtkwaliteit: Nationaal wettelijk kader’.

¹²⁸ Vóór de inwerkingtreding van het NSL, was dit laatste in Nederland problematisch door de strikte koppeling die was aangebracht tussen de luchtkwaliteit en ruimtelijke ordening. Deze strikte koppeling is inmiddels losgelaten.

¹²⁹ Dit noemt men de autonome ontwikkeling.

¹³⁰ NSL, Hoofdstuk 8, p. 137.

¹³¹ De bevoegdheden die aan voorwaarden gebonden zijn, worden limitatief opgesomd in artikel 5.16 lid 2 Wm. Hieronder valt ook het verlenen van een milieuvergunning.

¹³² Zie hierover uitgebreider: Van der Feltz 2009, p. 124-129.

¹³³ Dit begrip is nader uitgewerkt in het Besluit NIBM en de Regeling NIBM, die zijn gebaseerd op artikel 5.16 lid 4 Wm.

¹³⁴ Vóór de inwerkingtreding van het NSL was het begrip IBM gedefinieerd als 1% van de grenswaarde.

¹³⁵ NSL, § 3.3.2, p. 38.

¹³⁶ Deze insteek sluit aan bij de Nederlandse trend om te reguleren via algemene regels.

Dit brengt mij op het tweede punt dat dient te worden toegelicht: de mogelijkheid tot saldering, zoals vervat in artikel 5.16 lid 1, sub b, Wm.¹³⁷ Deze mogelijkheid is bedoeld voor een derde categorie projecten: Er zijn namelijk ook IBM-projecten die niet in het NSL zijn opgenomen.¹³⁸ Deze kunnen alleen doorgang vinden als in het specifieke gebied nog steeds de grenswaarden kunnen worden gerealiseerd. Met behulp van projectsaldering is dit mogelijk, terwijl zonder projectsaldering dergelijke plannen niet uitgevoerd zouden kunnen worden.¹³⁹ Met behulp van saldering kunnen de negatieve gevolgen van het project namelijk, onder voorwaarden, gecompenseerd worden door extra maatregelen of door positieve effecten die het project zelf elders in die regio kan hebben. Projectsaldering is dus pas aan de orde, als een project een toename van de jaargemiddelde concentratie tot gevolg heeft die de NIBM-grens te boven gaat en tevens niet in het NSL is opgenomen.¹⁴⁰ Voor andere projecten is projectsaldering niet nodig omdat de nadelige effecten daarvan binnen het NSL met maatregelen worden gecompenseerd.¹⁴¹ Projectsaldering is dus iets anders dan compensatie van vervuiling binnen het NSL. Met behulp van projectsaldering kunnen namelijk IBM-projecten die niet zijn opgenomen in het NSL en die leiden tot overschrijding van de grenswaarden toch uitgevoerd worden.

2.2.4 NEC Richtlijn: NO_x-emissiehandel

Ook ter implementatie van de NEC Richtlijn zijn diverse maatregelen getroffen.¹⁴² Daarnaast is voor deze richtlijn aan de programmaverplichting (ex artikel 6 NEC) voldaan via twee uitvoeringsnotities.¹⁴³ Het belangrijkste gevolg van de NEC Richtlijn is voor ons land echter van andere aard dan ‘eenvoudigweg’ juridische implementatie. Om tijdig aan het plafond voor NO_x te kunnen voldoen, heeft ons land maatregelen genomen die geen van de andere lidstaten heeft genomen. Op 1 juni 2005 is in Nederland namelijk een systeem van verhandelbare NO_x-emissierechten ingevoerd voor grote industrie.¹⁴⁴ Deelname aan dit systeem is verplicht voor de kolencentrales die op dit moment gebouwd worden. Dit emissiehandelssysteem is uniek in Europa. Op Europees niveau bestaat wel een dergelijk systeem voor de handel in CO₂-emissies, maar niet voor handel in NO_x-emissies. Dit laatste systeem is dan ook zuiver nationaal beleid. De opzet van het systeem in Nederland voor NO_x is bovendien op fundamentele punten anders dan het systeem zoals dat opgezet is voor de handel in CO₂.¹⁴⁵ Ook is de achtergrond van beide systemen anders. De Europese CO₂-emissiehandel vloeit voort uit het Kyoto-protocol.¹⁴⁶ Het Nederlandse NO_x-emissiehandelssysteem is een middel dat is ingezet door de overheid om de door de NEC Richtlijn gestelde emissieplafonds te halen.¹⁴⁷ Het bleek namelijk niet mogelijk om deze plafonds op een kosteneffectieve manier te halen door middel van ‘klassieke’ regelgeving in de vorm van emissie-eisen in de milieuvergunning.¹⁴⁸

Emissiehandel is een relatief nieuw instrument binnen het milieubeleid. Het is namelijk een vorm van marktgericht milieubeleid. In een dergelijk stelsel wordt marktwerking gebruikt om emissies tegen een zo laag mogelijke prijs te verminderen. Elk systeem van verhandelbare emissierechten draait om twee elementen, te weten emissies en emissierechten, die met elkaar in evenwicht moeten worden gebracht.

¹³⁷ De regels omtrent saldering zijn nader uitgewerkt in de ‘Regeling projectsaldering luchtkwaliteit 2007’, die is gebaseerd op artikel 5.16 lid 5 Wm.

¹³⁸ Het gaat dan om precies te zijn om ruimtelijke plannen die, ten eerste, ‘in betekenende mate’ bijdragen aan de luchtverontreiniging, ten tweede, zorgen voor overschrijding van de grenswaarden voor fijn stof of stikstofdioxide en die, ten derde, niet in NSL zijn opgenomen.

¹³⁹ ‘Infomil, Dossier Luchtkwaliteit: Projectsaldering’.

¹⁴⁰ Een aanzienlijk aandeel van de projecten die naar verwachting de NIBM-grens te boven gaan, zijn, zoals gezegd, juist wel opgenomen in de gebiedsgerichte uitwerkingen van het NSL. Deze staan in het Hoofdstuk 6 en Bijlage 8 van het NSL.

¹⁴¹ NSL, § 3.3.4, p. 40.

¹⁴² Deze staan overzichtelijk opgesomd in een uitspraak van de Raad van State. Zie ‘ABRvS 29 april 2009, nr. 200800181/1/M1’, r.o. 2.11.

¹⁴³ Zie: VROM 2003 en VROM 2006.

¹⁴⁴ De handel in emissierechten is geregeld in Hoofdstuk 16 Wm.

¹⁴⁵ Zie hierover o.a. Van Tol & Oldenziel 2006, p. 210 t/m 212, en Woerdman 2005, p. 367.

¹⁴⁶ Het Kyoto-protocol hoort bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering. Het Protocol is gesloten op 11 december 1997. Ter implementatie hiervan is vervolgens Richtlijn nr. 2003/87/EG (*Pb* 2003, L 275/32) aangenomen. Het CO₂-emissiehandelssysteem implementeert op haar beurt weer deze richtlijn.

¹⁴⁷ ‘VROM, Dossier Emissiehandel’.

¹⁴⁸ Op het begrip ‘kosteneffectiviteit’ wordt uitgebreider ingegaan in Hoofdstuk 4.3. Ook de kosteneffectiviteit van het NO_x-emissiehandelssysteem komt hierbij aan bod.

Een emissierecht is een overdraagbaar recht om een emissie van een bepaalde stof te veroorzaken.¹⁴⁹ Één NO_x-emissierecht staat voor het recht om, gedurende een bepaalde periode, een kilogram NO_x in de lucht te veroorzaken.¹⁵⁰ De kern van elk emissiehandelssysteem is dat het totaal aan emissierechten binnen een bepaald gebied wordt afgebakend, waardoor schaarste ontstaat.¹⁵¹

Emissiehandel kan in principe op twee manieren worden vormgegeven: als permit handel of als credit handel.¹⁵² Een voorbeeld van het eerste is het Europese CO₂-emissiehandelssysteem. Dit systeem kent een absoluut emissieplafond. Hierbij is een gelimiteerd aantal emissierechten vooraf onder de deelnemende bedrijven verdeeld.¹⁵³ Deze kunnen zij vervolgens onderling verhandelen.

Het Nederlandse NO_x-emissiehandelssysteem, daarentegen, valt in de categorie credit handel en wordt gekenmerkt door een relatief emissieplafond. Hierbij bouwen bedrijven gedurende een tijdsvak aan de hand van een prestatienorm -de performance standard rate (PSR)- zelf emissierechten op, naar rato van hun energieverbruik of productie.¹⁵⁴ Individuele bedrijven hebben onder dit systeem dus geen vaststaand plafond, zoals bij een permit handelssysteem.¹⁵⁵ De prestatienorm die wordt gehanteerd is voor alle bedrijven dezelfde, en wordt voor stookinstallaties uitgedrukt in grammen NO_x-emissie per gigajoule gebruikte energie.¹⁵⁶ De emissieruimte van een bedrijf wordt berekend door de prestatienorm te vermenigvuldigen met het productievolume.¹⁵⁷

Elk jaar moeten de bedrijven voldoende NO_x-emissierechten inleveren om hun NO_x-uitstoot te dekken.¹⁵⁸ Bij een dreigend tekort aan emissierechten moet een bedrijf tijdig NO_x-emissierechten aankopen van andere deelnemende bedrijven.¹⁵⁹ Het tekort aan rechten ontstaat als er binnen een bedrijf meer NO_x per gigajoule energie wordt uitgestoten dan de PSR. Omgekeerd kunnen bedrijven met een overschot aan rechten deze juist verkopen.¹⁶⁰ In een systeem van emissiehandel kunnen bedrijven die teveel uitstoten dus zelf kiezen hoe ze aan de norm voldoen: óf ze nemen maatregelen in hun bedrijf om de uitstoot van NO_x te verminderen, óf ze kopen emissierechten.¹⁶¹ Hierdoor biedt het systeem een grotere mate van flexibiliteit dan 'klassieke' regelgeving.¹⁶²

Het Nederlandse emissiehandelssysteem is niet onomstreden. Het systeem is namelijk door de Commissie aangemerkt als ongeoorloofde steunmaatregel van de staat.¹⁶³ In de bepaling of een maatregel staatssteun vormt, zijn twee criteria van belang. Ten eerste moet het gaan om een maatregel die met staatsmiddelen is bekostigd, en, ten tweede, moet de maatregel bepaalde ondernemingen begunstigen, waardoor concurrentievervalsing ontstaat, dan wel dreigt te ontstaan.¹⁶⁴ Volgens de Commissie is, in het geval van het NO_x-emissiehandelssysteem, aan beide criteria voldaan. Wel acht de Commissie de steun verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.¹⁶⁵ Omdat het hier desalniettemin om staatssteun gaat, wil de Commissie toezicht houden op de uitvoering van de regeling. Zo heeft zij Nederland opgelegd, dat er

¹⁴⁹ Van Tol en Oldenziel 2006, § 2.1, p. 207.

¹⁵⁰ Artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer (Wm). De bedoelde periode is een jaar.

¹⁵¹ Van Tol & Oldenziel 2006, § 1, p. 206.

¹⁵² Woerdman & Nentjes 2003, p. 350, of uitgebreider: Woerdman 2005, p. 367.

¹⁵³ Van Tol & Oldenziel 2006, § 1, p. 206.

¹⁵⁴ Van Tol & Oldenziel 2006, § 1, p. 206.

¹⁵⁵ Woerdman 2005, p. 367.

¹⁵⁶ 'VROM, Dossier NO_x-emissiehandel'.

¹⁵⁷ Woerdman & Nentjes 2003, p. 350. Een eenvoudig rekenvoorbeeld is te vinden in 'Van Tol en Oldenziel', § 2.2, p. 208.

¹⁵⁸ Dit dient uiterlijk te gebeuren op 1 mei van het jaar volgend op het jaar waarover verantwoording moet worden afgelegd.

Zie: artikel 16.51 Wm.

¹⁵⁹ Ook kan een bedrijf beperkt rechten lenen van zijn rechten voor het volgende jaar. In 2009 was dit percentage maximaal 5% van het verkoopplafond. Zie: 'NEa, Geldigheid emissierechten'.

¹⁶⁰ Dit is echter niet verplicht. Een bedrijf kan ervoor kiezen om jaarlijks een percentage van zijn emissierechten te sparen.

Voor 2009 was dit percentage maximaal 5% van het verkoopplafond. Zie: 'NEa, Geldigheid emissierechten'.

¹⁶¹ 'VROM, Dossier NO_x-emissiehandel'.

¹⁶² Hierover lijken alle auteurs het eens te zijn. Over de efficiëntie en de effectiviteit van het NO_x-emissiehandelssysteem bestaat echter discussie. Hierover zal nog worden gesproken in Hoofdstuk 4.3.

¹⁶³ Zie: C(2003) 1761 definitief, punt 3.2, p. 11. Het verbod op dergelijke steunmaatregelen is opgenomen in artikel 107 VWEU.

¹⁶⁴ Artikel 107 lid 1 VWEU.

¹⁶⁵ Dit op grond van op grond van artikel 107 lid 3 sub c VWEU. Zie: C(2003) 1761 definitief, punt 4, p. 12/13.

jaarlijks verslag uitgebracht moet worden over de tenuitvoerlegging van de steunregeling, en dient tevens elke aanpassing van de voorwaarden waarop steun wordt toegekend, vooraf te worden aangemeld.¹⁶⁶

Nederland is tegen deze beschikking van de Commissie in beroep gegaan en heeft in eerste instantie gelijk gekregen van het Gerecht van Eerste Aanleg (GvEA).¹⁶⁷ Het GvEA kwam namelijk tot het oordeel dat het omstreden systeem geen staatssteun is. Weliswaar zijn de NO_x-emissierechten ‘een voordeel dat met staatsmiddelen is bekostigd’,¹⁶⁸ maar volgens het GvEA is niet voldaan aan de ‘selectiviteitsvoorwaarde’.¹⁶⁹ Het criterium voor de toepassing van de betrokken maatregel is volgens het GvEA namelijk objectief en strookt met het nagestreefde doel (bescherming van het milieu) en de interne logica van het systeem.¹⁷⁰ De Commissie is vervolgens tegen de uitspraak van het GvEA in beroep gegaan.¹⁷¹ Het HvJ heeft in deze beroepsprocedure nog geen uitspraak gedaan. Wel heeft Advocaat-generaal Mengozzi zijn conclusie in de zaak uitgebracht.¹⁷² Volgens hem is het handelssysteem wel degelijk aan te merken als ongeoorloofde steunmaatregel, omdat de gehanteerde differentiatie, zijns inziens, niet gerechtvaardigd wordt door aard en de opzet van het stelsel.¹⁷³ De vraag is nu uiteraard of het HvJ de conclusie van Mengozzi zal volgen.

Als het HvJ de conclusie van Mengozzi volgt, en dus de Commissie gelijk geeft, kan via de weg van het staatssteuntoezicht Europese invloed worden uitgeoefend op het nationaal (milieu)beleid, doordat de Commissie dan toezicht houdt op de uitvoering van de regeling.¹⁷⁴ Als echter de beslissing van het GvEA overeind blijft, verdwijnen, naast de kwalificatie van de maatregel als ‘staatssteun’, ook de rapportageverplichtingen zoals die waren opgenomen in de beschikking. Dit kan vanuit milieuoogpunt nadelig zijn, doordat de Commissie dan niet langer, op grond van de toegezonden rapporten, de efficiëntie van de regeling kan beoordelen. Uit de beschikking blijkt dat er over de efficiëntie van het huidige emissiehandelssysteem twijfels bestonden bij de Commissie. Staatssteuntoezicht, dat primair gericht is op het verbeteren van de concurrentie, kan dus tevens een bijdrage leveren aan het verbeteren van de milieueffectiviteit van het systeem.¹⁷⁵

Zoals gezegd is straks deelname aan het NO_x-emissiehandelssysteem voor de kolencentrales in aanbouw verplicht. Alle bedrijfslocaties die onder dit systeem vallen, moeten beschikken over een emissievergunning. Zonder emissievergunning mag een bedrijf geen NO_x uitstoten. In de emissievergunning zijn geen emissie-eisen opgenomen. De emissievergunning is dan ook niet te vergelijken met de milieuvergunning. In de emissievergunning staat simpel gezegd dat een bedrijfslocatie NO_x mag uitstoten en mag handelen in emissierechten, als de uitstoot wordt bepaald volgens het gevalideerde monitoringsplan en als er wordt voldaan aan de vergunningvoorschriften. De belangrijkste vergunningvoorschriften hebben betrekking op de verplichting om jaarlijks in een emissieverslag de vastgestelde emissies te rapporteren aan de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en de verplichting om (tijdelijke) afwijkingen en veranderingen van het monitoringsplan te melden aan de NEa. In de emissievergunning wordt niets vermeld over de hoeveelheid emissierechten die een bedrijfslocatie krijgt of moet inleveren.¹⁷⁶

Er zijn in totaal dus vier belangrijke eisen waaraan deze bedrijfslocaties moeten voldoen: Ze moeten beschikken over een emissievergunning, ze moeten hun uitstoot monitoren, een emissieverslag indienen en jaarlijks emissierechten inleveren.¹⁷⁷

¹⁶⁶ C(2003) 1761 definitief, punt 4, p. 13.

¹⁶⁷ Zie: GvEA zaak T-233/04.

¹⁶⁸ Doordat de rechten ‘om niet’ verstrekt worden, derft de Staat der Nederlanden inkomsten, waardoor deze rechten (indirect) bekostigd worden door de staat. Zie: GvEA zaak T-233/04, r.o. 75.

¹⁶⁹ GvEA zaak T-233/04, r.o. 98.

¹⁷⁰ GvEA zaak T-233/04, r.o. 88.

¹⁷¹ Zie: HvJ zaak C-279/08 P.

¹⁷² Zie: HvJ 22 december 2010, Conclusie A-G Mengozzi.

¹⁷³ HvJ 22 december 2010, Conclusie A-G Mengozzi, r.o. 41, 42, 50 en 57.

¹⁷⁴ Deze Europese invloed bestaat dan naast eventuele prejudiciële, dan wel verdragsschendingsprocedures.

¹⁷⁵ Zie uitgebreider: Vedder 2009, § 3, p. 63, en § 6, p. 75.

¹⁷⁶ ‘NEa, Vergunningen’.

¹⁷⁷ ‘NEa, NO_x-emissiehandel’.

2.2.5 BREF LCP: Nederlandse Emissierichtlijn (NeR) en Oplegnotitie

Tot slot dient ook de implementatie van de BREF LCP kort behandeld te worden. In de ‘Regeling aanwijzing BBT-documenten’ is aangegeven welke documenten door de Nederlandse vergunningverleners gehanteerd moeten worden om te bepalen of een installatie aan de BBT voldoet.¹⁷⁸ Hierin wordt niet alleen de BREF LCP genoemd, maar ook de zogenaamde Nederlandse Emissierichtlijn (NeR) en de ‘Oplegnotitie grote stookinstallaties’.¹⁷⁹

De NeR is bedoeld ter ondersteuning van alle instanties die betrokken zijn bij het verlenen van milieuvergunningen.¹⁸⁰ Het doel van de NeR is het harmoniseren van vergunningen met betrekking tot emissies naar de lucht en het verschaffen van informatie over de stand der techniek op het gebied van emissiebeperking.¹⁸¹ De NeR heeft geen formele wettelijke status. Het is de bedoeling dat de NeR wordt gebruikt als richtlijn voor de vergunningverlening. Eventueel afwijken van de NeR is daarom mogelijk, het moet dan wel adequaat worden gemotiveerd.¹⁸² De NeR is dan ook de Nederlandse equivalent van wat op Europees niveau een BREF heet.¹⁸³ Voor de kolencentrales is in het bijzonder paragraaf 3.5.11 van de NeR van belang, de zogenaamde ‘Oplegnotitie stookinstallaties’.¹⁸⁴ Deze oplegnotitie is bedoeld om de vergunningverlener te ondersteunen bij de toepassing van de BREF LCP. De oplegnotitie beschrijft de reikwijdte van de BREF-LCP, de emissieniveaus die gepaard gaan met het toepassen van BBT, en de relatie met de Europese en Nederlandse regelgeving en het Nederlandse milieubeleid.¹⁸⁵

Ook wordt in de NeR gesteld dat het van belang is, in het kader van de NEC Richtlijn, de BBT-bepaling in de IPPC Richtlijn zo scherp mogelijk in te vullen. Dit heeft geleid tot een beoordelingskader voor nieuwe energiecentrales, waarbij de onderkant van de BREF range als norm is gekozen.¹⁸⁶ Dit beoordelingskader is opgesteld door de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland en is vervolgens door het ministerie van VROM op 10 november 2006 aangewezen als goede basis voor het beoordelen van plannen voor nieuwe elektriciteitscentrales.¹⁸⁷ Deze aanwijzing verheft het Beoordelingskader tot het concrete toetsingskader voor alle nieuwbouwplannen voor kolencentrales.

¹⁷⁸ Deze regeling is een ministeriële regeling, gebaseerd op artikel 5a.1 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit (Ivb), welke op haar beurt weer een AMvB ter uitvoering van (ondermeer) de hoofdstukken 1 en 8 van de Wet milieubeheer is. Zie ook: ‘IPO, Kaderstelling’, p. 3.

¹⁷⁹ De BREF LCP staat in de bijlage in tabel 1, de NeR en de Oplegnotitie in tabel 2 van de ‘Regeling aanwijzing BBT-documenten’.

¹⁸⁰ Dit zijn in de eerste plaats gemeenten en provincies, maar ook bedrijven, adviesbureaus en particulieren. Zie: ‘MVO: NeR’.

¹⁸¹ De NeR wordt regelmatig geactualiseerd en de meest recente versie dateert van juni 2010.

¹⁸² ‘Infomil, Dossier Lucht: NeR’.

¹⁸³ Sterker nog, doordat de NeR als BBT-document is aangewezen, staat het daarmee op gelijke voet met de BREFs, aldus ‘IPO, Kaderstelling’, p. 3.

¹⁸⁴ Zie: Oplegnotitie 2008.

¹⁸⁵ Oplegnotitie 2008, § 3.5.11.1, p. 119.

¹⁸⁶ Oplegnotitie 2008, § 3.5.11.1, p. 121.

¹⁸⁷ Het beoordelingskader dateert van 4 juli 2006 en is te vinden onder ‘DCMR 2006’.

Hoofdstuk 3. Het vereiste niveau aan de luchtkwaliteit

3.1 Europeesrechtelijke grenzen aan de emissies

Nu duidelijk is wat het Europeesrechtelijke kader is waarbinnen de emissies van de kolencentrales worden gereguleerd, is het tijd om te kijken welke exacte grenzen deze regels stellen aan de uitstoot van NO_x en fijn stof.

3.1.1 IPPC Richtlijn

De IPPC Richtlijn geeft geen exacte grenswaarden. Wel wordt een vergunning geëist, waarin emissiegrenswaarden moeten zijn opgenomen, die gebaseerd moeten zijn op BBT.¹ Verder worden er indicatoren genoemd die in overweging moeten worden genomen bij het bepalen van deze BBT.² Daarnaast dienen aanvullende eisen gesteld te worden in de vergunning als het niet mogelijk is om door middel van BBT te voldoen aan milieukwaliteitsnormen.³ De organisatie van de informatie-uitwisseling over BBT is opgedragen aan de Commissie.⁴ De beschikbare informatie op dit terrein heeft vorm gekregen in de zogenaamde BREFs, waarvan de BREF LCP de voornaamste is.⁵

3.1.2 LCP Richtlijn

De LCP Richtlijn geeft wél emissiegrenswaarden, voor zowel NO_x (gemeten als NO₂) als voor stof.⁶ De richtlijn bevat een aantal verschillende grenswaarden. De richtlijn definieert een emissiegrenswaarde als de 'toelaatbare hoeveelheid van een stof die met de rookgassen van een stookinstallatie gedurende een bepaalde periode in de lucht mag worden uitgestoten'. De emissiegrenswaarde wordt berekend in massa per volume rookgassen.⁷ Rookgassen zijn de 'gasvormige uitworp die vaste, vloeibare of gasvormige emissies bevat; het debiet van rookgassen wordt berekend in kubieke meter per uur'.⁸ Aan de grenswaarden wordt geacht te zijn voldaan als geen daggemiddelde hoger is dan de gegeven waarden, en 95% van de uurgemiddelden in een jaar niet hoger is dan 200% van de vastgestelde waarden. De gegeven emissies zijn exclusief opstarten, stilleggen en calamiteiten.⁹

Om te bepalen welke emissiegrenswaarde van toepassing is op de kolencentrales, zijn drie zaken van belang. Ten eerste, de datum van de vergunningsafgifte en/of ingebruikname van de centrale. De richtlijn onderscheid namelijk 'bestaande installaties', met een vergunning van vóór 1 juli 1987, en 'nieuwe installaties', met een vergunning van na die datum.¹⁰ Deze 'nieuwe installaties' vallen vervolgens weer uiteen in drie categorieën. Ten eerste gaat het dan om installaties die vóór 27 november 2002 een vergunning hebben aangevraagd, mits deze uiterlijk op 27 november 2003 in bedrijf zijn genomen. De tweede groep wordt gevormd door installaties die onder een emissiereductieplan vallen en, ten derde, is er een restcategorie 'andere nieuwe stookinstallaties'.¹¹ De nieuwe kolencentrales vallen onder deze laatste categorie. Dit betekent dat op de uitstoot van NO_x de grenswaarden uit Bijlage VI.B van toepassing zijn.

In deze bijlage wordt nog tweemaal verder onderscheid gemaakt. Ten eerste gebeurt dit op grond van het brandstoftype dat vast, vloeibaar of gasvormig kan zijn. Daarnaast speelt nog het vermogen van de installatie een rol: de waarden zijn anders al naar gelang dit vermogen. Voor alle vier de kolencentrales geldt dat ze qua vermogen in de hoogste categorie zitten: alle zijn meer dan 300 MW.

De gebruikte brandstof is echter niet in alle vier hetzelfde. Drie van de vier centrales (te weten die van E.on, Electrabel en RWE) worden gestookt met poederkool, en later tevens biomassa. Deze zijn dus

¹ Artikel 4 juncto 9 lid 3 en 9 lid 4 IPPC.

² Bijlage IV IPPC.

³ Artikel 10 IPPC.

⁴ Artikel 17 lid 2 IPPC.

⁵ De emissie-eisen hieruit komen verderop aan bod.

⁶ Tevens stelt de richtlijn grenswaarden vast voor de uitstoot van SO₂, maar die blijven hier buiten beschouwing.

⁷ Artikel 2 lid 3 LCP.

⁸ Dit gebeurt bij genormaliseerde temperatuur (273 K) en druk (101,3 kPa) en na aftrek van het waterdampgehalte. De rookgassen worden uitgedrukt in Nm³/h. Zie artikel 2 lid 2 LCP.

⁹ Artikel 14 lid 4 LCP.

¹⁰ Zie artikel 2 lid 9 en 10 LCP.

¹¹ Deze categorieën staan respectievelijk in artikel 4 lid 1, artikel 4 lid 3 en artikel 4 lid 2 LCP.

onderworpen aan de grenswaarde die is vastgesteld voor het stoken met vaste brandstoffen. Deze bedraagt 200 mg/m³.¹² De richtlijn gaat hierbij uit van een O₂-gehalte van 6%. De centrale van Nuon, echter, zal in de eerste fase worden gestookt met aardgas en later met syngas. In principe ligt de grenswaarde voor aardgasgestookte installaties voor NO₂ op 100 mg/m³. Voor overige gasvormige brandstoffen geldt als limiet 200 mg/m³. Hierbij gaat de richtlijn uit van een O₂-gehalte van 3%.

Echter, de centrale van Nuon geldt voor de wet als gasturbine-installatie en voor gasturbines -van meer dan 50 MW- hanteert de LCP Richtlijn andere waarden voor de emissie van NO_x. Voor dergelijke turbines gelden de aldaar genoemde grenswaarden uitsluitend bij een belasting boven 70% en wordt bovendien uitgegaan van een O₂-gehalte van 15%. In die gevallen geldt als grens 50 mg/m³, indien gestookt wordt op aardgas; en 120 mg/m³, indien gestookt wordt met ander gas.¹³

De hierboven gehanteerde drie typen van onderscheid zijn ook van toepassing op het bepalen van de grenswaarde voor stof.¹⁴ De grenswaarden die van toepassing zijn op de kolencentrales zijn opgenomen in Bijlage VII.B.¹⁵ Aangezien het vermogen van alle installaties groter is dan 100 MW, gelden de volgende grenswaarden. Bij gebruik van vaste brandstof is de limiet 30 mg/m³, bij een O₂-gehalte van 6%. Voor gasvormige brandstof, uitgaande van een van O₂-gehalte van 3%, geldt een emissiegrenswaarde van 5 mg/m³. Voor gasturbines zijn geen afzonderlijke stofemissies opgelegd.

Tot slot dient hier nog te worden vermeld dat de plafonds en streefcijfers uit Bijlage I en II niet relevant zijn voor de nieuw te bouwen centrales. Deze plafonds gelden namelijk alleen voor bestaande installaties, met andere woorden installaties met een vergunning van vóór 1 juli 1987. De relevante normen uit de LCP richtlijn voor NO₂ en stof komen schematisch op het volgende neer.

LCP Richtlijn	Zuurstof percentage	Middelingstijd	NO ₂	Stof
Grenswaarde	vaste brandstof: 6%	daggemiddelde	200 mg/m ³	30 mg/m ³
		95% van de uurwaarden in een kalenderjaar	400 mg/m ³	60 mg/m ³
	gasturbines: 15 %	daggemiddelde	- aardgas: 50 mg/m ³ - ander gas: 120 mg/m ³	n.v.t.
		95% van de uurwaarden in een kalenderjaar	- aardgas: 100 mg/m ³ - ander gas: 240 mg/m ³	n.v.t.
Emissies			- exclusief starten, stoppen en/of storingen	

Tabel 1 Normen uit de LCP richtlijn

3.1.3 Luchtkwaliteitsrichtlijn

Ook de Luchtkwaliteitsrichtlijn bevat concrete grenswaarden. Deze waarden zien echter niet op de uitstoot per installatie, zoals bij de waarden uit de LCP Richtlijn het geval is, maar ze zien op de concentraties van vervuilende stoffen in de lucht. De richtlijn regelt daarom –naast het stellen van grenzen- zeer gedetailleerd hoe deze waarden berekend moeten worden, maar vooral ook waar ze precies gelden. De overschrijdingsmarges die in deze richtlijn worden gegeven, zijn bedoeld als plandrempelwaarden. Zoals al eerder is uitgelegd, als een grenswaarde plus de toegestane marge wordt

¹² Deze waarde is hetzelfde voor centrales gestookt met biomassa, dan wel met algemene vaste brandstof.

¹³ Zie het eind van Bijlage VI.B LCP. Het was niet eenvoudig de categorie waar de Nuon centrale onder valt te herleiden. Diverse e-mails aan instanties als ECN, VROM en Infomil leidden tot verschillende antwoorden. Het is uiteindelijk Hans Pastoors, vergunningsexpert van de Nuon, geweest die mij hierover uitsluitsel heeft kunnen geven.

¹⁴ Het is van belang te beseffen dat deze richtlijn dus geen specifieke grenzen stelt aan de uitstoot van fijn stof. Fijn stof (PM₁₀ en PM_{2,5}) is weliswaar een onderdeel van het begrip ‘stof’, maar vormt slechts een percentage daarvan. De grenswaarde voor stof omvat dus wel fijn stof, maar ook stofdeeltjes die groter zijn dan PM₁₀.

¹⁵ Het gaat immers om installaties die onder artikel 4 lid 2 LCP vallen.

overschreden, dan dient een lidstaat in actie te komen.¹⁶ Desalniettemin is het überhaupt niet de bedoeling dat de grenswaarden worden overschreden.¹⁷

Zoals bekend, bevat de richtlijn 'grenswaarden voor de bescherming van de menselijke gezondheid', voor zowel NO₂, als voor PM₁₀ en PM_{2,5}.¹⁸ Het begrip grenswaarde wordt in de richtlijn gedefinieerd als 'een niveau dat op basis van wetenschappelijke kennis wordt vastgesteld met als doel schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en/of het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen en dat binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt en, wanneer het eenmaal is bereikt, niet meer mag worden overschreden'.¹⁹ De beoordeling van deze grenswaarde moet overal op het grondgebied plaatsvinden, met uitzondering van, simpel gezegd, bedrijfsterrinen waarop arbeidswetgeving van toepassing is, locaties waartoe leden van het publiek gewoonlijk geen toegang hebben en de rijbaan van wegen.²⁰

Voor NO₂ geldt als grenswaarde een uurwaarde van 200 µg/m³, die niet meer dan 18 keer per kalenderjaar mag worden overschreden. Daarnaast geldt een jaargemiddelde limiet van 40 µg/m³. De oorspronkelijke datum waarop deze grenswaarde behaald moest zijn, was 1 januari 2010.²¹ Nederland heeft echter, op grond van het NSL, uitstel gekregen tot 1 januari 2015.

Voor PM₁₀ geldt een daggemiddelde grenswaarde van 50 µg/m³, die maximaal 35 keer per kalenderjaar mag worden overschreden. Ook voor deze stof is een jaargemiddelde grenswaarde vastgesteld. Deze bedraagt 40 µg/m³. Beide grenswaarden voor PM₁₀ waren reeds van kracht sinds 1 januari 2005. Het was echter van meet af aan duidelijk dat Nederland niet direct aan deze waarden kon voldoen.²² Wederom op grond van het NSL, is derhalve uitstel verleend voor het voldoen van deze normen, tot 11 juni 2011.

Ook voor PM_{2,5} is een jaargemiddelde grenswaarde vastgesteld.²³ Hierbij is echter onderscheid gemaakt tussen twee fasen. In de eerste fase geldt een grens van 25 µg/m³, die dient te zijn bereikt op 1 januari 2015. Voor de tweede fase geldt een grenswaarde van 20 µg/m³, te bereiken op 1-1-2020. Deze laatste waarde is echter slechts een indicatieve grenswaarde die in 2013 wordt herzien in het licht van nieuwe informatie over gevolgen voor gezondheid en milieu, technische haalbaarheid en de ervaring die is opgedaan met de streefwaarden in de lidstaten.²⁴

Naast de genoemde grenswaarden, is er een aantal andere grenzen gesteld. Zo bestaat er voor NO_x een waarde die bedoeld is ter bescherming van de vegetatie. Deze grens wordt het 'kritiek niveau' genoemd, wat neerkomt op 'een niveau dat op basis van wetenschappelijke kennis wordt vastgesteld waarboven directe ongunstige gevolgen kunnen optreden voor sommige receptoren, zoals bomen, andere planten of natuurlijke ecosystemen, doch niet voor de mens'.²⁵ Het betreft hier als het ware een 'vegetatie-grenswaarde' die is vastgesteld op 30 µg/m³ jaargemiddeld.²⁶ Het kritiek niveau moet worden gemeten op meer dan 20 kilometer van agglomeraties en meer dan vijf kilometer van andere bebouwde gebieden, en dient representatief te zijn voor de luchtkwaliteit in een gebied van minimaal 1000 km².²⁷ Verder bestaat er voor NO₂ nog een zogenaamde alarmdrempel. Deze drempel is het 'niveau waarboven kortstondige blootstelling risico's inhoudt voor de gezondheid van de bevolking als geheel, en bij het bereiken waarvan door de lidstaten onmiddellijk stappen dienen te worden ondernomen'.²⁸ De grens hierbij is gesteld op 400 µg/m³. Hierbij gaat het om een meting van drie opeenvolgende uren boven een

¹⁶ Zie de artikelen 22 en 23 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

¹⁷ Zie artikel 12 t/m 14 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

¹⁸ Ook de concentraties van diverse andere stoffen worden in deze richtlijn gereguleerd, zie ondermeer artikel 13 en 17 Luchtkwaliteitsrichtlijn. Deze stoffen blijven hier echter buiten beschouwing.

¹⁹ Artikel 2 lid 5 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

²⁰ Artikel 2 lid 1 en Bijlage III.A.2 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

²¹ Bijlage XI Luchtkwaliteitsrichtlijn.

²² Zie hierover de 'Verklaring van Nederland' die is aangehecht aan het eind van de Luchtkwaliteitsrichtlijn.

²³ Artikel 16 lid 2 en Bijlage XIV.E Luchtkwaliteitsrichtlijn.

²⁴ Zo valt te lezen in een voetnoot bij Bijlage XIV.E. Het niet halen van de indicatieve grenswaarde heeft nu geen juridische gevolgen. Bij de herziening van de richtlijn wordt de indicatieve grenswaarde mogelijk omgezet in een richtwaarde of grenswaarde die wél verplichtingen met zich meebrengt voor de lidstaten. Zie ook: Matthijsen & Koelemeijer 2010, p. 28.

²⁵ Artikel 2 lid 6 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

²⁶ Bijlage XIII Luchtkwaliteitsrichtlijn.

²⁷ Bijlage III.B.2 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

²⁸ Artikel 2 lid 10 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

gebied van minimaal 100 km², of een gehele zone of agglomeratie, als deze kleiner is.²⁹ Daarnaast is er voor PM_{2,5} nog een streefwaarde opgelegd, die 25 µg/m³ als jaargemiddelde bedraagt en waarvoor de streefdatum 1 januari 2010 was.³⁰

Tot slot worden er nog twee grenzen gesteld aan de concentraties van deze kleine fijn stof. Deze zijn opgenomen in een regime dat enigszins afwijkt van de overige normstelling in de richtlijn.³¹ In dit regime wordt gewerkt met een ‘gemiddelde blootstellingsindex’ (GBI).³² Dit begrip duidt op een gemiddeld feitelijk niveau van PM_{2,5} waaraan de bevolking van een lidstaat wordt blootgesteld. Dit niveau wordt bepaald op basis van metingen op stedelijke achtergrondlocaties over het hele grondgebied.³³ De GBI wordt uitgedrukt als het over drie kalenderjaren berekende voortschrijdend gemiddelde van de jaargemiddelde concentraties PM_{2,5}. Hierbij is de GBI voor 2010 in principe het gemiddelde van de jaren 2008, 2009 en 2010. Hier geldt echter als uitzondering dat voor deze GBI ook de gegevens van 2009 en 2010 of die van 2009, 2010 en 2011 gebruikt mogen worden, als gegevens over 2008 niet beschikbaar zijn. Hiervan dienen de lidstaten dan wel tijdig de Commissie op de hoogte te brengen. Nederland maakt gebruik van deze mogelijkheid en de GBI voor 2010 wordt in Nederland dan ook bepaald over de jaren 2009-2011.³⁴ De GBI voor 2015 is voorts het gemiddelde van 2013, 2014 en 2015, en de GBI voor 2020 is het gemiddelde over de jaren 2018, 2019 en 2020.³⁵

De GBI van 2015 is van belang om te bepalen of de lidstaten hebben voldaan aan de opgelegde blootstellingsconcentratieverplichting (BCV).³⁶ Deze waarde is in feite een grenswaarde die wordt gesteld aan de GBI. De grens ervan is gesteld op 20 µg/m³, te bereiken in 2015. Dit is derhalve de maximale waarde die de GBI van 2015 mag hebben.³⁷

Daarnaast wordt, aan de hand van de GBI voor 2010, een nationale streefwaarde voor 2020 vastgesteld.³⁸ Deze nationale streefwaarde noemt men ook wel blootstellingsverminderingdoelstelling (BVD) en ze wordt uitgedrukt als procentuele vermindering ten opzichte van de GBI van 2010.³⁹ Hierbij dienen de concentraties PM_{2,5} méér te worden verminderd naarmate de aanvankelijke concentratie hoger was. Op dit moment is de hoogte van de blootstellingsverminderingdoelstelling nog niet bekend. Bij een GBI in 2010 tussen de 13 en 18 µg/m³, geldt een BVD van 15%. Als de GBI in 2010 18 µg/m³ of hoger was, geldt een BVD van 20%. In Nederland was de GBI gemiddeld over 2007, 2008 en 2009 17,8 µg/m³, waarmee zij dus net onder de grens van 18 µg/m³ blijft.⁴⁰ Het zal er dan ook om spannen of Nederland een reductie van 15% of van 20% moet gaan bewerkstellingen.⁴¹

Schematisch geeft de regulering in de Luchtkwaliteitsrichtlijn het volgende beeld.

²⁹ Bijlage XII Luchtkwaliteitsrichtlijn.

³⁰ Artikel 16 lid 1 en Bijlage XIV.D Luchtkwaliteitsrichtlijn. Het is niet 100% zeker dat deze richtwaarde is gehaald. De onzekerheden in de beoordeling zijn namelijk groot, waardoor een zeer beperkt aantal overschrijdingen van de 25 µg/m³ richtwaarde langs drukke straten in 2010 niet kan worden uitgesloten. Zie: Matthijsen & Koelemeijer 2010, p. 60.

³¹ Dit regime wordt uiteengezet in: artikel 15, 16 en Bijlage XIV Luchtkwaliteitsrichtlijn.

³² Zie ook: artikel 15 lid 3 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

³³ Artikel 2 lid 20 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

³⁴ Matthijsen & Koelemeijer 2010, § 1.1.1, p. 28.

³⁵ Bijlage XIV.A Luchtkwaliteitsrichtlijn.

³⁶ Zie ook artikel 15 lid 2 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

³⁷ Bijlage XIV.C Luchtkwaliteitsrichtlijn.

³⁸ Zie ook: artikel 15 lid 1 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

³⁹ In 2013 zal de Europese Commissie deze streefwaarden evalueren en mogelijk omzetten in juridisch bindende grenswaarden. Zie: Compendium voor de Leefomgeving 2010.

⁴⁰ Matthijsen & Koelemeijer 2010, § 5.2.1, p. 60.

⁴¹ De metingen van PM_{2,5} zijn nog beperkt in aantal; de concentraties zijn daarom erg onzeker. Zie: ‘Infomil, Dossier Luchtkwaliteit: Fijn stof’.

Luchtkwaliteitsrichtlijn	NO _x	NO ₂	PM ₁₀	PM _{2,5}
Grenswaarde	n.v.t.	- uursgemiddelde: 200 µg/m ³ * max. 18x per jaar te overschrijden - jaargemiddelde: 40 µg/m ³	- daggemiddelde: 50 µg/m ³ * max. 35x per jaar te overschrijden - jaargemiddelde: 40 µg/m ³	- fase 1: jaargemiddelde: 25 µg/m ³ * vanaf 1-1-2015 - fase 2: jaargemiddelde: 20 µg/m ³ * vanaf 1-1-2020 (*)
Overschrijdingsmarge	n.v.t.	sinds 1-1-2010: 0%	- per dag: 50% - jaargemiddelde: 20%	- 20% in 2008, aflopend tot 0% op 1-1-2015
Deadline	n.v.t.	1 januari 2015 (**)	11 juni 2011	n.v.t.
Kritiek niveau	- jaargemiddelde: 30 µg/m ³	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Alarmpremie	n.v.t.	- gedurende drie opeenvolgende uren: 400 µg/m ³	n.v.t.	n.v.t.
Streefwaarde	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	- jaargemiddelde: 25 µg/m ³ vanaf 1-1-2010
BVD	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	- minus 15% of 20% t.o.v. GBI 2010, * te bereiken in 2020
BCV	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	- 20 µg/m ³ in 2015 - vormt grenswaarde aan GBI 2015.

(*) Dit is slechts een indicatieve grenswaarde, die zal worden herzien in 2013.

(**) In de agglomeratie Heerlen-Kerkrade moet reeds op 1 januari 2013 aan deze waarde worden voldaan.

Tabel 2 Normen uit de Luchtkwaliteitsrichtlijn

3.1.4 NEC Richtlijn

De NEC Richtlijn geeft geen emissiegrenswaarden als zodanig. Wel legt deze richtlijn de verplichting aan de lidstaten op om binnen het aan hen opgelegde nationale emissieplafond te blijven.⁴² Onder dit emissieplafond vallen alle emissies die worden veroorzaakt door menselijke activiteiten op het grondgebied van de lidstaten en in hun exclusieve economische zones. De emissies van internationale zeevaart en van het vliegverkeer zijn echter van de toepassing van deze richtlijn uitgezonderd.⁴³

Voor Nederland is het nationale emissieplafond voor NO_x vastgesteld op 260 kiloton per jaar.⁴⁴ Dit is iets strenger dan het achterliggende Gotenburg Protocol bij de UNECE Conventie betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, dat aan Nederland een plafond oplegt van 266 kiloton per jaar.⁴⁵

Nederland heeft het plafond van 260 kiloton vervolgens verdeeld in vijf deelplafonds voor de diverse sectoren die NO_x uitstoten. Voor de sector Industrie, Energie en Raffinaderijen (I, E & R) is dit deelplafond vastgesteld op 65 kiloton per jaar, waarvan 10 kiloton is bedoeld voor kleine industrie, en 55 kiloton voor grote industrie, waaronder de kolencentrales.⁴⁶

Dit deelplafond is vervolgens gebruikt als basis voor de prestatienormen die worden gehanteerd binnen het NO_x-emissiehandelssysteem.⁴⁷ Op basis van de taakstelling (van 55 kiloton) werd in 2003

⁴² Artikel 4 NEC.

⁴³ Artikel 2 NEC. Voor Spanje, Frankrijk en Portugal geldt daarnaast nog een uitzondering voor hun overzeese grondgebieden.

⁴⁴ Bijlage I NEC.

⁴⁵ VROM 2003, p. 4.

⁴⁶ Onder de kleine industrie vallen installaties met een vermogen van minder dan 20 MW. Zie: Oplegnotitie 2008, p. 121, en VROM 2003, p. 14.

⁴⁷ VROM 2003, p. 17.

uitgegaan van een generieke prestatienorm van 50 g/GJ in 2010.⁴⁸ Later is dit bijgesteld naar 40 g/GJ, omdat het anders niet mogelijk bleek om de taakstelling te halen.⁴⁹ Zelfs met deze verscherpte prestatienorm bleven er twijfels of de taakstelling gehaald zou worden.⁵⁰

Om de kans te vergroten dat Nederland het plafond zal halen, heeft men ervoor gekozen om zichzelf een strengere doelstelling op te leggen dan men Europeesrechtelijk verplicht is. Het plafond dat Nederland wil halen, is maximaal 231 kiloton NO_x-uitstoot per jaar.⁵¹ De ratio hierachter is dat de onzekerheden in het bepalen van de emissies bij NO_x groter zijn dan bij bijvoorbeeld SO₂. Het was dus belangrijk om een substantiële reserve aan te houden, te weten 10% van het NEC-plafond.⁵² Naast deze noodzaak tot een veiligheidsmarge, speelden nog twee overwegingen een rol bij de verscherping van de doelen. Ten eerste wil Nederland een voortrekkersrol binnen Europa vervullen, wat haar tevens diplomatieke speelruimte bij verdere onderhandelingen over emissiereducties oplevert. Ten tweede kan een verdergaande reductie extra bescherming bieden voor de Nederlandse natuur.⁵³ Het is wel van belang om in het achterhoofd te houden dat de emissieplafonds waartoe Nederland zich internationaal heeft verplicht, resultaatsverplichtingen zijn, terwijl de nationale doelstellingen voor 2010 inspanningsverplichtingen zijn.⁵⁴

Bovendien is het door de NEC Richtlijn opgelegde nationale emissieplafond zelf slechts een middel om de tussentijdse milieudoelen te halen.⁵⁵ Deze doelen dienen 'in grote lijnen' in de Europese Unie als geheel in 2010 te zijn bereikt. Aan de emissieplafonds uit de richtlijn diende dus uiterlijk op 31 december 2010 te zijn voldaan.⁵⁶ Volgens Infomil blijkt uit de laatste prognoses dat het emissieplafond voor NO_x hoogst waarschijnlijk niet is gehaald. De definitieve emissiecijfers over 2010 zijn echter vermoedelijk pas in 2012 beschikbaar. Wel is al duidelijk dat de recessie van grote invloed is op de emissies en dat de haalbaarheid van de plafonds hierdoor dichterbij gekomen is.⁵⁷

Uiteindelijk is het echter de bedoeling van de richtlijn om de langetermijndoelstellingen te halen, namelijk dat de kritische niveaus en de kritische belasting niet worden overschreden. Het kritisch niveau is 'de concentratie van verontreinigende stoffen in de atmosfeer waarboven er volgens de huidige kennis voor receptoren als mensen, planten, ecosystemen of materialen, rechtstreekse schadelijke gevolgen kunnen zijn.'⁵⁸ De kritische belasting is 'de kwantitatieve schatting van een blootstelling aan een of meer verontreinigende stoffen waarbeneden volgens de huidige kennis geen significante schadelijke gevolgen op nader gespecificeerde kwetsbare milieucomponenten optreden'.⁵⁹ De 'huidige kennis' waaraan gerefereerd wordt heeft geresulteerd in de formulering van richtwaarden voor verschillende verontreinigende stoffen door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Het zijn dan ook deze waarden die de NEC Richtlijn uiteindelijk wil bereiken en bindend wil maken voor de gehele EU.⁶⁰

De WHO heeft driemaal dergelijke 'Air Quality Guidelines' uitgegeven, die op elkaar voortborduren, waarbij telkens de nieuwe wetenschappelijke informatie en inzichten in risicobeoordeling erin verwerkt werden.⁶¹ De oorspronkelijke uitgave stamt uit 1987, de tweede uit 2000 en de laatste herziening dateert van 2006. Uit de NEC Richtlijn blijkt indirect dat de WHO-richtwaarden waarnaar verwezen wordt, die uit 1987 zijn.⁶²

⁴⁸ VROM 2003, p. 18.

⁴⁹ VROM 2006, p. 10.

⁵⁰ Zo werd althans verwacht in 2003. Zie: VROM 2003, p. 18. Ook in 2006 waren er nog twijfels over het halen van het nationale plafond. Zie: VROM 2006, p. 3 en 13.

⁵¹ NMP 4, p. 355.

⁵² VROM 2003, p. 7.

⁵³ NMP 4, p. 354.

⁵⁴ NMP 4, p. 362.

⁵⁵ Deze staan in artikel 5 NEC.

⁵⁶ Artikel 4 samen met artikel 5 NEC.

⁵⁷ Zie: 'Infomil, Dossier Lucht: NEC'.

⁵⁸ Artikel 3 sub d NEC.

⁵⁹ Artikel 3 sub c NEC.

⁶⁰ Zie: Overweging 1 NEC.

⁶¹ Zie: WHO 2000, p. IX.

⁶² In overweging 1 NEC wordt verwezen naar het vijfde milieuactieprogramma uit 1993. Derhalve kan de verwijzing daarin naar de WHO-richtwaarden alleen slaan op de editie van 1987.

In deze eerste versie zijn de volgende richtwaarden voor NO₂ opgenomen. Ter bescherming van de menselijke gezondheid wordt geadviseerd het niveau van de concentraties terug te brengen tot in ieder geval 400 µg/m³ per uur en 150 µg/m³ per 24 uur.⁶³ Voor de vegetatie wordt een niveau geadviseerd van maximaal 30 µg NO₂ per kubieke meter als jaargemiddelde van de 24-uurswaarden, en tevens een vieruursgemiddelde van 95 µg/m³.⁶⁴ Daarnaast is het voor de bescherming van gevoelige ecosystemen noodzakelijk dat de totale stikstof afzetting niet meer dan 3 g/m² bedraagt.⁶⁵

Fijn stof wordt, in het document van de WHO, bekeken in samenhang met zwavel.⁶⁶ Destijds waren er nog veel onzekerheden over fijn stof, zowel over de gezondheidseffecten ervan, als ook over hoe deze stof het beste kan worden gemeten. Deze onzekerheden worden mede veroorzaakt door de sterk variërende samenstelling van fijn stof. Hierdoor is het moeilijk om te bepalen waar fijn stof uit bestaat en dit maakt het lastig om de schadelijkheid van fijn stof vast te stellen. De WHO geeft derhalve geen richtwaarden voor PM, maar benadrukt dat verder onderzoek moet worden verricht naar de gevolgen van blootstelling aan fijn stof en dat de methoden voor het meten ervan beter ontwikkeld moeten worden.⁶⁷

Sinds 1987 zijn de richtwaarden tweemaal aangepast aan de vernieuwde inzichten op het terrein van de luchtkwaliteit. In de versie uit 2000 zijn de normen voor NO₂ dan ook aangescherpt. Ter bescherming van de gezondheid, adviseert de WHO nu om als uurwaarde voor NO₂ maximaal 200 µg/m³ te hanteren en, daarnaast, een jaargemiddelde voor NO_x van maximaal 40 µg/m³.⁶⁸ Voor de vegetatie is het kritisch niveau voor de concentraties NO_x (uitgedrukt als NO₂) vastgesteld op 30 µg/m³.⁶⁹ De richtwaarden voor NO₂ zijn in de meest recente herziening, uit 2006, gehandhaafd.⁷⁰

Richtwaarden voor fijn stof worden in de versie uit 2000 nog niet gegeven. De destijds beschikbare informatie toonde wel duidelijk een verband aan tussen de concentratie fijn stof en negatieve effecten op de menselijke gezondheid bij een laag blootstellingsniveau, maar er was onvoldoende informatie om er een specifieke richtwaarde uit af te leiden, beneden welk niveau er geen schadelijke effecten zouden optreden.⁷¹ Noch voor de lange termijn, noch voor de korte termijn is er dus een richtwaarde voor fijn stof gegeven. In de meest recente editie, uit 2006, worden voor het eerst wél richtwaarden voor fijn stof gegeven. Inmiddels is namelijk door onderzoek duidelijk geworden dat het risico voor de gezondheid toeneemt bij blootstelling aan fijn stof, en dat er nog geen drempelwaarde is gevonden, beneden welk niveau er geen negatieve effecten op de gezondheid te verwachten zijn.⁷² Dergelijke negatieve effecten treden op bij zowel kortstondige, als langdurige blootstelling. Er kunnen dus geen richtwaarden worden gegeven die volledige bescherming bieden. De WHO acht het dan ook wenselijk dat overheden in de normstelling voor fijn stof streven naar de laagst mogelijke concentraties, rekening houdend met de lokale beperkingen, mogelijkheden en gezondheidsprioriteiten.⁷³ Om de overheden hierin te ondersteunen formuleert de WHO, naast zeer strenge richtwaarden, ook tussentijdse doelen, waarmee in vier etappes de beoogde richtwaarden bereikt kunnen worden.⁷⁴ Voor PM_{2.5} zijn die richtwaarden vastgesteld op 10 µg/m³ als jaarwaarde en 25 µg/m³ als 24-uurswaarde.⁷⁵ Voor PM₁₀ liggen deze waarden iets hoger, namelijk 20 µg/m³ als jaarwaarde en 50 µg/m³ als 24-uurswaarde.⁷⁶

Zoals eerder is gezegd, zal de NEC richtlijn moeten worden herzien om de daarin beoogde langetermijndoelstellingen te bereiken. Hiertoe dienen zowel de richtlijn zelf, als de voortgang bij het

⁶³ WHO 1987, Hoofdstuk 27, p. 310.

⁶⁴ Deze waarden worden geadviseerd bij een SO₂ level van maximaal 30 µg/m³ en een O₃ niveau van maximaal 60 µg/m³. De link met deze waarden is aangebracht vanwege de hoge kans op verbindingen die deze stoffen in de lucht met elkaar aangaan. Zie hierover uitgebreider: WHO 1987, p. 377 t/m 379 en 382.

⁶⁵ WHO 1987, Hoofdstuk 32, p. 383.

⁶⁶ WHO 1987, Hoofdstuk 30.

⁶⁷ WHO 1987, Hoofdstuk 30, p. 355/356.

⁶⁸ WHO 2000, Hoofdstuk 7, p. 179.

⁶⁹ WHO 2000, Hoofdstuk 11, p. 232.

⁷⁰ WHO 2006, Hoofdstuk 12, p. 376.

⁷¹ WHO 2000, Hoofdstuk 7, p. 192.

⁷² WHO 2006, Hoofdstuk 10, p. 275.

⁷³ WHO 2006, Hoofdstuk 10, p. 276.

⁷⁴ Deze tussentijdse doelen staan in tabel 6 en 7, WHO 2006, Hoofdstuk 10, p. 278 en 279.

⁷⁵ WHO 2006, Hoofdstuk 10, p. 277.

⁷⁶ WHO 2006, Hoofdstuk 10, p. 278/279.

bereiken van de doelen, geëvalueerd te worden.⁷⁷ Er moet worden bekeken wat er op dit moment technisch -en politiek- haalbaar is en er zullen nieuwe, strengere emissieplafonds moeten worden afgesproken.⁷⁸ Op dit moment is nog onbekend wanneer er over deze zaken duidelijkheid zal komen. Ook is op dit moment niet duidelijk of de door de richtlijn nagestreefde WHO-richtwaarden de meest recente zijn, of dat wordt vastgehouden aan de waarden uit 1987.⁷⁹ Dit laatste is gezien het doel en de strekking van de NEC Richtlijn onwaarschijnlijk, te meer daar er tussentijdse doelen zijn geformuleerd zodat op een later tijdstip kan worden bekeken in hoeverre de WHO-richtwaarden tegen die tijd wel technisch haalbaar zijn.⁸⁰ Het is dan ook te verwachten dat bij de geplande herziening van de richtlijn, de meest recente richtwaarden als langetermijndoelstelling zullen fungeren.⁸¹ Ondanks de onzekerheid omtrent de toekomstige uitwerking van de gestelde doelen, zijn deze doelstellingen zelf al wel geconcretiseerd door middel van de WHO-richtwaarden. Deze waarden zijn vooralsnog niet bindend, maar de lidstaten hebben aangegeven wel naar een dergelijke status toe te werken.⁸² Ook is duidelijk dat men deze waarden bij voorkeur vóór 2020 wil bereiken.⁸³ Een en ander samen genomen geeft het volgende schematische beeld (Tabel 3 en 4).

NEC Richtlijn	NO _x
Nationaal emissieplafond	* 260 kiloton per jaar * te bereiken op 31-12-2010 * resultaatsverplichting
Deelplafond	* 65 kiloton per jaar voor de sector I, E & R * waarvan 55 kiloton per jaar voor grote installaties
Nationale doelstelling	* 231 kiloton per jaar * inspanningsverplichting
Langetermijndoelstelling	* WHO-richtwaarden bereiken * bij voorkeur vóór 2020

Tabel 3 Normen uit de NEC Richtlijn

⁷⁷ Artikel 10 NEC.

⁷⁸ Volgens Van Binsbergen zal het plafond voor NO_x waarschijnlijk worden verlaagd naar 180 á 200 kiloton per jaar. Ook wordt verwacht dat er in de nieuwe NEC Richtlijn een norm voor PM_{2,5} zal worden opgenomen. Zie: Van Binsbergen 2008, §14.2, p. 50. Momenteel ziet het er naar uit dat de Commissie pas in 2013 met een voorstel tot herziening van de NEC Richtlijn zal komen.

⁷⁹ De richtlijn zelf geeft hier geen uitsluitsel over. Er wordt slechts verwezen naar deze waarden, zonder ze nader te specificeren. Zie: artikel 1 en 10 NEC.

⁸⁰ Zie: Overweging 7, 14 en 15 juncto artikel 1 NEC.

⁸¹ Dit wil niet zeggen dat die doelen in een keer gehaald kunnen worden. Wellicht kunnen wederom tussentijdse doelen worden geformuleerd. De WHO doet dit zelf ook in haar richtwaarden bij de normen voor fijn stof. Zie: WHO 2006, p. 278/279.

⁸² Overweging 1 NEC.

⁸³ Zie: artikel 1 en 10 NEC.

WHO Richtwaarden	NO ₂		PM ₁₀	PM _{2,5}
Bescherming:	vegetatie	mens	mens	mens
1987	- vieruurswaarde: 95 µg/m ³ - jaargemiddelde van de 24-uurswaarden: 30 µg/m ³ - totale stikstof afzetting: 3 g/m ² per jaar	- 24-uurswaarde: 150 µg/m ³ - uurwaarde: 400 µg/m ³	n.v.t.	n.v.t.
2000	- jaarwaarde: 30 µg/m ³	- jaarwaarde: 40 µg/m ³ - uurwaarde: 200 µg/m ³	n.v.t.	n.v.t.
2006	n.v.t.	- waarden uit de versie van 2000 gehandhaafd	- 24-uurswaarde: 50 µg/m ³ - jaarwaarde: 20 µg/m ³ - tevens drie tussentijdse waarden gegeven	- 24-uurswaarde: 25 µg/m ³ - jaarwaarde: 10 µg/m ³ - tevens drie tussentijdse waarden gegeven

Tabel 4 WHO Richtwaarden

3.1.5 BREF LCP

3.1.5.1 BBT

In dit document is op Europees niveau bepaald welke technieken worden aangemerkt als de best beschikbare technieken. Vervolgens is aan elk van deze technieken een daarmee haalbaar emissieniveau gekoppeld. Dit referentiedocument bevat dus geen emissiegrenswaarden, maar verbruiks- en emissieniveaus die haalbaar zouden moeten zijn bij gebruikmaking van specifieke technieken. Om voor de kolencentrales in aanbouw te beoordelen welk emissieniveau er in de vergunning mag worden opgenomen, moet dus eerst gekeken worden welke technieken er gebruikt zullen gaan worden. Immers, de BREF schrijft niet een specifieke techniek voor, maar koppelt een haalbaar emissieniveau aan een techniek, waardoor er verschillende niveaus gelden voor verschillende technieken. De keuze voor een bepaalde installatie wordt door de ondernemer gemaakt op basis van economische, technische, milieutechnische en lokale overwegingen, zoals de beschikbaarheid van brandstoffen, operationele vereisten, marktomstandigheden en netwerkvereisten.⁸⁴

De BREF beschrijft eerst beknopt welke technieken er gebruikelijk zijn voor energieopwekking en wat de gebruikelijke emissiereductiemaatregelen zijn.⁸⁵ Vervolgens wordt hier, aan de hand van het gebruikte brandstof type, dieper op ingegaan, en worden er per brandstof type de best beschikbare technieken en daarbij horende emissieniveaus geformuleerd.

Diverse typen kolengestookte centrales staan beschreven in het vierde hoofdstuk van de BREF. Voor drie van de vier centrales staat onomwonden vast dat ze onder dit hoofdstuk vallen. Deze drie zijn namelijk zogenaamde poederkool centrales. Kort gezegd worden hierbij de kolen eerst zeer fijn vermalen en vervolgens wordt door verbranding van dit poeder in een ketel stoom opgewekt waarmee een stoomturbine wordt aangedreven, die elektriciteit opwekt.⁸⁶ Volgens dit procedé werken de centrales van E.on, Electrabel en RWE. In de BREF wordt een poederkool centrale, onder voorwaarden, aangemerkt als BBT voor de verbranding van vaste brandstoffen.⁸⁷ Daarnaast wil men in alle drie de centrales in de

⁸⁴ 'Samenvatting BREF LCP 2005', p. 3.

⁸⁵ Dit beslaat Hoofdstuk 2 en 3 van de BREF LCP.

⁸⁶ Deze techniek wordt beknopt beschreven in de BREF LCP 2006, § 2.2.2, p 30.

⁸⁷ BREF LCP 2006, § 4.5.4, p. 268. Blijkens de 'Samenvatting BREF LCP 2005', p. 3, worden daarnaast ook wervelbedverbranding en roosterverbranding beschouwd als BBT voor de verbranding van vaste brandstoffen.

toekomst biomassa meestoken.⁸⁸ Ook voor de (mee-)verbranding van biomassa, wordt, onder voorwaarden, verbranding in poedervorm aangemerkt als BBT.⁸⁹

Voor de multi-fuel centrale van Nuon ligt de situatie ingewikkelder. Deze KV-STEG installatie wordt namelijk niet aangemerkt als BBT, aangezien dit een innovatieve techniek betreft die zich veelal nog in de proeffase bevindt. Om deze reden bestaat er nog geen eenduidig beoordelingskader voor de laagst haalbare emissies uit een dergelijke energiecentrale.⁹⁰

Eerst zullen nu de emissieniveaus voor de uitstoot van stof en NO_x voor poederkoolcentrales behandeld worden en daarna wordt dieper ingegaan op de KV-STEG installatie van Nuon. Alle emissieniveaus in de BREF zijn gebaseerd op dagelijkse gemiddelde, normale omstandigheden en een O₂-gehalte van 6% bij vaste brandstoffen en 15% bij gasvormige brandstoffen en gasturbines, bij een normale belasting. Bij piekbelastingen, bij het opstarten of uitschakelen alsmede bij operationele problemen van de systemen voor de zuivering van de afgassen, kunnen tijdelijk hogere piekwaarden optreden.⁹¹

3.1.5.2 Poederkoolcentrales

De BREF geeft geen duidelijke definitie van het begrip 'stof'. Dit wekt enige verwarring, omdat 'stof' in andere regelgeving ook stofdeeltjes omvat die groter zijn dan PM₁₀.⁹² Uit de samenvatting bij het document valt echter op te maken dat met het begrip 'stof' wel degelijk 'fijn stof' (PM₁₀) wordt bedoeld.⁹³

Bij een poederkool centrale zijn er twee belangrijke momenten waarop stofemissies zich kunnen voordoen. Uiteraard komen deze emissies bij de verbranding van de kolen uit de schoorsteen, maar daarnaast kunnen stofemissies zich ook eerder in het bewerkingsproces voordoen.⁹⁴ De BREF stelt daarom niet alleen eisen aan de wijze van verbranding van de brandstoffen, maar ook aan de manier waarop met deze brandstof dient te worden omgegaan. Dit is noodzakelijk om de emissie van stof bij het lossen, de opslag of de verwerking van brandstoffen en additieven te voorkomen en/of te verminderen.⁹⁵ Diverse technieken ter voorkoming van verwaaiend stof worden aangemerkt als BBT. Het gaat hierbij om maatregelen als het afdekken van de voorraad, het afsluiten van transportbanden, het aanleggen van degelijk extractie- en filtersysteem of degelijk onderhoud.⁹⁶ Deze emissiereducerende maatregelen zijn echter in de BREF niet gekoppeld aan een bepaald emissieniveau. Een dergelijk niveau is wel bepaald voor de uitstoot van stof tijdens het verbrandingsproces. Voor nieuwe poederkoolcentrales van meer dan 300 MW is het haalbare niveau voor de emissie van stof vastgesteld op 5 tot 10 mg/m³.⁹⁷ Blijkens de BREF LCP is dit niveau te bereiken met behulp van een elektrostatische precipitator (ESP) of een doekfilter (FF). Hierbij zij voorts opgemerkt dat bij gebruik van een doekfilter normaal gezien een uitstoot kan worden bereikt van minder dan 5 mg/m³.⁹⁸ Om deze reden wordt het gebruik van een doekfilter dan ook geprefereerd.⁹⁹

De uitstoot van NO_x vindt plaats bij de verbranding en komt dus uit de schoorsteen. Voor een poederkoolcentrale van meer dan 300 MW is het haalbare daggemiddelde vastgesteld op 90 tot 150 mg/m³.¹⁰⁰ Dit niveau is haalbaar met gebruikmaking van een combinatie van primaire en secundaire

⁸⁸ Zie hierover 'Sectorakkoord 2008', of de individuele Wm-vergunningen.

⁸⁹ BREF LCP 2006, § 5.5.3, p. 334.

⁹⁰ Vergunning Nuon 2009, p. 12.

⁹¹ 'Samenvatting BREF LCP 2005', p. 3.

⁹² Dit is bijvoorbeeld het geval in de LCP Richtlijn.

⁹³ Dit valt te lezen in de combinatie van de pagina's ii, iii en v BREF LCP 2006. De 'Samenvatting BREF LCP 2005' spreekt slechts van 'stof'.

⁹⁴ BREF LCP 2006, § 1.3, p. 11.

⁹⁵ BREF LCP 2006, § 4.5.2, p. 267.

⁹⁶ Voor een overzicht van alle BBT-maatregelen, zie: 'Samenvatting BREF LCP 2005', p. 4, in combinatie met BREF LCP 2006, § 4.5.2 en tabel 4. 65, p. 267.

⁹⁷ BREF LCP 2006, § 4.5.6 en tabel 4.67, p. 271. Over deze waarde bestonden afwijkende meningen; door de industrie en een lidstaat is derhalve voorgesteld om deze waarde te stellen op 10 tot 30 mg/m³.

⁹⁸ 'Samenvatting BREF LCP 2005', p. 6.

⁹⁹ BREF LCP 2006, § 4.5.6, p. 270. Tevens staan de momenteel gebruikte maatregelen ter reductie van stofemissies opgesomd in BREF LCP 2006, § 3.2, p. 54.

¹⁰⁰ BREF LCP 2006, § 4.5.9, p. 277.

maatregelen. Primaire maatregelen zijn erop gericht het ontwerp en de exploitatie van een centrale zo aan te passen dat de vorming van NO_x tijdens het verbrandingsproces wordt verminderd, dan wel dat wordt voorkomen dat NO_x wordt uitgestoten.¹⁰¹ Secundaire maatregelen zijn *end-of-pipe* technieken om de emissie van reeds gevormde NO_x te verminderen. Secundaire maatregelen kunnen worden onderverdeeld in selectieve katalytische NO_x-reductie (SCR) en selectieve niet-katalytische NO_x-reductie (SNCR).¹⁰² Kort gezegd, worden bij deze technieken stikstofoxiden in een chemisch proces tot ongebonden stikstof gereduceerd. Op deze manier worden de rookgassen gezuiverd van NO_x.¹⁰³ Het verschil tussen de twee typen zuivering is dat bij SCR een katalysator wordt toegevoegd, terwijl dit bij SNCR niet gebeurt. Voor de poederkoolcentrales wordt een combinatie van primaire maatregelen met SCR of gecombineerde technieken voor het verminderen van de emissies van NO_x en SO₂ als BBT aangemerkt.¹⁰⁴

3.1.5.3 Biomassa centrales

Voor het stoken op biomassa zijn vergelijkbare eisen opgelegd ter voorkoming van stofemissies. Deze zijn opgenomen in het vijfde hoofdstuk van de BREF. Net als voor het stoken op kolen zijn er BBT bepaald voor het lossen, de opslag en de verwerking van biomassa. Deze maatregelen zijn vergelijkbaar met die voor kolen en zijn hoofdzakelijk gericht op het voorkomen van het verstuiwen van de biomassa.¹⁰⁵ Daarnaast is een ook emissieniveau vastgesteld voor de hoeveelheid stof die uit de schoorsteen mag komen als gestookt wordt op biomassa. De marge die hierbij gehanteerd wordt, is ruimer dan die bij kolen, en het haalbare emissieniveau is vastgesteld op 5 tot 20 mg/m³.¹⁰⁶ Blijkens de BREF LCP is dit niveau te bereiken met behulp van een elektrostatische precipitator (ESP) of een doekfilter (FF). Voorts is ook hierbij opgemerkt dat bij gebruik van een doekfilter normaal gezien een uitstoot kan worden bereikt van minder dan 5 mg/m³.¹⁰⁷ Om deze reden wordt het gebruik van een doekfilter dan ook geprefereerd.¹⁰⁸

Indien gestookt wordt op biomassa geldt voor de uitstoot van NO_x een haalbaar emissieniveau van 50 tot 150 mg/m³.¹⁰⁹ Dit niveau is te bereiken door middel van een combinatie van primaire maatregelen, en indien nodig SCR en/of SNCR.

In veel gevallen is het echter economisch niet rendabel om een centrale volledig op biomassa te stoken. Biomassa wordt daarom vaak meegestookt met fossiele brandstoffen.¹¹⁰ De BREF maakt echter in dit hoofdstuk niet expliciet duidelijk welke emissieniveaus er gehanteerd worden als een centrale niet volledig op biomassa wordt gestookt. Aangezien het meestoken van schone biomassa wordt beschreven in Hoofdstuk 4, bij de kolencentrales, en deze brandstof bovendien een minderheidsaandeel vormt van de totale brandstof, zal het beoordelingskader voor kolencentrales van toepassing zijn, inclusief het daarbij behorende emissieniveau.

Ditzelfde beeld komt naar voren uit Hoofdstuk 8 van de BREF, waarin het meestoken van afval wordt behandeld.¹¹¹ Dit hoofdstuk is dan ook van toepassing op het meestoken van vuile biomassa. Het uitgangspunt hierbij is dat de emissies niet hoger mogen zijn dan die, die zijn opgelegd door de BREF voor Afvalverbranding.¹¹² Tevens is hierbij het uitgangspunt dat voor de emissies het desbetreffende brandstofspectifieke hoofdstuk van de primaire brandstof van toepassing is.¹¹³ In het begin van dit

¹⁰¹ BREF LCP 2006, § 3.4.1, p. 95. Hier is ook een overzicht van primaire maatregelen te vinden.

¹⁰² Een uitgebreide beschrijving van beide technieken is te vinden in BREF LCP 2006, respectievelijk § 3.4.2.1 en § 3.4.2.2, p. 106 t/m 114.

¹⁰³ Bij beide processen wordt als reagens meestal ammoniak (NH₃) toegevoegd. Door een chemische reactie hiervan met de stikstofoxiden (NO_x) ontstaat water (H₂O) en losse stikstof (N₂). De stikstof wordt op die manier dus geïsoleerd, waarna het kan worden afgevangen voordat het in het milieu terecht komt. Het nadeel van deze technieken is dat een deel van de ammoniak niet reageert met de stikstofoxiden, waardoor deze ammoniak als emissie vrijkomt en schade aan het milieu veroorzaakt. Dit noemt men de 'ammoniak-slip'. Zie uitgebreider: BREF LCP 2006, § 3.4.2.1, p. 111.

¹⁰⁴ 'Samenvatting BREF LCP 2005', p. 8, of uitgebreider: BREF LCP 2006, § 4.5.9, p. 275. Een beschrijving van gecombineerde technieken is te vinden in § 3.5, p. 117 en verder.

¹⁰⁵ Zie voor een overzicht hiervan: BREF LCP 2006, § 5.5.1, p. 333.

¹⁰⁶ BREF LCP 2006, § 5.5.5, p. 336.

¹⁰⁷ 'Samenvatting BREF LCP 2005', p. 6.

¹⁰⁸ BREF LCP 2006, § 5.5.5, p. 335.

¹⁰⁹ BREF LCP 2006, § 5.5.8, p. 340.

¹¹⁰ BREF LCP 2006, § 5.1.3.7, p. 292.

¹¹¹ BREF LCP 2006, Hoofdstuk 8, p. 489.

¹¹² Deze staat beter bekend onder de naam BREF Waste Incineration (WI).

¹¹³ BREF LCP 2006, § 8.5.5, p. 529.

hoofdstuk wordt daarnaast expliciet vermeld dat het meestoken van schone biomassa besproken wordt in het hoofdstuk over kolengestookte installaties.¹¹⁴

3.1.5.4 KV-STEG centrales

Zoals gezegd, voor de centrale van Nuon ligt de zaak ingewikkelder. Een KV-STEG installatie wordt in de BREF niet genoemd als BBT, omdat het een innovatieve techniek is. Hierdoor bestaat er geen duidelijk beoordelingkader, noch een daarmee samenhangend emissieniveau.

Het is dan ook niet geheel duidelijk onder welke categorie installaties deze centrale valt. Volgens de vergunningverlener -de Provincie Groningen- gaat het om een gascentrale: 'De kolen worden namelijk niet verstoekt om met de vrijkomende warmte direct energie op te wekken. De centrale van Nuon zal een gascentrale zijn. In deze centrale kan zowel aardgas als synthetisch gas (kortweg syngas) worden verstoekt. Het syngas wordt in een vergassingsinstallatie geproduceerd uit steenkool, petcokes en biomassa.'¹¹⁵ Het vergassen van de kolen wordt dus gezien als het voorbereiden van de brandstof, waardoor de eigenlijke brandstof waarmee de centrale wordt aangedreven gas is.

Dergelijke gasgestookte STEG installaties vallen in beginsel onder Hoofdstuk 7 van de BREF. In zulke installaties wordt een gasturbine gecombineerd met een stoomturbine om elektriciteit op te wekken.¹¹⁶ Echter, omwille van technische en economische redenen zijn de enige haalbare brandstoffen voor STEG centrales aardgas en lichte olie (als *back-up* brandstof).¹¹⁷ Voor gasgestookte installaties geldt dat de uitstoot van stof zeer laag is. In het geval van aardgas ligt dit niveau over het algemeen ver beneden de 5 mg/m³, zonder dat er aanvullende maatregelen hoeven te worden genomen.¹¹⁸

Nieuwe aardgasgestookte STEG centrales zonder aanvullende verbranding, zoals die van de Nuon, worden aangemerkt als BBT, indien ze worden uitgerust met droge low NO_x-branders voor voorgemengde (premix) brandstof (DLN). Voor de meeste gasturbines en gasmotoren wordt ook SCR als BBT beschouwd. Voor dit type STEG installaties is voor NO_x het haalbare emissieniveau vastgesteld op 20 tot 50 mg/m³.¹¹⁹ Zolang de Nuon centrale gestookt wordt met aardgas is deze norm dus van toepassing. Zodra de centrale echter in werking gaat als syngas-centrale is de situatie minder eenduidig.

Blijkens de website van Nuon zelf is de Engelse term voor een KV-STEG installatie een 'Integrated Gasification Combined Cycle' ofwel IGCC.¹²⁰ Dit type installatie wordt beschreven onder het vierde hoofdstuk van de BREF als een zeer efficiënte, doch weinig toegepaste techniek voor de verbranding van kolen.¹²¹ Wel wordt IGCC genoemd als een gebruikte methode om de emissies van poederkoolcentrales te verminderen, door voorbehandeling van de brandstof van een dergelijke kolengestookte centrale.¹²² Tevens wordt deze techniek in overweging genomen in het bepalen van de BBT voor kolengestookte centrales.¹²³ Doordat deze techniek zich echter nog in de experimentele fase bevindt, is zij niet opgenomen als BBT.¹²⁴ Ten tijde van het schrijven van deze BREF konden dergelijke centrales immers (nog) niet concurreren met de andere methoden voor elektriciteitsproductie door middel van kolen.¹²⁵

De BREF geeft derhalve geen concreet kader voor de beoordeling van de emissies vanuit een dergelijke centrale, noch wordt expliciet gespecificeerd of een dergelijke centrale qua juridische kwalificering onder de gasgestookte dan wel de kolengestookte centrales valt. De BREF vermeldt echter

¹¹⁴ BREF LCP 2006, Hoofdstuk 8, p. 489.

¹¹⁵ Zo blijkt uit een email van 27 mei 2010, Briefnummer: 2010 - 32437, MV.

¹¹⁶ De Engelse benaming luidt 'combined cycle gas turbine' (CCGT).

¹¹⁷ Zie: BREF LCP 2006, § 7.1.5, p. 415.

¹¹⁸ BREF LCP 2006, § 7.5.3, p. 479.

¹¹⁹ BREF LCP 2006, § 7.5.4, p. 482. Voor nieuwe STEG installaties mét aanvullende verbranding geldt hetzelfde emissieniveau, maar worden andere emissiereducerende maatregelen als BBT beschouwd. Zie: BREF LCP 2006, § 7.5.4, p. 480. Bovendien wordt bij de twee typen STEG uitgegaan van een ander zuurstof percentage. Bij STEG's zonder aanvullende verbranding wordt uitgegaan van een O₂ % van 15% en bij STEG's met aanvullende verbranding is het O₂ % installatie-specifiek. Zie: BREF LCP 2006, § 7.5.4, p. 482.

¹²⁰ Zie: 'Nuon Magnum, Kolenvergassing'.

¹²¹ BREF LCP 2006, § 4.1.5, p. 176/177.

¹²² BREF LCP 2006, § 4.1.9.1, p. 180.

¹²³ BREF LCP 2006, § 4.4.2, p. 256.

¹²⁴ BREF LCP 2006, § 4.5.3, p. 267.

¹²⁵ BREF LCP 2006, § 2.2.6, p. 31.

wel dat bij vergassingsprocessen de gasvormige, vloeibare en overgebleven vaste brandstoffen de primaire producten vormen. Dit is een bevestiging van de visie dat de KV-STEG centrale onder de gasgestookte installaties valt en dat het vergassen van de kolen slechts een voorbereidingsstap vormt.¹²⁶

Deze zienswijze is ook het uitgangspunt van de vergunningsverlenende instantie. In het geval van Nuon is dan ook in overleg met het bevoegd gezag besloten tot een redelijke midden weg, waarbij zowel naar de normen voor kolencentrales als de normen voor gascentrales is gekeken.¹²⁷

Tot slot dient nog te worden vermeld dat ook Nuon van plan is om in de nieuwe vergassingscentrale biomassa mee te stoken. Vergassing van biomassa wordt in de BREF niet aangemerkt als BBT, maar wel genoemd als een opkomende techniek in de verbranding van biomassa met een hoge efficiëntie.¹²⁸

Hoewel dus een concreet BBT-geassocieerd emissieniveau voor kolen- en biomassavergassing ontbreekt, is het voor de hand liggend dat deze norm lager zal liggen dan de huidige normen. Het gaat immers om een schonere technologie dan die, die momenteel gebruikt worden. Dit vermoeden wordt versterkt door een onderzoek van het Energy research Centre of the Netherlands (ECN) uit 2007.¹²⁹

In dit onderzoek is per type opwekkingsvermogen een inschatting gegeven van de te verwachte emissiefactoren voor NO_x.¹³⁰ Op basis van standaard emissiefactoren, omzettingsrendementen en elektriciteitsproductie kunnen namelijk per eenheid energie input de NO_x-emissies worden bepaald. In een schema zijn de normen uit de BREF LCP omgerekend van mg/m³ naar g/GJ brandstof, en daarna afgerond.¹³¹ Dit zijn dus een ander soort normen dan die, die daadwerkelijk in de BREF LCP zijn opgenomen. Bovendien zijn de waarden voor KV-STEG slechts indicatief. Daarnaast dient rekening te worden gehouden met het feit dat ten tijde van het ECN onderzoek de definitieve Milieueffectrapportages (MER's) voor de centrales nog niet publiekelijk beschikbaar waren. Deze MER's, dan wel de definitieve uitwerking van het ontwerp van de centrales, kunnen mogelijk andere waarden opleveren dan de waarden die in het onderzoek als leidraad zijn genomen. Desalniettemin geeft het onderzoek een indicatie van de te verwachten NO_x-emissies per type installatie, waaruit blijkt dat de emissies bij de KV-STEG installatie lager zijn dan wat momenteel gebruikelijk is. Het ECN concludeert namelijk dat voor gasgestookte STEG installaties de BREF-norm neerkomt op een NO_x-uitstoot van 18 tot 45 g/GJ, voor poederkoolcentrales op 33-54 g/GJ, en voor KV-STEG installaties op 23 g/GJ.¹³²

Vanwege het onduidelijke beoordelingskader van de vergassingstechnologie, en omwille van de volledigheid, worden in het volgende overzicht alle relevante emissieniveaus uit de BREF LCP weergegeven.

¹²⁶ Dit is ook de gedachtegang van dhr. Boersma van het ECN in zijn email van 7 oktober 2010.

¹²⁷ Zo is mij uitgelegd door Hans Pastoors, vergunningsexpert bij de Nuon.

¹²⁸ BREF LCP 2006, § 5.6, p. 343. Op het moment heeft Nuon in haar vergunning alleen het meestoken van schone biomassa aangevraagd. In een later stadium wil men ook een aanvraag indienen voor het meestoken van vuile biomassa. In dat geval zal de installatie wellicht worden aangemerkt als meeverbrandingsinstallatie in de zin van de Afvalverbrandingsrichtlijn, waardoor de (strengere) regels daaruit van toepassing zullen zijn. Over de voorwaarden waaronder een vergassingsinstallatie wordt aangemerkt als meeverbrandingsinstallatie, en wanneer niet, is onderzoek gedaan door M. Duman & L. Boels (Zie: Duman & Boels 2007). Ook heeft het HvJ hierover een uitspraak gedaan (Zie: HvJ zaak C-209/09, *Lahti Energia*). Voor het moment is dit punt voor de Nuon centrale echter nog niet aan de orde, zodat het hier verder buiten beschouwing kan worden gelaten.

¹²⁹ Seebregts 2007.

¹³⁰ Er is gekeken naar gasgestookte STEG, KV-STEG en poederkool centrales. Ook de emissiefactoren voor SO₂ zijn bekeken.

¹³¹ Dit schema is hieronder beknopt overgenomen.

¹³² Seebregts 2007, § 2.6, p. 9. Zie ook: Tabel 6.

BREF LCP	Zuurstof	Stof	NO _x
Poederkoolcentrale Brandstof: steenkool (>300 MW)	6 %	- daggemiddelde: 5-10 mg/m ³ * te bereiken m.b.v. elektrostatische precipitator (ESP) of doekfilter (FF) * afwijkende mening industrie en een lidstaat: voorgesteld 10-30 mg/m ³ * bij gebruik van doekfilter kan normaal een uitstoot worden bereikt van minder dan 5 mg/m ³	- daggemiddelde: 90-150 mg/m ³ * te bereiken m.b.v. combinatie van primaire maatregelen met selectieve katalytische NO _x -reductie (SCR) of gecombineerde technieken
Poederkoolcentrale Brandstof: biomassa (>300 MW)	6 %	- daggemiddelde: 5-20 mg/m ³ * te bereiken m.b.v. elektrostatische precipitator (ESP) of doekfilter (FF)	- daggemiddelde: 50-150 mg/m ³ * te bereiken m.b.v. combinatie van primaire maatregelen met selectieve katalytische NO _x -reductie (SCR) of gecombineerde technieken
Nieuwe STEG, zonder aanvullende verbranding	15 %	- bij gebruik van aardgas: blijft over algemeen ruim onder 5 mg/m ³ , zonder aanvullende maatregelen	- daggemiddelde: 20-50 mg/m ³ * te bereiken m.b.v. droge low NO _x -premix branders of SCR
Emissies		- exclusief opstarten, stilleggen en storingen	

Tabel 5 Normen uit de BREF LCP

Berekening ECN: Grenzen uit BREF LCP	
Type installatie	NO _x -emissie in g/GJ
Gas STEG	18-45 (*)
Poederkool	33 – 54
KV-STEg/multi-fuel	23 (**)

(*) Bereikbaar met behulp van DeNO_x/SCR.

(**) Dit is een indicatieve waarde.

Tabel 6 Omrekening BREF normen

3.1.6 Schematisch overzicht Europese emissienormen

Al met al kunnen de Europeesrechtelijke eisen aan de emissies vanuit de kolencentrales als volgt worden samengevat (Tabel 7 en 8). Voor NO_x gelden de onderstaande normen.

Overzicht NO _x	NO _x	NO ₂
IPPC	n.v.t.	n.v.t.
LCP (Uitstoot per installatie)	- wordt gemeten als NO ₂ (*)	- vaste brandstof, 6% O ₂ : * daggemiddelde: 200 mg/m ³ * 95% van de uurwaarden in een kalenderjaar: 400 mg/m ³ - gasturbine, 15% O ₂ : * daggemiddelde: - aardgas: 50 mg/m ³ - ander gas: 120 mg/m ³ * 95% van de uurwaarden in een kalenderjaar: - aardgas: 100 mg/m ³ - ander gas: 240 mg/m ³
Luchtkwaliteit (Concentratie in de lucht)	- kritiek niveau: * jaargemiddelde: 30 µg/m ³	- grenswaarde: * uurgemiddelde: 200 µg/m ³ * jaargemiddelde: 40 µg/m ³ * vanaf 1-1-2015 (**) - alarmdrempel, drie opeenvolgende uren: 400 µg/m ³
NEC (Uitstoot per land per jaar)	- nationaal plafond: 260 kiloton/jaar, * uiterlijk op 31-12-2010 te bereiken	n.v.t.
BREF (Emissieniveau gekoppeld aan techniek, daggemiddelde waarde)	- poederkoolcentrale, steenkool: 90-150 mg/m ³ , bij 6% O ₂ - poederkoolcentrale, biomassa: 50-150 mg/m ³ , bij 6% O ₂ - STEG met/zonder aanvullende verbranding: 20-50 mg/m ³ , bij 15% O ₂	n.v.t.

(*) Overigens wordt ook in de Luchtkwaliteitsrichtlijn, de NEC Richtlijn en de BREF LCP NO_x gemeten als NO₂.

(**) In de agglomeratie Heerlen-Kerkrade moet reeds op 1 januari 2013 aan deze waarde worden voldaan.

Tabel 7 Overzicht Europese eisen aan NO_x-emissies

Voor (fijn) stof ziet het beeld er schematisch als volgt uit.

Overzicht stof	Stof	PM ₁₀	PM _{2,5}
IPPC	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
LCP (uitstoot per installatie)	- vaste brandstof, 6% O ₂ : * daggemiddelde: 30 mg/m ³ * 95% van de uurwaarden in een kalenderjaar: 60 mg/m ³ - gasturbine: n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Luchtkwaliteit (concentratie in de lucht)	n.v.t.	- daggemiddelde grenswaarde: 50 µg/m ³ * marge 50% - jaargemiddelde grenswaarde: 40 µg/m ³ * marge 20% * vanaf 11-6-2011	- grenswaarde: * fase 1, jaargemiddelde: 25 µg/m ³ vanaf 1-1-2015 * fase 2, jaargemiddelde: 20 µg/m ³ vanaf 1-1-2020 (*) * marge 20% in 2008, aflopend tot 0% op 1-1-2015 - jaargemiddelde streefwaarde: 25 µg/m ³ vanaf 1-1-2010 - BVD: -15% of -20% * t.o.v. GBI 2010, * te bereiken in 2020 - BCV: 20 µg/m ³ in 2015, * grenswaarde aan GBI 2015.
NEC (Uitstoot per land per jaar)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
BREF (emissieniveau gekoppeld aan techniek)	- daggemiddelde * poederkoolcentrale, steenkool: 5-10 mg/m ³ , bij 6% O ₂ * poederkoolcentrale, biomassa: 5-20 mg/m ³ , bij 6% O ₂ * STEG: < 5 mg/m ³ , bij 15% O ₂	- BREF spreekt van stof, maar doelt op PM ₁₀	n.v.t.

(*) Dit is slechts een indicatieve grenswaarde, die zal worden herzien in 2013.

Tabel 8 Overzicht Europese eisen aan fijn stof emissies

3.2 De vergunde activiteiten

Nu duidelijk is welke emissie-eisen zijn toegestaan vanuit Europeesrechtelijk perspectief, is het tijd om te kijken wat er in de praktijk precies vergund is. Voor alle vier de inrichtingen geldt dat de emissies naar lucht zijn opgenomen in de milieuvergunning.¹³³ Daarnaast is er nog een aantal overeenkomsten tussen de centrales. Om te beginnen zullen de voornaamste grondstoffen, in alle vier de centrales, kolen en biomassa zijn. Wel is zo dat het bij de verschillende centrales om andere soorten biomassa gaat. Daarnaast geldt voor de centrale van Nuon dat deze eerst op aardgas zal worden aangedreven, en dat later de kolen vóór verbruik zullen worden vergast, wat de centrale technisch gezien een gascentrale maakt. Bovendien zullen in deze centrale daarnaast nog andere brandstoffen worden ingezet. Dit alles komt per individuele installatie uitgebreider aan bod.

Per installatie komen achtereenvolgens aan bod: de emissie-eisen, de voorgeschreven technieken, gegevens over de opslag en het verbruik van de grondstoffen en, tot slot, de bijzonderheden van de vergunningen. De emissies, zoals opgenomen in de vergunningen, gaan allemaal uit van gestandaardiseerde condities en worden uitgedrukt in mg/m³. Hieronder wordt het aantal milligram verstaan per kubieke meter droog (watervrij) gas bij een absolute druk van 101,3 kPa en een absolute temperatuur van 273 K. Tevens gaan alle emissies uit van een O₂-percentage van 6%.

Naast het stellen van grenzen aan de emissies, stellen de vergunningen daarnaast voorschriften vast betreffende alle andere onderdelen die deel uitmaken van de bedrijfsvoering. Bovendien blijkt uit de vergunningen dat de oorspronkelijke vergunningsaanvraag, of gedeeltes daarvan, ook onderdeel vormen van de vergunning.¹³⁴ Ook latere aanvullende informatie kan deel uitmaken van de vergunning. Tevens is de aanvraag gekoppeld aan een verplichte Milieueffectrapportage (MER). Met name de in de MER opgenomen toetsingstabellen en verspreidingsberekeningen zijn relevant in de beoordeling van de aanvraag. De MER maakt in beginsel geen deel uit van de vergunning, maar in de beoordeling van de aanvraag van de vergunning wordt er wel vaak verwezen naar deze achterliggende MER. Daar waar deze aanvraag wel onderdeel is van de vergunning, is de MER dat indirect ook.

Tevens dient hier te worden vermeld dat herhaaldelijk bezwaar is aangetekend tegen de vergunningen door diverse milieu- en belangenorganisaties. Deze bezwaren zijn niet alleen ingediend tegen de Wm-vergunningen, maar ook tegen de andere vereiste vergunningen. Vaak zijn deze verzoeken tot vernietiging van de vergunning afgewezen.¹³⁵ Een aantal keer zijn ze echter ook toegewezen, waarna de vergunningen zijn aangepast en later opnieuw zijn afgegeven.¹³⁶ Tevens hebben deze bezwaarprocedures ertoe geleid dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) het in april 2009 noodzakelijk achtte om prejudiciële vragen te stellen aan het Europese Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ).¹³⁷ Deze vragen hebben betrekking op de relatie tussen de NEC richtlijn (die een maximale emissievracht per land stelt) en de IPPC richtlijn (die vergunningverlening met “integrale beoordeling van milieugevolgen” eist, die vorm heeft gekregen via de milieuvergunning). Het HvJ heeft tot op heden nog geen uitspraak gedaan in deze zaak.¹³⁸ Als gevolg hiervan zijn de milieuvergunningen nu gewoon van kracht, maar kan het zo zijn dat zij na de uitspraak in deze zaak dienen te worden aangepast of vernietigd.¹³⁹ Voor het moment dient echter te worden uitgegaan van de situatie zoals die vergund is.

Overigens wordt hier nogmaals benadrukt dat geen van de kolencentrales in bedrijf mag zijn zonder een NO_x-emissievergunning. Deze vergunning staat echter los van de milieuvergunningen, die hieronder besproken worden, en dient ook los hiervan te worden aangevraagd. Wel staat in alle

¹³³ Zoals eerder is vermeld, zijn voor het in bedrijf hebben van een dergelijk installatie naast deze vergunning tal van andere vergunningen nodig. Deze blijven hier echter buiten beschouwing.

¹³⁴ Zie hiervoor: Vergunning RWE 2007, punt 5.3, p. 84; Vergunning Electrabel 2007, ad Besluit 4, p. 40; Vergunning E.ON 2007, ad Besluit 4, p. 54; en Vergunning Nuon 2009, punt 5.4, p. 60.

¹³⁵ Zie uitgebreider: Hoofdstuk 4.2.

¹³⁶ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 3 december 2008, nr. 200706095/1.

¹³⁷ ABRvS 29 april 2009. In het Hoofdstuk 4.2 zal dieper worden ingegaan op deze prejudiciële procedure.

¹³⁸ Het gaat om HvJ zaak C-165/09, HvJ zaak C-166/09 en HvJ zaak C-167/09, die zijn gevoegd bij beschikking d.d. 24 juni 2009.

¹³⁹ De uitspraak kan gevolgen hebben voor de vergunningen van alle vier de centrales. In de procedure zijn echter alleen expliciet de vergunningen van E.ON, Electrabel en RWE betrokken. Dit komt doordat de milieuvergunning van Nuon in 2008 werd vernietigd door de ABRvS en pas in juli 2009 opnieuw werd afgegeven.

milieuvergunningen vermeld dát deze vergunning aangevraagd moet worden.¹⁴⁰ De NEa correspondeert niet over de aanvragen voor de vergunningen, waardoor het niet duidelijk is of deze aanvragen al wel of niet voor alle centrales zijn ingediend. Wel is duidelijk dat tot op heden alleen voor de centrale van E.ON een dergelijke vergunning is afgegeven. Dit hangt samen met het feit dat E.ON deze vergunning ook moet hebben voor de reeds in bedrijf zijn de twee eenheden.

3.2.1 E.ON

De vergunning die is afgegeven voor E.ON is een deelrevisievergunning. Het gaat namelijk om de bouw van een derde kolengestookte eenheid; er zijn er dus reeds twee in werking.¹⁴¹ De belangrijkste emissies komen uit de schoorsteen van de nieuwe eenheid, maar daarnaast zijn er nog enkele kleine emissiebronnen en diffuse emissie bij de opslag van kolen en restproducten.¹⁴² De emissies gelden voor elke brandstofmix en zijn inclusief eventueel opgetreden storingsen.¹⁴³ In de vergunning zijn de volgende emissie maxima opgelegd.¹⁴⁴

Voor de uitstoot van NO_x uit de schoorsteen is een jaargemiddelde emissiegrenswaarde opgelegd van 65 mg/m³ en de maximale jaarvrucht van de uitstoot is vastgesteld op 1535 ton/jaar. Voor NO_x geldt daarnaast een daggemiddeld maximum van 100 mg/m³. De daggemiddelde emissie ligt hoger dan de jaargemiddelde emissie door kleine storingsen die optreden.¹⁴⁵

Voor stofemissies uit de schoorsteen geldt een maximum jaargemiddelde van 3 mg/m³, met als maximale jaarvrucht 71 ton/jaar.¹⁴⁶ De maximale daggemiddelde concentratie voor stof is vastgesteld op 8 mg/m³.¹⁴⁷

Voor de daggemiddelden van zowel NO_x als fijn stof geldt dat voor grotere storingsen, waardoor niet aan de dagwaarden kan worden voldaan, de storingsregeling uit het Nederlandse 'Besluit verbranden afvalstoffen' (Bva) voor maximaal 60 uur per jaar van kracht is.¹⁴⁸ Tevens is de vergunninghouder verplicht om, als de emissies boven de wettelijke of in deze vergunning genoemde maxima komen, onmiddellijk maatregelen te treffen om de overschrijding van deze maxima teniet te doen.¹⁴⁹

Naast deze concrete eisen zijn er ook zorgplichten en onderzoeksverplichtingen in de vergunning opgenomen. Zo moet ondermeer extra aandacht worden besteed aan het verder verminderen van de emissies van fijn stof.¹⁵⁰ Ook dient, na de in bedrijfstelling van de centrale, de NO_x-emissie te worden geanalyseerd, waarbij wordt nagegaan welke aanvullende maatregelen kunnen worden getroffen om de NO_x-emissie zoveel mogelijk te beperken.¹⁵¹ Tevens moet de verwerking, het transport en het laden en lossen van stuifgevoelige goederen zodanig geschieden, dat geen visueel waarneembare stofverspreiding zal optreden.¹⁵² Indien dit wel het geval is dienen de bedrijfsactiviteiten die hiervoor verantwoordelijk zijn, onmiddellijk te worden gestaakt en dient de oorzaak van deze visueel waarneembare stofverspreiding onmiddellijk te worden verholpen.¹⁵³

Daarnaast dient voor de bronnen met een geringe emissie, zoals hulpketels of nooddiesels, een beschrijving van de emissies ter goedkeuring aan het bevoegd gezag te worden gezonden. In deze

¹⁴⁰ Zie: Vergunning RWE 2007, p. 63; Vergunning E.ON 2007, p. 12; Vergunning Electrabel 2008, p. 12; en Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.4, p. 36.

¹⁴¹ Vergunning E.ON 2007, p. 1.

¹⁴² Vergunning E.ON 2007, p. 11.

¹⁴³ Zie: Vergunning E.ON 2007, voorschrift 3.1, p. 67, en voorschrift 3.2, p. 68.

¹⁴⁴ Uit de vergunning blijkt dat de vergunde waarden overeenkomen met de aangevraagde waarden. Zie: Vergunning E.ON 2007, p. 14.

¹⁴⁵ Vergunning E.ON 2007, p. 14.

¹⁴⁶ Vergunning E.ON 2007, voorschrift 3.1, p. 67.

¹⁴⁷ Vergunning E.ON 2007, voorschrift 3.2, p. 68.

¹⁴⁸ Zie: Vergunning E.ON 2007, p. 14. Het Bva is van toepassing omdat de centrale ook vuile biomassa mee zal stoken. De storingsregeling staat in Bijlage, § 1.7, onder punt 2.a, van het Bva.

¹⁴⁹ Vergunning E.ON 2007, voorschrift 3.16, p. 70.

¹⁵⁰ Vergunning E.ON 2007, voorschrift 3.5, p. 68.

¹⁵¹ Vergunning E.ON 2007, voorschrift 3.6, p. 69.

¹⁵² Vergunning E.ON 2007, voorschrift 16.2, p. 100.

¹⁵³ Vergunning E.ON 2007, voorschrift 16.3, p. 100.

beschrijving staan in elk geval de concentraties, de vracht, de bedrijfsduur en de belasting van deze installaties. Het bevoegd gezag kan vervolgens eventueel nadere eisen stellen aan deze emissies.¹⁵⁴

Als in de vergunningsvoorschriften een stoffilterinstallatie wordt voorgeschreven, dan moet gebruik gemaakt worden van een filtrerende afscheider. De stofemissieconcentratie in de uitlaat van een dergelijke filtrerende afscheider mag niet meer bedragen dan 5 mg/m³ als halfuurgemiddelde.¹⁵⁵

De voorgeschreven emissie-eisen zijn haalbaar met gebruikmaking van BBT. De installatie wordt hiertoe dan ook voorzien van een elektrofilter, een DeNO_x-installatie en een ontzwavelingsinstallatie.¹⁵⁶ Uit het toestingsadvies van de Commissie voor de MER blijkt dat de oorspronkelijk aangevraagde fijn stof emissie hoger was dan de normen die gesteld worden door het nationale beleid.¹⁵⁷ Volgens de commissie is de landelijke norm wel haalbaar met gebruik van een doekenfilter, in plaats van een elektrofilter.¹⁵⁸ De centrale wordt uiteindelijk, ondermeer vanwege de kosten, niet uitgerust met een dergelijk doekenfilter.¹⁵⁹ Wel heeft E.ON in een aanvulling op de MER de aangevraagde stofemissie verlaagd, zodat deze emissienorm binnen het nationale kader past.¹⁶⁰

In de vergunning zijn naast de concrete emissie-eisen ook verbruikseisen omtrent de brandstoffen opgelegd. Zo mag het totale verbruik van kolen niet meer bedragen dan 2.650.000 ton per jaar.¹⁶¹ Tevens mag per jaar maximaal 580.000 ton aan meestookstoffen gebruikt worden. Het gaat daarbij om de massa zoals die is bij aanlevering van deze stoffen, dus inclusief het vocht dat erin zit.¹⁶² Vervolgens zijn deze meestookstoffen nader uitgesplitst, waarbij elk ervan aan een individueel maximum gebonden is. Het leeuwendeel van deze stoffen wordt gevormd door houtpellets (maximaal 235.000 ton/jaar) en palmpitmeel (100.000 ton/jaar).¹⁶³ Ook zijn voor de brandstoffen onderzoeksverplichtingen opgelegd. Zo moet voor de kolen jaarlijks gerapporteerd worden over de ontwikkelingen in de samenstelling daarvan,¹⁶⁴ en voor de meestookstoffen moet onderzocht worden wat de invloed is van de stookwaarde op het rendement van de koleneenheden.¹⁶⁵

In de vergunning zelf zijn geen voorschriften opgenomen over de capaciteit van de opslag van brandstoffen. Deze zijn wel te vinden in de oorspronkelijke aanvraag, waaruit blijkt dat de maximale opslagcapaciteit voor de kolen opslag 200.000 ton is, en die voor de biomassa opslag 9000 ton.¹⁶⁶ Uit de achterliggende MER blijkt dat er voor de twee bestaande eenheden reeds een opslagcapaciteit bestaat van 100.000 ton (te weten 2 x 50.000 ton). De gemiddelde opslag inclusief de derde eenheid wordt in de MER geschat op 164.000 ton. Hiervan wordt dan ongeveer 87.500 ton per week afgegraven en gestort.¹⁶⁷ Tevens zal de centrale worden voorzien van vijf dagbunkers met een opslagcapaciteit van ongeveer 1200 m³ per stuk.¹⁶⁸

In de MER wordt geschat dat bij de overslag van de kolen ongeveer 80 ton stof per jaar zou kunnen verwaaien. De hoeveelheid fijn stof hiervan is 1,6 ton per jaar. Doordat de kolenstofdeeltjes relatief grof zijn, slaat het grootste gedeelte ervan neer op de plaats zelf. Daarnaast kan er nog verwaaiing optreden door winderosie van de opslag van dezelfde orde van grootte. Door het toepassen van de diverse emissiebeperkende maatregelen konden echter geen emissies bij de opslag worden aangetoond.¹⁶⁹

¹⁵⁴ Vergunning E.ON 2007, voorschrift 3.7, p. 69.

¹⁵⁵ Vergunning E.ON 2007, voorschrift 16.22, p. 104, in combinatie met p. 21.

¹⁵⁶ Vergunning E.ON 2007, p. 13.

¹⁵⁷ E.ON had als jaarwaarde 4 mg/m³ aangevraagd, terwijl volgens het landelijk beleid deze norm 1 tot 3 mg/m³ dient te bedragen.

¹⁵⁸ 'Commissie MER (E.ON) 2007', punt 2.2, p. 2.

¹⁵⁹ Zie: Vergunning E.ON 2007, p. 6.

¹⁶⁰ 'Aanvulling MER E.ON juni 2007', deel 2, punt 5.1, p. 85/86.

¹⁶¹ Het verbruik van de ketelinstallatie wordt geschat op maximaal 350 ton kolen per uur. Zie hiervoor: Vergunningsaanvraag E.ON 2006, punt 2.2.2.1, p. 35.

¹⁶² Vergunning E.ON 2007, voorschrift 2.6, p. 65.

¹⁶³ Vergunning E.ON 2007, voorschrift 5.9, p. 74.

¹⁶⁴ Vergunning E.ON 2007, voorschrift 2.9, p. 65.

¹⁶⁵ Vergunning E.ON 2007, voorschrift 2.10, p. 65.

¹⁶⁶ Vergunningsaanvraag E.ON 2006, punt 2.2.2.3, p. 39, en tabel 2.2.6, p. 63.

¹⁶⁷ MER E.ON 2006, Hoofdstuk 5.2.3.4, p. 5.15.

¹⁶⁸ Vergunningsaanvraag E.ON 2006, punt 2.2.2.1, p. 36.

¹⁶⁹ MER E.ON 2006, Hoofdstuk 5.2.3.4, p. 5.16.

Tevens blijkt uit de aanvraag dat de centrale zal beginnen met 100% kolen als brandstof. Na verloop van tijd zal gestart worden om biomassa mee te stoken, waarvan de hoeveelheid langzaam zal worden verhoogd tot maximaal 20%. Als secundaire brandstoffen wil E.ON zowel schone biomassa, als vervuilde biomassa - waaronder SRM-meel - meestoken.¹⁷⁰

Ten slotte verdient een aantal bijzonderheden in de vergunning nog de aandacht. Ten eerste wordt in deze vergunning melding gemaakt van het feit dat het sector-deelplafond dat voortvloeit uit de NEC Richtlijn, voor energieproducenten mogelijk een knelpunt is. Destijds zag het ernaar uit dat met toepassing van BBT de energiesector haar plafond niet zou halen. De vergunning houdt daarom expliciet de mogelijkheid open om, als het plafond inderdaad niet gehaald wordt, na verdeling van het plafond naar de verschillende producenten, de vergunning voor E.ON aan te passen.¹⁷¹

Tevens wordt gesteld dat er om deze reden strenge emissie-eisen worden opgelegd. Verderop wordt echter toegelicht dat niet de laagst mogelijke emissie-eisen zijn opgelegd. Als reden hiervoor wordt aangevoerd dat men lage, maar wel haalbare emissie-eisen wil realiseren. Voorts blijkt dat de vergunningverlener de jaargemiddelde emissie het belangrijkste vindt voor het beperken van de milieubelasting.¹⁷² Om deze reden is het, mijns inziens, enigszins vreemd dat er geen strengere jaargemiddelde NO_x-emissienorm is opgenomen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het MOB, een milieuorganisatie die bezwaren heeft tegen de bouw van kolencentrales, de vergunningsverlener hierop aanspreekt. Volgens het MOB is de vergunde NO_x-emissie ruimer dan mogelijk is met toepassing van BBT en tevens ruimer dan de ondergrens volgens de BREF. Volgens deze organisatie zou de jaargemiddelde eis 40 mg/m³ moeten zijn. Het bevoegde gezag reageert hierop met de stelling dat, volgens de BREF, de NO_x-emissie die past bij BBT tussen 90 en 150 mg/m³ ligt en dat de emissie-eis van 65 mg/m³ al onder de emissiegrenzen volgens de BREF ligt.¹⁷³ Echter, de BREF geeft daggemiddelde waarden, terwijl hier nu juist over de jaargemiddelde waarde wordt gesproken. Deze twee waarden kunnen dan ook niet rechtstreeks met elkaar worden vergeleken. De daadwerkelijk vergunde dagwaarde ligt veel hoger dan 65 mg/m³, namelijk op 100 mg/m³. Deze dagwaarde ligt dus weliswaar aan de onderkant van de BREF-bandbreedte, maar desalniettemin nog erbinnen en niet eronder, zoals de vergunningverlener beweert.¹⁷⁴ Wel is het zo dat de emissies in de BREF zijn gebaseerd op normaal functioneren van de stookinstallatie, terwijl de daggemiddelde emissie-eis in de vergunning mede is gebaseerd op (kleine) storingen in de rookgasreiniging.

Al met al geeft de milieuvergunning van E.ON het onderstaande schematische beeld omtrent de toegestane emissies.

E.ON	Emissies	Schoorsteen (verbrandingsemissies)	Overige bronnen (stofemissies)
NO _x	jaargemiddelde	65 mg/m ³	n.v.t.
	daggemiddelde	100 mg/m ³	
	halfuurgemiddelde	n.v.t.	
	jaarvracht	1.535 ton/jaar	
Stof	jaargemiddelde	3 mg/m ³	n.v.t.
	daggemiddelde	8 mg/m ³	
	halfuurgemiddelde	n.v.t.	stoffilters: 5 mg/m ³
	jaarvracht	71 ton/jaar	n.v.t.

Tabel 9 Vergunde emissies E.ON

¹⁷⁰ Vergunningsaanvraag E.ON 2006, punt 2.1.3, p. 14. SRM staat voor 'specifiek risico materiaal'. Dit is dierlijk afval dat tot meel vermalen is. Zie: Vergunningsaanvraag E.ON 2006, punt 2.2.1, p. 26.

¹⁷¹ Vergunning E.ON 2007, p. 12.

¹⁷² Vergunning E.ON 2007, reactie op zienswijze d.5, p. 43.

¹⁷³ Vergunning E.ON 2007, reactie op zienswijze d.5.2, p. 44.

¹⁷⁴ Zie hierover: Vergunning E.ON 2007, p. 13, reactie op zienswijze b.2, p. 40, en reactie op zienswijze d.5, p. 43. Overigens is dezelfde vergissing niet gemaakt in de vergunning van Electrabel, die in dezelfde periode door dezelfde instantie is afgegeven. In de vergunning van RWE is dezelfde vergissing wel weer gemaakt, zoals hieronder besproken zal worden.

3.2.2 Electrabel

Net als bij de centrale van E.ON, komen bij de centrale van Electrabel de belangrijkste emissies uit de schoorsteen. Daarnaast zijn er nog enkele kleine emissiebronnen en diffuse emissies bij de opslag van biomassa en restproducten.¹⁷⁵

De aangevraagde NO_x-emissie betreft een jaargemiddelde concentratie van 50 mg/m³.¹⁷⁶ Deze is aanvraag is ingewilligd, en leidt tot een vergunde jaarvracht van maximaal 730 ton per jaar.¹⁷⁷ Daarnaast is tevens een daggemiddelde emissie-eis opgelegd van 100 mg/m³.

De aangevraagde jaargemiddelde emissie voor stof bedraagt 3 mg/m³.¹⁷⁸ Ook deze aangevraagde emissie-eis is overgenomen in de vergunning. De maximale jaarvracht is bepaald op 45 ton per jaar.¹⁷⁹ Het daggemiddelde dat voor stof is opgelegd, is 8 mg/m³.¹⁸⁰

Deze emissies gelden, net als die van E.ON, voor elke brandstofmix en zijn inclusief eventuele opgetreden storingen.¹⁸¹ Het feit dat de daggemiddelden hoger liggen dan de jaargemiddelden, wordt veroorzaakt door kleine storingen in het elektrofilter of rookgasontzweveling.¹⁸² Indien echter, door grotere storingen, niet aan de daggemiddelde emissie-eisen kan worden voldaan, dan is voor maximaal 120 uur per jaar, de storingsregeling uit het Nederlandse Bees A van toepassing.¹⁸³ Desalniettemin moeten sowieso onmiddellijk maatregelen worden getroffen als de emissie boven de wettelijke of in deze vergunning genoemde maxima komt, zodat de overschrijding van deze maxima teniet kan worden gedaan.¹⁸⁴ Blijkens de vergunning zijn de vergunde jaarvrachten absoluut, dus inclusief dagelijkse emissiefluctuaties en kleine dan wel grotere storingen.¹⁸⁵

Naast deze emissies heeft Electrabel tevens enkele kleine emissiebronnen aangevraagd, te weten hulpketels, nooddiesels en enkele stoffilterinstallaties bij de opslagsilo's. De bedrijfstijd van de hulpketels en de nooddiesels is echter zo laag dat het voorschrijven van emissie-eisen en het meten van de emissie niet nodig werd geacht. Wel moeten de emissies van de hulpketels voldoen aan de (minimum) eisen uit het Bees A.¹⁸⁶ Voor de stoffilterinstallaties is verder bepaald dat dit filterende afscheiders moeten zijn, waarvan de stofemissieconcentratie in de uitlaat per half uur niet meer dan 5 mg/m³ mag bedragen.¹⁸⁷

Ook moet Electrabel de goede werking van deze stoffilterinstallaties controleren en worden er eisen ter vermindering van de stofemissies gesteld bij de verwerking, de bereiding, het transport, het laden en lossen, alsmede de opslag van stuifgevoelige stoffen.¹⁸⁸ Zo is ondermeer in de vergunningsvoorschriften opgenomen dat de verwerking, het transport en het laden en lossen van dergelijke goederen zodanig dient te geschieden, dat geen visueel waarneembare stofverspreiding zal optreden.¹⁸⁹ Indien wel visueel waarneembare stofverspreiding optreedt, dienen de daarvoor verantwoordelijke bedrijfsactiviteiten onmiddellijk te worden gestaakt en/of dient de oorzaak van deze visueel waarneembare stofverspreiding onmiddellijk te worden verholpen.¹⁹⁰ Daarnaast moet extra aandacht worden besteed aan het verder verminderen van de emissies van fijn stof.¹⁹¹

Om al de genoemde emissiegrenswaarden te bereiken zal de centrale van Electrabel uitgerust worden met een droog elektrofilter, een rookgaswasser en een SCR-installatie.¹⁹² Volgens de autoriteiten

¹⁷⁵ Vergunning Electrabel 2008, p. 11.

¹⁷⁶ Vergunning Electrabel 2008, p. 14.

¹⁷⁷ Vergunning Electrabel 2008, voorschrift 5.1, p. 52.

¹⁷⁸ Vergunning Electrabel 2008, p. 14.

¹⁷⁹ Vergunning Electrabel 2008, voorschrift 5.1, p. 52.

¹⁸⁰ Vergunning Electrabel 2008, voorschrift 5.2, p. 52.

¹⁸¹ Vergunning Electrabel 2008, voorschrift 5.1 en voorschrift 5.2, beiden op p. 52.

¹⁸² Vergunning Electrabel 2008, p. 14.

¹⁸³ Vergunning Electrabel 2008, voorschrift 5.3, p. 53. Deze storingsregeling staat in artikel 7a Bees A.

¹⁸⁴ Vergunning Electrabel 2008, voorschrift 5.13, p. 55.

¹⁸⁵ Vergunning Electrabel 2008, reactie op zienswijze b.3, p. 35.

¹⁸⁶ Vergunning Electrabel 2008, p. 20.

¹⁸⁷ Vergunning Electrabel 2008, voorschrift 6.21, p. 59.

¹⁸⁸ Vergunning Electrabel 2008, p. 20.

¹⁸⁹ Vergunning Electrabel 2008, voorschrift 6.1, p. 56.

¹⁹⁰ Vergunning Electrabel 2008, voorschrift 6.2, p. 56.

¹⁹¹ Vergunning Electrabel 2008, voorschrift 5.5, p. 53.

¹⁹² Vergunning Electrabel 2008, p. 3.

is dit samen BBT. De Vereniging Verontruste Burgers van Voorne, die haar zienswijze op de ontwerpvergunning heeft gegeven, denkt hier echter anders over. Deze vereniging stelt dat ter vermindering van de fijn stofemissie niet de best beschikbare techniek is voorgeschreven. Volgens haar is de BBT namelijk doekenfilters.¹⁹³ Volgens de vergunningsverlener is echter de keuze voor een droog elektrofilter en een rookgaswasser de BBT conform de BREF LCP.¹⁹⁴ Bovendien zijn de kosten van de dergelijke doekenfilters per ton verminderde stofemissie te hoog om deze technieken voor te schrijven. Het doekenfilter heeft verder als nadeel dat bij lekkages de stofemissie veel hoger is.¹⁹⁵

Voorts zal de centrale zo worden ontworpen dat maximaal 60% schone biomassa op energiebasis meegestookt kan worden. Dit betekent dat de hoeveelheid gestookte kolen tussen de 40 en 100% zal liggen en de hoeveelheid gestookte biomassa tussen de 0 en 60%.¹⁹⁶ In de inrichting mogen uitsluitend de biomassasoorten worden verbrand, die van de voren zijn aangevraagd.¹⁹⁷ Het is wel toegestaan om afvalstoffen, die zijn geaccepteerd voor het meestoken, onderling te mengen.¹⁹⁸

De opslag van de kolen vindt niet plaats in de inrichting zelf. De benodigde kolen worden ingenomen via het Europese Massagoed-Overslagbedrijf (EMO), waar de opslag plaatsvindt. De tussenopslag bij Electrabel vindt plaats in gesloten silo's.¹⁹⁹ Op het terrein worden acht mengtorens gerealiseerd met een capaciteit van 8.000 m³ per stuk. Tevens heeft iedere molen een eigen dagbunker voor kolen van circa 1250 m³.²⁰⁰ Voor de opslag van de biomassa komen er tien silo's met elk een capaciteit van ongeveer 10.000 m³.²⁰¹

In de vergunningsvoorschriften zijn geen maxima gesteld aan de toegestane opslag. Wel zijn er voorschriften opgenomen betreffende het maximaal toegestane verbruik van grond- en meestookstoffen. Het totale verbruik van kolen is vastgesteld op maximaal 1,7 miljoen ton per jaar. De gebruikte hoeveelheid meestookstoffen mag niet meer dan 2,2 miljoen ton per jaar bedragen.²⁰²

Het is hierbij van belang te beseffen dat het verbruik van deze stoffen mede afhankelijk is van de kwaliteit ervan en van de verhouding waarin ze gestookt worden. Hierdoor is het noodzakelijk om in de vergunningsaanvraag verschillende brandstofscenario's op te nemen. Het maximum kolenverbruik dat vergund is, is berekend op het scenario dat de centrale voor 100% op kolen wordt gestookt. In dat geval zal per uur 227 ton kolen worden verbruikt. De vergunde hoeveelheid biomassa is berekend op grond van het 'worst case' biomassapakket. Het uurverbruik van de biomassa zal dan liggen op 293 ton. Een gemiddeld biomassapakket en de inzet van 60% biomassa zal leiden tot een verbruik van 210 ton biomassa per uur en 91 ton kolen per uur. In dat geval is het jaarverbruik van kolen ongeveer 700.000 ton per jaar en van biomassa 1,6 miljoen ton per jaar.²⁰³

Tot zover de concrete eisen uit de voorschriften. De opvallende punten aan deze vergunning zijn de volgende. Ten eerste, lijkt er enige onduidelijkheid te bestaan wat betreft de milieuruimte die er is ten aanzien van NO₂ en fijn stof. Enerzijds wordt in de tekst gesteld dat de emissies van zowel NO_x als stof van centrale van Electrabel passen binnen de eisen die voortvloeien uit de Luchtkwaliteitsrichtlijn. Dit komt doordat de bijdrage aan de concentraties door Electrabel zeer beperkt is en doordat de achtergrondconcentraties voldoende laag zijn.²⁰⁴ Uit het toetsingsadvies van de Commissie voor de MER, blijkt echter dat er in die MER iets anders staat. Volgens de Commissie wordt in de MER aangegeven dat de norm voor fijn stof in 2010 naar verwachting zal worden overschreden. Het gaat om een overschrijding van het maximale aantal overschrijdingsdagen van de 24-uurgemiddelde concentratie voor fijn stof van 50 µg/m³. Deze overschrijding wordt veroorzaakt door de heersende achtergrondconcentraties. Uit de berekeningen volgt tevens dat geen overschrijding plaats vindt van de jaargemiddelde grenswaarde voor

¹⁹³ Vergunning Electrabel 2008, zienswijze c5, p. 39.

¹⁹⁴ Vergunning Electrabel 2008, reactie op zienswijze c5, p. 39.

¹⁹⁵ Vergunning Electrabel 2008, p. 3.

¹⁹⁶ Vergunning Electrabel 2008, p. 3.

¹⁹⁷ Vergunning Electrabel 2008, voorschrift 4.1, p. 50.

¹⁹⁸ Vergunning Electrabel 2008, voorschrift 4.2, p. 50.

¹⁹⁹ Vergunning Electrabel 2008, reactie op zienswijze b4, p. 35.

²⁰⁰ Vergunningaanvraag Electrabel 2007, Hoofdstuk 8.1, p. 55.

²⁰¹ Vergunningaanvraag Electrabel 2007, Hoofdstuk 8.2, p. 56.

²⁰² Vergunning Electrabel 2008, voorschrift 2.6, p. 48.

²⁰³ Vergunningaanvraag Electrabel 2007, Hoofdstuk 8.2.1, p. 56.

²⁰⁴ Vergunning Electrabel 2008, p. 19.

fijn stof en stikstofdioxide. Het aantal overschrijdingsdagen van de 24-uursgemiddelde concentratie voor fijn stof bedraagt 37 dagen, zowel met als zonder de bijdrage van de voorgenomen activiteit.²⁰⁵ De bijdrage van het voornemen zorgt dus niet voor een verdere toename van de overschrijding.²⁰⁶ Nader onderzoek van de achterliggende MER geeft uiteindelijk uitsluitsel over de beschikbare milieuruimte. In de desbetreffende regio blijkt namelijk dat op een aantal meetpunten in 2010 vermoedelijk de norm voor fijn stof te vaak wordt overschreden.²⁰⁷ Dit gebied met overschrijdingen ligt echter net buiten de drie toetsingspunten, waar de bijdrage van de centrale op leefniveau maximaal is. Het aantal overschrijdingen van de 24-uursgemiddelde grenswaarde op de drie doorgerekende locaties is lager dan het maximaal toegestane aantal van 35 en neemt ook niet toe als gevolg van de nieuwe centrale.²⁰⁸

Dit neemt echter niet weg dat deze daggemiddelde grenswaarde dus wel degelijk een aantal keer per jaar overschreden wordt. Een berekening met een vergelijkbare uitkomst is overigens niet te vinden in de vergunning van E.ON, terwijl die centrale ook op de Maasvlakte gebouwd wordt. In de MER van E.ON wordt gesteld dat er nergens in de regio een overschrijding plaatsvindt van het maximale aantal overschrijdingsdagen. Bovendien zijn de daar gehanteerde gemiddelde concentraties lichtelijk afwijkend van de waarden die Electrabel hanteert, terwijl ze uitgaan van hetzelfde jaar en dezelfde locatie.²⁰⁹ Zeer terecht is, mijns inziens, dan ook de stelling van de Vereniging Verontruste Burgers van Voorne dat het niet duidelijk is of er nu wel of geen milieuruimte is ten aanzien van fijn stof. Het antwoord hierop door het bevoegd gezag betreft een verwijzing naar ‘de betreffende onderdelen van de considerans’, wat mijns inziens niet echt leidt tot een verduidelijking.²¹⁰

Een tweede in het oog springend punt in de vergunning is dat melding wordt gemaakt van de ‘mogelijke’ komst van een derde koleneenheid bij de reeds bestaande twee eenheden van E.ON. Ten tijde van de afgifte van de vergunning van Electrabel was het besluit over de centrale van E.ON echter al genomen. De vergunning van E.ON dateert namelijk van 26 oktober 2007, terwijl die van Electrabel dateert van 11 maart 2008, wat bijna vijf maanden later is.²¹¹

Ten derde komt in de vergunning het handhavingsbeleid ten aanzien van stofverspreiding niet duidelijk naar voren. In de voorschriften is namelijk opgenomen dat de verwerking, het transport en het laden en lossen van stuifgevoelige goederen zodanig moet geschieden, dat geen visueel waarneembare stofverspreiding zal optreden.²¹² In tekst wordt echter door het bevoegd gezag uitgelegd dat het uitgangspunt is dat op twee meter afstand van de bron geen visueel waarneembare stofverspreiding mag optreden. Dit uitgangspunt wijkt af van het gebruikelijke Nederlandse kader, zoals dat opgenomen is in de voorschriften. Het achterliggende doel van deze afwijking is het voorkomen van situaties waarin weliswaar sprake is van direct bij de bron visueel waarneembare stofverspreiding, maar waarin handhaving onredelijk zou zijn.²¹³ Mijns inziens valt het echter moeilijk te verdedigen dat het onredelijk is om de vergunningsvoorschriften te handhaven. Bovendien is in de vergunningen voor alle centrales een dergelijke bepaling opgenomen, terwijl bij de overige drie niet wordt gesteld dat strikte handhaving daarvan onredelijk zou zijn.²¹⁴

²⁰⁵ Een dergelijke overschrijding is maximaal 35 keer per kalenderjaar toegestaan.

²⁰⁶ ‘Commissie MER (Electrabel) 2007’, onder punt 2.2.2, p. 7.

²⁰⁷ MER Electrabel 2006, Hoofdstuk 6.4.1, p. 88.

²⁰⁸ MER Electrabel 2006, Hoofdstuk 6.4.4, p. 93.

²⁰⁹ Zie: MER E.ON 2006, tabel 5.2.2, p. 5.6, en MER Electrabel 2006, tabel 6.47, p. 91.

²¹⁰ Zie: Vergunning Electrabel 2007, zienswijze d3, p. 30, en reactie op zienswijze d3, p. 32.

²¹¹ Vergunning Electrabel 2008, p. 19. Hans Pastoors, vergunningsexpert bij de Nuon, licht toe dat deze woordkeuze voortvloeit uit het feit dat een vergunning een voorwaarde is voor het mogen bouwen van de centrale. Het definitieve besluit om hem daadwerkelijk te bouwen is volgens hem echter een ander besluit. Niet alles wat mag, wordt namelijk ook uitgevoerd. Mijns inziens worden vergunningen echter niet aangevraagd als er geen plannen zijn om er gebruik van te maken.

²¹² Vergunning Electrabel 2008, voorschrift 6.1, p. 56.

²¹³ Vergunning Electrabel 2008, p. 20/21.

²¹⁴ Hans Pastoors van de Nuon werpt hierbij tegen dat de specificatie van een afstand logisch en praktisch is en dat hij de grens van twee meter zelfs weinig vindt. Hij voert aan dat het normaal is dat er stof uit bijvoorbeeld een leeggekiepte grijper valt en dat het te ver gaat om dan te zeggen: “Ik zie stof onder die grijper, dus er moet gehandhaafd worden.” Er valt zeker iets te zeggen voor dit argument en handhaving van dit voorschrift zal in de praktijk inderdaad lastig zijn, maar daar valt tegenin te brengen dat de genoemde norm voortvloeit uit de bestaande regelgeving en derhalve niet zondermeer als onredelijk bestempeld kan worden, zeker niet aangezien een dergelijke specificatie van een afstand niet is opgenomen in de overige drie vergunningen.

Al met al kan over de emissies vanuit deze centrale het volgende schematische beeld worden gegeven.

Electrabel	Emissies	Schoorsteen (verbrandingsemissies)	Overige bronnen (stofemissies)
NO _x	jaargemiddelde	50 mg/m ³	n.v.t.
	daggemiddelde	100 mg/m ³	
	halfuurgemiddelde	n.v.t.	
	jaarvracht	730 ton/jaar	
Stof	jaargemiddelde	3 mg/m ³	n.v.t.
	daggemiddelde	8 mg/m ³	
	halfuurgemiddelde	n.v.t.	5 mg/m ³
	jaarvracht	45 ton/jaar	n.v.t.

Tabel 10 Vergunde emissies Electrabel

3.2.3 RWE

Uit de vergunning van RWE blijkt dat de emissies naar lucht door de centrale drieledig zijn. De voornaamste emissies zijn de verbrandingsemissies die worden veroorzaakt door de stookinstallaties. Deze stoten zowel stof als NO_x uit. Daarnaast zijn er stofemissies van de kolen- en biomassaopslagen en tevens nog een aantal kleine stofemissies van de doekenfilters van opslagsilo's en -gebouwen.²¹⁵

De belangrijkste emissie van stof betreft dan ook de volgende drie bronnen. Ten eerste de puntbronnen: dit zijn beide schoorstenen van de twee stookinstallaties en beide schoorstenen van de afzuiginstallaties van het biomassagebouw. Ten tweede de oppervlaktebronnen: dit zijn de stofemissies door het lossen van de kolen en het transport en de overslag daarvan, en tevens de verwaaiing tijdens de opslag op de kolenopslagvelden. Tot slot zijn er nog de periodieke stofemissies na de doekenfilters van de verschillende opslagsilo's voor grondstoffen, hulpstoffen en reststoffen.²¹⁶

Aan de verbrandingsemissies, die uit de schoorstenen komen, worden de volgende eisen gesteld. De uitstoot van NO_x mag niet groter zijn dan 200 mg/m³ als halfuurgemiddelde en 100 mg/m³ als daggemiddelde, welke geformuleerd wordt als het per uur voortschrijdend 24-uursgemiddelde. Als jaargemiddelde is een emissiegrenswaarde van 60 mg/m³ opgenomen en de maximale jaarvracht van de NO_x-emissies is bepaald op 2060 ton/jaar.

Voor de verbrandingsemissies van stof geldt als halfuurgemiddelde 20 mg/m³ en als daggemiddelde 5 mg/m³, welke voor PM₁₀ wordt gemeten als het per uur voortschrijdend 24-uursgemiddelde. Het jaargemiddelde van de stofemissie mag niet hoger zijn dan 3 mg/m³ en de jaarvracht mag maximaal 103 ton/jaar bedragen.²¹⁷

Om deze concentraties te bereiken wordt de installatie uitgerust met selectieve katalytische DeNO_x-installaties (SCR-installaties), elektrostatische vliegasvangers (E-filters) en rookgasontzwavelingsinstallaties (ROI's).²¹⁸ Tezamen voldoen de primaire en de secundaire maatregelen aan de BBT zoals geëist door de BREF LCP.²¹⁹

De gestelde emissiegrenswaarden zijn, in tegenstelling tot de emissies bij E.ON en Electrabel, exclusief het opstarten en stilleggen van de centrale.²²⁰ De zojuist genoemde grenswaarden zien, zoals gezegd, alleen op de verbrandingsemissies. Daarnaast worden tevens grenswaarden gesteld aan de andere punten waarvandaan stofemissies zich kunnen voordoen.

Aan de opslagsilo's wordt de eis gesteld dat ze worden voorzien van filtrerende afscheiders in de vorm van doekenfilters (D-filters) en dat de jaargemiddelde emissieconcentratie van fijn stof (PM₁₀) na

²¹⁵ Vergunning RWE 2007, punt 3.12.1, p. 55.

²¹⁶ Vergunning RWE 2007, punt 3.12.5, p. 57.

²¹⁷ Vergunning RWE 2007, voorschrift 11.2.2, p. 107.

²¹⁸ Zie ook: Vergunning RWE 2007, punt 3.12.5, p. 58.

²¹⁹ Vergunning RWE 2007, punt 3.12.8, p. 63. Onder de primaire NO_x-reducerende maatregelen vallen ondermeer de low-NO_x branders. De secundaire maatregelen, ook wel nageschakelde technieken genoemd, omvatten ondermeer de selectieve katalytische DeNO_x-installatie, ofwel SCR-installatie.

²²⁰ Vergunning RWE 2007, voorschrift 11.2.2, p. 107.

elk doekenfilter van het opslaggebouw voor biomassa niet meer mag bedragen dan 3 mg/m³. Ook geldt voor alle opslagsilo's dat de halfuurgemiddelde emissieconcentratie van fijn stof niet meer mag bedragen dan 5 mg/m³.²²¹ De emissie-eis van 5 mg/m³ als halfuurgemiddelde is dus tevens van toepassing op de silo's voor de opslag van kalksteen, vliegias, bodemas en dagvoorraden steenkool. Het betreft hier discontinue emissies van (fijn) stof tijdens het vullen van de silo's.²²² De afzuiging en de ontluchting van stofhoudende systemen, waaronder de (dag)opslagsilo's voor (poeder)kolen en biomassa, en de maal- en mengsystemen, moeten derhalve dusdanig met filters worden uitgerust dat ze een stof emissienorm van maximaal 5 mg/m³ bereiken.²²³ De genoemde stof concentraties mogen niet worden bereikt door het bijmengen van schone lucht.²²⁴

Volgens de vergunning worden op die manier alle milieumaatregelen die betrekking hebben op de logistiek (o.a. stofbeperking) voor vaste brandstoffen toegepast. De technische installaties voor de verlading, transport en opslag van de beide brandstoffen, namelijk kolen en biomassa, voldoen aan de huidige stand der techniek en zijn BBT.²²⁵

Tot zover de concreet vergunde emissiegrenswaarden uit de vergunning. Daarnaast is een aantal aspecten over de het verbruik en de opslag van stoffen nog het vermelden waard. Zo blijkt uit de vergunningsaanvraag dat de centrale dusdanig zal worden uitgerust dat tot 10% schone biomassa kan worden bijgestookt.²²⁶ Ook blijkt dat de kolenopslagvelden een capaciteit hebben van 432.000 ton en voor de opslag van biomassa is er ruimte voor maximaal 20.000 ton (80.000 m³).²²⁷ Voor allerlei stoffen zijn opslagmaxima opgenomen in de concrete vergunningsvoorschriften,²²⁸ maar de opslag van kolen is in de voorschriften niet aan een specifiek maximum gebonden. Voor de kolen is enkel een registratieverplichting opgenomen betreffende het jaarlijkse verbruik.²²⁹ Dit verbruik wordt door RWE zelf geschat op maximaal 3,5 miljoen ton per jaar.²³⁰ Er is echter in de vergunningsvoorschriften geen maximale kolenvracht opgenomen, noch een concreet opslagmaximum. Dergelijke bepalingen zijn wel opgenomen in de vergunningen van E.ON en Electrabel.

Uit de vergunning blijkt verder dat nu juist de stofemissies van de overslag en het transport van de kolen aanzienlijk zijn. De gecombineerde grof en fijn stof emissie als gevolg van morsing wordt namelijk geschat op 126 ton per jaar. Daarnaast zal door winderosie van de opslagvelden voor kolen een emissie van grof en fijn stof optreden van 140 ton per jaar.²³¹ De totale additionele stofemissie bedraagt dus maar liefst 246 ton per jaar, waarvan 4,2 ton bestaat uit fijn stof. Deze fijn stof fractie is weliswaar relatief klein in vergelijking met de schoorsteenemissies van 100 ton per jaar, maar deze fractie is, mijns inziens, niet te verwaarlozen.

Bovendien wordt niet duidelijk wat de exacte gevolgen zijn van deze berekende additionele stof emissies voor de vergunningssituatie. In eerste instantie wordt gesproken over een vergunde schoorsteenemissie voor fijn stof van maximaal 100 ton per jaar.²³² Daarbij wordt nog eens zes ton opgeteld, te weten vier ton voor de kolen op- en overslag, en twee ton voor de biomassa op- en overslag. Om deze reden wordt dan ook gesteld dat er in totaal een vergunde stof emissie is van 106 ton per jaar.²³³ In de concrete voorschriften is dit echter niet terug te vinden. Slechts eenmaal wordt er in deze

²²¹ Vergunning RWE 2007, voorschrift 11.2.6, p. 107. Zie ook punt 3.12.5, p. 57-59.

²²² Zie: Vergunning RWE 2007, punt 3.12.5, p. 61.

²²³ Vergunning RWE 2007, voorschrift 11.3.2, p. 108.

²²⁴ Vergunning RWE 2007, voorschrift 11.3.1, p. 108.

²²⁵ Vergunning RWE 2007, punt 3.12.5, p. 58.

²²⁶ Dit is het percentage op energiebasis, wat neerkomt op 15 tot 20% op massabasis. Zie: Vergunningsaanvraag RWE 2007, § 2.1, p. 22.

²²⁷ Vergunning RWE 2007, punt 3.12.5, p. 57 en 60. Voor biomassa is dit maximum van 20.000 ton opgenomen in: Vergunning RWE 2007, voorschrift 2.2.7, p. 92. De oorspronkelijke aanvraag sprak van een kolenopslagcapaciteit van maximaal 540.000 ton. Zie: Vergunningsaanvraag RWE 2006, § 3.1, p. 48.

²²⁸ Zo mag in de inrichting maximaal 16.000 ton vliegias worden opgeslagen (Vergunning RWE 2007, voorschrift 3.3.1, p. 93), maximaal 1.000 ton bodemas (Vergunning RWE 2007, voorschrift 3.3.1, p. 93), 20.000 ton gips (Vergunning RWE 2007, voorschrift 3.4.1, p. 93) en 9.000 ton kalksteen (Vergunning RWE 2007, voorschrift 3.5.1, p. 94).

²²⁹ Vergunning RWE 2007, voorschrift 1.2.1.e, p. 89.

²³⁰ Zie: Vergunningsaanvraag RWE 2006, paragraaf 3.1, p. 48.

²³¹ Vergunning RWE 2007, punt 3.12.5, p. 60.

²³² Vergunning RWE 2007, punt 3.12.5, p. 61.

²³³ Zie: Vergunning RWE 2007, punt 3.12.5, p. 61.

voorschriften een maximale jaarvracht genoemd, van 103 ton per jaar.²³⁴ Dit maximum ziet echter op de emissies van fijn stof uit de rookgassen. Pas in latere voorschriften komt de opslag van brandstoffen aan bod, waarbij wel emissiegrenswaarden worden opgelegd, maar geen jaarvrachten. Dit leidt ertoe dat niet duidelijk wordt of de totale jaarvracht van de stofemissies van de inrichting als geheel 103 ton, 106 ton, of 109 ton is.²³⁵

Naast dit alles zijn er nog twee punten in de vergunning die benadrukt dienen te worden. Ten eerste wordt de BBT-range voor NO_x uit de BREF LCP expliciet ‘een verouderde waarde’ genoemd door de vergunningsverlener. Hierbij doelt men op de BBT-range van 90-150 mg/m³ als daggemiddelde bij 6% O₂.²³⁶ Op grond hiervan oordeelt men dat de door RWE aangevraagde grenswaarde ruim 20% lager kan. De oorspronkelijke aanvraag van RWE bevatte namelijk het verzoek om voor NO_x een jaargemiddelde concentratie van 75 mg/m³ te vergunnen voor het stoken van kolen met 10% biomassa en tevens een NO_x-vracht van maximaal 2.575 ton/jaar. De uiteindelijk vergunde waarde is 60 mg/m³ als jaargemiddelde, met een maximale jaarvracht van 2060 ton per jaar. Echter, als daggemiddelde is 100 mg/m³ toegestaan wat weliswaar aan de onderkant van de BBT-range zit, maar nog altijd ruim binnen deze ‘verouderde waarde’ valt.²³⁷ Waarom deze waarde is vergund, in plaats van een lagere waarde, wordt niet duidelijk toegelicht. Ook is niet duidelijk waarom hier 100 mg/m³ exclusief steringen is vergund, terwijl voor de centrale van E.ON 100 mg/m³ inclusief steringen is vergund.

In hetzelfde stuk tekst wordt nog een in het oog springende constatering gedaan door de vergunningverlener. Zij stelt dat blijkens de achterliggende MER met behulp van de aangevraagde drie reactorlagen in de SCR-installatie voor NO_x een daggemiddelde emissieconcentratie kan worden bereikt van ongeveer 30 mg/m³.²³⁸ De aangevraagde emissie van 75 mg/m³ kan ook met twee reactorlagen worden bereikt, maar dat is geen BBT, zo wordt gezegd, aangezien toepassing van drie reactorlagen de huidige stand der techniek is. Vervolgens wordt geconcludeerd dat het te vergunnen daggemiddelde van 100 mg/m³ en 60 mg/m³ als jaargemiddelde met drie reactorlagen in de SCR zonder problemen haalbaar is in de praktijk.²³⁹ Dit laatste lijkt mij vanzelfsprekend, aangezien blijkbaar met deze techniek 30 mg/m³ gehaald zou kunnen worden. Er wordt echter door de vergunningsverlener niet toegelicht waarom dan niet deze strengere norm is opgelegd.

Het bovengenoemde geeft schematisch het volgende beeld over de emissies van de inrichting:

RWE	Emissies	Schoorsteen (verbrandingsemissies)	Overige bronnen (stofemissies)
NO _x	jaargemiddelde	60 mg/m ³	n.v.t.
	daggemiddelde	100 mg/m ³ (*)	
	halfuurgemiddelde	200 mg/m ³	
	jaarvracht	2.060 ton/jaar	
Stof	jaargemiddelde	3 mg/m ³	n.v.t.
	daggemiddelde	5 mg/m ³ (*)	
	halfuurgemiddelde	20 mg/m ³	
	jaarvracht	103 ton/jaar	
PM ₁₀	jaargemiddelde	n.v.t.	biomassa opslag: 3 mg/m ³
	halfuurgemiddelde	n.v.t.	alle opslagsilo's: 5 mg/m ³

(*) Berekend als het per uur voortschrijdend 24-uursgemiddelde.

Tabel 11 Vergunde emissies RWE

²³⁴ Vergunning RWE 2007, voorschrift 11.2.2, p. 107

²³⁵ Het eerste getal wordt genoemd in de voorschriften, het tweede in de voorafgaande begeleidende tekst, en het laatste is een optelsom van de vergunde 103 ton met de berekende zes extra ton.

²³⁶ Vergunning RWE 2007, punt 3.12.8, p. 63.

²³⁷ Zie uitgebreider: Vergunning RWE 2007, punt 3.12.8, p. 63.

²³⁸ Zie ook: MER RWE 2006, deel 2, p. 4.47, en figuur 4.3.1, p. 4.48.

²³⁹ Vergunning RWE 2007, punt 3.12.8, p. 64.

3.2.4 Nuon

Zoals herhaaldelijk is vermeld, is de vergunningssituatie voor de multi-fuel centrale van Nuon gecompliceerder dan die van de overige drie centrales. Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de eerste fase, waarin op aardgas zal worden gestookt, en de tweede fase, waarin de centrale in werking zal zijn als syngascentrale. In beginsel zijn aardgasgestookte energiecentrales geen onderwerp van onderzoek in deze scriptie. Desalniettemin zal voor de volledigheid, en ter vergelijking, de aardgascentrale van Nuon hieronder wel beknopt besproken worden.

Alle emissies in de vergunning zijn, net als bij de centrale van RWE, exclusief storings- en het opstarten en/of stoppen van de centrale.²⁴⁰ Op dergelijke storings- en het opstarten en/of stoppen van de centrale is het Bees A van toepassing, dat ondermeer daggemiddelde eisen stelt aan de emissies van NO_x.²⁴¹ Deze eisen zijn echter niet in de vergunningvoorschriften opgenomen. De vergunde jaarvrachten zijn gebaseerd op jaargemiddelde concentraties en 7900 equivalente vollast-uren.²⁴² Daarnaast geldt in beide fases, dat gedurende een aanlooperperiode, in verband met opstarten en inregelen van de installaties, van de emissiegrenswaarden voor zowel NO_x als fijn stof mag worden afgeweken. Indien de emissiegrenswaarden, in deze periode, gedurende drie aaneengesloten etmalen met 50 % of meer worden overschreden, dient het bevoegd gezag hier onmiddellijk van op de hoogte te worden gesteld. Het bevoegd gezag kan in dergelijke gevallen eventueel beperkingen opleggen aan de vergunninghouder, ten aanzien van de bedrijfsvoering. De opstartperiode voor de eerste -aardgas gestookte- fase is bepaald op maximaal drie maanden. Voor de tweede -syngas gestookte- periode is de termijn bepaald op maximaal een jaar.²⁴³ Buiten deze opstartperiodes, dient de vergunninghouder onmiddellijk maatregelen te treffen om (dreigende) overschrijdingen op te heffen.²⁴⁴

3.2.4.1 Aardgasgestookte centrale

Uit de vergunning blijkt dat de stoom- en gasturbines (STEG's) van de centrale gedurende de eerste jaren uitsluitend met aardgas worden aangedreven. De emissies liggen hierdoor beduidend lager dan in de latere fase, wanneer de centrale op syngas zal draaien. Niet alleen is de emissie van verontreinigende stoffen uit de schoorsteen lager, maar ook zijn er in deze fase minder emissiebronnen. Zo treden in deze periode geen emissies op van bijvoorbeeld de kolenmaal- en drooginstallatie (KMD) en de restgasnaverbrander (RGN), aangezien deze installaties dan nog niet zijn gerealiseerd. Voor de situatie, waarbij enkel op aardgas wordt gestookt, zijn dan ook afzonderlijke emissie-eisen opgelegd.²⁴⁵ Bovendien beslaan deze eisen slechts de uitstoot van NO_x, aangezien een aardgascentrale geen fijn stof emissies veroorzaakt. Deze emissie zijn exclusief het starten en stilleggen van de centrale en exclusief storings- en het opstarten en/of stoppen van de centrale.²⁴⁶

Door Nuon is voor deze periode voor NO_x een daggemiddelde concentratie van 50 mg/m³ en een jaargemiddelde emissieconcentratie van 37,5 mg/m³ aangevraagd. Deze concentraties zullen resulteren in een vracht van 798,5 ton NO_x per jaar.²⁴⁷ De aangevraagde waarden zijn tevens de waarden die vergund zijn.²⁴⁸

De gestelde emissiegrenswaarden zullen worden gerealiseerd door de toepassing van Dry Low NO_x-branders (DLN-branders) in combinatie met een Selectieve Catalytische Reductie (SCR).²⁴⁹ Deze door NUON te realiseren maatregelen voldoen aan de BBT.²⁵⁰

²⁴⁰ Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.2.2, p. 85, voorschrift 10.2.3, p. 86, voorschrift 10.3.3, p. 88, en voorschrift 10.4.5, p. 89.

²⁴¹ Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.5, p. 36.

²⁴² Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.2.2, p. 85, voorschrift 10.2.3, p. 86, voorschrift 10.3.3, p. 88, en voorschrift 10.4.5, p. 89.

²⁴³ Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.2.5, p. 86.

²⁴⁴ Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.2.6, p. 86.

²⁴⁵ Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.1, p. 34.

²⁴⁶ Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.2.2, p. 85.

²⁴⁷ Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.6, p. 36.

²⁴⁸ Zie: Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.2.2, p. 85.

²⁴⁹ Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.6, p. 36.

²⁵⁰ Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.6, p. 37.

Schematisch kunnen de emissies zoals vergund gedurende de eerste fase, als volgt worden samengevat.

Nuon aardgas	Emissies per	STEG aardgas
NO _x	kalenderjaar	37,5 mg/m ³
	daggemiddelde	50 mg/m ³
	halfuurgemiddelde	n.v.t.
	jaarvracht	798,5 ton/jaar
Stof	kalenderjaar	n.v.t.
	daggemiddelde	
	halfuurgemiddelde	
	jaarvracht	

Tabel 12 Vergunde emissies Nuon eerste fase

3.2.4.2 Syngasgestookte centrale

Voor het syngasgestookte gedeelte geldt dat de centrale een nieuwe innovatieve technologie betreft. Hierdoor bestaat er voor het productieproces van deze elektriciteitscentrale nog geen eenduidig beoordelingskader, dat alle aspecten van de vergunningsaanvraag bestrijkt.²⁵¹ Om deze reden is er een breed scala aan regelgeving in de beoordeling van de aanvraag betrokken en hieruit zijn de uiteindelijk vergunde emissienormen gedestilleerd.

De syngascentrale kent vijf belangrijke emissiepunten. Ten eerste, zijn er de emissies van de STEG's. Hierbij gaat het om de uitstoot van verbrandingsemissies van het syngas. In de aardgasgestookte fase vormen de STEG's de enige significante emissiebron. In de tweede fase treden echter ook emissies op bij de kolenmaal- en drooginstallatie (KMD en bij de Restgasnaverbrander (RGN). Ook treden er emissies op van de fakkel. In de fakkel worden namelijk gasstromen verbrand in geval van storingen, starts, stops en/of noodstops. Tot slot ontstaan er stofemissies bij de op- en overslag van kolen, alsmede emissies afkomstig van de stoffiltersystemen.²⁵² Voor al deze verschillende emissiepunten zijn afzonderlijke grenswaarden en/of jaarvrachten bepaald. De emissies zoals opgenomen voor de tweede fase, gelden voor de STEG's exclusief storingen en het opstarten en stilleggen van de centrale.

De door Nuon aangevraagde emissiewaarden voor de STEG's op syngas liggen hoger dan bij de eerste aardgas gestookte fase het geval is. De reden hiervoor is dat, zodra de installatie op syngas zal worden bedreven, de DLN-aardgasbranders niet meer geschikt zijn en moeten worden vervangen door syngasbranders. Er zijn momenteel nog geen geschikte DLN-branders voor de verbranding van syngas op de markt die als bewezen technologie gelden. Wel blijven de afgassenketels van de STEG's in deze tweede fase uitgerust met een SCR-installatie.

Verder blijkt uit de vergunning dat op de STEG's in de installatie het Nederlandse Bees A van toepassing is verklaard, dat ondermeer daggemiddelde eisen stelt aan de emissies van NO_x en stof.²⁵³ Van de emissiewaarden in deze Nederlandse regelgeving mag echter, in bepaalde situaties, worden afgeweken, in de zin dat strengere eisen mogen worden gesteld.²⁵⁴

3.2.4.2.1 NO_x-emissies

De aangevraagde waarden voor de NO_x-uitstoot in deze tweede fase zijn een halfuurgemiddelde emissieconcentratie van 100 mg/m³ en een jaargemiddelde waarde van 62,5 mg/m³. Deze jaargemiddelde emissieconcentratie leidt bij 7900 vollast-uren tot een maximale jaarvracht aan stikstofoxiden van 1212,7 ton.²⁵⁵ Deze aangevraagde waarden zijn vergund.²⁵⁶

²⁵¹ Vergunning Nuon 2009, punt 3.1, p. 27.

²⁵² Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.1, p. 34.

²⁵³ Deze van toepassing verklaring strekt zich niet uit tot de KMD en de RGN.

²⁵⁴ Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.5, p. 36.

²⁵⁵ Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.6, p. 37.

²⁵⁶ Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.2.3, p. 86.

Voor de kolenmaal- en drooginstallatie (KMD) zijn voor de NO_x-emissie een maximale jaargemiddelde concentratie van 300 mg/m³ en een maximale jaarvracht van 94,8 ton per jaar opgelegd.²⁵⁷ De emissies van de restgasnaverbrander (RGN) zijn vastgesteld op een jaargemiddeld maximum van 200 mg/m³ en een maximale jaarvracht van 15,8 ton.²⁵⁸

Het feit dat deze jaargemiddelde emissies veel hoger zijn dan de emissies van de STEG's, terwijl de jaarvrachten juist lager zijn, heeft te maken met de omvang van de betreffende rookgasstromen. Vervuilende stoffen komen namelijk samen met de rookgassen uit de schoorsteen. Als een schoorsteen relatief weinig rookgas uitstoot, dan is de concentratie van de vervuilende stof in elke kubieke meter rookgas hoger.²⁵⁹ Doordat echter weinig rookgassen wordt uitgestoten, valt de jaarvracht alsnog laag uit. De jaargemiddelde concentraties -in mg/m³- worden namelijk op grond van de hoeveelheden rookgas -in m³ per uur- en bedrijfsduur -in uren- omgerekend naar jaarvrachten. Een hoge jaargemiddelde concentratie bij een laag rookgasdebiet levert zo een lage jaarvracht op.²⁶⁰

Voor de KMD en de RGN werd het opleggen van hogere NO_x-emissienormen voor een kortere middelingsperiode, zoals een dag of een halfuur, niet nodig geacht.²⁶¹ Daar staat tegenover dat de mogelijkheid tot overschrijding van de gestelde normen, zoals die bestaat voor de STEG's gedurende de opstartperiode, ontbreekt voor de KMD en de RGN.

Voor het gebruik van de fakkels zijn geen concrete emissie-eisen opgenomen. Wel is bepaald dat de fakkels alleen gebruikt mag worden bij storingen aan de zwavelverwijderingsinstallatie(s) of van de gasturbines, en in geval van reguliere starts, stops en noodstops.²⁶² Ook moeten gegevens over het gebruik, zoals de duur ervan en de ontstane emissies, geregistreerd worden en op verzoek ter inzage aan het gezag gegeven worden.²⁶³ Bovendien is bepaald dat de fakkels, na een inregelperiode van twee jaar, maximaal 175 uur per jaar in bedrijf mag zijn.²⁶⁴ Er zijn op deze centrales dus twee storingsregimes van toepassing. Ten eerste is de storingsregeling uit het Bees A van toepassing is verklaard op de STEG's. Dit betekent dat er sprake mag zijn van maximaal 120 uur storing per jaar. Voor de onderdelen van de installatie die niet onder het Bees A vallen, geldt het aanzienlijk ruimere regime van de eisen aan het gebruik van de fakkels, waarbij dus maximaal 175 uur per jaar storing mag optreden, terwijl voor de eerste twee jaar in het geheel geen limiet geldt.²⁶⁵

Tevens dient hier te worden vermeld dat, ondanks dat de vergunde NO_x-emissies momenteel als milieuhygiënisch acceptabel worden beschouwd, het niet is uitgesloten dat op termijn verdergaande emissiereducerende mogelijkheden beschikbaar komen. Met het oog hierop worden in een aantal voorschriften onderzoeksverplichtingen voor NO_x-emissiereductie voorgeschreven.²⁶⁶ Voor de STEG's dient onderzoek te worden gedaan naar de mogelijkheden tot verdergaande reductie van de NO_x-emissie afkomstig van deze STEG's.²⁶⁷ Voor de KMD en de RGN geldt een onderzoeksplicht naar de mogelijkheden tot verdergaande optimalisatie van de verbrandingscondities, en voor de RGN geldt tevens nog de plicht tot onderzoek naar de mogelijkheden tot het treffen van additionele maatregelen.²⁶⁸ Hiertoe dient uiterlijk twee jaar na het in bedrijf nemen van de multi-fuel centrale op syngas voor elk van deze drie installaties een onderzoeksrapportage aan het bevoegd gezag te worden gezonden.

Nuon zelf verwoordt in de MER haar voornemen tot verdere NO_x-reductie als volgt. Uit de MER blijkt dat de aangevraagde NO_x-emissie zekerheidshalve 40 g/GJ bedraagt. Het gaat hierbij om een halfuurgemiddelde waarde.²⁶⁹ Volgens Nuon zal echter de werkelijke waarde aanzienlijk daaronder

²⁵⁷ Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.3.3, p. 88.

²⁵⁸ Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.4.5, p. 89.

²⁵⁹ Als er veel rookgassen uit de schoorsteen komen worden de concentratie dus als het ware verdund met dat rookgas, waardoor de hoeveelheid verontreinigende stoffen per kubieke meter rookgas lager ligt.

²⁶⁰ Zo is mij uitgelegd door H. Bloupot, Hoofd van de afdeling Milieuvergunningen, namens Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen, in een email d.d. 27 mei 2010.

²⁶¹ Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.6, p. 37.

²⁶² Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.6.1, p. 90.

²⁶³ Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.6.2, p. 90.

²⁶⁴ Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.6.3, p. 90.

²⁶⁵ Zie hierover uitgebreider: 'MOB, Brief aan RvS 2010'.

²⁶⁶ Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.6, p. 37.

²⁶⁷ Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.2.8, p. 87.

²⁶⁸ Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.3.5, p. 88, en voorschrift 10.4.8, p. 89.

²⁶⁹ MER Nuon 2006, Deel 2, Hoofdstuk 4.1.10, p. 4.34.

liggen.²⁷⁰ Nuon geeft hierbij zelf aan dat zij van zins is om de NO_x-emissie nog verder te verlagen. Momenteel kan zij daar nog geen concrete techniek voor aanwijzen, maar wel is een ambitieus emissieniveau gedefinieerd dat technisch haalbaar is. Gekozen is voor een halvering van de aangevraagde emissie van 40 g/GJ. Een lagere emissie is weliswaar technisch mogelijk, maar volgens Nuon niet zinvol.²⁷¹ Ook volgens de Commissie voor de MER is met behulp van DeNox/SCR de waarde van 40g/GJ goed haalbaar. Tevens oordeelt zij dat verdere NO_x-verwijdering tot een niveau van 25 g/GJ binnen de economische gangbare norm voor kosteneffectiviteit technisch haalbaar is.²⁷² De hier genoemde conclusies dateren echter van 2006 en volgens de Nuon zijn de eisen uit de vergunning van 2009 al strenger dan 25 g/GJ.²⁷³

3.2.4.2.2 Fijn stof emissies

Er zijn meer emissiepunten van fijn stof dan emissiepunten van NO_x. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat NO_x vrijkomt bij de verbranding en/of vergassing van de brandstoffen, terwijl stofemissies ook optreden bij de op- en overslag van kolen en bij de stoffilters. In de vergunning zijn al deze verschillende fijn stof emissies gereguleerd.

In de aanvraag heeft Nuon aangegeven dat de jaargemiddelde emissieconcentratie vanuit de STEG's 1 mg/m³ bedraagt en dat de jaarvracht uit deze installaties neerkomt op 19,4 ton. Deze maximale stofemissies zijn vastgelegd in de vergunningsvoorschriften. Daarnaast is tevens een daggemiddelde waarde van 4 mg/m³ in de voorschriften opgenomen.²⁷⁴

Voor stofemissies is in de vergunning een extra eis opgenomen betreffende de jaarvracht. De maximaal toegestane jaarvracht dient namelijk te worden gecorrigeerd voor, ten eerste, het werkelijk gerealiseerde aantal equivalente vollast-uren in het kalenderjaar, en, ten tweede, voor de equivalente vollast-uren waarop de centrale uitsluitend op aardgas wordt gestookt. Voor de berekening hiervan is in de voorschriften een formule opgenomen.²⁷⁵ Deze bepaling komt erop neer dat, als tijdens de tweede fase toch (gedeeltelijk) aardgas als brandstof wordt gebruikt, de toegestane jaarvracht voor stof lager uitvalt.

Naast de emissie van stof uit de STEG's, wordt ook door de RGN en de KMD stof geëmitteerd, in een maximale jaarconcentratie van 1 mg/m³. De maximale jaarvrachten voor stof uit de RGN en de KMD bedragen respectievelijk 0,1 en 0,5 ton.²⁷⁶ Daarnaast is de eis gesteld dat de halfuurgemiddelde stofemissie niet meer mag bedragen dan 5 mg/m³ bij actueel zuurstofgehalte.²⁷⁷

Ter voorkoming van stofemissies bij de overige stofbronnen zoals de stikstofuitlaten, het kolenmaalsysteem, de poederkoolfiltratie en de ontluchting van de kalk-, biomassa- en poederkoolsilo's, worden stoffilters toegepast.²⁷⁸ De stofemissie van deze filters mag als halfuurgemiddelde maximaal 5 mg/m³ bedragen. De gereinigde afgevoerde lucht mag deze stofconcentratie dus niet overschrijden.²⁷⁹ Deze concentraties mogen bovendien niet worden bereikt door het bijmengen van schone lucht.²⁸⁰ Daarnaast dient de opslag, overslag en bewerken van (bio-)brandstoffen zodanig te geschieden dat geen zichtbare stofverspreiding naar de omgeving optreedt.²⁸¹ Om deze reden worden aan het omgaan met de brandstoffen diverse eisen gesteld, zoals het overdekt opslaan ervan.

In de MER staan berekeningen over de verwachte stofemissie door de kolenhandling.²⁸² De emissie door de kolenhandling wordt geschat op 80 ton/jaar en daarnaast is een stofemissie van maximaal 145 ton/jaar voor winderosie berekend. Hierin is echter nog niet meegenomen dat de kolenvelden zullen worden behandeld met een bindmiddel (waardoor verstuiving wordt tegen gegaan) en bovendien niet voor

²⁷⁰ MER Nuon 2006, Deel 5, Hoofdstuk 6.3.2, p. 6.7

²⁷¹ MER Nuon 2006, Deel 5, Hoofdstuk 6.8.1, p. 6.19.

²⁷² Commissie MER (Nuon) 2007, punt 3.2.1, p. 9.

²⁷³ Zo is mij toegelicht door H. Pastoors van de Nuon. Hij stelt dat de huidige normen neerkomen op 12 g/GJ in de eerste fase en 15 g/GJ in de tweede fase, zonder CO₂-afvang.

²⁷⁴ Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.2.3, p. 86, en punt 3.10.8, p. 39.

²⁷⁵ Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.2.4, p. 86.

²⁷⁶ Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.3.3, p. 88, en voorschrift 10.4.5, p. 89. Zie ook punt 3.10.8, p. 39.

²⁷⁷ Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.3.1, p. 87, en voorschrift 10.4.3, p. 89.

²⁷⁸ Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.8, p. 39.

²⁷⁹ Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.5.2, p. 90.

²⁸⁰ Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.5.1, p. 89.

²⁸¹ Vergunning Nuon 2009, voorschrift 2.2.1, p. 70.

²⁸² Het begrip 'kolenhandling' ziet op de op- en overslag van de kolen.

100% gevuld zullen zijn, zodat de kolenstofemissie door winderosie substantieel lager zal zijn.²⁸³ Desalniettemin wordt het fijn stof aandeel in deze stofemissie geraamd op 1,3 ton per jaar voor de kolenhandling en maximaal 2,3 ton per jaar voor de emissie door winderosie.²⁸⁴

3.2.4.2.3 Overige aspecten

Wat betreft het verbruik en de opslag van de grondstoffen zijn verder de volgende gegevens opgenomen in de vergunning en de achterliggende documenten. Uit de aanvraag blijkt dat er in deze tweede fase diverse brandstof scenario's mogelijk zijn.²⁸⁵ Binnen de beschikbare capaciteit kan 100% kolen, 100% aardgas en 20% respectievelijk 40% petcokes respectievelijk biomassa als aandeel van de steenkolen, alsmede alle tussenvormen hiervan, worden ingezet.²⁸⁶ Hierbij gaat het om schone biomassa. In de toekomst is Nuon van plan om meer biomassa in te zetten, tot ongeveer 50%, en daarbij ook gebruik te maken van vervuilde biomassa.²⁸⁷ Voor de diverse brandstof scenario's zijn in de MER de te verwachten emissieniveaus berekend per brandstof scenario.²⁸⁸ De te verwachten emissies zijn berekend als jaargemiddelden. Hierbij ligt de NO_x-emissie vanuit de STEG's tussen de 43,8 mg/m³ en 129,5 mg/m³. De NO_x-emissies van de KMD en de RGN worden in alle gevallen geraamd op 200 mg/m³. Deze berekeningen wijken dus af van de uiteindelijk vergunde NO_x-emissiegrenswaarden. De stofemissie voor alle drie de emissiepunten, en voor alle scenario's behalve aardgas, wordt geschat op minder dan 1 mg/m³.²⁸⁹

Uit de aanvraag blijkt tevens dat het biomassaopslagsysteem een capaciteit heeft van maximaal 100.000 ton. De opslagcapaciteit van de drie te realiseren biomassa buffersilo's bedraagt samen circa 10.000 ton.²⁹⁰ In totaal is de opslagcapaciteit voor biomassa dus om 110.000 ton.²⁹¹ Dit maximum is tevens vastgelegd in de vergunningsvoorwaarden, waardoor de opgeslagen hoeveelheid biomassa, welke als afval is geclassificeerd, maximaal 110.000 ton mag bedragen. De opslagduur na ontvangst is bepaald op maximaal drie jaar.²⁹²

Het kolenbufferveld heeft een opslagcapaciteit van circa 365.000 ton. Het kolenverbruik is 6000 tot 7000 ton per dag.²⁹³ Op jaarbasis komt dit neer op circa 2,2 miljoen ton kolen per jaar.²⁹⁴ Er is in de vergunningsvoorwaarden geen maximale jaarvracht voor de kolen bepaald, noch een opslagmaximum, maar er is wel een verplichting opgenomen om jaarlijks een overzicht op te stellen van het gebruik van grond- en hulpstoffen.²⁹⁵ Deze plicht geldt dus niet alleen voor de kolen, maar voor alle grond- en hulpstoffen. Daarnaast zijn voor een aantal van deze stoffen, waaronder biomassa, wel maxima gesteld aan de opslag.²⁹⁶

Ten slotte staan er in de vergunning nog twee punten die specifiek de aandacht verdienen. Ten eerste is er het punt dat voor PM₁₀ is berekend dat de maximale jaargemiddelde concentratie, inclusief de achtergrondconcentratie en inclusief zeezoutcorrectie, op ongeveer 35 µg/m³ ligt, en derhalve onder de door de Luchtkwaliteitsrichtlijn gestelde grenswaarde van 40 µg/m³ als jaargemiddelde blijft.²⁹⁷ Het is echter van belang zich te realiseren dat de genoemde zeezoutcorrectie 6 µg/m³ bedraagt, wat betekent dat

²⁸³ MER Nuon 2006, Deel 5, Hoofdstuk 5.2.3, p. 5.10.

²⁸⁴ MER Nuon 2006, Deel 5, Hoofdstuk 5.2.3, p. 5.11.

²⁸⁵ Deze brandstof scenario's zijn uitgewerkt in: MER Nuon 2006, Deel 3, Hoofdstuk 4.2.1, p. 4.53 t/m 4.56.

²⁸⁶ Vergunningsaanvraag Nuon 2006, Hoofdstuk 2.1.1, p. 23. Zie ook: MER Nuon 2006, Deel 2, Hoofdstuk 4.1.6, p. 4.22.

²⁸⁷ Vergunningsaanvraag Nuon 2006, Hoofdstuk 2.1, p. 22. Het meestoken van vervuilde biomassa dient dan apart te worden aangevraagd.

²⁸⁸ Een aantal bevindingen zijn opgenomen in: MER Nuon 2006, Deel 3, Hoofdstuk 4.2.2, p. 4.59 en verder. In 2009 is er een aanvulling op de aanvraag ingediend, waarvan de 'Notitie d.d. 23 maart 2009 inzake de brandstofmix' ook deel is gaan uitmaken van de vergunning. Zie: Aanvulling vergunningsaanvraag 2009.

²⁸⁹ Zie: MER Nuon 2006, Deel 6, Bijlage B. Deze emissies gaan uit van 6% zuurstof en droog rookgas, en zijn gebaseerd op 40 g/GJ primaire brandstof.

²⁹⁰ Vergunningsaanvraag Nuon 2006, Hoofdstuk 2.3.1, p. 28.

²⁹¹ Vergunningsaanvraag Nuon 2006, Hoofdstuk 3.1, tabel 3.1, p. 53.

²⁹² Vergunning Nuon 2009, voorschrift 2.2.7, p. 71.

²⁹³ Vergunning Nuon 2009, punt 3.8, p. 32.

²⁹⁴ MER Nuon 2006, Hoofdstuk 5.2.3, p. 5.10.

²⁹⁵ Vergunning Nuon 2009, voorschrift 8.1.1, p. 80.

²⁹⁶ Tevens mag binnen de inrichting maximaal 15.000 ton vliegas, 45.000 ton slak en 900 ton zwavel in opslag aanwezig zijn.

Zie: Vergunning Nuon 2009, voorschrift 3.3.2, p. 72.

²⁹⁷ Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.15, p. 47.

zonder deze correctiemogelijkheid de jaargemiddelde grenswaarde voor fijn stof uit de Luchtkwaliteitsrichtlijn wel zou worden overschreden.²⁹⁸ Wel is het zo dat deze overschrijding plaats zou vinden op het terrein van de inrichting zelf. Dit punt wordt aangemerkt als arbeidsplaats in de zin van Bijlage III.A.2.b Luchtkwaliteitsrichtlijn, waardoor de luchtkwaliteit op die locatie niet beoordeeld hoeft te worden. Op de terreingrens van de centrale wordt een concentratie van ongeveer 16 µg fijn stof per m³ berekend en de grenswaarde wordt derhalve niet overschreden.²⁹⁹ De zojuist genoemde berekeningen maken duidelijk dat de realisatie van de Nuon centrale, zonder de mogelijkheden van zeezoutcorrectie en uitzondering van een beoordeling, niet mogelijk zou zijn geweest, omdat er sprake zou zijn van schending van de Luchtkwaliteitsrichtlijn.

Ten tweede, dient het volgende nog te worden toegelicht. In de vergunningsvoorschriften is voor fijn stof de voorwaarde opgenomen dat de maximaal te emitteren jaarvracht moet worden gecorrigeerd voor de equivalente vollast-uren waarop de centrale uitsluitend op aardgas wordt gestookt. Dit voorschrift is echter niet van toepassing op de vastgestelde jaarvracht van de NO_x-emissies.³⁰⁰ Als dus, tijdens de tweede fase, de centrale wordt gestookt met aardgas in plaats van syngas, dan mag de emissie van NO_x hoger zijn dan wat tijdens de eerste fase zou zijn toegestaan. Deze hogere emissie wordt veroorzaakt door het feit dat er geen geschikte DNL-branders voor syngas op markt zijn. De branders die gebruikt werden tijdens de eerste fase moeten dus worden vervangen. Dit leidt ertoe, dat als in de tweede fase op aardgas gestookt wordt, de NO_x-emissies hoger liggen dan tijdens de eerste fase.

De vergunde emissies blijven wel binnen de grenzen gesteld door de BREF LCP. Hierin staat namelijk dat voor nieuwe gasinstallaties DLN-branders de standaard techniek zijn, maar dat ook SCR BBT is.³⁰¹ Het emissieniveau dat haalbaar moet zijn met gebruikmaking van BBT is vastgesteld op 20 tot 50 mg/m³ als daggemiddelde bij een zuurstof percentage van 15%.³⁰² Omgerekend naar een zuurstof percentage van 6% komt dit neer op 50-125 mg/m³ als daggemiddelde.³⁰³ Voor de STEG's is geen daggemiddelde opgelegd, maar wel een halfuurgemiddelde van 100 mg/m³, wat dus binnen de BREF-range valt. Desalniettemin blijft het een feit dat de centrale van Nuon in de tweede fase vervuilender mag zijn dan in de eerste fase. Dit geldt uiteraard voor de situatie waarin daadwerkelijk op syngas wordt gestookt, maar zelfs ook voor de situatie waarbij in de tweede fase op aardgas gestookt wordt. Ook in dit laatste geval, mag namelijk de jaarvracht voor NO_x met meer dan 50% toenemen ten opzichte van de eerste fase.

Al met al kunnen de vergunde emissies van de Nuon centrale tijdens de tweede fase schematisch als volgt worden weergegeven.

Nuon syngas	Emissies	STEG syngas	KMD	RGN	Filters	
NO _x	jaargemiddelde	62,5 mg/m ³	300 mg/m ³	200 mg/m ³	n.v.t.	
	daggemiddelde	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.		
	halfuurgemiddelde	100 mg/m ³	n.v.t.	n.v.t.		
	jaarvracht	1212,7 ton/jaar	94,8 ton/jaar	15,8 ton/jaar		
Stof	jaargemiddelde	1 mg/m ³	1 mg/m ³	1 mg/m ³	n.v.t.	
	daggemiddelde	4 mg/m ³	n.v.t.	n.v.t.		
	halfuurgemiddelde	n.v.t.	5 mg/m ³ (*)	5 mg/m ³		5 mg/m ³
	jaarvracht	19,4 ton/jaar	0,5 ton/jaar	0,1 ton/jaar		n.v.t.

(*) Deze waarde geldt bij het actuele zuurstof percentage. Volgens Hans Pastoors, specialist vergunningen bij de Nuon, zal dit percentage ongeveer 13% zijn, wat zou omgerekend zou neerkomen op een emissie-eis van 9,4 mg/m³ bij een zuurstof percentage van 6%.

Tabel 13 Vergunde emissies Nuon tweede fase

²⁹⁸ De hoogte van de zeezoutcorrectie staat in: MER Nuon 2006, Hoofdstuk 5.2.3, p. 5.10.

²⁹⁹ Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.15, p. 47.

³⁰⁰ Zie: Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.2.4, p. 86.

³⁰¹ BREF LCP, Hoofdstuk 7.5.4, p. 480.

³⁰² BREF LCP, Hoofdstuk 7.5.4, tabel 7.37, p. 482.

³⁰³ Voor deze omrekening is gebruik gemaakt van de formule uit het Bva, Bijlage, voorschrift 2.10.

Wel is het, in het hele betoog over de syngas-centrale, van groot belang zich te realiseren dat, vanaf het moment dat syngas wordt geproduceerd, de emissies van de de STEG's, de emissies van KMD en van de RGN cumulatief zullen optreden. De afzonderlijk vergunde fijn stof en NO_x-emissies van deze bronnen dienen bij elkaar te worden opgeteld om inzicht te krijgen in de maximaal toegestane emissies.³⁰⁴ Het middelen van de vergunde emissies per kubieke meter is niet mogelijk. Dit ligt anders voor de jaarvrachten. De maximale jaarvracht van de NO_x-emissies bedraagt uiteindelijk voor de installatie als geheel 1323,3 ton per jaar.³⁰⁵ De maximale jaarvracht van de stofemissies bedraagt in totaal 20 ton per jaar.³⁰⁶ Het totaalbeeld voor de gehele centrale kan dan ook als volgt schematisch worden weergegeven.

Nuon Totaalbeeld	Emissies	Aardgas gestookt	Syngas gestookt
NO _x	jaargemiddelde	37,5 mg/m ³	62,5 mg/m ³ voor STEG's 300 mg/m ³ voor KMD 200 mg/m ³ voor RGN
	daggemiddelde	50 mg/m ³	n.v.t.
	halfuurgemiddelde	n.v.t.	100 mg/m ³ voor STEG's
	jaarvracht	798,5 ton/jaar	1323,3 ton/jaar in totaal
Stof	jaargemiddelde	n.v.t.	1 mg/m ³ voor STEG's, RGN en KMD
	daggemiddelde		4 mg/m ³ voor STEG's
	halfuurgemiddelde		5 mg/m ³ voor RGN, filters en KMD (*)
	jaarvracht		20 ton/jaar in totaal

(*) Voor de RGN en de filters is hierbij het zuurstof percentage 6%; voor de KMD gaat het om het actuele zuurstof percentage.

Tabel 14 Totaal van vergunde emissies Nuon

³⁰⁴ In de vergunning zelf staat hierover niets. Dat dit correct is, is echter bevestigd door H. Bloupot, Hoofd van de afdeling Milieuvergunningen, namens Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen in een email d.d. 27 mei 2010.

³⁰⁵ Namelijk: 1212,7 voor de STEG's + 94,8 van de KMD + 15,8 van de RGN = 1323,3 ton voor de gehele inrichting.

³⁰⁶ Namelijk: 19,4 voor de STEG's + 0,5 van de KMD + 0,1 van de RGN = 20 ton voor de gehele inrichting.

3.2.5 Schematisch overzicht van de centrales gezamenlijk

De analyse van de vergunningen geeft samengevat het volgende beeld over de centrales. De eerste tabel geeft een overzicht van de belangrijkste bedrijfskenmerken, de tweede tabel geeft de emissies weer.

Bedrijfs-kenmerken	E.ON	Electrabel	RWE	Nuon
Vergunnings-afgifte	26 okt. 2007, Provincie Zuid-Holland	11 maart 2008, Provincie Zuid-Holland	11 dec. 2007, Provincie Groningen	7 juli 2009, Provincie Groningen
Vermogen v.d. installatie	1100 MW	750 MW	1600 MW	1200 MW
Type installatie en brandstof	- poederkoolcentrale - steenkool, schone en vuile biomassa - deelrevisievergunning voor derde eenheid	- poederkool centrale - steenkool en schone biomassa	- poederkool centrale - steenkool en schone biomassa	- KV-STEG installatie - steenkool, petcokes, aardgas en schone biomassa - later evt. ook vuile biomassa
Inzet biomassa	- eerst 0% - later maximaal 20%	- maximaal 60%	- maximaal 10%	- circa 20 tot 40% - evt. later tot 50%, incl. vuile biomassa
Verbruik kolen (in ton/jaar)	- 2.650.000 ton/jaar - wel in voorschrift opgenomen * uurverbruik: max. 350 ton, - niet in voorschrift opgenomen	- 1.700.000 ton/jaar - wel in voorschrift opgenomen A. Bij 100% kolen inzet: 227 ton/uur B. 'Worst case' inzet: * biomassa: 293 ton/uur C. 'gemiddeld pakket' d.w.z. 60% biomassa: * 210 ton/uur biomassa én * 91 ton/uur kolen	- 3.500.000 ton/jaar - niet in voorschrift opgenomen, wel jaarlijks verplichte registratie van verbruik	- 2.190.000 ton/jaar - niet in voorschrift opgenomen, wel jaarlijks verplichte registratie van verbruik * dagverbruik: 6000 à 7000 ton
Maximale opslag van kolen (in ton of m ³)	- 200.000 ton - tevens dagbunkers, totaal 6000 m ³ * nl. 5 x 1200 m ³ - niet in voorschrift	- opslag bij EMO - wel dagbunkers, totaal 10.000 m ³ * nl. 8 x 1250 m ³ - niet in voorschrift	- 432.000 ton - niet in voorschrift	- 365.000 ton - niet in voorschrift
Maximale jaarvracht meestookstoffen (in ton/jaar, incl. vocht)	- 580.000 ton - wel in voorschrift	- 2.200.000 ton - wel in voorschrift	- niet in voorschrift opgenomen, wel jaarlijks verplichte registratie van verbruik.	- niet in voorschrift opgenomen, wel jaarlijks verplichte registratie van verbruik.
Maximale opslag van biomassa (in ton of m ³)	- 9000 ton - niet in voorschrift	- 80.000 m ³ * nl. 10 x 10.000 m ³ - niet in voorschrift	- 20.000 ton * is 80.000 m ³ - wel in voorschrift	- 110.000 ton - wel in voorschrift
Emissie-eisen	- inclusief storingen	- inclusief storingen	- exclusief starten en stoppen	- exclusief storingen, starten en stopen
Storings-regeling	- Bva (60 uur/jaar)	- Bees A (120 uur/jaar)	- Bees A (120 uur/jaar)	- Bees A (120 uur/jaar) - Fakkelt (175 uur/jaar)

Tabel 15 Overzicht bedrijfskenmerken van de vier centrales

Vergunde emissies	Emissies	E.ON	Electrabel	RWE	Nuon	
					aardgas	syngas
NO _x	jaargemiddelde (in mg/m ³)	65	50	60	37,5	62,5 voor STEG's 200 voor RGN 300 voor KMD
	daggemiddelde (in mg/m ³)	100	100	100 (*)	50	
	halfuurgemiddelde (in mg/m ³)	n.v.t.	n.v.t.	200	n.v.t.	100 voor STEG's
	jaarvracht (in ton/jaar)	1.535	730	2.060	798,5	1323,3 totaal
Stof	jaargemiddelde (in mg/m ³)	3	3	3	n.v.t.	1 voor STEG's, RGN en KMD
	daggemiddelde (in mg/m ³)	8	8	5 (*)		4 voor STEG's
	halfuurgemiddelde (in mg/m ³)	n.v.t.	n.v.t.	20		5 voor silo's 5 voor RGN 5 voor KMD (**)
	jaarvracht (in ton/jaar)	71	45	103		20 totaal
PM ₁₀	jaargemiddelde (in mg/m ³)	n.v.t.	n.v.t.	3	n.v.t.	n.v.t.
	halfuurgemiddelde (in mg/m ³)			5		

(*) Berekend als per uur voortschrijdend 24-uursgemiddelde

(**) Bij actueel zuurstof percentage, dus niet 6% zoals de overige emissies.

Tabel 16 Overzicht vergunde emissies van de vier centrales

Dit leidt opgeteld tot het volgende beeld:

Totaal vergunde jaarvrachten	Centrales gezamenlijk (Nuon op syngas)
NO _x	5648,3 ton
Stof	239 ton
Kolen (*)	10 miljoen ton
Biomassa (**)	2,8 miljoen ton (E.ON & Electrabel)

(*) RWE en Nuon zijn niet aan een maximum kolenvracht gebonden, maar hebben wel een registratieplicht. Het totaal is berekend met behulp van de door Nuon en RWE gemaakte schatting van hun kolenvrucht.

(**) RWE en Nuon zijn niet aan maximum biomassavrucht gebonden, maar hebben wel een registratieplicht. Het genoemde totaal is alleen voor E.ON en Electrabel samen, omdat een schatting van het biomassaverbruik ontbreekt bij RWE en Nuon.

Tabel 17 Totaal vergunde jaarvrachten centrales gezamenlijk

Hoofdstuk 4. De verschillen verklaard

4.1 Nederlandse regelgeving en beleidskaders

Er is een aantal verschillen tussen de eisen die opgelegd worden door het Europese recht, en de voorwaarden die zijn opgenomen in de vergunningen. Uit de vergunningen komt duidelijk naar voren dat de toets aan de Europese regelgeving van groot belang is, maar dat dit niet de enige toets is. De concrete normstelling komt veelal voort uit Nederlandse regelgeving, dan wel Nederlandse beleidskaders. Het is dan ook van groot belang om dit Nederlandse beleid nader onder de loep te nemen. Hierbij zullen achtereenvolgens aan bod komen: het algemene beoordelingskader in de Wet milieubeheer, het Bees A en het Bva, en de NeR, met daarin de Oplegnotitie grote stookinstallaties en het Rijnmond Beoordelingskader voor nieuwe energiecentrales. Tevens wordt kort gekeken naar de invloed van de verplichte luchtkwaliteitstoets zoals die is uitgevoerd voor alle vergunningen en de eventuele invloed van andere beleidskaders die in de vergunningen genoemd worden. Hierin zit ook de rol die het NSL eventueel speelt in de concrete normstelling verwerkt.

4.1.1 Wet milieubeheer

Om te beginnen, zijn de eisen die de IPPC Richtlijn oplegt aan de vergunning in Nederland, opgenomen in de Wet milieubeheer (Wm), vandaar dat men spreekt van een Wm-vergunning. Het toetsingskader voor een vergunningsaanvraag is opgenomen in de artikelen 8.8 tot en met 8.11 Wm. In artikel 8.8 worden de aspecten aangegeven, die bij de beoordeling van de aanvraag moeten worden betrokken of waarmee rekening moet worden gehouden. In artikel 8.9 wordt aangegeven dat de vergunning niet in strijd mag zijn met andere relevante wetgeving. In artikel 8.10 worden vervolgens de weigeringsgronden voor de vergunningsverlening aangegeven. Artikel 8.11 ziet op de mogelijkheid tot beperking van een vergunning en het verbinden van voorschriften daaraan.¹ Dit toetsingskader bevat geen concrete emissienormen en zal dan ook verder buiten beschouwing blijven. Wel zal verderop de rol van de Luchtwaliteitseisen, zoals opgenomen in Hoofdstuk 5.2 en Bijlage 2 Wm, kort aan bod komen.

4.1.2 Bees A en Bva

Naast het overkoepelende kader dat gegeven wordt in de Wet milieubeheer, is voor de emissies naar lucht, afhankelijk van het gebruikte brandstof type, het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A (Bees A) of het Besluit verbranden afvalstoffen (Bva) van belang.

Het Bees A stelt grenswaarden aan de emissies van NO_x en fijn stof voor elektriciteitscentrales die kolen in vaste vorm stoken, en tevens voor aardgasgestookte gasturbine-installaties. Het Bees A is ook van kracht indien alleen schone meestookstoffen worden meegestookt, zoals biomassa van de witte lijst. De eisen uit het Bees A gelden rechtstreeks en hoeven dus in beginsel niet in de vergunning te worden opgenomen.² Alleen voor de centrale van RWE zijn dan ook de rechtstreeks werkende eisen van het Bees A opgenomen in de vergunningsvoorschriften.³

Het is van belang zich te realiseren dat de eisen uit het Bees A slechts minimumeisen zijn. Als met gebruikmaking van de BBT lagere emissies mogelijk zijn, dan moeten deze lagere emissie-eisen worden opgelegd. Er mag derhalve gemotiveerd van de eisen uit het Bees A worden afgeweken, mits deze eisen strenger zijn. Om deze reden wordt in de vergunning van Electrabel gesteld dat de emissie-eisen in de vergunning niet gebaseerd zijn op het Bees A, aangezien er strengere normen zijn opgelegd.⁴ Dit neemt echter niet weg dat de normen uit het Bees A rechtstreeks werken voor deze centrale.

Ook voor de centrale van Nuon geldt dat tijdens de eerste fase, als op aardgas gestookt wordt, het Bees A rechtstreeks van toepassing is.⁵ Echter, in principe is het Bees A niet van toepassing op

¹ Zie ondermeer: Vergunning RWE 2007, p. 30 en 45. Een uitgebreide bespreking van deze artikelen is te vinden in: Jongma 2009, p. 236 t/m 252.

² 'Infomil, Dossier Lucht: Bees A, Inleiding'.

³ Zie: Vergunning RWE 2007, voorschrift 11.1.1, p. 106, en voorschrift 11.2.2, p. 107.

⁴ Vergunning Electrabel 2008, p. 11 en 13.

⁵ Zie: Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.5, p. 36.

kolenvergassing.⁶ In overleg met het bevoegd gezag is desalniettemin besloten de eisen uit het Bees A toch van toepassing te verklaren op de STEG's tijdens deze tweede fase. Hierdoor geldt ook als op syngas gestookt wordt de NO_x-emissienorm uit het Bees A.⁷

De concrete normen uit het Bees A zijn de volgende. Indien gestookt wordt met vaste brandstoffen geldt als maximale concentratie voor de NO_x-emissie 200 mg/m³ en voor stof geldt een maximale concentratie van 20 mg/m³.⁸ Deze eisen zijn anders indien gebruik wordt gemaakt van gasvormige brandstof. Voor aardgasgestookte gasturbine-installaties geldt een grenswaarde aan de uitstoot van NO_x van 45 g/GJ.⁹ Zoals gezegd, is in beginsel is het Bees A niet van toepassing op kolenvergassing.¹⁰ Doordat het Bees A echter wel van toepassing is verklaard op de STEG's, geldt ook in de tweede fase de NO_x-emissienorm uit het Bees A. Aangezien dan echter gestookt wordt met ander gas dan aardgas, is niet de norm van 45 g/GJ van toepassing, maar bedraagt die norm 65 g/GJ.¹¹ Volgens een berekening in de vergunning van Nuon komt de norm van 45 g/GJ neer op ongeveer 132 mg/m³ bij 6 % zuurstof. De norm van 65 g/GJ komt omgerekend neer op circa 260 mg/m³ bij 6 % zuurstof.¹² Overigens staat in de NeR dat de emissienorm uit het Bees A voor gasturbines bij 15% zuurstof neerkomt op 53 mg/m³ (aardgas) of 77 mg/m³ (ander gas), wat weer teruggerekend naar 6% zuurstof zou neerkomen op 132 mg/m³ respectievelijk 192 mg/m³.¹³ De NO_x-emissiegrenswaarde bij syngas-stook is daarmee aanzienlijk lager dan de 260 mg/m³ waar de vergunningverlener over spreekt.¹⁴

Naast de grenswaarden voor NO_x en fijn stof, bevat het Bees A ook een storingsregeling voor maximaal 120 uur per jaar.¹⁵ In deze regeling zijn geen emissiegrenswaarden opgenomen, maar een handleiding hoe dient te worden gehandeld in geval van storingen in de installatie. Deze storingsregeling is dan ook rechtstreeks van toepassing op de centrales van Electrabel, RWE en Nuon.¹⁶

Een problematisch punt in het Bees A is dat de middelingstijd waarbij de genoemde concentraties gelden, niet eenvoudig te herleiden is. Het Bees A zelf spreekt van grenswaarden in de vorm van massaconcentraties in het rookgas, die bij vaste brandstof uitgaan van 6% zuurstof en bij andere brandstoffen van 3% zuurstof.¹⁷ Ter verduidelijking, een kubieke meter rookgas mag dus maximaal 200 mg NO_x en 20 mg stof bevatten, als gestookt wordt met vaste brandstoffen. Ook de website van Infomil vermeldt dat het Bees A slechts eisen stelt aan de concentratie van NO_x en stof in het rookgas en niet de hoeveelheid verontreiniging per tijdseenheid regelt.¹⁸

In de vergunning van RWE wordt echter consequent gesteld dat de normen uit het Bees A halfuursgemiddelden zijn.¹⁹ De vergunning van Nuon daarentegen stelt dat het Bees A daggemiddelden oplegt.²⁰ Opvallend bij dit laatste is dat het bevoegd gezag 'weet dat de BREF LCP en het BEES A qua middelingstijden én emissiewaarden niet gelijkloend zijn.'²¹ Aangezien de BREF daggemiddelden geeft, is deze opmerking dan ook op te vatten als een indicatie dat het Bees A géén daggemiddelden geeft, terwijl elders in deze vergunning nu juist wordt gesproken van dagwaarden. In elk geval is duidelijk dat in een van de twee vergunningen is uitgegaan van een onjuiste middelingstijd.

⁶ Artikel 2 sub b, onder 8 Bees A.

⁷ Zie: Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.6, p. 37.

⁸ Artikel 11, lid 3, sub a, onder 3, en artikel 11, lid 4, sub b Bees A.

⁹ Artikel 20, lid 1, sub f Bees A.

¹⁰ Artikel 2 sub b, onder 8 Bees A.

¹¹ Artikel 20, lid 1, sub g Bees A.

¹² Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.6, p. 37.

¹³ NeR § 3.5.11.1, tabel 2, p. 124, juni 2008.

¹⁴ Vermoedelijk is dit verschil te verklaren aan de hand van het verschil in de calorische waarde van de brandstof waarmee is gerekend. Het gaat echter te ver voor het bestek van dit onderzoek om dit in detail uit te werken.

¹⁵ Artikel 7a Bees A.

¹⁶ Zie: Vergunning Electrabel 2008, p. 14. Dit is tevens vastgelegd in voorschrift 5.3, p. 53. Zie daarnaast: Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.12, p. 43, en Vergunning RWE 2007, punt 3.12.11, p. 69.

¹⁷ Artikel 4, lid 1, sub a & b Bees A. Net als de emissie-eisen uit de vergunningen gelden de eisen uit het Bees A bij genormaliseerde condities van 273 K en 101,3 KPa, zo blijkt uit artikel 4 lid 2 Bees A.

¹⁸ 'Infomil, Dossier Lucht: Bees A, Plafonds'.

¹⁹ Zie: Vergunning RWE 2007, punt 3.12.1, p. 55; punt 3.12.8, p. 63; punt 3.12.11, p. 69; voorschrift 11.1.1, p. 106, en voorschrift 11.2.2, p. 107.

²⁰ Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.5, p. 36, en punt 3.10.8, p. 39.

²¹ Vergunning Nuon 2009, reactie op zienswijze Mob 5, p. 179.

De vergunningen van E.ON en Electrabel geven ook geen verduidelijking op dit punt. In de vergunning van E.ON wordt het Bees A namelijk wel genoemd, maar er wordt geconcludeerd dat Bva van toepassing is.²² Deze vergunning geeft dus geen uitsluitel over de middelingstijd die gebruikt wordt in het Bees A. Ook de vergunning van Electrabel gaat hier niet expliciet op in. Wel worden hier de emissie-eisen uit het Bees A expliciet van toepassing verklaard op de hulpketels.²³

Ook de Oplegnotitie geeft op dit punt geen uitsluitel. Hierin wordt slechts toegelicht dat het Bees A de implementatie vormt van de LCP Richtlijn, en dat het Bees A slechts als vangnet fungeert. De IPPC Richtlijn eist immers dat BBT moet worden toegepast, waardoor noch de eisen uit de LCP Richtlijn, noch die uit het Bees A altijd toereikend zijn.²⁴ Wel worden verderop in de Oplegnotitie de eisen uit de BREF LCP vergeleken met die uit het Bees A. Dit is dan weer een indicatie dat de normen uit het Bees A daggemiddelden zijn, net als die uit de BREF LCP.²⁵

Navraag bij de provincie Groningen leidt uiteindelijk tot het antwoord.²⁶ De middelingstijden staan in Hoofdstuk 4 van het Bees A: de meetmethoden. Hierin wordt vermeld dat aan de emissie-eisen is voldaan als geen daggemiddelde de waarde van de emissie-eis te boven gaat, en 95% van alle uurgemiddelden in een kalenderjaar niet hoger is dan 200% van de emissie-eis.²⁷ De belangrijkste emissie-eis uit het Bees A is dus een daggemiddelde. Overigens zijn de emissie-eisen uit het Bees A exclusief het opstarten en stilleggen van installaties en exclusief storingen die zich kunnen voordoen.²⁸

Tot slot dient het volgende nog te worden opgemerkt over de toepassing van het Bees A in de vergunningen. In de vergunning van Nuon is een daggemiddelde stof-eis opgelegd van 4 mg/m³.²⁹ Deze norm, zo blijkt uit de toelichting, is gebaseerd op de algemene eisen die het Bees A stelt aan installaties die werken op gasvormige brandstoffen.³⁰ In hetzelfde artikel uit het Bees A staat ook een algemene norm voor de uitstoot van NO_x, welke 58 mg/m³ bij 6% zuurstof bedraagt.³¹ Aan deze norm wordt in de vergunning echter niet gerefereerd, noch wordt dit daggemiddelde opgelegd.

Al het bovenstaande tezamen leidt tot het volgende schematische beeld.

Bees A	Type waarde	Vaste brandstof	Gasvormige brandstof	Gasturbine-installatie
Zuurstof		6%	3%	
NO _x	daggemiddelde	200 mg/m ³	70 mg/m ³ * is 58 mg/m ³ bij 6% O ₂	- aardgas: 45 g/GJ * is 132 mg/m ³ bij 6% O ₂ - syngas: 65 g/GJ * is 192/260 mg/m ³ bij 6% O ₂
	95% van de uurgemiddelden in één kalenderjaar	400 mg/m ³	140 mg/m ³	- aardgas: 90 g/GJ - syngas: 130 g/GJ
Stof	daggemiddelde	20 mg/m ³	5 mg/m ³ * is 4 mg/m ³ bij 6% O ₂	n.v.t.
	95% van de uurgemiddelden in één kalenderjaar	40 mg/m ³	10 mg/m ³	n.v.t.
Storings-regeling		- maximaal 120 uur per jaar		
Emissies		- exclusief starten, stoppen en/of storingen		

Tabel 18 Normen uit het Bees A

²² Vergunning E.ON 2007, p. 11.

²³ Vergunning Electrabel 2008, p. 20.

²⁴ Oplegnotitie 2008, p. 120.

²⁵ Zie: Oplegnotitie 2008, p. 124.

²⁶ Dit komt in de vorm van een email van dhr. Truin, medewerker bij de provincie Groningen.

²⁷ Voor de centrales op vaste brandstof staat dit in artikel 38 lid 4 en voor de gasturbine-installaties in artikel 40 lid 1 Bees A.

²⁸ Artikel 38 lid 5 en artikel 40 lid 2 Bees A.

²⁹ Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.2.3, p. 86.

³⁰ Zie hierover: Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.8, p. 39. De algemene eisen zijn opgenomen in artikel 13 van het Bees A. In artikel 13 lid 5 sub c staat een stofnorm van 5 mg/m³ bij 3% zuurstof, want inderdaad neerkomt op 4 mg/m³ bij 6% zuurstof.

³¹ Artikel 13 lid 4 sub d Bees A. De norm is 70 mg/m³ bij 3% zuurstof, want overeenkomt met 58 mg/m³ bij 6% zuurstof.

Uiteindelijk is echter, voor het bepalen van de toegestane emissienorm in de individuele vergunningen, de hierboven geschetste onduidelijkheid niet echt van belang. Voor het rechtstreeks werkende BEES A, en tevens voor het Bva, dat hieronder kort besproken wordt, geldt namelijk dat bij IPPC-installaties altijd eerst aan de BBT getoetst moet worden. Als met het toepassen hiervan aan strengere emissie-eisen voldaan kan worden dan de normen die zijn opgenomen in het BEES A, of Bva, dan moet in de Wm-vergunning deze strengere emissie-eis worden vastgelegd.³² Uiteindelijk is dus het Bees A niet meer relevant, omdat de emissie-eisen hieruit niet meer volgens de huidige stand der techniek zijn en worden 'overruled' door de BBT-ranges uit de BREF LCP. Hierbij moet echter wel bedacht worden dat de aangehaalde emissie-eisen uit het Bees A en het Bva als zodanig bij de normale bedrijfsvoering wel in acht moeten worden genomen.³³

Het geschetste probleem is dan ook slechts illustratief voor de verwarring die bestaat, zowel bij particulieren als vergunningsverleners, over de normen uit de toepasselijke regelgeving. Bovendien noopt het tot de conclusie dat in de vergunning van RWE uit is gegaan van een onjuiste interpretatie van het Bees A.

In het bovenstaande is een van de vier centrales nog niet aan bod gekomen. Indien namelijk, naast kolen en schone meestookbrandstoffen, ook vervuilde meestookbrandstoffen worden meegestookt, is niet het Bees A, maar het Besluit verbranden afvalstoffen (Bva) van kracht.³⁴ De enige centrale die vervuilde biomassa mee zal stoken, is de centrale van E.ON.³⁵ Hierop is dus het Bva van toepassing.

Het Bva geeft, net als het Bees A, algemene direct werkende eisen. Ook deze eisen zijn minimumeisen.³⁶ De concrete eisen uit het Bva zijn lastiger te herleiden dan die uit het Bees A. De centrale van E.ON valt aan te merken als een meeverbrandingsinstallatie, waarop de zogenaamde B-tabellen uit de Bijlage van toepassing zijn.³⁷ Uit deze tabellen blijkt dat op de centrale van E.ON de 'mengregel' van toepassing is, waarvoor in het Bva een formule is opgenomen.³⁸ Dit betekent dat de emissies worden gemiddeld, naar rato van het gebruikte brandstof type. De mengregel leidt ertoe dat voor de centrale van E.ON een NO_x-uitstoot geldt van 209 mg/m³ en voor stof 18,9 mg/m³, bij een zuurstof percentage van 6%.³⁹ Blijkens de website van Infomil gaat het hierbij om daggemiddelden.⁴⁰ Dit is echter niet direct uit de tekst van het Bva af te leiden. Weliswaar staan bij de A-tabellen expliciet daggemiddelden en halfuurgemiddelden genoemd, in de B-tabellen wordt slechts gesproken over 'emissie-eisen'. Pas bij het uitvoeren van de berekening blijkt dat het om daggemiddelden moet gaan, aangezien in deze som het daggemiddelde uit de A-tabellen als variabele wordt gebruikt.⁴¹

Zoals al is gezegd over het Bees A, zijn ook de eisen van het Bva minder streng dan de vergunningeisen. Aangezien het is toegestaan om strengere eisen te stellen in de vergunning, zijn de emissie-eisen niet gebaseerd op het Bva. Wel is de storingsregeling uit het Bva van toepassing op de centrale.⁴² Deze geldt voor maximaal 60 uur per jaar.⁴³ De genoemde emissies zijn dan ook exclusief storings en exclusief het stilleggen van de installatie.⁴⁴ Een en ander kan als volgt schematisch worden samengevat.

³² 'IPO, Kaderstelling', p. 3.

³³ Vergunning RWE 2007, p. 69.

³⁴ Zie ook: Vergunning E.ON 2007, p. 11.

³⁵ Nuon is van plan om in de toekomst ook vervuilde biomassa mee te gaan stoken. Hiertoe zal tegen die tijd een aparte aanvraag moeten worden ingediend. Voor alsnog is dit niet aan de orde.

³⁶ Vergunning E.ON 2007, p. 11.

³⁷ Zie artikel 1, lid 1, sub b Bva, in combinatie met de Bijlage, § 1.1, onder punt 2 Bva.

³⁸ Deze staat in de Bijlage, § 1.2 Bva.

³⁹ Het zuurstofgehalte staat in de B-tabel. Voor de berekening is gebruik gemaakt van 'Infomil, Dossier Lucht: Bva Digitaal'.

⁴⁰ Bij de berekening via 'Infomil, Dossier Lucht: Bva Digitaal' staat vermeld dat het om daggemiddelden gaat.

⁴¹ Zie: Bijlage, § 1.2, onder C_{afval}, Bva. Overigens vermeld Bijlage, § 2.6 Bva hoe de verschillende gemiddelden moeten worden bepaald.

⁴² Vergunning E.ON 2007, p. 14. Dit is tevens vastgelegd in voorschrift 3.4, p. 68.

⁴³ Zie: Bijlage, § 1.7 punt 2.a Bva.

⁴⁴ Zie: Bijlage, § 1.7 punt 1 Bva. Over de emissies tijdens het opstaren van een installatie wordt in het Bva niets gezegd.

Bva	Type waarde: mengregel	E.ON
Zuurstof %		6%
NO _x	daggemiddelde	209 mg/m ³
Stof	daggemiddelde	18,9 mg/m ³
Storingsregeling		- maximaal 60 uur per jaar
Emissies		- exclusief storingen en stoppen

Tabel 19 Normen uit het Bva

4.1.3 NeR

Een van de documenten die strengere regels oplegt dan het Bees A en het Bva, is de Nederlandse emissie richtlijn (NeR). Deze richtlijn regelt vele aspecten van de bedrijfsvoering, en stelt ondermeer eisen aan de emissie van NO_x en stof. In de NeR worden de emissies beschreven in de vorm van een concentratie (in mg/ m³) en een vracht (in kg/uur). De emissieconcentratie hangt vooral samen met de al of niet toegepaste reductiemaatregelen en wordt getoetst aan de algemene eisen. De vracht wordt getoetst aan de zogenaamde grensmassastroom.⁴⁵ Als de emissie van een stof de grensmassastroom van die stof overschrijdt, dan zijn de concentratie-eisen van de desbetreffende stof van toepassing. De concentratie-eisen zijn te beschouwen als bovengrens voor de halfuurgemiddelde concentraties.⁴⁶ De emissie-eisen uit de NeR zijn exclusief het starten en stoppen van een installaties, als ook exclusief storingen.⁴⁷

Een aantal zaken is van belang in de toepassing van de NeR. Ten eerste is het zo dat bepaalde wettelijke regelingen, zoals het Bees A en het Bva, vóór de NeR gaan.⁴⁸ De NeR heeft dus als het ware een vangnetfunctie. Daarnaast moet bij het vaststellen van emissie-eisen op grond van de NeR ook worden getoetst of deze eisen toereikend zijn om te voldoen aan de wettelijke luchtkwaliteitseisen. Voldoen aan de NeR-eisen en het toepassen van de BBT bieden geen garantie voor een verantwoorde luchtkwaliteit. Bij het toepassen van de NeR moet worden voldaan aan de wettelijke grenswaarden voor de kwaliteit van de buitenlucht. Deze zijn vastgesteld in Hoofdstuk 5 en Bijlage 2 van de Wet milieubeheer.⁴⁹

Daarnaast dient te worden beseft dat de in de NeR opgenomen emissie-eisen voor stof gelden voor totaal stof. Dit totaal stof is de verzameling van al het zwevend stof, ongeacht de deeltjesgrootte. Totaal stof kan vervolgens worden onderscheiden in grof stof en fijn stof.⁵⁰

In de NeR zijn bijzondere regelingen opgenomen betreffende (diffuse) stofemissies bij de verwerking, bereiding, transport, laden en lossen alsmede de opslag van stuifgevoelige stoffen. Aan inrichtingen waarbinnen dergelijke stuifgevoelige stoffen worden gebruikt, worden namelijk eisen ter vermindering van de stofemissies gesteld. Zo is het uitgangspunt dat er geen visueel waarneembare stofverspreiding mag zijn bij het omgaan met deze stoffen.⁵¹ Voor alle centrales is deze eis opgenomen in de vergunningsvoorschriften.⁵²

Ook zijn concrete emissie-eisen gesteld aan de stofuitstoot. Voor de emissie van stof in algemene zin geldt, voor nieuwe installaties bij een jaarvracht van 100 kg of meer, een emissie-eis van 5 mg/m³. Deze eis kan in de meeste gevallen worden bereikt door het toepassen van filterende afscheiders.⁵³ Het

⁴⁵ NeR, § 2.3.1, p. 9, februari 2009.

⁴⁶ NeR, § 2.3.6, p. 11, februari 2009. Zie ook: NeR, § 3.1, april 2003.

⁴⁷ NeR, § 3.7.5, p. 10, juni 2010.

⁴⁸ NeR, § 2.2.1, p. 7, februari 2009.

⁴⁹ NeR, § 2.2.2, p. 8, februari 2009.

⁵⁰ Hierbij zij wellicht ten overvloede opgemerkt dat onder grof stof wordt verstaan de vaste zwevende deeltjes die niet kunnen worden ingeademd. Bij fijn stof gaat het om deeltjes met een aërodynamische diameter van ten hoogste 10 micron, ook wel PM₁₀ genoemd. Een deel van de fijnstoffractie wordt gevormd door de PM_{2,5}-fractie. In de praktijk wordt bij stofmetingen vaak totaal stof gemeten. Voor de nationale emissiecijfers is het echter van belang om te weten welk deel van de totaalstofemissie uit fijn stof bestaat. Zie uitgebreider: NeR, § 2.10, p. 31, december 2009.

⁵¹ NeR, § 3.8.4, p. 1, december 2009.

⁵² Vergunning E.ON 2007, voorschrift 16.2, p. 100; Vergunning Electrabel 2008, voorschrift 6.1, p. 56; Vergunning RWE 2007, punt 3.12.5, p. 58; Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.5.1, p. 89.

⁵³ NeR, § 3.2.2, p. 4, december 2009.

gaat hierbij dus om een grenswaarde aan totaal stof, uitgedrukt als halfuurgemiddelde waarde.⁵⁴ Ook deze eis is in alle vergunningen overgenomen.⁵⁵

Naast deze eisen aan de stofemissies, stelt de NeR eisen aan de emissies van anorganische stoffen, waaronder NO_x, berekend als NO₂.⁵⁶ Voor de uitstoot van NO_x geldt dat bij een emissievracht van 2 kg/uur of meer emissiebeperkende technieken moeten worden toegepast volgens de stand der techniek. Dit is zeker het geval bij de onderhavige centrales. Ter illustratie, de centrale van Nuon heeft een geschatte NO_x-emissie van 23 tot 101 gram per seconde, afhankelijk van het brandstof scenario.⁵⁷ Dit komt neer op 83 tot 364 kilogram per uur.

De technieken voor het bestrijden van NO_x-emissies vallen uiteen in twee hoofdgroepen, te weten procesgeïntegreerde maatregelen en nageschakelde DeNO_x-technieken. Er zijn veel maatregelen die onder de eerste categorie vallen. In het bijzonder zijn hierbij relevant: brander maatregelen, de inzet van andere brandstof, waterinjectie en overige aanpassingen van het proces. De belangrijkste nageschakelde technieken zijn selectieve niet katalytische reductie (SNCR), selectieve katalytische reductie (SCR) en biologische DeNO_x. De prestaties van deze technieken kunnen sterk variëren, afhankelijk van de gekozen techniek en afhankelijk van de aard van de te reduceren emissie. De volgende emissieniveaus zijn over het algemeen haalbaar. Door middel van procesgeïntegreerde maatregelen kan 50 tot 500 mg/m³ bereikt worden. Met behulp van SNCR is dit 50 tot 200 mg/m³ en met SCR is 50 tot 100 mg/m³ haalbaar. Hierbij geldt dat het laagst genoemde niveau wordt gehaald bij gunstige procescondities en nieuwe installaties, en het hoogst genoemde niveau voor maatregelen aan bestaande installaties met ongunstige procescondities.⁵⁸ Dit impliceert dat in elk geval voor de centrales van Electrabel, Nuon en RWE deze laagste norm van toepassing is, aangezien ze alle drie zijn uitgerust met een SCR-installatie. Voor de centrale van E.ON is dit minder eenduidig, aangezien de vergunning wel vermeldt dat de centrale wordt uitgerust met een DeNO_x-installatie, maar niet of dit een SCR-installatie betreft.

Voorts vermeldt de NeR hierbij dat deze eisen gelden bij verbrandingsemissies als betrokken op 3% zuurstof en bij procesemissies als betrokken op het gebruikelijke zuurstofpercentage voor normale procesomstandigheden.⁵⁹ Bij gebruikmaking van SCR, en uitgaande van een zuurstofpercentage van 6%, komt voor de verbrandingsemissies deze norm neer op ongeveer 43 tot 83 mg/m³ als halfuurgemiddelde.⁶⁰ Deze norm is echter aan geen van de centrales opgelegd.

Dit komt door het feit, zo vermeldt de NeR expliciet, dat de normen uit het algemene deel van de NeR alleen van toepassing zijn als er in Bijzondere Regelingen niets uitdrukkelijk anders is geregeld.⁶¹ Dit is nu juist wel het geval in de Oplegnotitie, waarin onder andere verbrandingsemissies zijn opgenomen die haalbaar zijn volgens de BREF LCP en het Rijnmond Beoordelingskader.⁶² Het is de Oplegnotitie die het uitgangspunt is voor de vergunningverlening, en deze 'overruled' daarmee de zojuist genoemde strengere algemene eisen uit de NeR.⁶³

De NeR lijkt op dit punt enigszins intern tegenstrijdig. De algemene NeR-eisen voor stof zijn namelijk wél opgenomen in de vergunningen, terwijl de algemene NeR-eisen voor NO_x worden afgedaan als ondergeschikt aan de eisen uit de BREF en het Beoordelingskader. Blijkbaar worden de stof-eisen uit de NeR niet overruled door de eisen uit de BREF. Immers, de eisen die de BREF stelt aan stofemissies zijn, net als de eisen aan NO_x, soepeler dan die uit de NeR. Het is mijns inziens qua systematiek niet logisch om de ene algemene eis buiten beschouwing te laten en de andere niet.

⁵⁴ NeR, § 2.4.3, p. 14, december 2009, en NeR, Bijlage 4.14, p. 1, juni 2010.

⁵⁵ Vergunning E.ON 2007, voorschrift 16.22, p. 104; Vergunning Electrabel 2008, voorschrift 6.21, p. 59; Vergunning RWE 2007, voorschrift 11.2.6, p. 107; Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.3.1, p. 87, voorschrift 10.4.3, p. 89, en voorschrift 10.5.2, p. 90.

⁵⁶ NeR, § 4.5, februari 2009.

⁵⁷ Zie: MER Nuon 2006, Deel 6, Bijlage B.

⁵⁸ NeR, § 3.2.3, p. 7, februari 2009.

⁵⁹ NeR, § 3.2.3, p. 6, februari 2009.

⁶⁰ Een omrekenformule is te vinden in: NeR, Bijlagen, § 4.2, p. 5, december 2009. Van belang is hier dat de berekende norm strenger is dan zowel de BREF als het Beoordelingskader, omdat de middelingstijd veel korter is en er dus minder pieken in de uitstoot mogen voorkomen.

⁶¹ NeR, § 3.2.3, p. 6, februari 2009.

⁶² Deze laatste komt hieronder nog aan bod.

⁶³ De Oplegnotitie staat in § 3.5.11 van de NeR.

Bovendien stelt de NeR zelf dat bij het bepalen van de BBT, naast de BREF, ook de Oplegnotitie en de algemene eisen van de NeR moeten worden geraadpleegd. Indien het redelijkerwijs mogelijk is dient bovendien een verdergaande BBT te worden voorgeschreven dan die uit de BREF volgt.⁶⁴ Doordat alle drie de referentiedocumenten een andere middelingstijd gebruiken, zouden, mijns inziens, deze normen dan ook zonder problemen naast elkaar kunnen worden opgelegd.⁶⁵

Tot slot dient nog te worden vermeld dat de vergunde NO_x-emissies voor de KMD en de RGN in de vergunning van Nuon, wel weer gebaseerd zijn op de algemene NeR-regels.⁶⁶ Deze waarden zijn in de vergunning echter opgenomen als jaargemiddelde waarden, terwijl de NeR halfuursgemiddelden geeft. Een en ander geeft schematisch het volgende overzicht over de normen uit de NeR.

NeR algemeen	Type norm	Emissiegrenswaarde
NO _x	- halfuurgemiddelde - zuurstof percentage: * 3% bij verbrandingsemissies * actueel % bij procesemissies	- procesgeïntegreerd: 50-500 mg/m ³ - met SNCR: 50-200 mg/m ³ - met SCR: 50-100 mg/m ³
Stof	- halfuurgemiddelde - gaat om totaal stof	- algemene beperkingseisen - filterende afscheiders: 5 mg/m ³
Emissies		- exclusief starten, stoppen en storingsen

Tabel 20 Normen uit de NeR

4.1.3.1 Oplegnotitie en Beoordelingkader Rijnmond

Zoals gezegd, bevat de NeR naast algemene eisen ook bijzondere regelingen voor specifieke activiteiten.⁶⁷ Hieronder vallen ook de BREFs. Als voor een bepaalde bedrijfstak of activiteit een BREF is vastgesteld door de Europese Commissie dan wordt de samenvatting ervan in de NeR opgenomen. Ook wordt bij elke BREF een korte Oplegnotitie vastgesteld. Deze is bedoeld om de vergunningverlener te informeren over de toepassing van de BREFs.⁶⁸ In de NeR zelf wordt tevens toegelicht dat, als de NeR aanvullende of andere eisen stelt dan de BREF, in de Oplegnotitie wordt aangegeven hoe hiermee dient te worden omgegaan. Ook als het taalgebruik in de BREF verwarring geeft, dan wordt in de oplegnotitie aangegeven wat exact de bedoeling is van bepaalde teksten of termen.⁶⁹ Het is hierbij van belang om in het achterhoofd te houden dat bij het bepalen van de BBT, naast de BREF, ook de Oplegnotitie en de algemene eisen van de NeR moeten worden geraadpleegd. Bovendien, als op grond van de meest recente algemeen aanvaarde inzichten, zoals neergelegd in de algemene eisen van de NeR, redelijkerwijs een verdergaande BBT kan worden voorgeschreven dan die, die uit de BREF volgt, dan moet dat gebeuren.⁷⁰

Voor grote stookinstallaties is de Oplegnotitie opgenomen in § 3.5.11 van de NeR. Deze oplegnotitie is in de praktijk van vergunningsverlening van groot belang. Ten eerste, omdat hierin kort de relatie tussen de BREF en, onder meer, de LCP richtlijn, de NEC Richtlijn en de Luchtkwaliteitsrichtlijn wordt besproken.⁷¹ Daarnaast is in de Oplegnotitie het Beoordelingskader Nieuwe Energiecentrales opgenomen. Dit document is opgesteld door de provincie Zuid-Holland en later aangewezen als goede basis voor het beoordelen van nieuwe initiatieven voor elektriciteitscentrales.⁷²

Uit de vergunningen blijkt inderdaad dat de emissiegrenswaarden die worden vergund, worden getoetst aan dit Beoordelingskader.⁷³ De concrete waarden uit het kader, zoals opgenomen in de Oplegnotitie, zijn samengevat in het volgende schema.

⁶⁴ Zie ook de paragraaf hieronder. Zie tevens: NeR, § 2.12.8, p. 39, december 2009.

⁶⁵ Immers, de NeR geeft halfuursgemiddelden, de BREF daggemiddelden en het Beoordelingskader geeft jaargemiddelden.

⁶⁶ Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.6, p. 37.

⁶⁷ NeR, § 2.6, p. 18, februari 2009.

⁶⁸ NeR, § 3.5, p. 1, oktober 2010.

⁶⁹ NeR, § 2.12.7, p. 39, december 2009.

⁷⁰ NeR, § 2.12.8, p. 39, december 2009.

⁷¹ Oplegnotitie, p. 120/121.

⁷² Zie: Oplegnotitie 2008, in: NeR, § 3.5.11, p. 121, juni 2008.

⁷³ Zie: Vergunning E.ON 2007, p. 13; Vergunning Electrabel 2008, p. 13; Vergunning RWE 2007, punt 3.12.5, p. 59, en punt 3.12.8, p. 63; Vergunning Nuon 2009, punt 3.4.1, p. 28, en punt 3.10.6, p. 37.

Beoordelingskader	Kolenvergassing		Poederkool	Gasturbine
Zuurstof %	15 %	6 %	6 %	15 %
NO _x	25 mg/m ³	62,5 mg/m ³	30-75 mg/m ³	15-20 mg/m ³
Stof	1 mg/m ³	2,5 mg/m ³	1-3 mg/m ³	n.v.t.

Tabel 21 Normen uit het Beoordelingskader

De volgende punten uit de Oplegnotitie dienen nader te worden toegelicht. Ten eerste laat een vergelijking van het oorspronkelijke Beoordelingskader en de Oplegnotitie zien dat de NO_x-emissiegrenswaarde voor kolenvergassing is veranderd. Het oorspronkelijke document gaf namelijk een marge van 15 tot 25 mg/m³, terwijl de Oplegnotitie eenvoudigweg 25 mg/m³ vermeldt.⁷⁴

Daarnaast gaat, volgens één van de vergunningen, het Beoordelingskader uit van emissies voor NO_x en fijn stof die aan de onderkant liggen van de emissies die horen bij de BBT volgens de BREF LCP.⁷⁵ Mijns inziens is het niet eenvoudig de normen uit de BREF te vergelijken met die uit het Beoordelingskader. Het Beoordelingskader geeft namelijk, in tegenstelling tot de BREF, jaargemiddelde waarden, zo blijkt uit de Oplegnotitie.⁷⁶

Dit brengt mij op het voornaamste punt over het Beoordelingskader, namelijk dat de middelingstijd hiervan niet van meet af aan duidelijk was. Veelal werd gedacht dat het daggemiddelden betrof. Dit kwam doordat er in het originele document niets te vinden was over de middelingstijd van de emissiegrenswaarden. De verwarring over dag- dan wel jaargemiddelden werd veroorzaakt door het feit dat de Nederlandse richtwaarden in dezelfde tabel zijn opgenomen als de BREF-waarden.⁷⁷ Hierdoor gaat een lezer er in eerste instantie vanuit dat het in beide gevallen om dagwaarden gaat. De BREF geeft immers dagwaarden, wat het voor de hand liggend maakt dat de overige gegevens in een tabel, tenzij expliciet anders vermeld, hetzelfde soort waarden bevat. Bij nader onderzoek en navraag blijkt echter dat de ene kolom dus daggemiddelden (uit de BREF) bevat, terwijl de volgende kolom jaargemiddelden (uit het Nederlandse kader) bevat. Bij de invoering van het Beoordelingskader in de NeR is dit rechtgezet. De rechtstreekse vergelijking met de BREF is eruit gehaald en de middelingstijd is nu wel expliciet opgenomen, zij het slechts in een voetnoot.

De Oplegnotitie vergelijkt daarnaast nog meer documenten met elkaar. Zo worden ook de NO_x-emissieniveaus en de stofemissieniveaus uit de BREF LCP en het Bees A met elkaar vergeleken.⁷⁸ Dit geeft voor de kolencentrales het volgende beeld.

BREF versus Bees A	Type centrale	Zuurstof %	BREF	Bees A
NO _x	poederkool	6 %	90-150 mg/m ³	200 mg/m ³
	gasturbine	15 %	20-50 mg/m ³ (17-42 g/GJ)	(53-77 mg/m ³) 45-65 g/GJ
Stof	poederkool	6 %	5-10 mg/m ³	20 mg/m ³
	gasturbine		n.v.t.	n.v.t.

Tabel 22 Vergelijking normen uit BREF LCP en Bees A

Ondanks de vele vergelijkingen die in de Oplegnotitie worden gemaakt, blijft het onduidelijk hoe moet worden omgegaan met de verschillen tussen de algemene NeR-eisen en de eisen uit de BREF LCP. Hoewel de NeR dus stelt dat dergelijke onduidelijkheden in de Oplegnotitie worden toegelicht, blijkt dit

⁷⁴ Het oorspronkelijke document is te vinden onder 'DCMR 2006'.

⁷⁵ Vergunning E.ON 2007, p. 13.

⁷⁶ Oplegnotitie 2008, in: NeR, § 3.5.11, tabel 1, p. 123, juni 2008.

⁷⁷ Zie: DCMR 2006, p. 2.

⁷⁸ Oplegnotitie 2008, in: NeR, § 3.5.11, tabel 2, p. 124, en tabel 4, p. 125, juni 2008.

niet het geval te zijn.⁷⁹ Een ander punt van onduidelijkheid dat niet wordt toegelicht is de vraag of de emissiegrenswaarden uit het Beoordelingkader inclusief, dan wel exclusief starten, stilleggen en/of steringen zijn. Volgens de vergunning van E.ON gaat het om emissies inclusief deze omstandigheden.⁸⁰

4.1.4 Luchtkwaliteitstoets en rol van het NSL

In de vergunningen wordt niet alleen rechtstreeks getoetst aan de Europese en Nederlandse regelgeving, ook worden in de vergunningsaanvragen en de achterliggende MER's uitgebreide verspreidingsberekeningen uitgevoerd om na te gaan welke bijdrage de verschillende emissies leveren aan de heersende luchtkwaliteit. Bij een relatief hoge bijdrage en als de luchtkwaliteitseisen worden overschreden moet namelijk worden nagegaan of er emissiebeperkende technieken toepasbaar zijn die verder gaan dan de BBT.⁸¹ Overschrijdingen ten gevolge van de bedrijfsvoering worden dus, indien nodig, voorkomen via maatregelen die worden voorgeschreven in de vergunning.⁸² Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat, als in de vergunningen wordt gesproken over overschrijding van de grenswaarden, daarmee dreigende overschrijdingen worden bedoeld. Nederland heeft immers, op grond van het NSL, voor het voldoen aan de normen aan fijn stof en NO_x, uitstel gekregen; en een grenswaarde die nog niet geldt, kan niet worden overschreden.⁸³ Ook zij hierbij vermeld dat de berekeningen alleen zien op de invloed van de emissies op de grenswaarden aan de luchtkwaliteit. Eventuele overschrijdingen van streefwaarden, zoals die voor PM_{2,5}, zijn er niet in meegenomen. De achterliggende gedachte daarbij is dat grenswaarden een resultaatsverplichting opleggen, terwijl streefwaarden een inspanningsverplichting scheppen. Overschrijding van streefwaarden leidt dan ook niet tot een schending van wettelijke verplichtingen en derhalve hoeft hier niet rechtstreeks aan getoetst te worden.

Het voert te ver om hier de berekeningen volledig door te lichten. Daarom wordt aangenomen dat deze berekeningen correct zijn en dat de immissies vanuit de centrales van geringe invloed zijn op de algehele luchtkwaliteit. De projecten, die onafhankelijk van elkaar beoordeeld zijn, zijn dan ook projecten die niet in betekenende mate bijdragen aan een verslechtering van de luchtkwaliteit.⁸⁴ Deze projecten kunnen dan ook gewoon doorgang vinden, aangezien het NSL er voor zorgt dat, rekening houdend met de negatieve effecten van een project op de luchtkwaliteit, de grenswaarden tijdig worden gehaald.⁸⁵

Hiertoe zijn in het NSL namelijk voor de sector Industrie diverse maatregelen opgenomen om de normen voor fijn stof en NO_x tijdig te halen. Voor NO_x is het invoeren van emissiehandel een belangrijk instrument geweest; voor fijn stof is het 'Actieplan fijn stof en de industrie' uit 2008 van groot belang. Uitgangspunt van dit plan is dat voor het terugdringen van fijn stof de BBT conform de Wet milieubeheer worden toegepast. Bovendien mag de emissie van fijn stof in 2010, 2015 en 2020 niet hoger zijn dan respectievelijk 11, 10,5 en 10 kiloton.⁸⁶ De vergunde stofjaarvrucht van de vier centrales tezamen bedraagt 239 ton, wat neerkomt op 2,3% van het plafond voor 2015.⁸⁷ Dit is, mijns inziens, een relatief groot percentage voor vier projecten die volgens het NSL alle niet in betekenende mate bijdragen aan de luchtvervuiling.

4.1.5 Andere beleidskaders

De vergunningen noemen naast de boven beschreven documenten nog een aantal beleidsstukken van regionaal en landelijk niveau. Deze beleidsstukken schetsen een algemeen kader en zijn dan ook over het algemeen niet direct van invloed op de normstelling in de individuele vergunningen. Zo gaat de

⁷⁹ NeR, § 2.12.7, p. 39, december 2009.

⁸⁰ Vergunning E.ON 2007, p. 13.

⁸¹ Vergunning E.ON 2007, p. 13.

⁸² NSL, § 6.1, p. 71.

⁸³ Zie ook het NSL, p. 18.

⁸⁴ Ter herinnering, een bijdrage aan de concentratie geldt als 'in betekenende mate' (IBM) zij groter is dan 3% van de jaargemiddelde grenswaarde voor die stof. Een project is dus juist NIBM als de bijdrage van dat project niet groter is dan 1,2 µg/m³ voor fijn stof én niet groter dan 1,2 µg/m³ voor NO₂. Zie uitgebreider: NSL, § 3.3.2, p. 38.

⁸⁵ NSL, § 2.5, p. 26.

⁸⁶ Zie: NSL, § 7.3.3.1, p. 101, of: VROM, IPO & VNG 2008, p. 2.

⁸⁷ De centrales hebben niet bijgedragen aan het emissies van 2010, aangezien ze nog niet in bedrijf zijn. In het jaar 2020 zullen de emissies van de vier centrales 2,4 % van het plafond vormen.

vergunning van Nuon en RWE in op het Nationale Milieubeleidsplan (NMP).⁸⁸ Dit document vormt het algemene Rijksbeleid met betrekking tot het milieu. Het doel ervan is ‘een bijdrage te leveren aan een gezond en veilig leven, in een aantrekkelijke leefomgeving, te midden van een vitale natuur, zonder de mondiale biodiversiteit aan te tasten of natuurlijke hulpbronnen uit te putten’. In het NMP zijn geen direct werkende bepalingen of beperkingen opgenomen voor het verlenen van milieuvergunningen, zodat dit plan hier verder goeddeels onbesproken blijft.⁸⁹ Wel dient hier te worden vermeld dat in het NMP onder andere landelijke doelstellingen zijn geformuleerd voor de immissies van NO_x.⁹⁰ Ook signaleerde men destijds -het plan stamt uit 2001- dat het halen van de NO_x-norm wellicht problematisch zou worden. Zes jaar later wordt, in de vergunningen, nog steeds gesproken van een mogelijk knelpunt dat bestaat in het halen van het deelplafond voor NO_x zoals dat nationaal bepaald is.⁹¹ Als dit plafond, dat een inspanningsplicht schept, niet wordt gehaald, kan dat problemen opleveren in het halen van het nationale plafond, dat een resultaatsverplichting betreft. Het is niet verwonderlijk dat er twijfels bestaan over de haalbaarheid van het deelplafond. Immers, dit plafond is vastgesteld op maximaal 55 kiloton voor de sector grote industrie.⁹² De maximale NO_x-jaarvracht van de vier centrales tezamen is 5,6 kiloton, wat maar liefst 10% van het sectordeelplafond is.⁹³

De vergunningen van RWE en Nuon gaan daarnaast nog in op het Provinciaal Omgevingsplan (POP). Dit is het voorgenomen provinciaal beleid voor de fysieke leefomgeving in de provincie Groningen. Dit plan is strategisch van aard en gaat over de kwaliteit, de inrichting en het beheer van de leefomgeving. Het gaat ook hier dus om een beleidskader dat niet van directe invloed is op de concrete normstelling in de vergunning.⁹⁴ Tot slot bevat ook het Sectorakkoord, dat wordt aangehaald in de vergunning van Nuon, geen concrete afspraken voor de in deze studie bekeken stoffen die van invloed zijn op de normstelling in de vergunning.⁹⁵

4.1.6 *Samenvattend*

Samenvattend kan worden gesteld dat een deel van de verschillen tussen de Europese normen en de concrete vergunningsvoorschriften inderdaad voortvloeit uit het Nederlands recht. Bovendien is het Nederlandse recht op punten strenger dan het Europese. Met name het Beoordelingskader lijkt strenger dan de BREF. Het blijft echter moeizaam deze twee te vergelijken doordat ze andere middelingperiodes hanteren. Ook wat betreft de duidelijkheid van de middelingstijden van de overige documenten blijkt dat er nog het een en ander te verbeteren valt aan de regelgeving. Verder komt uit het bovenstaande het beeld naar voren dat de strengere normen die het Nederlandse recht kent niet ten volle benut worden. Alle vergunde emissies liggen immers aan de bovenkant van het Beoordelingskader. Ook wordt nergens gebruik gemaakt van de mogelijkheid om maatregelen op te leggen die verder gaan dan de BBT. Het benutten hiervan zou, mijns inziens, zinvol kunnen zijn om te zorgen dat de knelpunten in het halen van de opgelegde emissieplafonds worden weggenomen.

Het feit dat dit niet gebeurt, hangt samen met het gegeven dat emissiereducerende maatregelen kosteneffectief dienen te zijn. Kosteneffectiviteit is dan ook een van de onderwerpen die nader bekeken zal worden in de verdere analyse van de verschillen tussen het Europese recht en de opgelegde normen.⁹⁶

Samenvattend kan de concrete normstelling uit de Nederlandse regelgeving, toegespitst op de kolencentrales, als volgt worden weergegeven.

⁸⁸ Vergunning RWE 2007, punt 3.3, p. 46; Vergunning Nuon 2009, punt 3.4.1, p. 28.

⁸⁹ Aldus: Vergunning Nuon, punt 3.4.1, p. 28.

⁹⁰ MNP 4, p. 359.

⁹¹ Vergunning E.ON 2007, p. 12; Vergunning Electrabel 2008, p. 12; Vergunning Nuon 2009, punt 3.4.1, p. 28.

⁹² In deze categorie vallen alle bedrijven die onder het NO_x-emissiehandelssysteem vallen.

⁹³ De centrales stoten samen 2,2% van het totale nationale NO_x plafond uit.

⁹⁴ Zie: Vergunning Nuon, punt 3.4.2, p. 29 en Vergunning RWE 2007, punt 3.6, p. 47.

⁹⁵ Vergunning Nuon 2009, punt 3.5, p. 30.

⁹⁶ Zie hierover Hoofdstuk 4.3.

Overzicht Nederlandse regelgeving	Zuurstof %	NO _x /NO ₂	Stof/ PM ₁₀
Bees A	vaste brandstof: 6%	- daggemiddelde: 200 mg/m ³ - 95% van de uurgemiddelden in één kalenderjaar: 400 mg/m ³	- daggemiddelde: 20 mg/m ³ - 95% van de uurgemiddelden in één kalenderjaar: 40 mg/m ³
	gasvormige brandstof: 3%	- daggemiddelde: 70 mg/m ³ - 95% van de uurgemiddelden in één kalenderjaar: 140 mg/m ³	- daggemiddelde: 5 mg/m ³ - 95% van de uurgemiddelden in één kalenderjaar: 10 mg/m ³
	gasturbine-installatie	- daggemiddelde: * aardgas: 45 g/GJ * syngas: 65 g/GJ - 95% van de uurgemiddelden in één kalenderjaar: * aardgas: 90 g/GJ * syngas: 130 g/GJ	- n.v.t.
		- alle emissies zijn exclusief starten, stoppen en storingsen - storiingeregeling max. 120 uur/jaar	- alle emissies zijn exclusief starten, stoppen en storingsen - storiingeregeling max. 120 uur/jaar
Bva	6 %	- daggemiddelde: 209 mg/m ³ * o.g.v. mengregel - emissies zijn exclusief starten, stoppen en storingsen - storiingeregeling max. 60 uur/jaar	- daggemiddelde: 18,9 mg/m ³ * o.g.v. mengregel - emissies zijn exclusief starten, stoppen en storingsen - storiingeregeling max. 60 uur/jaar
NeR (algemeen)	- verbrandings-emissies: 3% - procesemissies: actueel percentage	- halfuursgemiddelde, afhankelijk van genomen reductiemaatregelen - procesgeïntegreerd: 50-500 mg/m ³ - met SCR: 50-100 mg/m ³	- halfuursgemiddelde voor filterende afscheiders voor totaal stof: 5 mg/m ³
Oplegnotitie		- geeft (o.a.) een overzicht van normen uit het Beoordelingskader, de BREF LCP en het Bees A	- geeft (o.a.) een overzicht van normen uit het Beoordelingskader, de BREF LCP en het Bees A
Beoordelingskader	6%	- jaargemiddelde: * kolenvergassing: 62,5 mg/m ³ * poederkool: 30-75 mg/m ³	- jaargemiddelde: * kolenvergassing: 2,5 mg/m ³ * poederkool: 1-3 mg/m ³
	15%	- jaargemiddelde: * kolenvergassing: 25 mg/m ³ * gasturbine: 15-20 mg/m ³	- jaargemiddelde: * kolenvergassing: 1 mg/m ³ * gasturbine: n.v.t.
		- alle emissies zijn inclusief starten, stoppen en storingsen	- alle emissies zijn inclusief starten, stoppen en storingsen

Tabel 23 Overzicht Nederlandse eisen aan NO_x en fijn stof emissies

4.2 De verhouding tussen de richtlijnen

Uit het eerste deel van dit hoofdstuk blijkt dat het Nederlandse recht deels, maar niet volledig, de verschillen tussen de vergunningen en de Europese regelgeving verklaart. De verschillen worden dus ten dele veroorzaakt door andere factoren. De volgende stap in het onderzoek is dan ook een uitgebreide analyse van de verhouding tussen de Europese richtlijnen. Het eventuele bestaan van een hiërarchie tussen de diverse Europese normen kan wellicht namelijk meer verduidelijking bieden over hoe deze normen doorwerken in de concrete vergunningen.

De exacte relatie tussen de verschillende Europese regels is van groot belang, maar blijkt tegelijkertijd zeer complex te zijn. De diverse richtlijnen gebruiken immers verschillende manieren om hetzelfde probleem, milieuvervuiling, aan te pakken. Enerzijds is een immisiegerichte luchtkwaliteitsnorm in een land essentieel om de volksgezondheid en het milieu te beschermen. Anderzijds is ook is emissiegericht beleid van groot belang, omdat de stoffen die door de diverse bronnen uitgestoten worden, bijdragen aan de concentraties van deze stoffen in de lucht. Het onderstaande toont aan dat uit de richtlijnen niet altijd duidelijk blijkt hoe moet worden omgegaan met de wederzijdse beïnvloeding en de wisselwerking tussen de bestaande normen. De uitgevoerde analyse in dit deel van het hoofdstuk valt uiteen in een gedeelte over wat de richtlijnen zelf zeggen over hun onderlinge verhouding, een uiteenzetting van de discussie in de literatuur en de eventuele invloed die jurisprudentie speelt in het duiden van de verhoudingen tussen de richtlijnen.

4.2.1 De richtlijnen zelf

De richtlijnen verwijzen onderling herhaaldelijk naar elkaar en proberen zo de verhoudingen duidelijk te maken. De IPPC Richtlijn, om te beginnen, is gericht op een doeltreffende geïntegreerde aanpak van milieubescherming, in de zin dat vervuiling naar de milieucompartimenten lucht, water en bodem als een geheel dient te worden aangepakt.⁹⁷ Hiertoe dienen de vergunningsprocedure en -voorwaarden ten volle te worden gecoördineerd.⁹⁸ Dit uitgangspunt ziet echter op de nationale procedures en geeft geen verduidelijking op het punt van de verhouding met andere Europese richtlijnen. Ook artikel 8 IPPC, dat eist dat een vergunning alleen wordt afgegeven indien voldaan is aan de eisen uit de richtlijn 'onverminderd andere eisen op grond van nationale of communautaire voorschriften', geeft over dit punt geen uitsluitsel. Het enige directe aanknopingspunt in de beschouwing van de verhoudingen is te vinden in artikel 10 IPPC. Hierin staat dat in de vergunningsvoorwaarden verder moet worden gegaan dan de BBT, indien zulks noodzakelijk is op grond van een milieukwaliteitsnorm. Dergelijke normen zijn ondermeer opgenomen in de Luchtkwaliteitsrichtlijn en de NEC Richtlijn.⁹⁹ Wanneer precies strengere voorwaarden moeten worden opgelegd in de vergunning, is echter een kwestie van interpretatie en daarmee onderwerp van discussie. Dit zal dan ook uitgebreider aan bod komen in het gedeelte over de discussie in de literatuur.

De LCP Richtlijn bevat meer directe verwijzingen naar de andere richtlijnen dan de IPPC Richtlijn doet.¹⁰⁰ Zo blijkt ondermeer dat de bepalingen uit de LCP Richtlijn gelden 'onverminderd de IPPC Richtlijn en Luchtkwaliteitsrichtlijn'.¹⁰¹ Ook worden de verplichtingen uit de NEC Richtlijn genoemd als factor die in acht dient te worden genomen in het opstellen van emissiereductieplannen.¹⁰² Daarnaast blijkt expliciet uit de richtlijn dat het naleven van de emissiegrenswaarden een noodzakelijke, maar ontoereikende voorwaarde is om aan de eisen van de IPPC Richtlijn te voldoen.¹⁰³ Een verdere verduidelijking van de onderlinge verhoudingen is ook in deze richtlijn echter niet te vinden.

⁹⁷ Artikel 1 IPPC.

⁹⁸ Artikel 7 IPPC.

⁹⁹ Er bestaat discussie over de vraag of de NEC-plafonds kunnen worden opgevat als milieukwaliteitsnormen. Dit komt verderop uitgebreider aan bod.

¹⁰⁰ De IPPC Richtlijn bevat slechts eenmaal een directe verwijzing, en wel naar de LCP Richtlijn, in artikel 4 IPPC.

¹⁰¹ Zie bijvoorbeeld artikel 4 lid 3, lid 4 en lid 7 LCP. Hierbij zij wel vermeld dat het destijds om de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit (Richtlijn nr. 96/62/EG) en de oude IPPC Richtlijn (Richtlijn nr. 96/61/EG) ging.

¹⁰² Artikel 4 lid 6 LCP.

¹⁰³ Overweging 8 LCP.

De Luchtkwaliteitsrichtlijn gaat uitgebreider in op de samenhang die er moet zijn bij de invulling van de plan- en programmaverplichtingen uit de verschillende richtlijnen, maar ook deze richtlijn spreekt slechts in algemene termen. Zo dient het luchtkwaliteitsplan uit artikel 23 ‘waar mogelijk’ te worden geïntegreerd met de planverplichtingen uit de IPPC, LCP en NEC Richtlijn.¹⁰⁴ Tevens moeten bij het verzoek om uitstel gegevens worden verstrekt over de stand van zaken in de uitvoering van de IPPC, NEC en LCP Richtlijn, en ook dient een overzicht te worden gegeven van alle maatregelen die in dat kader zijn genomen.¹⁰⁵ Ook dient, bij de afgifte van vergunningen op grond van de IPPC Richtlijn, ‘terdege rekening te worden gehouden’ met de doelstellingen van de Luchtkwaliteitsrichtlijn.¹⁰⁶ Voorts vermeldt de richtlijn dat de Europese Commissie wordt uitgenodigd bij de invulling van de samenwerkingsplicht bij grensoverschrijdende vervuiling. De Commissie kan dan onderzoeken of nadere actie op communautair niveau gewenst is. Hierbij dient de Commissie rekening te houden met de verslagen die zijn opgesteld in het kader van de NEC Richtlijn.¹⁰⁷ Ten slotte moet ook bij de evaluatie van de PM_{2,5}-norm in 2013 rekening worden gehouden met de herziening van de NEC Richtlijn.¹⁰⁸

Ook de NEC Richtlijn bevat een aantal verwijzingen naar de andere richtlijnen. Om te beginnen is de NEC Richtlijn van toepassing onverminderd ‘de communautaire wetgeving tot regulering van de emissies van verontreinigende stoffen door specifieke bronnen’ en onverminderd de IPPC Richtlijn.¹⁰⁹ Daarnaast dient in het kader van de verslaglegging van de Commissie rekening te worden gehouden met de ontwikkeling van de BBT in het kader van de informatie-uitwisseling op grond van artikel 17 IPPC en met de emissiedoelstellingen uit de LCP Richtlijn.¹¹⁰ Daarnaast kan de Commissie het nodig achten om in de herziening van de NEC Richtlijn nadere communautaire maatregelen te treffen; dit doet zij dan onverminderd artikel 19 IPPC.¹¹¹

De BREF LCP, ten slotte, vindt haar basis in artikel 17 lid 2 IPPC, en vormt in feite de concrete uitwerking van de eisen die de IPPC Richtlijn stelt aan de nationale vergunningen. In de BREF wordt een aantal definities en verplichtingen uit de IPPC Richtlijn verduidelijkt en de relatie met de LCP Richtlijn wordt kort beschreven.¹¹² De BREF biedt hiermee een verduidelijking welke eisen in de vergunningen moeten worden opgenomen, maar nergens wordt een verheldering gegeven over de relatie met ander Europees luchtkwaliteitsbeleid.

Al met al geven de kruisverwijzingen in de richtlijnen zelf geen helder beeld over hun precieze onderlinge verhouding. Het enige dat hierover geconcludeerd kan worden, is dan ook, dát er een onderlinge samenhang bestaat en dat hiermee zoveel mogelijk rekening dient te worden gehouden.

Een lastig punt waarmee men bovendien in een analyse als de onderhavige geconfronteerd wordt, is het feit dat het niet altijd mogelijk is om de richtlijnen rechtstreeks met elkaar te vergelijken. Er zijn namelijk tussen de vijf kaderstellende documenten aanzienlijke verschillen in wát ze precies reguleren en hóé ze dat doen. Zo worden bijvoorbeeld niet in alle richtlijnen dezelfde stoffen gereguleerd en ook het toepassingsbereik is soms anders. Daarnaast is het soort eisen waarin de normering van de milieukwaliteit wordt uitgedrukt verschillend. Zo kan het gaan om grenswaarden en/of streefwaarden, uitgedrukt in óf $\mu\text{g}/\text{m}^3$ óf mg/m^3 , ofwel maxima aan de uitstoot, uitgedrukt in kiloton per jaar. Ook de middelingstijd voor de metingen verschilt per richtlijn. Tevens kan de ‘doelgroep’ van de richtlijnen anders zijn: de ene is gericht op de lidstaat als geheel, de ander op individuele installaties. Daarnaast telt voor de ene richtlijn grensoverschrijdende vervuiling wel mee in de berekeningen en voor de andere niet. Ook zijn er verschillen in de tijdsbegrenzing van de richtlijnen. Zowel de deadlines voor de implementatie, als de deadlines voor het halen van de normen zijn namelijk niet gelijklopend. Een vergelijking van de richtlijnen, toegespitst op de onderzochte centrales, is samengevat in het volgende schema (Tabel 24).

¹⁰⁴ Overweging 18 en artikel 23 lid 2 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

¹⁰⁵ Bijlage XV.B.2, sub 3, 9 & 10 en Bijlage XV.B.3 sub g Luchtkwaliteitsrichtlijn.

¹⁰⁶ Overweging 18 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

¹⁰⁷ Artikel 25 lid 2 Luchtkwaliteitsrichtlijn. Het gaat hierbij om de verslagen uit hoofde van artikel 9 NEC.

¹⁰⁸ Artikel 32 lid 1 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

¹⁰⁹ Overweging 19 NEC.

¹¹⁰ Artikel 9 lid 1 sub b & sub c NEC. De NEC Richtlijn spreekt nog over de oude IPPC Richtlijn (Richtlijn nr. 96/61/EG), waarin de informatie-uitwisseling was geregeld in artikel 16.

¹¹¹ Artikel 10 lid 4 NEC. De NEC Richtlijn spreekt nog van artikel 18 IPPC, wat bij de henummering artikel 19 is geworden.

¹¹² Preface, punt 6, p. xiv, BREF LCP. In de BREF worden dezelfde verwijzingen van de LCP Richtlijn naar de IPPC Richtlijn genoemd, als die, die hierboven beschreven zijn.

Overzicht verhoudingen	IPPC Richtlijn	LCP Richtlijn	Luchtkwaliteitsrichtlijn	NEC Richtlijn	BREF LCP
Doel	- geïntegreerde preventie en beperking van verontreiniging - bereiken van hoog niveau van bescherming van milieu als geheel	- reductie van emissies van bestaande installaties en opleggen van grenswaarden voor nieuwe installaties	- luchtverontreiniging verminderen tot niveau waarbij er zo min mogelijk schadelijke gevolgen zijn voor mens en milieu als geheel	- verzuring beperken en daarmee het milieu en de menselijke gezondheid beschermen	- bepalen van BBT en daaraan gekoppelde emissieniveau
Middel	- vergunningstelsel - in vergunning moet emissiegrenswaarde worden opgenomen, gebaseerd op BBT	- emissiereductieplan en emissiegrenswaarden in vergunning	- grenzen aan concentraties in de lucht - evt. plicht tot opstellen van Luchtkwaliteitsplan en korte termijn actieplan	- vaststellen van tussenrijdse milieudoelen en opleggen nationaal emissieplafond	- emissiegrenswaarde gekoppeld aan techniek
Gericht op	- installatie * d.w.z. exploitant en vergunningverlener	- installatie * vergunningverlener	- grondgebied * lidstaat d.w.z. menselijke gezondheid en vegetatie	- grondgebied * lidstaat d.w.z. uitstoot door menselijke activiteit	- installatie * vergunningverlener
Type norm	- kaderstelling voor vergunningsverlener	- emissiegrenswaarde per installatie	- concentratie in de buitenlucht - diverse normen: grenswaarden, streefwaarden, kritiek niveau en alarmdrempel	- vastgelegd plafond per lidstaat	- haalbare emissiewaarden voor grote installaties, binnen bandbreedte, gekoppeld aan techniek
Norm uitgedrukt in	n.v.t.	mg/m ³	µg/m ³	kiloton/jaar	mg/m ³
Middelingsijd	n.v.t.	- daggemiddelde - 95% van uurgemiddelden in een kalenderjaar	- wisselend: * voor NO _x : uurwaarde, kalenderjaar en 3-uurswaarde * voor PM ₁₀ : dagwaarde en kalenderjaar * voor PM _{2,5} : jaargemiddelde over 3 jaar	- jaarvracht	- daggemiddelden
Emissie incl./excl.	- niet gereguleerd	- exclusief starten, stilleggen en calamiteiten	- niet relevant, gaat om concentraties in de lucht	- niet relevant, gaat om nationale uitstoot	- exclusief starten, stilleggen en storingen
Bereik (Grof weg)	- opsomming activiteiten in Bijlage I. - simpel gesteld: grote industriële activiteiten	- srookinstallaties van meer dan 50 MW	- lucht in troposfeer op hele grondgebied, exclusief arbeidsplaats, middenberm weg, en waar normaal geen toegang is.	- grondgebied lidstaat, exclusief zeevaart en vliegverkeer	- verbrandingsinstallaties van meer dan 50 MW

Overzicht verhoudingen	IPPC Richtlijn	LCP Richtlijn	Luchtqualiteitsrichtlijn	NEC Richtlijn	BREF LCP
Gereguleerde stoffen	<ul style="list-style-type: none"> - geen specifieke stoffen gereguleerd - wel worden stoffen, waarmee rekening gehouden moet worden, indicatief opgesomd: <ul style="list-style-type: none"> * voor lucht 13x, voor water 12x - zowel NO_x als stof worden genoemd - concrete waarden worden niet genoemd 	<ul style="list-style-type: none"> - 3 stuks * waaronder zowel NO_x (gemeten als NO₂) als stof 	<ul style="list-style-type: none"> - 8 stuks * waaronder zowel NO_x en NO₂, als ook PM_{2,5} en PM₁₀ 	<ul style="list-style-type: none"> - 4 stuks * waaronder NO_x * geen normen aan stof 	<ul style="list-style-type: none"> - veel stoffen * waaronder NO_x en stof
Begrip 'stof'	<ul style="list-style-type: none"> - niet gespecificeerd 	<ul style="list-style-type: none"> - totaal stof 	<ul style="list-style-type: none"> - fijn stof * zowel PM₁₀ als PM_{2,5} 	n.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> - fijn stof * alleen PM₁₀
Grensoverschrijdende vervuiling	<ul style="list-style-type: none"> - niet genormeerd - wel informatie- en consultatieplicht 	<ul style="list-style-type: none"> - niet relevant, gaat om individuele installaties - wel informatie- en overlegplicht 	<ul style="list-style-type: none"> - telt mee in de gestelde concentraties - dan ook raadpleging en coördinatie nodig 	<ul style="list-style-type: none"> - niet relevant, gaat om nationale uitstoot 	<ul style="list-style-type: none"> - niet relevant, gaat om individuele installaties
Termijn implementatie	<ul style="list-style-type: none"> - termijnen uit oude richtlijnen van belang, - laatste was 30 dec. 2003 	<ul style="list-style-type: none"> - 27 nov. 2002 	<ul style="list-style-type: none"> - 11 juni 2010 	<ul style="list-style-type: none"> - 27 nov. 2002 	n.v.t.
Datum voldoen aan verplichtingen uit richtlijn en/of voldoen aan grenswaarden	<ul style="list-style-type: none"> - diverse overgangsbepalingen van toepassing, - hierbij onderscheid tussen bestaande en nieuwe installaties - laatste termijn was 30 okt. 2007 	<ul style="list-style-type: none"> - diverse overgangsbepalingen van toepassing, - hierbij onderscheid tussen bestaande en nieuwe installaties - laatste termijn was 31 dec. 2007 	<ul style="list-style-type: none"> - NL heeft uitstel gekregen. - nieuwe termijn voor voldoen aan grenswaarden is daardoor: <ul style="list-style-type: none"> * voor NO_x: 1 jan. 2015 * voor PM₁₀: 11 juni 2011 	<ul style="list-style-type: none"> - opstellen programma: 1 okt. 2002 - herziening programma: 1 okt. 2006 - halen van nationaal plafond: 31 dec. 2010 	n.v.t.
Bijzonderheden	<ul style="list-style-type: none"> - in vergunning moet grenswaarde opgenomen, gebaseerd op BBT overwegingen voor bepalen BBT opgesomd (12x) - soms aanvullende eis nodig vanwege milieukwaliteitsnorm - BBT uitgewerkt in BREF LCP 	<ul style="list-style-type: none"> - andere grenswaarden, afhankelijk van gebruikte brandstof type 	<ul style="list-style-type: none"> - aftrek van bijdragen uit natuurlijke bronnen * m.n. zeezout-aftrek van belang voor NL - ook aftrek van stroom in de winter - mogelijkheid tot uitstel voor voldoen normen opgenomen 	<ul style="list-style-type: none"> - richtlijn maakt onderscheid tussen tussentijdse doelen en lange termijn doelstellingen 	<ul style="list-style-type: none"> - is geen 'echte' wetgeving maar soft law - stelt eisen aan hele industriële proces, niet alleen uitstoot - waarden zijn anders afhankelijk van gebruikte brandstof type en van gebruikte techniek

Tabel 24 Vergelijking Europese richtlijnen

Een blik op dit schema, in combinatie met de analyse van de normen uit Hoofdstuk 3.1 schept redelijke duidelijkheid over de verhouding tussen de IPPC Richtlijn, de LCP Richtlijn en de BREF LCP. Van deze drie vormt de IPPC Richtlijn het overkoepelende kader, dat vervolgens in de LCP Richtlijn en de BREF LCP nader uitgewerkt wordt. De LCP Richtlijn fungeert hierbij als vangnet binnen het Europese raamwerk.¹¹³ De eisen die de IPPC Richtlijn stelt aan de vergunningen, zijn over het algemeen strenger dan die uit de LCP Richtlijn. Ook de emissiemarges die de BREF LCP geeft, zijn strenger dan de emissiegrenswaarden uit de LCP Richtlijn. Daar staat tegenover dat de LCP Richtlijn echte wetgeving is, terwijl de BREF 'soft law' is. Dit betekent dat de strengere normen uit de BREF juridisch een zwakkere status hebben en minder goed afdwingbaar zijn dan de normen uit de LCP Richtlijn.

Daarnaast kan in algemene zin gesteld worden dat de Luchtkwaliteitsrichtlijn geen concrete voorwaarden stelt aan de vergunningen, maar dat tegelijkertijd de emissies zoals vergund in de vergunningsvoorwaarden, wél moeten passen binnen de maximale concentraties die de Luchtkwaliteitsrichtlijn oplegt. Tevens moeten deze emissies passen binnen de plafonds zoals gesteld door de NEC Richtlijn. Hoe die inpassing in de praktijk dient te geschieden, is echter niet direct uit de tekst van de richtlijnen af te leiden. Wel is in de tekst een aantal aanknopingspunten te vinden. Zo dienen bij het vaststellen van de emissiegrenswaarden de technische kenmerken, de geografische ligging van de installatie en de plaatselijke milieuomstandigheden in acht te worden genomen. Bovendien moeten in elk geval bepalingen over de minimalisering van verontreiniging over lange afstand of grensoverschrijding worden opgenomen in de vergunning.¹¹⁴ Het verplichte onderzoek naar de lokale milieuomstandigheden, zoals opgenomen in de verspreidingsberekeningen in alle vergunningen, geeft inzicht in hoeveel milieuruimte er (nog) is, ten aanzien van het voldoen aan de normen uit de Luchtkwaliteitsrichtlijn. Daarnaast geven de bepalingen over de minimalisering van verontreiniging over lange afstand enig inzicht over de invulling van de verplichtingen uit de NEC Richtlijn.

Desalniettemin komt hieruit geen eenduidig beeld naar voren over de concrete onderlinge verhouding. Met name de interpretatie van artikelen 8, 9 en 10 IPPC behoeft verduidelijking wat betreft hun relatie met de overige unierechtelijke verplichtingen. Volgens de IPPC Richtlijn moet een vergunning namelijk worden geweigerd als niet kan worden voldaan aan eisen uit de Richtlijn, 'onverminderd de andere eisen op grond van nationale of communautaire voorschriften'.¹¹⁵ Ook kan het zo zijn dat op grond van een milieukwaliteitsnorm aanvullende voorwaarden in de vergunning moeten worden opgenomen.¹¹⁶ Om te bepalen wat dit in de praktijk precies inhoudt, en om de verhouding tussen de IPPC Richtlijn en de verplichtingen uit de Luchtkwaliteitsrichtlijn en de NEC Richtlijn nader te duiden, is dan ook aanvullend literatuur- en jurisprudentie onderzoek nodig. In de onderstaande analyse zullen daarbij tevens de voornaamste knelpunten, zoals die ervaren worden in de rechtspraak, naar voren komen.

4.2.2 Literatuur en jurisprudentie

Om te beginnen signaleert Beijen, in haar dissertatie over de kwaliteit van milieuriichtlijnen, dat de gebrekkige samenhang en afstemming tussen de richtlijnen als grootste probleem wordt ervaren in de implementatie ervan.¹¹⁷ Uit interviews blijkt dat, voor wat betreft de afstemming van de richtlijnen in de nationale wetgeving, vage begrippen als 'de richtlijn geldt onverminderd...' of 'deze verplichtingen mogen geen afbreuk doen aan andere verplichtingen...' ertoe leiden dat het voor de nationale wetgever erg moeilijk kan zijn om te bepalen welke verplichtingen voorrang hebben.¹¹⁸ Volgens haar zijn de overlap en verschillen tussen de richtlijnen voor de richtlijnen *an sich* geen probleem, maar voor de implementatie wel.¹¹⁹ Immers, bij de omzetting moeten de richtlijnen een kloppend geheel worden, waardoor de onduidelijke verhouding tussen de diverse verplichtingen vooral gevoeld wordt op het nationale niveau.¹²⁰

¹¹³ Overweging 8 en artikel 4 LCP.

¹¹⁴ Artikel 9 lid 4 IPPC.

¹¹⁵ Artikel 8 IPPC.

¹¹⁶ Artikel 10 IPPC.

¹¹⁷ Beijen 2010, § 4.4.5, p. 253.

¹¹⁸ Beijen 2010, § 4.4.5, p. 252.

¹¹⁹ Beijen 2010, § 5.4, p. 261.

¹²⁰ Beijen 2010, § 5.4, p. 263.

4.2.2.1 Brongericht en effectgericht beleid

De bestaande onduidelijkheden hebben uiteraard hun weerslag op de concrete invulling van de vergunningsvoorschriften. Bijzonder problematisch is hierbij dat in deze invulling de relatie tussen brongericht beleid en effectgericht beleid niet altijd duidelijk is.¹²¹ Brongericht beleid wil zeggen dat er in het vaststellen van emissiegrenswaarden niet wordt gekeken naar het effect van de emissies op de omgeving. Bij effectgericht beleid wordt hier nu juist wel naar gekeken. De brongerichte benadering sluit het meest aan bij de oorspronkelijke economische doelstellingen waarop het Europese milieubeleid was geënt, maar ook bij het, in art. 191 lid 2 EU-Werkingsverdrag neergelegde, beginsel dat milieuaantastingen bij voorkeur aan de bron dienen te worden bestreden. Bij de effectgerichte benadering ligt het accent meer op de eerste doelstelling van het Europese milieubeleid, te weten het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu, zoals thans vervat in artikel 191 lid 1 EU-Werkingsverdrag.¹²²

Duidelijkheid omtrent deze relatie is van belang, omdat bij de vergunningsverlening een vertaalslag plaatsvindt van de voorgeschreven milieukwaliteit in voor specifieke bronnen geldende vergunningsvoorschriften.¹²³ Spaans signaleert in zijn proefschrift dat deze vertaalslag niet eenvoudig is.¹²⁴ Ook Jongma, die onderzoek heeft gedaan naar de wijze van milieukwaliteitsnormstelling, gaat in op de relatie tussen wat hij noemt emissiegericht en immisiegericht beleid.¹²⁵ Hij stelt dat de kern van het milieubeschermingsniveau uit de IPPC richtlijn wordt gevormd door artikel 9 lid 4 IPPC.¹²⁶ Volgens hem is de moeizame totstandkoming van dit artikel debet aan de onduidelijkheid ervan. Volgens hem blijkt wel uit dit artikel, in combinatie met artikel 10 IPPC, dat er een immisiegeoriënteerde benadering is beoogd. Dit wil zeggen dat de emissiegrenswaarden in ieder geval mede afhankelijk moeten zijn van de effecten van de emissies op de omgeving.¹²⁷ Dit is inderdaad wat beoogd wordt met artikel 10 IPPC. Immers, de vastgestelde emissiegrenswaarden mogen er niet toe leiden dat milieukwaliteitsnormen worden overschreden.

Dit wil echter niet zeggen dat er niet tevens sprake is van een emissiegerichte aanpak. Ook onderzoek van de commissie voor Structurele Evaluatie Milieuwetgeving (STEM) laat zien dat in de IPPC Richtlijn is geprobeerd om een compromis te vinden tussen beide invalshoeken. Wel laat de richtlijn daarbij op tal van punten veel ruimte voor interpretatie. Volgens het STEM zou deze ruimte mogelijk verkleind kunnen worden door een richtinggevende uitspraak van het Europese Hof van Justitie naar aanleiding van een prejudiciële vraag of een beroep door de Commissie.¹²⁸

Ondanks het gebrek aan duidelijkheid, kunnen uit de IPPC Richtlijn weldegelijk diverse minimum eisen af worden geleid waaraan de emissiegrenswaarden moeten voldoen. Ook is direct uit de Richtlijn af te leiden dat onder omstandigheden verder gegaan mag worden dan de BBT. Een eventuele plicht hiertoe is echter minder duidelijk. Een dergelijke plicht hangt nauw samen met de grenzen aan de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten om zelf invulling te geven aan hun Europeesrechtelijke verplichtingen. Een belangrijke grens aan deze bevoegdheid is te vinden in artikel 10 IPPC. Ook artikel 9 IPPC geeft dergelijke grenzen, aangezien ook hierin eisen worden gesteld aan de emissiegrenswaarden. Ten slotte beperkt ook artikel 3 IPPC deze discretionaire bevoegdheid, aangezien 'geen belangrijke verontreiniging' mag worden veroorzaakt.¹²⁹

De grenzen aan de discretionaire bevoegdheid, zoals die naar voren komen uit de IPPC Richtlijn, zijn van groot belang in het kader van het nakomen van de verplichtingen uit de Luchtkwaliteitsrichtlijn en, in het bijzonder, de NEC Richtlijn. Immers, deze grenzen bepalen tot op grote hoogte in hoeverre de

¹²¹ Spaans 2002, § 7.2.3, p. 224.

¹²² Oosterhuis, Peeters & Uylenburg 2007, § 5.1.1, p. 87.

¹²³ Spaans 2002, § 7.2.3, p. 215.

¹²⁴ Spaans 2002, § 7.2.3, p. 222.

¹²⁵ Emisiegericht beleid is hetzelfde als brongericht beleid en immisiegericht beleid is een andere term voor effectgericht beleid. Zie uitgebreider: Jongma 2002, Hoofdstuk 3, § 3.4.1, p. 62/63.

¹²⁶ Jongma 2002, Hoofdstuk 3, § 3.1, p. 50.

¹²⁷ Jongma 2002, Hoofdstuk 3, § 3.4.1, p. 62.

¹²⁸ Oosterhuis, Peeters & Uylenburg 2007, § 5.1.1, p. 87. Tot op heden ontbreekt een dergelijke uitspraak, maar wellicht komt hier zeer binnenkort verandering in, als het HvJ uitspraak doet in de prejudiciële procedure over de verhouding tussen de IPPC en de NEC Richtlijn. Dit komt verderop in het tweede deel van dit hoofdstuk uitgebreider aan bod.

¹²⁹ Jongma 2002, Hoofdstuk 3, § 3.4.1, p. 67.

IPPC Richtlijn mogelijkheden dan wel verplichtingen bevat om de doelstellingen uit andere richtlijnen door te laten werken in de individuele milieuvergunningen.

4.2.2.2 Het begrip ‘milieukwaliteitsnorm’ uit artikel 10 IPPC

Om de ruimte voor de integratie van de diverse richtlijnen te beoordelen blijkt de kwestie van definiëring van de gehanteerde begrippen van essentieel belang te zijn. Immers, als verplichtingen uit een richtlijn zijn op te vatten als milieukwaliteitsnormen, dan wordt de naleving van deze normen gewaarborgd via artikel 10 IPPC, en dienen bij (dreigende) overschrijding ervan aanvullende voorwaarden opgenomen te worden in de vergunning.

Het begrip milieukwaliteitsnorm wordt in de IPPC Richtlijn gedefinieerd als ‘alle eisen waaraan op een gegeven ogenblik in een bepaald milieucompartiment of een bepaald gedeelte daarvan moet worden voldaan overeenkomstig de gemeenschapswetgeving.’¹³⁰ Een emissiegrenswaarde daarentegen wordt gedefinieerd als ‘...de concentratie en/of het niveau van een emissie die gedurende een of meer vastgestelde perioden niet mogen worden overschreden...’¹³¹ Het is duidelijk dat deze twee begrippen niet identiek zijn.

Milieukwaliteitseisen worden gebruikt om grens- of streefwaarden vast te stellen voor de verschillende elementen van het milieu. Milieukwaliteitseisen garanderen dus een bepaalde minimumkwaliteit van het milieu als geheel.¹³² Emissie-eisen daarentegen worden gesteld aan de bron. Hierdoor is het voor bedrijven duidelijk waar ze aan moeten voldoen, maar daarmee is geen minimumkwaliteit voor het milieu gegarandeerd. Het verband tussen deze twee typen eisen is heel moeilijk vast te stellen, zo constateert Beijen.¹³³ De verschillende typen normen hebben namelijk hun eigen doelen en zijn daardoor niet eenvoudig onderling vervangbaar. Emissie-eisen houden bijvoorbeeld geen rekening met cumulatieve effecten, terwijl milieukwaliteitseisen dit nu juist wel doen.¹³⁴ Wel vullen de twee typen normen elkaar aan.¹³⁵

Bovenstaande definities maken duidelijk dat de normen uit de Luchtkwaliteitsrichtlijn milieukwaliteitseisen zijn. Het gaat immers om concrete eisen die gelden op grond van Unierecht, voor het milieucompartiment lucht. Derhalve kunnen deze normen, op grond van artikel 10 IPPC, nopen tot strengere eisen in de vergunning.

Voor de eisen uit de NEC Richtlijn ligt dit anders. Deze richtlijn geeft immers geen normen voor een bepaald milieucompartiment, maar reguleert de maximale uitstoot van bepaalde stoffen per land. In feite is hier sprake van een bijzonder type emissie-eis. Het gaat namelijk niet om eisen aan individuele installaties, maar om de maximale uitstoot van een lidstaat als geheel. Deze nationale emissie-eisen hebben dus wel degelijk directe invloed op de luchtkwaliteit: de maximale emissie per land ligt immers vast. Dit in tegenstelling tot emissie-eisen voor individuele installaties, die niets zeggen over hoeveel er maximaal in een land mag worden uitgestoten.¹³⁶ Uitgaande van de wetstekst, kan dus niet gezegd worden dat de emissieplafonds uit de NEC Richtlijn op te vatten zijn als milieukwaliteitsnormen in de zin van artikel 10 IPPC.¹³⁷ In beginsel bestaat er dan ook op deze grond geen plicht voor lidstaten om strengere eisen op te nemen in de vergunning als de NEC verplichtingen worden overschreden.

¹³⁰ Artikel 2 lid 7 IPPC.

¹³¹ Artikel 2 lid 6 IPPC.

¹³² Beijen 2010, § 2.7.1, p. 61.

¹³³ Beijen 2010, § 2.7.2, p. 63.

¹³⁴ Beijen 2010, § 2.7.12, p. 76.

¹³⁵ Beijen 2010, § 5.5.4, p. 270.

¹³⁶ Beijen 2010, § 2.7.2, p. 64.

¹³⁷ Tot deze conclusie komen ook Backes en Poortinga in hun rapport over de implementatie van de NEC Richtlijn. Zie: Backes & Poortinga 2008, § 3.1.3, p. 24. Vooruitlopend op de zaken, is recentelijk ook A-G Kokott van het HvJ tot de conclusie gekomen dat emissiegrenswaarden en milieukwaliteitsnormen geen identieke begrippen zijn en dat de NEC verplichtingen niet zijn op te vatten als milieukwaliteitsnorm in de zin van artikel 10 IPPC. Dit wil volgens haar echter nog niet zeggen dat er in de afgifte van vergunningen geen rekening gehouden moet worden met deze emissieplafonds. Verderop in het tweede deel van dit hoofdstuk komt haar conclusie uitgebreider aan bod.

4.2.2.3 De ruimte in artikel 9 lid 4 IPPC

Backes en Poortinga onderzoeken voorts of er andere mogelijkheden bestaan binnen de IPPC Richtlijn om de verplichtingen uit de NEC Richtlijn te laten doorwerken in de milieuvergunning. Hierbij wijzen zij op artikel 9 lid 4 IPPC.

Ten eerste gaat het dan om de zinsnede ‘met inachtneming van de technische kenmerken, de geografische ligging en de plaatselijke omstandigheden’ uit de eerste volzin van art. 9 lid 4 IPPC.¹³⁸ Emissieplafonds zijn echter niet te beschouwen als technische kenmerken of plaatselijke milieuumstandigheden en hebben ook niets te maken met de geografische ligging van de installatie.¹³⁹

Het enig denkbare aanknopingspunt voor een rol van emissieplafonds bij de vergunningverlening is, volgens hen, de eis dat vergunningen voorschriften moeten bevatten die de verontreiniging over lange afstand en grensoverschrijdende verontreinigingen moeten helpen te minimaliseren.¹⁴⁰ De nationale emissieplafonds uit de NEC Richtlijn zijn immers in het kader van het UN/ECE-Verdrag over luchtverontreiniging over lange afstand opgesteld, met juist het doel om grensoverschrijdende verontreinigingen en verontreinigingen over lange afstand zo veel mogelijk te beperken. Indien de plafonds worden overschreden, of dreigen te worden overschreden, voldoet de lidstaat niet aan zijn verplichtingen om luchtverontreiniging over lange afstand en grensoverschrijdende verontreiniging te beperken.¹⁴¹ Deze verplichting zou men dan ook kunnen lezen als een maatstaf voor de vergunningvoorschriften die náást de eis van voldoen aan de BBT bestaat, en op die manier werkt als aanvulling daarop. Backes en Poortinga wijzen er echter nadrukkelijk op dat deze interpretatie van de richtlijn niet kan steunen op een toelichting door de Commissie, noch op expliciete vermelding in de totstandkomingsgeschiedenis, noch op jurisprudentie.¹⁴²

In de praktijk van de vergunningverlening blijkt bovendien dat aan de laatste volzin van art. 9.4 IPPC zo goed als geen aandacht wordt besteed.¹⁴³ Ook in de Europese evaluatie van de IPPC Richtlijn wordt hier weinig aandacht aan besteed.¹⁴⁴ Het enige dat in dit verband door de Europese Commissie wordt opgemerkt, is dat de op effecten gebaseerde aanpak van de NEC Richtlijn een aanvulling is op de op BBT-gebaseerde aanpak van de IPPC Richtlijn. Volgens de Commissie zullen de strenge emissienormen die zijn vastgesteld in het kader van de tenuitvoerlegging van de IPPC Richtlijn, helpen om de nationale emissieplafonds te bereiken.¹⁴⁵ Volgens Backes en Poortinga duidt dit er niet op dat de Commissie in de NEC Richtlijn een dwingende aanleiding ziet om in het kader van de IPPC Richtlijn strengere emissienormen te stellen dan zonder het bestaan van emissieplafonds het geval zou zijn.¹⁴⁶

Desalniettemin hebben Backes en Poortinga, mijns inziens, een sterk argument aangevoerd dat ruimte biedt voor een betere integratie van de diverse verplichtingen uit de verschillende richtlijnen. Immers, artikel 9 lid 4 IPPC stelt onomwonden dat in de vergunning in ieder geval voorschriften worden opgenomen met betrekking tot het voorkomen of beperken van verontreiniging over lange afstand.¹⁴⁷ Het is dan ook zeker verdedigbaar dat de tweede volzin van art. 9 lid 4 IPPC aanvullende eisen stelt ten opzichte van de eerste volzin. Ook Jongma is voorstander van een dergelijke interpretatie. Volgt men deze interpretatie, dan gaat het niet slechts om een bevoegdheid, maar zelfs om een verplichting tot het opnemen van strengere voorwaarden dan die, die uit de beste beschikbare technieken voortvloeien.¹⁴⁸ Op deze wijze is doorwerking van de plafonds in de vergunningen gegarandeerd.

4.2.2.4 NEC-plafonds als ‘bijzondere omstandigheid’

Backes en Poortinga kijken niet alleen naar de ruimte die artikel 9 lid 4 IPPC biedt voor het opleggen van strengere maatregelen, maar betrekken in hun analyse tevens de Wet milieubeheer (Wm),

¹³⁸ Backes & Poortinga 2008, § 3.1.3, p. 23.

¹³⁹ Backes & Poortinga 2008, § 3.1.3, p. 24.

¹⁴⁰ Deze eis staat in de tweede volzin van artikel 9 lid 4 IPPC.

¹⁴¹ Backes & Poortinga 2008, § 3.1.3, p. 24.

¹⁴² Backes & Poortinga 2008, § 3.1.3, p. 24.

¹⁴³ Backes & Poortinga 2008, § 3.1.3, p. 25. Zie ook: STEM 2007, p. 84.

¹⁴⁴ Backes & Poortinga 2008, § 3.1.5, p. 27.

¹⁴⁵ COM (2003) 354 definitief, § 10.1.7, p. 31.

¹⁴⁶ Backes & Poortinga 2008, § 3.1.5, p. 27.

¹⁴⁷ Backes & Poortinga 2008, § 3.2.2, p. 37.

¹⁴⁸ Backes & Poortinga 2008, § 3.2.2, p. 38.

als ook de Memorie van Toelichting (MvT) bij de wijziging van de Wm in verband met de implementatie van de IPPC Richtlijn. Ze komen tot het oordeel dat er binnen de Wm wel degelijk ruimte is om verder te gaan dan de BBT.¹⁴⁹ Wel lichten ze toe dat deze mogelijkheden in de praktijk worden belemmerd door vaste jurisprudentie over het niet mogen verlaten van de grondslag van de vergunningaanvraag.¹⁵⁰ De consequentie van deze jurisprudentie is dat het de vergunningverlener moeilijker wordt gemaakt om verdergaande voorschriften te stellen dan op grond van de (aangevraagde) BBT. Als het volgens de vergunningverlener nodig is verdergaande maatregelen te stellen, maar dit niet mogelijk is op grond van de vergunningsaanvraag, dan moet het bevoegd gezag de vergunning weigeren. In eventuele rechtszaken zal het bevoegd gezag dan echter wel goed moeten kunnen motiveren waarom het in dat geval nodig was om verder te gaan dan technieken uit een BREF-document of de BBT.¹⁵¹ Dit laatste is niet eenvoudig.

Hoewel het dus mogelijk is om, onder bijzondere omstandigheden, strengere eisen op te leggen die verder gaan dan de BREF of zelfs verder dan de BBT, is het nog maar de vraag in hoeverre een (dreigende overschrijding van een) NEC-plafond valt aan te merken als ‘bijzondere omstandigheid’ op grond waarvan dergelijke eisen zijn toegestaan.¹⁵²

Backes en Poortinga onderzoeken daarom de vier mogelijkheden die in de MvT als voorbeelden van bijzondere omstandigheden worden genoemd. De eerste mogelijkheid, namelijk de plafonds onder de noemer ‘milieukwaliteitsnorm’ scharen, is hierboven reeds afgewezen. Het tweede waar Backes en Poortinga naar kijken, is of de NEC-plafonds onder de noemer ‘locatiespecifieke cumulatie’ kunnen worden geschaard. Weliswaar kan een grote uitstoot van stoffen waarvoor emissieplafonds zijn gesteld, op zichzelf leiden tot locatiespecifieke cumulatie van milieuproblemen, maar er bestaat volgens hen op het eerste gezicht geen direct verband tussen de landelijk gestelde plafonds en lokale cumulatie van milieuproblemen.¹⁵³ Bovendien wordt de term ‘locatiespecifieke cumulatie’ gebruikt in de MvT, waar in de IPPC Richtlijn wordt gesproken over ‘plaatselijke omstandigheden’, terwijl de Wm spreekt over ‘de geografische ligging’ van de inrichting.¹⁵⁴ Volgens Backes en Poortinga is niet duidelijk hoe deze verschillen geïnterpreteerd moeten worden. Zij stellen dat, uitgaande van de IPPC Richtlijn, de plaatselijke omstandigheden in acht moeten worden genomen binnen het bepalen van de BBT. Daarentegen wordt in de MvT de locatiespecifieke cumulatie van milieuproblemen als bijzondere omstandigheid genoemd waarmee afgeweken kan worden van BBT. Backes en Poortinga komen dan ook uiteindelijk tot de conclusie dat een beroep op deze bijzondere omstandigheid slechts met de nodige armslagen mogelijk is en daardoor verbonden is met risico’s.¹⁵⁵

Wel past, mijns inziens, de argumentatie van Backes en Poortinga binnen de teleologische interpretatie, zoals veelvuldig toegepast door het HvJ. Volgens jurisprudentie van het HvJ kan ‘een nuttige en coherente uitlegging van de bepalingen van het Verdrag, gelezen in hun onderling verband,’ er namelijk toe leiden dat specifieke gevallen ‘wegens hun aard en doel’ gerechtvaardigd zijn.¹⁵⁶ De hier aangehaalde *Albany* zaak zag op een situatie waarbij de sociale doelstellingen van de Unie verenigd moesten worden met de mededingingsregels. In algemene zin, moest het HvJ dus een oordeel vellen over hoe moet worden omgegaan met de samenloop van twee gelijkwaardige stukken Unierecht. Deze situatie is vergelijkbaar met het gelijktijdig van toepassing zijn van de NEC Richtlijn en de IPPC Richtlijn.¹⁵⁷ Naar analogie is de uitspraak dan ook, mijns inziens, toepasbaar op de verhouding tussen de NEC

¹⁴⁹ Zij baseren hun visie op de term ‘ten minste’ in art. 8.10, lid 2, sub a, en art. 8.11 lid 3 Wm. Tevens wordt hun stelling onderbouwd door art. 8.12b, sub e Wm waarin staat dat extra vergunningvoorwaarden kunnen worden opgenomen – en dus in een voorkomend geval ook verdergegaan kan of moet worden dan de BREF of BBT - in verband met verontreiniging over lange afstand. Zie: Backes & Poortinga 2008, § 3.2.1, p. 29.

¹⁵⁰ Backes & Poortinga 2008, § 3.2.1, p. 32.

¹⁵¹ Backes & Poortinga 2008, § 3.2.1, p. 33.

¹⁵² Backes & Poortinga 2008, § 3.2.2, p. 34.

¹⁵³ Backes & Poortinga 2008, § 3.2.2, p. 34.

¹⁵⁴ Zie artikel 9 lid 4 IPPC en artikel 8.8, lid 1, sub b Wm.

¹⁵⁵ Backes & Poortinga 2008, § 3.2.2, p. 35.

¹⁵⁶ Zie bijvoorbeeld: HvJ zaak C-67/96, *Albany*, r.o. 60 en 61. Zie hierover ook: Vedder 2009, § 2.1, p. 56.

¹⁵⁷ Hierbij maakt voor toepassing van het criterium namelijk niet uit of het gaat om twee delen van het verdrag of om twee richtlijnen. In beide gevallen is immers sprake van gelijkwaardige documenten.

Richtlijn en de IPPC Richtlijn en een coherente uitlegging leidt ertoe dat de toepassing van de IPPC Richtlijn niet mag leiden tot overschrijding van de NEC-plafonds.¹⁵⁸

De derde mogelijkheid die Backes en Poortinga onderzoeken is een kwalificatie van de plafonds zijnde een 'prioritaire nationale milieudoelstelling'. Men kan stellen dat de plafonds principieel moeten worden beschouwd als 'prioritaire nationale milieudoelstelling', omdat Nederland hieraan zonder meer moet voldoen en er in dit opzicht geen voorbehouden gelden. Er mogen immers geen andere prioriteiten worden gesteld die tot gevolg hebben dat de NEC-doelstelling ondergeschikt raakt en dat het behalen ervan in gevaar komt. Echter, aangezien er veel onduidelijkheid bestaat over de prioritaire nationale milieudoelstellingen, is terughoudendheid hierbij gepast.¹⁵⁹ Tot slot biedt ook de vierde optie uit de MvT geen soelaas. Deze ziet namelijk op nieuw ontwikkelde technieken, terwijl de NEC Richtlijn dit in het geheel niet doet.¹⁶⁰

De voorbeelden uit de MvT vormen echter geen limitatieve opsomming van de mogelijkheden. Backes en Poortinga zoeken daarom verder. Zij stellen, mijns inziens geheel terecht, dat het ook beargumenteerd kan worden dat Nederland, als het plafond niet gehaald wordt, in strijd handelt met EU recht, en dat dit op zichzelf al een bijzondere omstandigheid is op grond waarvan strengere vergunningsvoorwaarden gerechtvaardigd zijn. Zij trekken echter hun eigen argument meteen weer in twijfel omdat het volgens hen zo'n voor de hand liggende grond is om verdergaande maatregelen te stellen, dat de vraag moet worden gesteld waarom de wetgever deze niet expliciet heeft genoemd in de MvT.¹⁶¹ Het is inderdaad vreemd dat dit in de MvT niet aan de orde komt, maar dat doet mijns inziens geen afbreuk aan de geldigheid van het argument.

Een ander argument om strengere eisen toe te staan wordt door Backes en Poortinga gelezen in het doel achter de relevante regelgeving. Immers, bij de vergunningverlening staat de grootst mogelijke bescherming van het milieu centraal. Dit is tevens het doel achter de opgelegde plafonds uit de NEC Richtlijn. Dit argument kan worden aangegrepen als grondslag om de plafonds uit de NEC Richtlijn door te laten werken in de individuele milieuvergunningen.¹⁶²

4.2.2.5 Coherente interpretatie

Bij een strikte interpretatie van de wetstekst zijn er dus wel aanknopingspunten te vinden voor het het stellen van strengere voorwaarden in de vergunning, zodat kan worden voldaan aan de eisen uit de NEC Richtlijn, maar een eenduidige, concrete verplichting hiertoe komt uit deze wetstekst niet naar voren. Daar staat tegenover dat uit de wetstekst ook niet duidelijk naar voren komt hoe dan wel met eventuele discrepanties tussen de verschillende verplichtingen moet worden omgegaan. Feit blijft dat de lidstaten eenvoudigweg aan zowel hun IPPC-verplichtingen, als aan hun NEC-verplichtingen moeten voldoen. In aansluiting op de teleologische interpretatie zoals uitgevoerd door Backes en Poortinga, wordt hieronder daarom gekeken naar een eventuele plicht tot het opleggen van strengere normen zoals die wellicht zou kunnen worden afgeleid uit het stelsel van milieuwetgeving als geheel. Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen de mogelijkheden die het primaire Europees recht biedt en de mogelijkheden die bestaan in het secundaire Unierecht. Er bestaat immers een hiërarchie tussen de verschillende lagen van regelgeving, waarbij het primaire verdragsrecht voor gaat op de besluiten die op basis van deze verdragen zijn genomen, met andere woorden: de richtlijnen.¹⁶³ Bovendien moeten regels van secundair recht zoveel mogelijk in overeenstemming met de regels van het primaire recht worden uitgelegd.¹⁶⁴

4.2.2.5.1 Strengere maatregelen

Om te beginnen vinden alle richtlijnen die aan bod komen in deze scriptie, hun grondslag in artikel 192 EU-Werkingsverdrag. Het opleggen van verdergaande beschermingsmaatregelen dan die, die

¹⁵⁸ Over de rol van het HvJ wordt verderop in dit hoofdstuk nog uitgebreider gesproken en zal ook nog terugkomen in Hoofdstuk 5.

¹⁵⁹ Backes & Poortinga 2008, § 3.2.2, p. 35/36.

¹⁶⁰ Backes & Poortinga 2008, § 3.2.2, p. 36.

¹⁶¹ Backes & Poortinga 2008, § 3.2.2, p. 36.

¹⁶² Backes & Poortinga 2008, § 3.2.2, p. 36/37.

¹⁶³ Zie hierover ook: Barents & Brinkhorst 2001, Hoofdstuk 1, § 5.1, p. 12.

¹⁶⁴ Zie bijvoorbeeld: HvJ zaak C-61/94, *Commissie/Duitsland*, r.o. 52.

voortvloeien uit de richtlijnen, is dan ook toegestaan, mits zij verenigbaar zijn met de overige Europese regelgeving en ter kennis gebracht worden van de Commissie, zo bepaalt artikel 193 EU-Werkingsverdrag. Op basis van primair Unierecht zijn strengere maatregelen dan ook toegestaan.

Deze algemene mogelijkheid tot verdergaande maatregelen is echter in geen van de richtlijnen expliciet als zodanig opgenomen. In de oude Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit stond wel een dergelijke bepaling,¹⁶⁵ maar in de recentere Luchtkwaliteitsrichtlijn is deze bepaling niet overgenomen. Voor de IPPC Richtlijn geldt weliswaar dat op grond van artikel 10 aanvullende eisen in de vergunning moeten worden opgenomen, als niet met behulp van BBT aan luchtkwaliteitsnormen kan worden voldaan, maar de richtlijn geeft nergens de expliciete mogelijkheid om ‘spontaan’ verdergaande maatregelen op te leggen. Uit de LCP Richtlijn blijkt dat die richtlijn slechts minimum eisen bevat, en dat voor het voldoen aan de IPPC-verplichtingen soms verdergaande emissie-eisen nodig zijn.¹⁶⁶ Ook hier wordt echter niet gesproken over ‘spontaan’ verdergaan. Hetzelfde geldt voor de NEC Richtlijn, waarin slechts is opgenomen dat de emissies niet hoger mogen zijn dan de genoemde plafonds en dat de verzuring met ten minste 50% verminderd moet worden, ten opzichte van de niveaus van 1990.¹⁶⁷ Hoewel dus nergens in de NEC Richtlijn wordt gerept van verdergaande maatregelen, betogen Jans en Vedder terecht dat de lidstaten dergelijke maatregelen wel degelijk mogen opleggen.¹⁶⁸ Zij merken hier het volgende over op. Blijkens een voetnoot bij Bijlage I NEC worden de emissieniveaus met behulp van de gestelde plafonds gereduceerd met ongeveer 30% ten opzichte van 1990. Om het doel van een 50%-reductie te bereiken moeten de lidstaten dus wel verdergaande maatregelen opleggen. Overigens wordt in de andere literatuur volledig aan dit punt voorbij gegaan.

Ook in de BREF LCP is niets opgenomen over het opleggen van eisen die verdergaan dan de BBT. Wel wordt in de BREF expliciet vermeld dat in het vaststellen van de concrete vergunningsvoorwaarden altijd rekening dient te worden gehouden met de overkoepelende doelstelling van een hoog niveau van bescherming van het milieu als geheel.¹⁶⁹ Ook dient in de individuele vergunningsvoorwaarden gekeken te worden naar de locatiespecifieke factoren.¹⁷⁰ Bovendien moet beseft worden dat de BREF LCP een uitwerking vormt van de IPPC-eis dat de BBT moet worden toegepast. Dit betekent dat, in het opleggen van concrete emissievoorschriften, wel degelijk ook rekening moet worden gehouden met artikel 10 IPPC, al zegt de BREF LCP zelf hier niets over.

Het feit dat een expliciete bepaling over verdergaande maatregelen in alle richtlijnen ontbreekt, staat er, mijns inziens, echter niet aan in de weg dat dergelijke maatregelen genomen worden. De rechtsgrondslag van de richtlijnen biedt hier immers wél expliciet de mogelijkheid toe. Aangezien deze rechtsgrondslag primair Unierecht betreft, dienen de richtlijnen overeenkomstig geïnterpreteerd te worden. Het ontbreken van een expliciete clause in de richtlijnen ontnemt dan ook niet de bevoegdheid van de lidstaten om strengere maatregelen op te leggen.

4.2.2.5.2 Algemene beginselen

Bovendien kunnen zulke maatregelen gerechtvaardigd zijn in het licht van de beginselen die ten grondslag liggen aan het Europese milieubeleid. Artikel 191 lid 2 EU-Werkingsverdrag bepaalt immers dat de Europese Unie streeft naar een hoog niveau van bescherming en dat het beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Naast deze algemene verwijzing in het Werkingsverdrag, worden deze beginselen vaak expliciet genoemd in de richtlijnen zelf.¹⁷¹ Tevens dient in dit verband te worden gewezen op artikel 37 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, dat bepaalt dat ‘een hoog niveau van milieubescherming en de

¹⁶⁵ Deze bepaling stond in artikel 4 lid 6 & 7 Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit (Richtlijn nr. 96/62/EG). Zie hierover uitgebreider: Beijen 2010, § 3.7.3, p. 144.

¹⁶⁶ Overweging 8 LCP.

¹⁶⁷ Artikel 4 en artikel 5 sub a NEC.

¹⁶⁸ Jans & Vedder 2008, Hoofdstuk 8, § 11.2, p. 377.

¹⁶⁹ BREF LCP 2006, punt 5, p. xii.

¹⁷⁰ Hieronder vallen de technische kenmerken, de geografische ligging en de plaatselijke milieumomstandigheden, zoals genoemd in artikel 9 lid 4 IPPC. Zie: BREF LCP 2006, punt 5, p. xiii.

¹⁷¹ Zie bijvoorbeeld: Overweging 2 en Bijlage IV IPPC; en overweging 2 & 17 en artikel 1 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

verbetering van de kwaliteit van het milieu in het beleid van de Unie moeten worden geïntegreerd en overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling worden gewaarborgd.¹⁷²

Met name het voorzorgs- en preventiebeginsel vormen mijns inziens een grondslag om de NEC-plafonds door te laten werken in de vergunning. Immers, de achterliggende gedachte van deze beginselen is dat voorkomen beter is dan genezen, in het geval van milieuverontreiniging. Op deze beginselen wordt dan ook veelal een beroep gedaan in gevallen van toekomstige, dreigende vervuiling die wordt gekenmerkt door onzekerheden qua grootte en ernst ervan. Het valt dan ook slecht te verdedigen dat er geen beroep op gedaan zou kunnen worden als de grootte van de vervuiling reeds gekwantificeerd is en zelfs Europees rechtelijk aan een maximum gebonden is, zoals het geval is bij de NEC-plafonds die dreigen te worden overschreden. Mijns inziens is een dergelijk beroep dan ook gerechtvaardigd als het erom gaat schending van Europeesrechtelijke verplichtingen te voorkomen.

Volgens Peeters blijkt bovendien uit jurisprudentie dat het Gerecht van Eerste Aanleg en het Hof van Justitie milieubeginselen meenemen in hun overwegingen en hier ook consequenties aan verbinden. Dit is natuurlijk van groot belang voor de uitleg van Europese bepalingen. In Nederland is er vooralsnog niet voor gekozen om de milieubeginselen, zoals neergelegd in artikel 191 Werkingsovereenkomst, te codificeren in de Wet milieubeheer. Het ontbreken van milieubeginselen in de Nederlandse milieuwetgeving betekent in wezen dat de Europese en Nederlandse wetgeving niet per se op dezelfde grondslagen berusten en dat de rechters niet per definitie van dezelfde grondslagen uitgaan. Om coherentie in het milieurecht te bewerkstelligen is het daarom wellicht zinvol om over te gaan tot codificatie van de milieubeginselen in de Nederlandse milieuwetgeving.¹⁷³

Daarnaast kan via teleologische interpretatie ook het achterliggende doel van de richtlijnen worden aangegrepen als grondslag voor doorwerking van de NEC-verplichtingen. In alle richtlijnen staat namelijk, direct dan wel indirect, een effectieve bescherming van de menselijke gezondheid tegen (lucht)verontreiniging centraal.¹⁷⁴ Bovendien moet de aanpak van die verontreiniging op een geïntegreerde manier gebeuren, aangezien alleen die werkwijze een hoog niveau van bescherming van het milieu als geheel garandeert.¹⁷⁵ Deze integratie ziet op verschillende facetten. Het belangrijkste is dat in de integrale beoordeling gekeken moet worden naar de effecten van de emissies op de verschillende milieucompartimenten. Hierin dient gekeken te worden naar de verschuiving van de verontreiniging tussen zowel lucht, als water, als ook de bodem. Om hierover een goede afweging te kunnen maken is het noodzakelijk dat ook de vergunningsprocedures en/of actieplannen gecoördineerd worden. Een plicht hiertoe is dan ook opgenomen in de verschillende richtlijnen.

Het onderhavige geval van de onduidelijke verhoudingen tussen de richtlijnen komt daarentegen niet aan bod in de wetstekst. Dit is problematisch omdat er in casu geen sprake is van een noodzaak tot coördinatie van vergunningen of plannen, maar van een noodzaak tot integratie van de verschillende achterliggende doelen van de richtlijnen. De plannen en vergunningen waar in de richtlijnen over gesproken wordt, zijn uiteindelijk immers niets meer dan middelen om die achterliggende doelen te bereiken. De systematische samenhang van de wetgeving noopt naar mijn mening dan ook tot een interpretatie waarbij niet alleen de ingezette middelen, maar ook de te bereiken doelen worden gecoördineerd en geïntegreerd. Hiertoe kan bovendien worden aangevoerd dat voor zowel de NEC Richtlijn als de Luchtkwaliteitsrichtlijn de richtwaarden van de WHO als basis dienen voor de te bereiken doelen.¹⁷⁶ Nu de eisen uit de Luchtkwaliteitsrichtlijn wel gewaarborgd worden door artikel 10 IPPC is het onlogisch om aan de NEC-verplichtingen diezelfde garantie te onthouden.

Al met kan dan ook gesteld worden dat de onderliggende uitgangspunten en beginselen van het stelsel van het Europees milieurecht als geheel de verplichtingen uit de verschillende richtlijnen kleuren en voldoende ruimte laten voor een meer geïntegreerde interpretatie van die regelgeving.

¹⁷² Artikel 37 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (*Pb* 2000, C-364/1).

¹⁷³ *Vogelezang-Stoute e.a.* 2009, Bijlage 3, p. 94.

¹⁷⁴ Expliciete verwijzingen staan in: overweging 2 LCP; overweging 1 Luchtkwaliteitsrichtlijn; overweging 1 en artikel 1 NEC.

¹⁷⁵ De noodzaak tot een geïntegreerde aanpak staat onder andere in: overweging 3, 4 & 10 en artikel 1 en 7 IPPC; overweging 7 & 8 LCP; overweging 18 & 30, artikel 23 lid 2 en Bijlage XV Luchtkwaliteitsrichtlijn; Artikel 9 lid 1 NEC.

¹⁷⁶ Zie: WHO 2000, p. VII/VIII; overweging 2 Luchtkwaliteitsrichtlijn; en overweging 1 en 7 samen met artikel 10 NEC.

4.2.2.5.3 Stand-still bepalingen

Een andere factor die van invloed is op een eventuele plicht om strengere maatregelen op te leggen is het zogenaamde stand-still beginsel. Als dit beginsel van toepassing is, geldt er namelijk een verbod op een verslechtering van de luchtkwaliteit en dit kan betekenen dat er in het geheel geen vergunningen voor verontreinigende activiteiten mogen worden afgegeven.

Wat betreft de Luchtkwaliteitsrichtlijn valt erover te discussiëren of deze een stand-still bepaling bevat. Spaans is van mening dat dit wel degelijk het geval is, zij het dat het beginsel minder duidelijk naar voren komt dan in andere wetgeving.¹⁷⁷ Het punt is dat het bewuste artikel vatbaar is voor meerdere interpretaties. Artikel 12 Luchtkwaliteitsrichtlijn stelt namelijk dat de luchtkwaliteit beneden de grenswaarden gehouden moet worden. Deze formulering biedt in beginsel ruimte voor een feitelijke verslechtering van de luchtkwaliteit, mits deze onder de grenswaarde was en blijft. Als deze redenering wordt gevolgd, en wordt doorgetrokken naar de toepassing van artikel 10 IPPC, zou zelfs kunnen worden betoogd dat als de lokale milieukwaliteit goed is, er minder strengere emissie-eisen zouden kunnen worden opgelegd dan die, die volgen uit de toepassing van de BBT. Een dergelijke ‘fill-up-bepaling’ stuitte echter op veel kritiek en is dan ook uiteindelijk niet opgenomen in de IPPC Richtlijn.¹⁷⁸

Bovendien bepaalt hetzelfde artikel 12 van de Luchtkwaliteitsrichtlijn dat van de lidstaten wordt verwacht dat zij ernaar streven ‘de beste met duurzame ontwikkeling verenigbare luchtkwaliteit te beschermen’. Deze zinsnede pleit juist tegen het toestaan van een verslechtering van de luchtkwaliteit.¹⁷⁹

Ook pleit tegen een verslechtering dat in de overwegingen bij de nieuwe Luchtkwaliteitsrichtlijn de formulering verscherpt is ten opzichte van de oude Kaderrichtlijn. Werd in de oude richtlijn nog gesproken over ‘trachten een goede luchtkwaliteit te handhaven’, in de nieuwe richtlijn dient deze eenvoudigweg te worden gehandhaafd.¹⁸⁰

Uit de Nederlandse implementatie van de richtlijn komt echter niet hetzelfde beeld naar voren. Spaans betoogt terecht dat in de Nederlandse wetgeving een stand-still bepaling is opgenomen in artikel 5.2 lid 3 Wm. Hierin wordt bepaald dat als de feitelijke milieukwaliteit in een bepaald gebied beter is dan die, die geëist wordt door een (Europeesrechtelijke) milieukwaliteitsnorm, dat dan die feitelijke kwaliteit van toepassing is op de desbetreffende regio.¹⁸¹ Sinds Spaans in 2002 zijn dissertatie schreef, is de Wet milieubeheer echter ingrijpend gewijzigd. Zo bepaalt artikel 5.6 lid 1 Wm nu dat de zojuist aangehaalde stand-still bepaling niet van toepassing is op de kwaliteit van de buitenlucht. Bestuursorganen mogen dan ook vergunningen afgeven die ertoe leiden dat de milieukwaliteit verslechtert, mits onder de grenswaarden wordt gebleven.¹⁸² Op grond van Titel 5.2 Wm is het stand-still beginsel dus niet van toepassing op luchtkwaliteitsnormen en is het dus toegestaan om de milieuruimte tot aan de grenswaarden op te vullen.¹⁸³

In het verlengde van deze uiteenzetting over het stand-still beginsel is er nog een onduidelijkheid in de Luchtkwaliteitsrichtlijn, die van invloed is op het niveau van milieubescherming dat deze richtlijn biedt. Uit de richtlijn blijkt namelijk niet duidelijk wat het gevolg is van een overschrijding van de

¹⁷⁷ Het onderzoek van Spaans richt zich nog op de oude Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit (96/62/EG). De stand-still bepaling stond daarin in artikel 9, wat in de nieuwe Luchtkwaliteitsrichtlijn artikel 12 is geworden. Wel betoogt Spaans dat het HvJ wellicht een andere mening is toegedaan, aangezien er destijds -het onderzoek stamt uit 2002- nog geen jurisprudentie over was. Zie uitgebreider: Spaans 2002, § 4.2.8, p. 112.

¹⁷⁸ Zie hierover uitgebreider: Jongma 2002, Hoofdstuk 3, § 3.4.1, p. 63.

¹⁷⁹ Zie ook: Spaans 2002, § 4.2.8, p. 109.

¹⁸⁰ Het gaat om overweging 18 Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit ten opzichte van overweging 9 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

¹⁸¹ Spaans 2002, § 5.2.10, p. 149. Dit wordt bevestigd in: Boeve 2009, p. 94. Spaans betoogt echter ook dat in de praktijk dit beginsel niet wordt nageleefd. Wel, zo stelt hij, wordt geprobeerd om ‘significante verslechtingen’ te voorkomen. Op deze manier worden de mogelijk verstrekkende gevolgen van artikel 5.2 omzeild. Zie: Spaans 2002, § 7.5.1, p. 255.

¹⁸² Zo bepaalt artikel 5.16 lid 1 sub a Wm. Voorheen kende Nederland, als enige land in Europa, wel een strikte koppeling tussen de grenswaarden aan de luchtkwaliteit en besluiten die daarop van invloed zijn. Hierdoor moesten al deze besluiten individueel aan de grenswaarden worden getoetst. Zo ontstonden er problemen bij het doorgang laten vinden van grote (infrastructurele) projecten. Op deze koppeling is dan ook veel kritiek geuit en uiteindelijk is zij losgelaten. In de literatuur is over deze koppeling bijna meer geschreven dan over de verhouding tussen de richtlijnen in zijn algemeenheid. Zo heeft ondermeer het tijdschrift ‘Milieu en Recht’ hierover een thema-aflevering georganiseerd en zijn er in dit tijdschrift tevens diverse losse artikelen gepubliceerd. Zie Milieu en Recht: jaargang 31, nummer 6 (uit 2004); jaargang 33, nummer 5 (uit 2006); en ook jaargang 35, nummer 7 en 9 (uit 2008).

¹⁸³ Zie ook: Van der Feltz 2009, p. 109, 112 en 126.

grenswaarden. Op grond van artikel 13 Luchtkwaliteitsrichtlijn zou men denken dat een enkele overschrijding een directe schending vormt van de Europeesrechtelijke verplichtingen. Deze dienen derhalve op grond van het beginsel van Unietrouw¹⁸⁴ zo snel mogelijk ongedaan te worden gemaakt. Hetzelfde geldt, op grond van artikel 14, voor overschrijding van de kritieke niveaus. Artikel 23 lid 1 van dezelfde richtlijn stelt echter dat er pas een luchtkwaliteitsplan hoeft te worden opgesteld als de grenswaarde verhoogd met de overschrijdingsmarge wordt overschreden. Wat in tussenliggende situaties de consequenties zijn, is niet uit de richtlijn af te leiden.

Ook dient in dit verband te worden gewezen op de verschillen in de formulering van artikel 22 en artikel 23 Luchtkwaliteitsrichtlijn. Artikel 22 regelt de mogelijkheid tot uitstel voor het halen van de grenswaarden aan NO₂ (lid 1) en vrijstelling voor het halen van de grenswaarden voor PM₁₀ (lid 2). Bovendien bepaalt artikel 22 lid 3 dat de overschrijding niet hoger mag zijn dan de maximale overschrijdingsmarge.

De bewoordingen van artikel 23 lijken in dit opzicht tegenstrijdig met artikel 22. De belangrijkste voorwaarde voor het verkrijgen van uitstel c.q. vrijstelling is immers dat een luchtkwaliteitsplan wordt opgesteld overeenkomstig artikel 23. Dit laatste artikel stelt nu juist dat er pas een plan hoeft te worden opgesteld als de grenswaarde verhoogd met de overschrijdingsmarge wordt overschreden. Hoe met deze verschillen dient te worden omgegaan wordt niet toegelicht.

Ook Beijen constateert deze problematiek en stelt dat hierdoor de status van de grenswaarden onduidelijk is. Zij stelt dat niet duidelijk is of bestuursorganen individuele vergunningen moeten weigeren in geval van overschrijdingen en ook niet of rechters besluiten direct aan de grenswaarden moeten toetsen. Tevens constateert zij dat hetzelfde probleem speelt bij overschrijding van de emissieplafonds uit de NEC Richtlijn.¹⁸⁵

Dit brengt ons op de vraag of er wellicht een stand-still bepaling is opgenomen in de NEC Richtlijn. Volgens Jans en Vedder is dit wel degelijk het geval.¹⁸⁶ Artikel 4 lid 2 NEC bepaalt immers dat na 2010 de plafonds niet mogen worden overschreden. Dit impliceert dat er bij (dreigende) overschrijding geen bijkomende emissies mogen worden vergund. Dit is echter niet het uitgangspunt dat in de vergunningen voor de centrales wordt gehanteerd. In de vergunningen van E.ON en Electrabel wordt de NEC Richtlijn slechts terloops genoemd en, hoewel geconcludeerd wordt dat het NO_x-sectorplafond waarschijnlijk niet wordt gehaald, wordt er enkel opgemerkt dat, indien nodig, de vergunning zal worden aangepast.¹⁸⁷ De vergunning van RWE vermeldt slechts dat door toepassing van de BBT een bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van het NEC-emissieplafond.¹⁸⁸ Alleen in de vergunning van Nuon is een aparte paragraaf over de NEC Richtlijn te vinden. Hieruit blijkt dat, indien noodzakelijk, de vergunning in de toekomst zal worden aangescherpt, maar dat op dit moment de NEC Richtlijn geen aanleiding geeft tot het opleggen van aanvullende voorschriften in de vergunning, dan wel het weigeren van de vergunning.¹⁸⁹ Wat hierin een rol speelt is dat de emissieplafonds uit de NEC Richtlijn zijn opgenomen in het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP 4), waarin geen direct werkende bepalingen of beperkingen opgenomen zijn voor het verlenen van milieuvergunningen.¹⁹⁰ Bovendien, zo stelt de vergunningverlener, kan de Nuon-centrale gebruik maken van de reserves die de overheid heeft ingebouwd in de verdeling van het nationale emissieplafond. Deze onverdeelde emissieruimte is bedoeld om tegenvallers te kunnen opvangen en om na 2010 een toename van NO_x als gevolg van nieuwkomers -en uitbreiding van bestaande installaties- te kunnen opvangen.¹⁹¹

¹⁸⁴ Zoals vervat in artikel 4 VEU.

¹⁸⁵ Beijen 2010, § 3.8.5, p. 153. Ook uit Tekst en Commentaar Milieurecht, dat ondermeer uitleg geeft over de Nederlandse implementatie van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, blijkt niet hoe deze discrepantie moet worden opgevat. Zie: Van der Feltz 2009, p. 112.

¹⁸⁶ Jans & Vedder 2008, Hoofdstuk 8, § 11.2, p. 377.

¹⁸⁷ Vergunning E.ON 2007, p. 12, en Vergunning Electrabel 2008, p. 12.

¹⁸⁸ Vergunning RWE 2007, punt 3.12.8, p. 63. Een nadere toelichting hierop is, ondanks verzoeken hiertoe door MOB en Greenpeace, niet te vinden. Zie hierover: Vergunning RWE 2007, reactie op zienswijze R.6, p. 25, en reactie op zienswijze S.19, p. 38.

¹⁸⁹ Vergunning Nuon 2009, punt 3.1, p. 105/106.

¹⁹⁰ Waar in de vergunning geen melding van wordt gemaakt is dat de emissieplafonds feitelijk zijn geïmplementeerd via een uitvoeringsnotitie (Zie: VROM 2003). Backes en Poortinga stellen dat dit geen juridisch correcte implementatie vormt, aangezien het hier geen dwingendrechtelijke bepalingen betreft. Zie: Backes & Poortinga 2008, § 2.4, p. 18.

¹⁹¹ Vergunning Nuon 2009, Zienswijze H, p. 17.

De deze visie ten aanzien van de vergunning wordt echter niet door iedereen gedeeld. Verderop zal bijvoorbeeld blijken dat mw. Kokott, Advocaat-generaal bij het Europese Hof van Justitie, dezelfde mening is toegedaan als Jans en Vedder.¹⁹² Ook mijns inziens bevat artikel 4 lid 2 NEC wel degelijk een stand-still bepaling. Daarnaast verzetten ook diverse belangengroepen -MOB en Greenpeace in het bijzonder- zich tegen deze soepele interpretatie van de emissieplafonds uit de NEC Richtlijn. Deze groepen hebben dan ook herhaaldelijk bezwaar aangetekend tegen de afgifte van de vergunningen en hebben diverse procedures gevoerd.¹⁹³

4.2.2.6 De rol van jurisprudentie

Dit brengt ons op het volgende punt: De invloed van belangengroepen, en daarmee de rechtspraak, in zowel het verduidelijken van de verhouding tussen de richtlijnen als in de concrete normstelling. In de jurisprudentie komt het onderscheid tussen die twee onderwerpen grofweg overeen met de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende rechtsprekende instanties. De uitspraken over de verhouding tussen de richtlijnen liggen op het terrein van het Europese Hof van Justitie, dat immers de hoogste uitlegger is van het Europese recht. De jurisprudentie over de concrete normstelling is vrijwel volledig afkomstig van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), dat de hoogste rechterlijke instantie is voor het toetsen van milieugerelateerde besluiten van bestuursorganen.¹⁹⁴

4.2.2.6.1 Rechtspraak van het Hof van Justitie

Binnen de uitspraken van het HvJ valt op dat er wel veel jurisprudentie is over Europese milieurichtlijnen, maar dat weinig zaken direct betrekking hebben op de onderlinge verhouding tussen de richtlijnen. Veruit de meeste zaken zien op de implementatie of de rechtstreekse werking van bepaalde bepalingen en de eventuele rechten die particulieren daaraan kunnen ontleen, of ze gaan over de reikwijdte van een specifieke richtlijn.¹⁹⁵

Beijen heeft in haar dissertatie de Europese jurisprudentie beknopt geanalyseerd. Ten eerste noemt zij twee uitspraken over de samenloop van regelgeving.¹⁹⁶ De eerste uitspraak, bekend als de *Geharo* zaak, draaide om twee richtlijnen die beide regels bevatten omtrent het cadmiumgehalte van producten. Het Hof oordeelde hier dat het Europese recht zich er niet tegen verzet dat meerdere richtlijnen tegelijkertijd van toepassing zijn.¹⁹⁷ Het Hof was van oordeel dat de normen uit de richtlijnen verschillend zijn en beantwoorden aan uiteenlopende doelstellingen.¹⁹⁸ Gezien deze verschillen en het complementaire karakter van de betrokken normen, was volgens het Hof het toepassen van de ene richtlijn niet onverenigbaar met het toepassen van de andere.¹⁹⁹ Mijns inziens, is deze uitspraak naar analogie

¹⁹² Zie het eind van het tweede deel van dit hoofdstuk, waarin de nog aanhangige prejudiciële procedure over de NEC en IPPC Richtlijn wordt besproken.

¹⁹³ Deze procedures zagen uiteraard op veel meer aspecten dan het zo juist genoemde potentiële conflict tussen de vergunningen en de NEC Richtlijn.

¹⁹⁴ Het onderscheid tussen zaken over de verhouding tussen de richtlijnen en zaken over de concrete normstelling is niet altijd heel scherp te maken. Er is immers zowel een wisselwerking tussen de twee onderwerpen, als tussen de bevoegde instanties. Enerzijds kan de interpretatie van het Europees recht door het HvJ invloed hebben op de concrete normstelling in de vergunningen. Omgekeerd kan ook een bezwaarprocedure over de concrete normstelling bij de RvS leiden tot prejudiciële vragen, welke op hun beurt weer kunnen leiden tot verduidelijking van de verhoudingen tussen de richtlijnen.

¹⁹⁵ Een voorbeeld van dit laatste is de recente *Lahti Energia* zaak (HvJ zaak C-209/09). Hierin werd het HvJ gevraagd een oordeel te vellen over de reikwijdte van de Afvalverbrandingsrichtlijn. De zaak betrof een krachtcentrale op fossiele brandstoffen die daarnaast vergast afval mee stookt. Door de exploitant werd betwist dat op deze centrale de Afvalverbrandingsrichtlijn van toepassing was. Kort gezegd, was volgens het HvJ doorslaggevend of het vergaste afval, door reiniging, soortgelijke eigenschappen als een fossiele brandstof zou hebben. In dat geval zou centrale niet binnen de werkingssfeer van de Richtlijn vallen.¹⁹⁵ In de casus werd het gas echter niet gereinigd, waardoor de richtlijn wel van toepassing werd verklaard.¹⁹⁵ Aanleiding om deze zaak hier te noemen is dat de centrale van E.ON, en in de toekomst die van Nuon, naast fossiele brandstoffen ook afval meestookt. In tegenstelling tot de centrale uit de procedure, is er bij de onderhavige centrales echter geen discussie over of de Afvalverbrandingsrichtlijn van toepassing is. Bovendien vormt deze richtlijn geen onderwerp van onderzoek in deze scriptie en daarom worden de eventuele implicaties van deze uitspraak voor de vergunningverlening verder buiten beschouwing gelaten.

¹⁹⁶ Beijen 2010, § 4.4.5, p. 252.

¹⁹⁷ HvJ zaak C-9/04.

¹⁹⁸ HvJ zaak C-9/04, *Geharo*, r.o. 21.

¹⁹⁹ HvJ zaak C-9/04, *Geharo*, r.o. 24 en 25.

toepasbaar op de verhouding tussen de IPPC en de NEC Richtlijn, maar verschaft de uitspraak geen nadere duidelijkheid over de exacte verhouding tussen de twee.

In een andere zaak moest het Hof een oordeel vellen over verenigbaarheid van nationale regelgeving met Europees recht.²⁰⁰ Hierbij was vooral van belang om te bepalen in welke mate de desbetreffende richtlijn harmonisatie tot stand had gebracht.²⁰¹ Op grond van de rechtsgrondslag en de considerans van de richtlijn, oordeelde het Hof dat het om een uitputtende regeling ging, met als hoofddoel de regulering van de interne markt. De nationale regelgeving, die nadere eisen stelde, werd dan ook onverenigbaar geacht met de Europese regelgeving.²⁰² In het geval van de IPPC en de NEC Richtlijn gaat het echter, gelet op de rechtsgrondslag, om minimum harmonisatie, waardoor nadere nationale eisen in beginsel wel zijn toegestaan.

Daarnaast noemt Beijen twee uitspraken over de zogenaamde ‘onverminderd’-clausule, zoals die ook is opgenomen in de considerans van de NEC Richtlijn.²⁰³ De eerste uitspraak betreft de zojuist aangehaalde *Geharo* zaak, de tweede staat bekend onder de naam *Thames Water Utilities*.²⁰⁴ In beide gevallen concludeerde het Hof dat, als de doelstellingen van de richtlijnen anders zijn, en als niet hetzelfde beschermingsniveau wordt geboden, de richtlijnen beide dienen te worden toegepast.

Beijen constateert, en ik sluit mij hierbij aan, dat met deze uitspraken nog niet duidelijk is hoe de ene verplichting ingevuld dient te worden in het licht van de andere. Ook is niet duidelijk hoe dient te worden gehandeld in geval van conflicterende verplichtingen. Tot slot is ook niet verduidelijkt wat er precies moet gebeuren in geval van overschrijding van milieukwaliteitsnormen. De vraag blijft in welke gevallen kan worden volstaan met het stellen van aanvullende eisen op grond van artikel 10 IPPC, en in welke gevallen de vergunning moet worden geweigerd, op grond van artikel 4 IPPC. Ondanks deze bestaande hiaten in de interpretatie van het Europees milieurecht, komt wel uit de jurisprudentie van het HvJ naar voren, dat veelvuldig gebruik gemaakt wordt van een teleologische interpretatie van het recht. Met behulp hiervan wordt een betere integratie van de uiteenlopende doelstellingen bewerkstelligd, waarbij veelal een beschermingsgerichte benadering wordt gekozen.

Deze lijn wordt voortgezet in een andere uitspraak van het HvJ, die van groot belang is in het Europees milieurecht. Dit is de zogenaamde *Janecek* zaak, uit 2008, over de oude Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit.²⁰⁵ Deze zaak betreft niet de onderlinge verhouding tussen de richtlijnen, maar draait om de doorwerking van milieurichtlijnen. In de casus speelde de vraag in hoeverre particulieren van de overheid concrete maatregelen kunnen eisen om te zorgen dat die lidstaat aan haar Europeesrechtelijke verplichtingen voldoet. Het Hof zet hiertoe om te beginnen uiteen dat, volgens haar vaste rechtspraak, particulieren zich tegenover de overheid kunnen beroepen op onvoorwaardelijke en voldoende duidelijke bepalingen van een richtlijn. Ook dient het nationaal recht richtlijnconform te worden geïnterpreteerd, en als dat niet mogelijk is, dient de desbetreffende bepaling buiten beschouwing te worden gelaten.²⁰⁶ Bovendien heeft het Hof eerder geoordeeld dat ‘in alle gevallen waarin de niet-naleving van door de richtlijnen inzake de lucht- en drinkwaterkwaliteit vereiste maatregelen die strekken ter bescherming van de volksgezondheid, gevaar kan opleveren voor de gezondheid van personen, de betrokkenen zich moeten kunnen beroepen op de daarin vervatte dwingende voorschriften.’²⁰⁷ Op grond hiervan kwam het Hof tot het oordeel ‘dat de Richtlijn zo moest worden uitgelegd dat bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden, particulieren die rechtstreeks worden getroffen, moeten kunnen bewerkstelligen dat de bevoegde nationale autoriteiten een actieplan opstellen, ook wanneer zij, krachtens nationaal recht, beschikken over andere mogelijkheden om deze autoriteiten maatregelen te doen uitvoeren ter bestrijding van luchtverontreiniging.’²⁰⁸ De bewoordingen van de Richtlijn waren echter dusdanig ruim

²⁰⁰ HvJ gevoegde zaken C-281/03 en C-282/03, bekend onder de naam *Cindu Chemicals*.

²⁰¹ HvJ gevoegde zaken C-281/03 en C-282/03, *Cindu Chemicals*, r.o. 29.

²⁰² HvJ gevoegde zaken C-281/03 en C-282/03, *Cindu Chemicals*, r.o. 43 t/m 45.

²⁰³ Beijen 2010, § 5.4, p. 263. De clausule staat in overweging 19 NEC.

²⁰⁴ Deze laatste is HvJ zaak C-252/05.

²⁰⁵ HvJ zaak C-237/07.

²⁰⁶ HvJ zaak C-237/07, r.o. 36. Het Hof haalt hierbij zowel het arrest *Ratti* (HvJ zaak 148/78), als het *Marleasing* arrest (HvJ zaak C-106/89) aan.

²⁰⁷ HvJ zaak C-237/07, r.o. 38. Hierbij verwijst het Hof naar haar eerdere uitspraken in de arresten *Commissie/Duitsland* (HvJ zaak C-361/88) en *Commissie/Duitsland* (HvJ zaak C-59/89).

²⁰⁸ HvJ zaak C-237-07, *Janecek*, r.o. 42.

dat de lidstaten niet verplicht waren om ‘zodanige maatregelen te nemen dat zich geen enkele overschrijding voordoet’.²⁰⁹ Hierdoor waren de lidstaten slechts gehouden om ‘binnen het kader van een actieplan en op korte termijn, maatregelen te nemen die geschikt zijn om het risico van overschrijding van de grenswaarden, rekening houdend met de feitelijke omstandigheden en alle betrokken belangen, tot een minimum te beperken en geleidelijk terug te keren naar een niveau onder deze waarden of deze drempels.’²¹⁰

Weliswaar eist de Kaderrichtlijn dat, onder omstandigheden, schorsing nodig kan zijn van de activiteiten die bijdragen tot overschrijding van de grenswaarden, maar de beoordeling van de noodzaak hiertoe ligt bij de lidstaten. Met andere woorden, particulieren kunnen op grond van deze richtlijn wel het opstellen van een actieplan eisen, maar geen concrete maatregelen afdwingen. Wel mag een rechter een bestaand actieplan beoordelen om te zien of de daarin vervatte maatregelen afdoende zijn om het risico van overschrijding van de grenswaarden te verkleinen.²¹¹ Hierin ligt dan ook de grens aan de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten. Beijen constateert dan ook terecht dat een burger dus geen afdwingbaar recht heeft op directe naleving van de grenswaarden.²¹²

Voor wat betreft de toepassing van de planverplichtingen uit de nieuwe Luchtkwaliteitsrichtlijn is het nog de vraag hoe ruim de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten is. Hierboven is immers al uiteengezet dat de consequenties van het overschrijden van de grenswaarden niet geheel duidelijk uit die richtlijn naar voren komen. Het Hof heeft zich hierover tot op heden nog niet hoeven uitspreken, maar zal vermoedelijk, gezien de onduidelijkheden in nieuwe richtlijn, ook hier tot de conclusie komen dat een dergelijk recht ontbreekt.

Mijns inziens kan de *Janecek* zaak naar analogie ook worden toegepast op de verplichtingen uit de NEC Richtlijn, waarbij, naar mijn mening, de conclusie anders is dan het hierboven geschetste beeld. De NEC Richtlijn bevat, net als de Kaderrichtlijn, planverplichtingen om de doelstellingen te halen.²¹³ De formulering van die doelstellingen is echter in de NEC Richtlijn strenger dan in de Kaderrichtlijn. Artikel 4 NEC laat namelijk geen ruimte voor tijdelijke overschrijding van de doelstellingen, zoals de Kaderrichtlijn dat doet. Hierdoor is het volgens mij toelaatbaar dat de rechter niet alleen de grenzen aan de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten onderzoekt, maar tevens kan gelasten dat activiteiten die bijdragen aan overschrijding van de emissieplafonds, zeker na 2010, geen doorgang vinden.²¹⁴ Binnenkort wordt duidelijk of het Hof ook deze mening is toegedaan, als zij uitspraak doet in de prejudiciële procedure over de verhouding tussen de NEC Richtlijn en de IPPC Richtlijn.²¹⁵

4.2.2.6.2 Rechtspraak van de Raad van State

Over de vertaling van de verplichtingen uit de richtlijnen naar de concrete vergunningsvoorschriften is meer jurisprudentie te vinden dan over de verhouding tussen de richtlijnen. Wel is het zo dat het merendeel hiervan betrekking heeft op het toepassen van de BBT in die vergunningen en dat er veel minder jurisprudentie is over bijvoorbeeld de NEC Richtlijn.²¹⁶ Volgens Van Binsbergen is het belangrijkste wat uit de jurisprudentie naar voren komt dat ranges uit de BREFs gehanteerd dienen te worden als emissie-eisen in de vergunning boven de emissie-eisen uit de LCP Richtlijn (omgezet in het Bees A) of de Afvalverbrandingsrichtlijn (omgezet in het Bva). De technieken uit de BREFs zijn namelijk BBT voor de branche en moeten dus haalbaar geacht worden.²¹⁷ Altijd moet aan de nieuwe BBT worden getoetst en niet aan oude richtwaarden uit een verouderd besluit. Ook dient bij het bepalen van de emissiegrenswaarden in een vergunning altijd rekening worden gehouden met de ontwikkeling in de BBT en veelbelovende technieken. Volgens de RvS was het in deze casus met name

²⁰⁹ HvJ zaak C-237-07, *Janecek*, r.o. 44.

²¹⁰ HvJ zaak C-237-07, *Janecek*, r.o. 47.

²¹¹ Zie ook: HvJ zaak C-237-07, *Janecek*, r.o. 46, en het *Kraaijeveld* arrest (HvJ zaak C-72/95).

²¹² Beijen 2010, § 3.7.4, p. 146.

²¹³ Zie: artikel 6 NEC.

²¹⁴ Artikel 4 lid 2 NEC bevat op die manier inderdaad een stand-still bepaling.

²¹⁵ Deze procedure komt verderop aan bod.

²¹⁶ Van Binsbergen geeft in zijn thesis ‘NOx het is niet niks!’ een uitgebreid overzicht van de jurisprudentie per richtlijn tot 2008. In deze scriptie worden slechts de meest relevante uitspraken die hij noemt besproken. Voor een volledig overzicht, zie: Van Binsbergen 2008, Bijlage VI & VII, p. 88 t/m 116.

²¹⁷ Van Binsbergen 2008, § 6.5, p. 22.

van belang dat de desbetreffende BREF ten tijde van het nemen van het bestreden besluit al vijf jaar oud was en dat een herziening van dit document was voorzien binnen een jaar nadat het besluit werd genomen. Het bevoegd gezag had daarom verder moeten kijken dan de verouderde BREF om te bepalen wat BBT was.²¹⁸

Verder geeft de rechtspraak weer dat de LCP Richtlijn en het Bees A op bepaalde waardes achterhaald zijn. Om deze reden is het Bees A op 9 april 2008 aan de BBT aangepast. In dit aanpassingsbesluit is aangegeven dat IPPC-installaties getoetst moet worden aan de BBT, wat betekent dat hierbij de emissie-eisen uit de betreffende BREF, indien strenger, gelden boven die uit het Bees A.²¹⁹ Daarnaast is het zo dat als een vergunning op basis van de BBT wordt afgegeven, het volstaat dat de emissienormen binnen ranges van de betreffende BREF zijn gelegen.²²⁰ Het bevoegd gezag blijkt hierin een beoordelingsvrijheid te hebben. Het enkele feit dat aan vergelijkbare centrales lagere emissienormen zijn opgelegd, leidt niet tot het oordeel dat het milieubeschermingsniveau van een specifieke andere centrale niet toereikend is.²²¹ In dezelfde zaak uit 2008 werd door appellanten aangevoerd dat het bestreden besluit in strijd zou zijn met de NEC Richtlijn en de daarin te behalen emissieplafonds. De RvS oordeelde dat pas in 2010 aan deze emissieplafonds hoefde te worden voldaan en dat in hetgeen dat was aangevoerd onvoldoende aanleiding lag voor het oordeel dat de plafonds door de verleende milieuvergunning in het gedrang dreigden te komen.²²²

Naast deze algemene regels die zijn af te leiden uit de rechtspraak van de Raad van State, zijn er diverse uitspraken specifiek over de kolencentrales, die onderwerp vormen van deze scriptie. Zoals gezegd hebben diverse milieu- en belangengroepen bezwaar aangetekend tegen de afgifte van de milieuvergunningen hiervoor.²²³ Tegen elk van deze besluiten is een verzoek tot vernietiging ervan ingediend. Voor wat betreft de oorspronkelijke milieuvergunning voor de centrale van Nuon -uit 2007- is het bezwaar gegrond verklaard, op grond van een ondeugdelijke motivering op diverse punten in de vergunning. Deze vergunning is dan ook vernietigd.²²⁴ In de overige drie zaken, betreffende de centrales van Electrabel, E.ON en RWE zag de RvS zich genoodzaakt tot het stellen van prejudiciële vragen over de relatie tussen de IPPC en de NEC Richtlijn. De behandeling van deze zaken is geschorst, en iedere verdere beslissing is aangehouden totdat het HvJ uitspraak heeft gedaan.²²⁵ Appellanten in de procedures hebben vervolgens de RvS verzocht op een voorlopige voorziening, om een bouwstop te bewerkstelligen totdat het HvJ uitspraak heeft gedaan.²²⁶ Deze verzoeken zijn afgewezen, omdat de RvS van oordeel was dat niet gevreesd hoeft te worden dat door de voortzetting van de bouw een situatie zal ontstaan die in de praktijk onomkeerbaar is.²²⁷ Uit de stukken bleek namelijk dat als het achteraf nodig zou zijn om

²¹⁸ ABRvS 21 december 2007, nr. 200700690/1, r.o. 2.3.4. Er kan worden beargumenteerd dat dit argument ook toepasbaar is op de huidige vergunning van Nuon. Deze dateert namelijk van 7 juli 2009 en volgens de website van het Europese IPPC Bureau stond er een herziening van de BREF LCP gepland voor 2010. Men kan dus stellen dat de BREF uit 2006 verouderd is. Een complicerende factor hierbij is echter dat de vergassingstechniek van Nuon (nog) niet als BBT in deze BREF is opgenomen, aangezien het een vernieuwende techniek betreft. Bovendien blijkt uit de vergunning dat het bevoegd gezag wel degelijk verder heeft gekeken dan enkel deze BREF. Daar kan tegenin gebracht worden dat de uiteindelijk vergunde emissiegrenswaarden voor NO_x niet veel lager zijn dan die voor reguliere kolencentrales, wat het argument verzwakt dat het om een schonere technologie gaat.

²¹⁹ Van Binsbergen 2008, § 8.5, p. 32.

²²⁰ ABRvS 30 juli 2008, nr. 200705503/1, r.o. 2.7.3 en r.o. 2.7.4.

²²¹ ABRvS 30 juli 2008, nr. 200705503/1, r.o. 2.7.1.

²²² ABRvS 30 juli 2008, nr. 200705503/1, r.o. 2.5. Dit oordeel is opvallend omdat de RvS het nog geen jaar later wel nodig achtte om prejudiciële vragen over dit onderwerp te stellen.

²²³ In deze scriptie zal alleen worden gekeken naar de bezwaren die zijn ingediend tegen de milieuvergunning, aangezien hierin de normen voor de emissies naar lucht zijn opgenomen. De procedures over de bouwvergunning, de vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet en eventuele andere procedures blijven buiten beschouwing.

²²⁴ ABRvS 3 december 2008, nr. 200706095/1. De gebrekkige motivering wordt genoemd in r.o. 2.22.2, r.o. 2.23.2, r.o. 2.24.2 en r.o. 2.25.2.

²²⁵ Het gaat om de volgende uitspraken: De procedure tegen de vergunning van: ABRvS 29 april 2009, nr. 200708144/1 (= E.ON); ABRvS 29 april 2009, nr. 200800181/1 (= RWE); ABRvS 29 april 2009, nr. 200803143/1 (= Electrabel). De prejudiciële vragen komen in de volgende paragraaf aan bod.

²²⁶ Een verzoek hiertoe hadden zij reeds gedaan in de zojuist genoemde verwijzingsuitspraken, maar deze waren afgewezen. Volgens zijn zelfstandige verzoeken om een voorlopige voorziening geïnitieerd.

²²⁷ Over E.ON respectievelijk RWE: ABRvS 19 juni 2009, zaaknummers 200708144/2/M1 en 200800181/2/M1, zie voor beiden r.o. 2.4 en r.o. 2.4.1.

strengere emissiegrenswaarden in de vergunning op te nemen, de daarvoor benodigde maatregelen technisch en ruimtelijk kunnen worden ingepast in de inrichtingen zoals die thans zijn ontworpen en worden gebouwd. Ook de investeringsbeslissingen vormden geen aanleiding tot een onomkeerbare situatie, aangezien deze in hoofdzaak reeds voor aanvang van de bouw waren genomen. Bovendien was volgens de RvS onweersproken gesteld dat de elektriciteitscentrales naar verwachting eerst in 2012 (E.ON) respectievelijk 2013 (RWE) in bedrijf zullen worden genomen. Er kon dus vanuit worden gegaan dat er voor dat tijdstip geen relevante emissies vanuit de inrichtingen zullen plaatsvinden. Om deze reden was er geen spoedeisend belang en werd het verzoek om een voorlopige voorziening afgewezen.²²⁸

Ondertussen werd op 7 juli 2009 opnieuw een milieuvergunning aan Nuon verleend, ditmaal met een uitgebreidere motivering. Ook tegen dit besluit werd bezwaar aangetekend en werd een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend. Wederom werd dat verzoek afgewezen, wegens het ontbreken van een risico op een onomkeerbare situatie en een gebrek aan een spoedeisend belang. De omstandigheid dat prejudiciële vragen zijn gesteld over de inhoud en reikwijdte van de NEC Richtlijn betekent dus niet dat een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening zonder meer zou moeten worden toegewezen zolang het Hof van Justitie nog geen uitspraak heeft gedaan.²²⁹ Wel kan dit betekenen dat straks, als het HvJ uitspraak heeft gedaan, de vergunning moet worden aangepast.

4.2.2.7 De aanhangige prejudiciële procedure

Als de bovenstaande uitgebreide analyse van literatuur en jurisprudentie iets duidelijk heeft gemaakt, dan is het wel dat er nog steeds belangwekkende onduidelijkheden bestaan in de relatie tussen de Luchtkwaliteitsrichtlijn en de IPPC Richtlijn, en tussen de NEC Richtlijn en de IPPC Richtlijn in het bijzonder. Hieruit vloeien tevens onzekerheden voort over wat de juiste invulling is van de concrete vergunningsvoorschriften binnen het nationale recht. Bijzonder interessant voor deze scriptie is dat de gesignaleerde knelpunten in de verhouding tussen de richtlijnen in een prejudiciële procedure samenkomen met de gecompliceerde, concrete invulling van de vergunningen zoals afgegeven voor de kolencentrales. Voor het eerst in haar geschiedenis, en nu juist vanwege de onderzochte kolencentrales, zal het HvJ zich binnenkort rechtstreeks moeten uitspreken over de verhouding tussen de NEC en IPPC Richtlijn en duidelijk moeten maken hoe de ene verplichting dient te worden ingevuld in het licht van de andere. In de Nederlandse bezwaarprocedure tegen de vergunningen heeft de Raad van State het namelijk nodig geacht verschillende vragen over de interpretatie van Europees recht te stellen aan het HvJ. Gezien de grote consequenties die een uitspraak in deze zaak kan hebben, wordt deze hieronder uitvoerig besproken.

De verwijzende rechter heeft in totaal zes prejudiciële vragen gesteld.²³⁰ Drie hiervan zien op de concrete inhoud van de verplichtingen, drie gaan over de rechtstreekse werking van de NEC Richtlijn. Met name de eerste drie vragen zullen uitvoerig worden toegelicht. De eerste vraag die de RvS stelt, is of richtlijnconforme interpretatie meebrengt dat de IPPC-verplichtingen zodanig moeten worden uitgelegd dat bij de beslissing op een aanvraag voor een milieuvergunning de nationale emissieplafonds uit de NEC Richtlijn ten volle in acht moet worden genomen. Vervolgens worden vragen gesteld over de reikwijdte van de plicht tot onthouding van maatregelen die de verwezenlijking van het plafond ernstig in gevaar brengen, en het eventuele bestaan van positieve verplichtingen voor de betrokken lidstaat. Hierbij gaat het dan om de periode tussen het verlopen van de omzettingstermijn van de richtlijn en het moment waarop aan de verplichtingen moet zijn voldaan; dus grofweg de periode van 2002 tot 2010. Tevens wordt gevraagd naar de relevantie van de datum van ingebruikname van de installatie daarbij. De derde vraag ziet op de eventuele consequenties van deze onthoudingsplicht en positieve verplichtingen. De vraag is of de vergunning dan geweigerd moet worden of nadere voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden, of dat uit de NEC Richtlijn voortvloeit dat een lidstaat een beoordelingsmarge heeft en derhalve andere maatregelen, zoals compensaties elders, kan treffen. Ook wil de RvS weten of het daarin van belang is in welke mate de installatie bijdraagt aan de (dreigende) overschrijding.

²²⁸ Over E.ON respectievelijk RWE: ABRvS 19 juni 2009, zaaknummers 200708144/2/M1 en 200800181/2/M1, zie voor beiden r.o. 2.4.2.

²²⁹ ABRvS 13 oktober 2009, zaaknummer 200905692/3/M1, r.o. 2.5, 2.5.1 en 2.5.2.

²³⁰ Deze vragen vallen vervolgens weer uiteen in diverse deelvragen. Voor de exacte vragen zie: HvJ zaken C-165/09, C-166/09 & C-167/09 (*Pb* 2009, C193/02-04).

Ten vierde vraagt de RvS of een particulier naleving van de verplichtingen van de lidstaat voor de nationale rechter kan invoeren. Ook wil de rechter weten of een burger een rechtstreeks beroep kan doen op artikel 4 van de NEC Richtlijn, en zo ja, vanaf welke datum. Ook hierbij wenst hij te vernemen of de datum van ingebruikname van de installatie daarbij van belang is. Ten slotte vraagt de RvS zich af welke aanspraken een particulier op grond hiervan kan maken. Men vraagt zich af of er een algemene aanspraak bestaat op het vaststellen van een pakket van maatregelen waarmee uiterlijk in 2010 het nationale emissieplafond wordt gehaald, dan wel een pakket van maatregelen waarmee die emissies zo spoedig mogelijk na 2010 worden beperkt. Ook wordt duidelijkheid gevraagd over het eventuele bestaan van concrete aanspraken op het treffen van specifieke maatregelen ten aanzien van een bepaalde installatie, zoals het weigeren van de vergunning of het verbinden van nadere voorschriften daaraan, om te garanderen dat uiterlijk in 2010, dan wel zo spoedig mogelijk nadien, de jaarlijkse nationale emissies voldoende worden beperkt. Ook hierbij wenst de rechter te vernemen of de mate waarin de installatie bijdraagt aan de (dreigende) overschrijding, van belang is.

Zoals gezegd is er in de onderhavige zaak nog geen definitieve uitspraak gedaan. Wel heeft Advocaat-generaal Kokott op 16 december 2010 haar conclusie over de zaak uitgebracht.²³¹ Haar visie is de volgende. Om te beginnen concludeert zij dat er een duidelijke afhankelijkheidsrelatie is tussen emissiegrenswaarden en milieukwaliteitsnormen, maar dat deze twee begrippen niet identiek zijn.²³² Dit sluit volgens haar nog niet uit dat een nationaal emissieplafond geen milieukwaliteitsnorm zou kunnen zijn,²³³ al komt zij uiteindelijk tot de conclusie dat die plafonds geen milieukwaliteitsnormen in de zin van artikel 10 IPPC zijn.²³⁴ Wel kan het zo zijn, zegt ze, dat er met de plafonds rekening moet worden gehouden in het kader van de systematische samenhang tussen de richtlijnen.²³⁵ De richtlijnen staan immers, ondanks hun verschillende werkwijze, niet geheel los van elkaar. Sterker nog, de overeenkomstige doelstelling van de vermindering van emissies pleit voor een onderling afgestemde uitlegging van de richtlijnen, om een samenhangend stelsel van emissiebeperking te waarborgen.²³⁶ Bovendien heeft de Commissie de aanpak van de NEC Richtlijn als aanvulling op de aanpak van de IPPC Richtlijn aangeduid. Volgens de Commissie is het beperken de emissies van installaties die onder de IPPC Richtlijn vallen, een belangrijk middel om te voldoen aan de nationale plafonds uit de NEC Richtlijn.²³⁷ Het nationale plafond moet dus in aanmerking worden genomen, omdat de uitvoering van de vergunning het halen van de plafonds kan bemoeilijken of onmogelijk kan maken.²³⁸ Richtlijnconforme interpretatie noopt er dus toe dat de IPPC Richtlijn zoveel mogelijk wordt uitgelegd op een manier dat bij de beslissing op een aanvraag voor een milieuvergunning de nationale emissieplafonds in acht moeten worden genomen.²³⁹

De vervolgvraag die beantwoord moet worden, is welke verplichtingen een lidstaat heeft in de periode tussen het einde van de omzettingstermijn van de NEC Richtlijn (27 november 2002) en de uiterste datum om te voldoen aan de nationale emissieplafonds (31 december 2010). Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen een onthoudingsplicht en positieve verplichtingen die op de lidstaat kunnen rusten.

Over de onthoudingsplicht wordt opgemerkt dat tijdens de omzettingstermijn door de lidstaten de nodige maatregelen moeten worden genomen om te verzekeren dat het door de richtlijn voorgeschreven resultaat bij het verstrijken van deze termijn zal worden bereikt. Hieruit volgt dat de lidstaten zich gedurende de omzettingstermijn dienen te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het

²³¹ Begin 2010 heb ik mijn eigen visie op de zaak gegeven, in een paper voor het vak European Environmental Law. In grote lijnen zijn mijn conclusies dezelfde als die van mw. Kokott. Indien mijn interpretatie afwijkend is, staat dit in de tekst vermeld. Hoofdzakelijk de visie van Kokott is weergegeven in de hoofdtekst. De achterliggende gedachte hierbij is dat de visie van Kokott wel gepubliceerd is en mijn paper niet, waardoor haar argumentatie publiekelijk toegankelijk is. Geïnteresseerden kunnen echter wel mijn paper bij mij opvragen. Zie ook: Giljam 2010.

²³² HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 58.

²³³ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 59.

²³⁴ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 63.

²³⁵ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 64.

²³⁶ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 67.

²³⁷ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 75.

²³⁸ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 76.

²³⁹ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 77.

door deze richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden kunnen brengen.²⁴⁰ Aangezien er dus al een onthoudingsplicht bestaat vóór het verstrijken van de omzettingstermijn, is deze plicht er zeker na het verstrijken van die termijn, ook als dit een overgangperiode betreft, waarin het beoogde eindresultaat nog niet hoeft te zijn behaald.²⁴¹ Het spreekt dan ook vanzelf dat er een verplichting bestaat voor een lidstaat om zich te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van een van de doelen van de NEC Richtlijn ernstig in gevaar kunnen brengen.²⁴²

Over eventuele positieve verplichtingen merkt Kokott op dat uit de NEC Richtlijn duidelijk blijkt dat de lidstaten niet eenvoudigweg op oude voet verder kunnen gaan. Zij dienden immers, op grond van artikel 6 NEC, in 2002 programma's op te stellen om de doelstellingen van de richtlijn te verwezenlijken.²⁴³ Bovendien is het niet voldoende als lidstaten enkel hun aanvankelijke programma's uitvoeren. Ze moesten daarnaast namelijk hun emissies inventariseren en een prognose voor 2010 opstellen.²⁴⁴ Indien noodzakelijk, moesten vervolgens de programma's in 2006 worden bijgesteld en herzien, zodat alsnog in 2010 aan de plafonds zou worden voldaan.²⁴⁵ Met betrekking tot deze programma's bestaat er dus wel degelijk een actieve plicht voor de lidstaten.²⁴⁶

Of de genoemde verplichtingen van de lidstaten zo ver gaan dat bij een (dreigende) overschrijding van de emissieplafonds de milieuvergunning moet worden geweigerd, of daaraan nadere voorschriften moeten worden verbonden, vormt het onderwerp van de derde vraag. Dergelijke verdergaande verplichtingen kunnen immers haaks staan op de beoordelingsmarge die een lidstaat heeft in de verwezenlijking van de NEC-verplichtingen.²⁴⁷ Deze beoordelingsvrijheid is echter niet onbegrensd. De grenzen hieraan zijn ondermeer gelegen in de NEC Richtlijn zelf en in het feit dat de haalbaarheid van de doelstellingen niet ernstig in gevaar mag worden gebracht.²⁴⁸ Bovendien blijkt uit jurisprudentie van het HvJ dat als de beoordelingsbevoegdheid wordt overschreden, het aan de overheidsinstanties van de lidstaat is om alle noodzakelijke maatregelen vast te stellen om te voldoen aan de voorschriften van de richtlijn.²⁴⁹ Niet alleen de rechterlijke macht is hiertoe bevoegd, ook een vergunningsverlenende instantie is verplicht om in het kader van haar bevoegdheid te handelen respectievelijk na te laten.²⁵⁰

Vervolgens brengt Kokott in haar conclusie een tweedeling aan in een eventuele plicht om de emissies van bestaande bronnen te verminderen, en het nemen van besluiten om nieuwe emissies toe te staan, terwijl overschrijding van de plafonds dreigt.²⁵¹ Binnen de eerste categorie heeft de lidstaat een beoordelingsmarge. Binnen de tweede categorie niet. Bij het verlenen van een vergunning draagt de lidstaat immers, door middel van een bepaalde handeling, actief bij aan de niet-verwezenlijking van het doel van de richtlijn. Een vergunning die bijkomende emissies toestaat, is dan ook kwalitatief van een andere aard dan het enkel in stand houden van de bestaande toestand door het niet optreden tegen bestaande emissiebronnen. Volgens Kokott strookt dit niet met het verbod dat in de NEC Richtlijn besloten ligt om in geval van een (dreigende) overschrijding van de emissieplafonds welke bijkomende emissiebronnen dan ook te openen.²⁵² Het beginsel dat de lidstaten een bepaalde beoordelingsruimte

²⁴⁰ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 81 en 82. Het Hof deed deze uitspraak in HvJ zaak C-129/96, *Inter-environnement Wallonie*, r.o. 44 en 45.

²⁴¹ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 85. Deze overweging is gebaseerd op HvJ zaak C-316/04, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie*, r.o. 42.

²⁴² HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 88.

²⁴³ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 94.

²⁴⁴ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 97.

²⁴⁵ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 98.

²⁴⁶ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 99 en r.o. 101.

²⁴⁷ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 104.

²⁴⁸ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 106.

²⁴⁹ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 107. De jurisprudentie waarnaar wordt verwezen ondermeer HvJ zaak C-72/89, *Kraaijeveld*, r.o. 61, en HvJ zaak C-237/07, *Janecek*, r.o. 46.

²⁵⁰ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 108.

²⁵¹ Zelf heb ik in mijn paper dit onderscheid niet expliciet gemaakt, maar ben direct overgegaan op het beantwoorden van de vraag. Het door Kokott gemaakte onderscheid is echter van wezenlijk belang, aangezien deze tweedelig overeenkomt met het eerder gemaakte onderscheid tussen de onthoudingsplicht en positieve verplichtingen van een lidstaat. Haar argumentatie is mijns inziens dan ook correct.

²⁵² HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 112. Kokott leest dus in artikel 4 NEC, net als Jans en Vedder, een stand-still bepaling.

hebben, staat volgens haar dan ook niet in de weg aan een verbod op de afgifte van een milieuvergunning.²⁵³

Over de mogelijkheid dat op grond van de beoordelingsmarge een lidstaat ervoor zou kunnen kiezen om de extra emissies elders te compenseren, merkt Kokott het volgende op. Het is niet uitgesloten dat vergunningen kunnen worden verleend voor nieuwe elektriciteitscentrales die oude centrales vervangen en bij gelijke capaciteit minder verontreinigende stoffen uitstoten. Dit levert immers per saldo een vermindering van de emissies op. Wel maakt Kokott duidelijk dat de enkele hoop op een dergelijke reductie onvoldoende is. Het moet dan ook, op het moment van het besluit, vaststaan dat de toegestane extra emissies ter vervanging dienen van, en overeenkomen met, een vermindering van emissies bij oude installaties.²⁵⁴ Zonder een dergelijke samenhang tussen nieuwe emissies en de vermindering van bestaande emissies kan slechts een vergunning voor bijkomende emissies worden verleend, wanneer er geen overschrijding van de emissieplafonds dreigt. De lidstaten moeten daarom vóór de vergunningverlening maatregelen vaststellen om de bestaande emissies op het moment van de inbedrijfstelling van de installatie (en daarna) voldoende te reduceren.²⁵⁵

Kokott kijkt hiermee in feite dus naar de mogelijkheid van compensatie op programmaniveau. Wel betreft zij hierin alleen het NEC-programma, terwijl het luchtkwaliteitsplan zoals dat is opgesteld in het kader van de Luchtkwaliteitsrichtlijn ruimer van opzet is en daarmee wellicht meer mogelijkheden biedt tot compensatie. Hiertoe is bovendien aan te voeren dat alle Europese milieurichtlijnen in hun onderlinge samenhang dienen te worden beschouwd en dat ook de diverse plan- en programmaverplichtingen zoveel mogelijk dienen te worden geïntegreerd. Deze argumentatie gaat echter alleen op voor toekomstige vergunningen. De onderhavige vergunningen zijn namelijk vóór de aanneming van het NSL afgegeven, waardoor compensatie binnen dat programma niet mogelijk was. Bovendien maakt slechts de Luchtkwaliteitsrichtlijn melding van het feit dat er samenhang moet zijn met het programma in het kader van de NEC Richtlijn.²⁵⁶ Omgekeerd is dit niet het geval.²⁵⁷

Daarnaast blijft onverminderd het argument overeind dat vóór de afgifte van een vergunning vast moet staan *dat*, en ook *hoe*, de bijkomende emissies gecompenseerd worden. De daartoe te nemen maatregelen kunnen bovendien worden onderworpen aan een rechterlijke toets betreffende hun doelmatigheid, op grond van de uitspraken van het Hof van Justitie in de zaken *Kraaijeveld* en *Janecek*.²⁵⁸ Mijns inziens heeft een lidstaat dus wel een beoordelingsruimte om de emissies te compenseren, maar alleen onder de voorwaarden dat vast staat dat binnen het emissieplafond wordt gebleven en de compenserende maatregelen garant staan voor het tijdig halen van die plafonds.

Het volgende punt dat Kokott adresseert, is in hoeverre de grootte van de bijdrage aan de emissies van belang is. Nergens in de wetstekst zijn aanwijzingen te vinden dat de grootte van de bijdrage relevant is in de afgifte van de vergunningen, zo concludeert ook Kokott. Vervolgens stelt zij echter dat moet worden aangenomen dat de installaties een zodanig grote uitstoot hebben dat daarvoor geen vergunning kan worden verleend wanneer reeds zonder de (betrokken) installatie de emissiehoeveelheden worden overschreden. Zij baseert zich hierbij op het enkele feit dat de IPPC Richtlijn deze installaties aan een vergunningsplicht onderwerpt.²⁵⁹ Hiermee staat namelijk vast dat volgens de Europese wetgever de desbetreffende installaties zwaarwegende gevolgen voor het milieu in het algemeen hebben en in aanzienlijke mate emissies veroorzaken, waardoor bijzondere vereisten gerechtvaardigd zijn.²⁶⁰ Wel kan in individuele gevallen deze aanneming worden weerlegd.²⁶¹ Volgens Kokott is een dergelijke weerlegging ook mogelijk door extra voorwaarden aan de vergunning te verbinden. Wellicht kunnen namelijk de

²⁵³ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 117.

²⁵⁴ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 113.

²⁵⁵ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 114.

²⁵⁶ Artikel 23 lid 2 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

²⁵⁷ Dit hangt logischerwijs samen met het feit dat de NEC Richtlijn dateert van 2001 en de Luchtkwaliteitsrichtlijn van 2008.

²⁵⁸ HvJ zaak C-72/95, r.o. 59, respectievelijk HvJ zaak C-237/07, r.o. 47.

²⁵⁹ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 120.

²⁶⁰ Hierbij verwijst zij naar de considerans en een aantal artikel van de IPPC Richtlijn. Zie: HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 119.

²⁶¹ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 121.

emissies van de betrokken verontreinigende stoffen door verdere technische maatregelen zodanig worden gereduceerd dat het vermoeden van hun relevantie wordt weerlegd.²⁶²

Desalniettemin blijft Kokott bij haar conclusie dat in beginsel 'de lidstaat een milieuvergunning in de zin van artikel 4 van de IPPC Richtlijn moet weigeren, wanneer de betrokken installatie bijdraagt tot de (dreigende) overschrijding van een nationaal emissieplafond voor verontreinigende stoffen dat in de NEC Richtlijn is vastgelegd en de lidstaat geen toereikende programma's ter reductie van de emissies heeft opgesteld en uitgevoerd.'²⁶³

In mijn eigen analyse van deze zaak heb ik voor het beantwoorden van de vraag over de grootte van de bijdrage verder gekeken dan de IPPC en de NEC Richtlijn. Ik vermoed namelijk dat deze vraag van de rechter samenhangt met het feit dat binnen de Nederlandse implementatie van de Luchtkwaliteitsrichtlijn de grootte van de bijdrage wel degelijk een rol speelt. In ons land wordt een onderscheid gemaakt tussen projecten die wel 'in betekenende mate' (IBM-projecten) bijdragen en projecten die dat niet doen (NIBM-projecten). De grens hierbij is gesteld op een bijdrage van 3% van de jaargemiddelde toegestane waarde van een stof. Zoals ook door Kokott is opgemerkt, ontbreekt een dergelijk criterium echter in zowel de NEC Richtlijn als de IPPC Richtlijn. In beginsel is de grootte van de bijdrage in het kader van deze twee richtlijnen dan ook niet relevant. Het is echter wel zo dat, naarmate die bijdrage groter is, compensatie van de emissies moeizamer zal zijn.²⁶⁴ Mijns inziens is de grootte van de bijdrage door dit gegeven indirect toch relevant. Een hoge bijdrage kan compensatie namelijk praktisch onmogelijk maken, waardoor de kans hoger is dat de vergunning zal moeten worden geweigerd.

Dan is er nog de relevantie van het tijdstip van de ingebruikname van de installaties. Logischerwijs zijn er voor dat tijdstip geen emissies te verwachten en rekening houden met de te verwachten emissies kan dus pas vanaf het moment van ingebruikname.²⁶⁵ Aangezien dit na 2010 zal zijn, kunnen de installaties niet bijdragen aan de plafonds die voor dat ijkjaar gelden. De installaties kunnen dus niet bijdragen aan een schending van artikel 4 lid 1 NEC. Artikel 4 lid 2 NEC bepaalt echter dat na 2010 de plafonds (op zijn minst) gehandhaafd blijven. Zolang er sprake is van een dreigende overschrijding dient de vergunning dan ook geweigerd te worden.²⁶⁶

Tot zover de inhoudelijke verplichtingen van de lidstaten. Het tweede deel van de gestelde vragen gaat over de rechtstreekse werking van de NEC Richtlijnen en de rechten die particulieren hieraan zouden kunnen ontleen. De uitkomsten van deze vragen zijn weliswaar cruciaal voor de rol die burgers kunnen spelen in de naleving van het Europees recht, maar ze zijn minder relevant voor het bepalen van de verhoudingen tussen de richtlijnen.

Kort gezegd, komt Kokott tot de conclusie dat het twijfelachtig is of particulieren zich rechtstreeks op artikel 4 van de NEC Richtlijn kunnen beroepen, dan wel op grond van artikel 6 kunnen eisen dat programma's worden opgesteld respectievelijk de hierin opgenomen maatregelenpakketten worden vastgesteld.²⁶⁷ Deze twijfel wordt volgens haar veroorzaakt door het feit dat er geen identificeerbare groep belanghebbenden beschermd wordt door de NEC Richtlijn. De verplichtingen uit deze richtlijn dienen ter bescherming van het milieu en de gezondheid in het algemeen en een nadere concretisering ontbreekt.²⁶⁸ Kokott lijkt er dus vanuit te gaan dat de *Schutznorm*-theorie, ook wel relativiteitsleer genoemd, hier van toepassing is. Hierbij wordt ervan uit gegaan dat iemand alleen een aanspraak heeft als de ingeroepen (geschonden) norm beoogt om het belang van die persoon te beschermen.

Kokott omzeilt dit probleem door te stellen dat de vraag over de rechtstreekse toepassing van artikel 4 NEC in de onderhavige casus zonder betekenis is, aangezien de hoofdingen noch de voldoening aan de nationale emissieplafonds als zodanig, noch de noodzakelijke maatregelenpakketten betreffen.²⁶⁹ Het gaat namelijk in deze zaak enkel om de vraag of particulieren zich kunnen beroepen op

²⁶² HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 123.

²⁶³ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 124.

²⁶⁴ Immers, hoe meer emissies er vrijkomen vanuit een installatie, hoe meer compensatie-maatregelen er nodig zijn om deze emissies teniet te doen.

²⁶⁵ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 126.

²⁶⁶ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 127.

²⁶⁷ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 141.

²⁶⁸ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 139.

²⁶⁹ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 141.

het verbod om in geval van (dreigende) overschrijding van de emissieplafonds een vergunning te verlenen voor bepaalde nieuwe installaties in de zin van artikel 4 van de IPPC Richtlijn.²⁷⁰ Volgens Kokott is een dergelijk beroep mogelijk op grond van artikel 16 IPPC, dat getroffen burgers toegang tot een rechter geeft.²⁷¹

Persoonlijk ben ik het eens met deze laatste conclusie van Kokott, maar wat betreft het rechtstreekse beroep op artikel 4 en 6 NEC ben ik het met haar oneens en lijkt het mij onnodig om het probleem op deze manier te omzeilen. Zoals ook door Kokott wordt betoogd, kunnen burgers zich namelijk, volgens de jurisprudentie van het Hof, in alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn bij de nationale rechterlijke instanties op die bepalingen beroepen tegenover de staat.²⁷² Dit geldt niet alleen in het geval van onjuiste of ontijdige omzetting van een richtlijn, maar ook ingeval de nationale maatregelen die de betrokken richtlijn naar behoren uitvoeren niet zodanig worden toegepast dat het met de richtlijn beoogde resultaat wordt bereikt.²⁷³ De lidstaat blijft immers ook na de vaststelling van nationale maatregelen gehouden daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn te verzekeren.²⁷⁴ Mijns inziens, en ook volgens Kokott, zijn zowel artikel 4 als artikel 6 NEC voldoende onvoorwaardelijk en duidelijk, zodat een beroep hierop in beginsel mogelijk is.

Daarnaast heeft het Hof in de *Janecek* zaak geoordeeld dat in alle gevallen waarin de niet-naleving van door de richtlijnen inzake de lucht- en drinkwaterkwaliteit vereiste maatregelen die strekken ter bescherming van de volksgezondheid, gevaar kan opleveren voor de gezondheid van personen, de betrokkenen zich moeten kunnen beroepen op de daarin vervatte dwingende voorschriften.²⁷⁵ Bovendien moeten natuurlijke personen of rechtspersonen die rechtstreeks worden getroffen door een dreigende overschrijding, kunnen bewerkstelligen, bijvoorbeeld door een beroep in te stellen bij een rechterlijke instantie, dat de bevoegde autoriteiten, wanneer zich een dergelijke dreiging voordoet, een actieplan opstellen.²⁷⁶ Volgens Kokott zit het probleem hem nu juist in die 'rechtstreekse getroffenheid' die niet vast zou staan. Ik zie dit anders. Mijn inziens vormen nu juist eisen aan de lucht- en drinkwaterkwaliteit een bijzondere categorie verplichtingen voor de lidstaat, waarvan de het HvJ reeds heeft geoordeeld dat getroffen burgers zich erop moeten kunnen beroepen. Kokott lijkt in de *Janecek* zaak een versmalling van het belanghebbenden begrip te lezen, terwijl ik juist een verruiming van dit begrip door het HvJ lees. Immers, niet-naleving van de opgelegde normen levert per definitie gevaar voor de gezondheid op en daarmee treft de luchtkwaliteit eenieder rechtstreeks. Juist daarom stelt het Hof dat burgers zich op dwingendrechtelijke bepalingen uit dergelijke richtlijnen moeten kunnen beroepen en een beperking van de kring van belanghebbenden is in die gevallen klaarblijkelijk niet nodig.²⁷⁷ Het kan niet de bedoeling zijn geweest van het HvJ om zo duidelijk stelling te nemen over het beroep op dergelijke bepalingen, om vervolgens vrijwel iedereen van een dergelijk beroep uit te sluiten omdat hij zich niet voldoende kan onderscheiden als getroffene. Ook Jans en Vedder steunen mijn interpretatie. Volgens hen is milieurecht anders dan andere rechtsgebieden, omdat de belangen die daarmee gediend zijn zich moeilijk in termen van individuele rechten laten gieten. Volgens hen is het daardoor voor een beroep op dergelijke bepalingen voldoende als deze onvoorwaardelijk en voldoende precies zijn. Elke andere interpretatie leidt

²⁷⁰ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 142.

²⁷¹ HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 146.

²⁷² HvJ zaak 148/78, *Ratti*, r.o. 20.

²⁷³ HvJ zaak 8/81, *Becker*, r.o. 25, en HvJ zaak C-62/00, *Marks & Spencer*, r.o. 26. Het valt te betwisten of de NEC Richtlijn wel correct is geïmplementeerd in Nederland. Backes en Poortinga betogen overtuigend dat dit niet het geval is, omdat de plafonds slechts zijn opgenomen in een uitvoeringsnotitie. Nu het HvJ heeft geoordeeld dat dit voor een beroep op een richtlijnbevestiging feitelijk niet uit maakt, wordt nu aan dit punt voorbij gegaan. Wel is het zo dat ingeval van incorrecte implementatie Nederland het risico van een inbreukprocedure door de Commissie loopt. Zie verder: Backes & Poortinga 2008, p. 4, 5 en 18.

²⁷⁴ HvJ zaak C-62/00, *Marks & Spencer*, r.o. 27.

²⁷⁵ HvJ zaak C-237/07, *Janecek*, r.o. 38.

²⁷⁶ HvJ zaak C-237/07, *Janecek*, r.o. 39.

²⁷⁷ Hetzelfde geldt indien een lidstaat nalaat een verplichte MER uit te voeren. Ook dan kan een particulier eisen dat dit alsnog gebeurt. Sterker nog, in die zaak oordeelde het HvJ dat het enkele feit dat een aanspraak van een particulier tegenover de lidstaat negatieve gevolgen kan hebben voor derden niet aan deze aanspraak in de weg staat. Zie: HvJ C-201/02, *Wells*, r.o. 56 t/m 58.

er immers toe dat milieubeschermingsbepalingen nooit voor een rechter zouden kunnen worden ingeroepen.²⁷⁸

Aangenomen dat een particulier zich dus rechtstreeks kan beroepen op artikel 4 en 6 NEC, is een volgende vraag welke aanspraken hij hiermee heeft.²⁷⁹ Naar analogie is de uitspraak in de *Janecek* zaak op de onderhavige situatie van toepassing. Dit betekent dat een particulier kan eisen dat een lidstaat een maatregelenpakket aanneemt dat adequaat is om de doelstellingen van de richtlijn te bereiken. Tevens kan de rechter dit pakket marginaal toetsen.²⁸⁰ Los van de *Janecek* zaak, kan naar analogie tevens de uitspraak in de *Inter-environnement Wallonie* zaak worden aangevoerd. Hierin oordeelde het Hof dat ‘tijdens de omzettingstermijn door de Lid-Staten de nodige maatregelen moeten worden vastgesteld ter verzekering dat het voorgeschreven resultaat bij het verstrijken van deze termijn zal worden bereikt.’²⁸¹ Ditzelfde geldt tijdens een overgangperiode -zoals de onderhavige- zo concludeerde het HvJ een paar jaar later.²⁸²

De situatie is evenwel anders als een burger de lidstaat wil dwingen om over te gaan tot het nemen van specifieke maatregelen. Een verplichting om bepaalde afzonderlijke maatregelen ter voldoening aan de emissieplafonds te nemen, kan namelijk niet uit de NEC Richtlijn worden afgeleid. De lidstaten beschikken bovendien over een beoordelingsruimte bij de keuze van de middelen.²⁸³ Ook uit de *Janecek* zaak blijkt dat een burger niet kan vorderen dat de lidstaat een specifieke maatregel neemt. De wijze van het bereiken van de doelstellingen valt immers binnen de beoordelingvrijheid van de staat. Slechts de overschrijding van de grenzen van die vrijheid kan marginaal getoetst worden.²⁸⁴

Zoals Kokott ook uiteenzet, dient van deze situatie weer het geval te worden onderscheiden waarin de lidstaat niet wordt gevraagd een bepaalde handeling te verrichten, maar juist een handeling na te laten. Dit is mijns inziens, en ook volgens Kokott, wel mogelijk. Immers, op grond van artikel 4 lid 3 EU-Verdrag in combinatie met artikel 288 EU-Werkingsverdrag, dient een lidstaat zelfs gedurende de omzettingstermijn zich te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen.²⁸⁵ De afgifte van de vergunningen voor de kolencentrales is nu net zo’n verboden gedraging van de lidstaat. Bovendien moet de nationale rechter, vanaf het moment van de inwerkingtreding van een richtlijn, de nationale bepalingen zoveel mogelijk uitleggen op een manier die de verwezenlijking van de met deze richtlijn nagestreefde doelstellingen niet ernstig in gevaar brengt.²⁸⁶ Ook hierin ligt dus een mogelijkheid besloten om de NEC-plafonds te laten doorwerken in de vergunningverlening in het kader van de Wet milieubeheer.

Een en ander samenvattend geeft Kokott de volgende antwoorden.²⁸⁷ Richtlijnconforme interpretatie brengt inderdaad mee dat de IPPC-verplichtingen in die zin moeten worden uitgelegd dat bij de beslissing op een aanvraag voor een milieuvergunning de nationale emissieplafonds uit de NEC Richtlijn in acht moeten worden genomen. Ook heeft een lidstaat in de periode van 27 november 2002 tot en met 31 december 2010 de plicht zich te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van de doelen van de NEC Richtlijn ernstig in gevaar kunnen brengen. Daarnaast heeft de lidstaat in die periode een positieve plicht tot het opstellen en uitvoeren van programma’s waarmee aan de emissieplafonds kan worden voldaan. Dreigt toch een overschrijding van de plafonds, dan moet een lidstaat zijn programma verder ontwikkelen om de emissies voldoende te reduceren. Bovendien moet een lidstaat een milieuvergunning weigeren, als de betrokken installatie bijdraagt tot de (dreigende) overschrijding van een nationaal emissieplafond en de lidstaat geen toereikende programma’s ter reductie van de emissies heeft opgesteld en uitgevoerd. Dit verbod geldt niet, wanneer in een individueel geval kan worden

²⁷⁸ Jans & Vedder 2008, Hoofdstuk 5, § 2.1, p. 171, en ook § 2.1.1, p. 176.

²⁷⁹ Het is wel van belang om te onthouden dat een rechtstreeks beroep op richtlijnbevestigingen pas mogelijk is na afloop van de omzettingstermijn. In het geval van de NEC Richtlijn is deze termijn echter al op 27 november 2002 verstreken, waardoor dit vereiste geen obstakel vormt.

²⁸⁰ HvJ zaak 237/07, *Janecek*, r.o. 42 en 46.

²⁸¹ HvJ zaak C-129/96, *Inter-environnement Wallonie*, r.o. 44.

²⁸² HvJ zaak C-316/04, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie*, r.o. 42.

²⁸³ Zie ook: HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 133.

²⁸⁴ HvJ zaak 237/07, *Janecek*, r.o. 46 en 47.

²⁸⁵ HvJ zaak C-129/96, *Inter-environnement Wallonie*, r.o. 45.

²⁸⁶ HvJ zaak C-212/04, *Adeneler*, r.o. 123.

²⁸⁷ Zie: HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 152.

aangetoond dat de emissies van de betrokken verontreinigende stoffen niet significant bijdragen aan de milieueffecten van de installatie. Een na 2010 liggend tijdstip van ingebruikstelling van een installatie is enkel van belang, wanneer op dat tijdstip geen overschrijding van de nationale emissieplafonds meer dreigt of plaatsvindt. Tot slot kunnen particulieren zich beroepen op het verbod uit de NEC Richtlijn om in geval van (dreigende) overschrijding van de emissieplafonds een vergunning te verlenen voor bepaalde nieuwe installaties. Dit geldt ook voor de periode van 27 november 2002 tot en met 31 december 2010. Dit verbod geldt niet, wanneer in een individueel geval kan worden aangetoond dat de emissies van de betrokken verontreinigende stoffen niet significant bijdragen aan de milieugevolgen van de installatie.

Sinds Kokott haar conclusie uitbracht, is de termijn voor het halen van de plafonds uit de NEC Richtlijn verstreken. Nu kan dus worden bepaald of de gestelde doelen gehaald zijn. Op dit moment is dit echter nog niet duidelijk en vermoedelijk zijn de definitieve emissiecijfers over 2010 pas in 2012 beschikbaar.²⁸⁸ Momenteel ziet het ernaar uit dat sprake is van een kleine overschrijding van het plafond in 2010.²⁸⁹ De vraag is in hoeverre deze prognose van invloed is op de uitspraak die het Hof van Justitie uiteindelijk zal doen. In beginsel zou in die uitspraak de huidige situatie niet relevant moeten zijn. Hooguit zou het HvJ kunnen oordelen dat er enige soepelheid betracht mag worden, aangezien er slechts sprake is van een kleine overschrijding. Wel zou het HvJ, door het vellen van een dergelijk oordeel, buiten de aan haar voorgelegde vragen treden. Uiteindelijk is het hoe dan ook aan de nationale rechter om de uitspraak van het HvJ toe te passen op de feiten van het geval.

Verder is het nog afwachten of het HvJ de conclusie van Kokott volledig zal volgen. Als de conclusies van Kokott integraal worden overgenomen, heeft de uitspraak enorme consequenties voor de vergunningverlening van IPPC-installaties in Europa. Immers, elk land waar overschrijding van de NEC-plafonds dreigt, mag dan in het geheel geen vergunningen voor dergelijk installaties meer afgeven. Bovendien zullen de huidige vergunningen van de kolencentrales in aanbouw vernietigd moeten worden, omdat de afgifte daarvan een schending van Europees recht vormt. Ook vergroot de uitspraak de rol van particulieren in de handhaving van het Europees milieurecht. Op deze manier wordt immers ‘van onderaf’ de noodzakelijke integratie bewerkstelligd die van bovenaf is opgelegd, wat in mijn ogen een positieve ontwikkeling is.²⁹⁰

4.3 De rol van economische argumenten

Het laatste onderwerp dat onderzocht wordt, is de invloed die economische argumenten hebben op het niveau van de milieubescherming dat geboden wordt. Overwegingen over de kosten spelen namelijk een belangrijke rol binnen zowel de diverse wetsteksten, als binnen de besluitvorming daarover, als ook uiteindelijk in de vaststelling van de concrete vergunningsvoorschriften. Hierbij is het over het algemeen zo, dat, naarmate het bestuursniveau hoger is, ‘kosten’ meer als abstract begrip worden gehanteerd. Dit wil zeggen dat op het niveau van het primaire Unierecht alleen is bepaald dat er een balans gevonden moet worden tussen economische ontwikkeling en milieubescherming en dat op de lagere wetgevingsniveaus stapsgewijs meer invulling wordt gegeven aan precieze inhoud van deze verplichting. Al deze verschillende abstractieniveaus komen hieronder aan bod.

4.3.1 Primair en secundair Unierecht

Om te beginnen, bepaalt artikel 3 lid 3 van het Unie Verdrag dat de Unie zich inzet ‘voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei [...] en een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu.’ Daarnaast bepaalt artikel 191 lid 3 Werkingsverdrag dat, bij het bepalen van haar milieubeleid, de Unie rekening houdt met, ondermeer, de voordelen en lasten die kunnen voortvloeien uit optreden, dan wel niet-optreden, alsmede met de economische en sociale ontwikkeling van de Unie als geheel en de evenwichtige ontwikkeling van haar regio’s. In deze algemene doelstellingen uit het primaire Unierecht zit dus al de noodzaak tot een afweging over de kosten van maatregelen besloten. De verdragen schrijven echter geen specifiek niveau

²⁸⁸ Zo stelt Infomil.

²⁸⁹ Zie: PBL 2010, § 2.3.2, p. 72 en Daniëls & Kruitwagen 2010, § 6.1.1, p. 96 en §6.1.2, p. 102.

²⁹⁰ Hierop wordt nader ingegaan in Hoofdstuk 5, als de invloed van particulieren op de normstelling bekeken wordt.

voor. Het niveau dat behaald dient te worden, wordt vervolgens uitgewerkt in het secundaire Unierecht, dat wil zeggen in de richtlijnen.²⁹¹

In de richtlijnen speelt het begrip ‘kosteneffectiviteit van de te nemen maatregelen’ een grote rol. In de IPPC Richtlijn kunnen kosten-batenanalyses op de volgende punten een rol spelen. Ten eerste dient het bevoegd gezag de vergunningsvoorwaarden te toetsen, en eventueel bij te stellen, als door een belangrijke verandering in de BBT significante reductie van emissies zonder buitensporige kosten mogelijk is.²⁹² Daarnaast spelen economische argumenten een grote rol binnen het BBT-begrip. Niet alleen dient in het bepalen van de BBT rekening te worden gehouden met ondermeer de eventuele kosten en baten van een actie,²⁹³ ook de definitie van het begrip BBT zelf houdt rekening met de kosten en baten. Een techniek wordt namelijk alleen als ‘beschikbaar’ beschouwd als zij op zodanige schaal ontwikkeld is dat de betrokken technieken, kosten en baten in aanmerking genomen, economisch en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast.²⁹⁴ Op de rol van economische argumenten bij de BBT, en daarmee binnen de BREFs, wordt verderop uitgebreider ingegaan.

Binnen de LCP Richtlijn dient voor nieuwe installaties de economische haalbaarheid van warmtekrachtkoppeling te worden onderzocht,²⁹⁵ maar kosteneffectiviteit en kosten en baten spelen binnen die richtlijn hoofdzakelijk een rol in het evaluatieverslag van de Commissie dat in 2004 moest worden uitgevoerd.²⁹⁶

Ook binnen de NEC Richtlijn is de rol van economische argumenten vooral terug te vinden in de diverse evaluatieverplichtingen. Zo bepaalt artikel 9 dat het Commissie-verslag over de voortgang bij de tenuitvoerlegging van de plafonds ondermeer ‘een economische evaluatie, met inbegrip van de kosteneffectiviteit, de baten, een evaluatie van de marginale kosten en baten en de sociaal-economische consequenties van de toepassing van de nationale emissieplafonds’ omvat.²⁹⁷ Ook bij de herziening van de indicatieve plafonds dient te worden gekeken naar de economische implicaties daarvan.²⁹⁸ In de door de lidstaten te nemen maatregelen lijkt op het eerste gezicht geen rol te zijn weggelegd voor economische argumenten, zo blijkt uit de bewoordingen van de artikelen van de richtlijn. Uit de considerans van de richtlijn blijkt echter dat wel degelijk kosten en baten worden meegenomen in het halen van de tussentijdse doelen en de maatregelen daartoe.²⁹⁹ Deze maatregelen moeten kosteneffectief zijn voor gemeenschap als geheel en er moet worden voorkomen dat de kosten excessief zijn voor een bepaalde lidstaat.³⁰⁰ Blijkens de considerans is een reeks nationale emissieplafonds een kosteneffectieve manier om aan de tussentijdse doelen te voldoen.³⁰¹

De Luchtkwaliteitsrichtlijn, ten slotte, biedt ruimte voor economische argumenten, daar waar streefwaarden worden opgelegd. Zo dienen de maatregelen om de nationale streefwaarde voor de

²⁹¹ Daarna volgt nog een nadere invulling op het niveau van de lidstaten en tenslotte speelt ook het lokale niveau, waarop de vergunningsvoorwaarden worden ingevuld, nog een rol.

²⁹² Artikel 13 lid 2 sub b IPPC. Overigens wordt ook in artikel 16 lid 4 (toegang tot de rechter) en artikel 9 lid 5 (over varkenshouderijen) IPPC over de rol van kosten gesproken, maar deze artikelen zijn niet relevant voor het bepalen van de emissie-eisen, zoals onderzocht in het kader van deze scriptie.

²⁹³ Bijlage IV IPPC.

²⁹⁴ Artikel 2 lid 12 sub b IPPC.

²⁹⁵ Artikel 6 LCP.

²⁹⁶ Zie artikel 4 lid 7, sub c en sub d, LCP. Het verslag is in 2005 uitgevoerd door Entec UK in opdracht van de Commissie. Zie: Entec UK 2005. De kosteneffectiviteit wordt besproken in § 4.6, p. 99; §5.1.3, p. 114; en §7.5.8, p. 188.

²⁹⁷ Artikel 9 lid 1 NEC. Ook staat dit in overweging 14 NEC.

²⁹⁸ Hierover gaat artikel 10 NEC. Blijkens artikel 10 lid 2 moet worden gekeken naar kosteneffectieve maatregelen; artikel 10 lid 3 bepaalt dat het herzieningsonderzoek ook kosten en baten in ogenschouw neemt; en artikel 10 lid 4 stelt dat in ook in een onderzoek naar de noodzaak om communautaire maatregelen te nemen, kosten en baten daarvan een rol spelen. Overigens is de NEC Richtlijn tot op heden nog niet herzien.

²⁹⁹ Aan de considerans kunnen echter geen rechten en plichten worden ontleend.

³⁰⁰ Overweging 8 NEC.

³⁰¹ Overweging 11 NEC.

blootstelling aan PM_{2,5} te bereiken geen buitensporige kosten met zich te brengen.³⁰² Dit geldt ook voor alle nodige maatregelen om de streefwaarde voor PM_{2,5} te bereiken.³⁰³

Uit het bovenstaande blijkt dat zowel de kosteneffectiviteit van de wetgeving zelf belangrijk is, alsook de kosteneffectiviteit van de te nemen uitvoeringsmaatregelen. Nergens in de primaire verdragen of in de richtlijnen wordt echter een duidelijke definitie van dit begrip gegeven, noch wordt het begrip getalsmatig geconcretiseerd.³⁰⁴

4.3.2 Kosteneffectiviteit

4.3.2.1 Europees niveau

Om toch op Europees niveau enige houvast te bieden is, in het kader van de informatie-uitwisseling op grond van artikel 17 lid 2 IPPC, een BREF uitgevaardigd waarin richtsnoeren worden gegeven voor het bepalen van de kosteneffectiviteit van maatregelen. Het leidende document op Europees niveau is in dit opzicht dan ook het Referentiedocument inzake economische aspecten en cross-media-effecten.³⁰⁵ Dit document is, net als de BREF LCP, bedoeld als hulpmiddel om de BBT vast te stellen in het kader van de IPPC Richtlijn.

De BREF bestaat grofweg uit drie delen. Eerst worden richtsnoeren gegeven voor het bepalen van de te verwachten emissies van een installatie, waarbij rekening wordt gehouden met het gevaar van 'verplaatsing' van verontreiniging.³⁰⁶ Om te bepalen welke technieken de 'beste' zijn moeten immers eerst de milieueffecten berekend worden, waarbij moet worden voorkomen dat bescherming in het ene milieucompartiment vervuiling veroorzaakt in het andere. Alleen op die manier kan namelijk een hoog niveau van bescherming van het milieu als geheel geboden worden.³⁰⁷ Vervolgens geeft de BREF richtsnoeren voor het bepalen van de kosten die verbonden zijn aan de verschillende technische opties en aan de te nemen milieumaatregelen.³⁰⁸ Ten derde worden richtsnoeren aangereikt om een evaluatie van deze factoren mogelijk te maken, teneinde te kunnen bepalen welk alternatief kan worden aangemerkt als BBT.³⁰⁹ Hiertoe beschrijft de BREF op welke manier de kosteneffectiviteit tot uitdrukking kan worden gebracht en hoe de aan een techniek verbonden milieuvoordelen kunnen worden ingeschat. Bovendien wordt tevens rekening gehouden met de beschikbaarheid van een bepaalde techniek.³¹⁰

Over het begrip kosteneffectiviteit merkt de BREF het volgende op. De meest expliciete manier om de kosten en baten van een maatregel met elkaar te vergelijken is uiteraard een getalsmatige kosten-batenanalyse. Een analyse van de kosteneffectiviteit is een versimpelde versie daarvan, aangezien de milieuvoordelen wel gekwantificeerd worden, maar niet in termen van geld worden geconcretiseerd. De kosteneffectiviteit wordt namelijk berekend door de jaarlijkse kosten van milieumaatregelen te delen door de jaarlijkse reductie van de emissies en wordt dan ook uitgedrukt in euro's per kilogram reductie. Volgens de BREF is, in de context van het bepalen van de BBT, het gebruik van het concept 'kosteneffectiviteit' niet altijd eenvoudig. Desalniettemin kan een rangorde van de maatregelen, op basis van een aflopende kosteneffectiviteit, wel bruikbaar zijn in de beoordeling welke alternatieven redelijk zijn en welke niet.³¹¹

³⁰² Artikel 15 lid 1 Luchtkwaliteitsrichtlijn. Ter herinnering, deze waarde is een reductiepercentage, zoals opgenomen in Bijlage XIV, deel B.

³⁰³ Artikel 16 lid 1 Luchtkwaliteitsrichtlijn. Deze waarde bedraagt 25 µg/m³ te bereiken op 1 januari 2010, zie Bijlage XIV, deel D. Voor ozon staan overigens vergelijkbare eisen, inclusief een rol voor de kosten van de maatregelen, in artikel 17 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

³⁰⁴ In de Nederlandse regelgeving is dit wel gebeurd. De NeR kent een aparte paragraaf over wat onder kosteneffectiviteit wordt verstaan. Hierop wordt verderop in dit deel van het hoofdstuk nog ingegaan.

³⁰⁵ Oftewel 'Reference Document on Economics and Cross-Media Effects' (BREF ECME) van juli 2006.

³⁰⁶ BREF ECME 2006, Hoofdstuk 2.

³⁰⁷ Zie: artikel 2 lid 12 sub c IPPC.

³⁰⁸ BREF ECME 2006, Hoofdstuk 3.

³⁰⁹ BREF ECME 2006, Hoofdstuk 4.

³¹⁰ BREF ECME 2006, Hoofdstuk 5. Een schematisch stappenplan voor het bepalen van de BBT is te vinden in: BREF ECME 2006, Hoofdstuk 1, p. 4 t/m 6. Een overzicht van hoe de richtsnoeren uiteindelijk samenkomen is te vinden in: BREF ECME 2006, Hoofdstuk 4, figuur 4.1, p. 51. Voor de algemene opzet van de BREF, zie ook: 'Samenvatting BREF ECME 2005'.

³¹¹ BREF ECME 2006, § 4.1, p. 52.

Uiteindelijk draait het er immers om te bepalen tegen welke prijs de reductie van de emissies redelijk is en wanneer niet. Hiertoe worden in de lidstaten vaak ‘referentie prijzen’ gehanteerd als hulpmiddel bij de besluitvorming.³¹² Het hierbij gehanteerde begrippenkader, alsook de methode voor de berekening van de exacte waarden, verschillen per lidstaat.³¹³ Deze nationaalrechtelijke verschillen kunnen enerzijds leiden tot een minder uniforme toepassing van het Europese recht, maar doen anderzijds juist recht aan het vereiste dat rekening moet worden gehouden met de lokale omstandigheden en de geografische ligging van een installatie. De BREF geeft geen nadere toelichting hoe deze twee zaken met elkaar in balans moeten worden gebracht. De BREF concludeert slechts dat dergelijke waarden een nuttig hulpmiddel zijn om te bepalen welke technieken ‘hun geld waard zijn’ en welke niet.³¹⁴

Een tweede manier die de BREF noemt om de kosteneffectiviteit te bepalen, is door de kosten van een maatregel af te wegen tegen de sociale kosten van de schade aan het milieu, die wordt voorkomen door implementatie van die maatregel. Om deze vergelijking te kunnen maken moet er wel een mechanisme zijn om een economische waarde toe te kennen aan de vervuiling die voorkomen wordt.³¹⁵ Hiertoe is in het kader van het programma ‘Schone lucht voor Europa’ (Clean Air for Europe, oftewel CAFE) een uitgebreide methodiek ontwikkeld.³¹⁶ Met behulp hiervan is voor een aantal vervuilende stoffen op Europees niveau de externe kosten van de luchtvervuiling bepaald, waarbij zowel de marginale kosten per land, als het EU gemiddelde, zijn berekend volgens drie verschillende scenario’s.³¹⁷ De berekende kosten worden uitgedrukt in euro per ton emissie. In de cijfers valt op dat de berekende schade sterk wisselt per lidstaat. In het algemeen worden de hoogste schades ondervonden in centraal Europa en de laagste rond de grenzen van Europa.³¹⁸ Ook valt op dat Nederland ruim boven het Europees gemiddelde zit. De externe kosten die geassocieerd worden met NO_x-emissies liggen in ons land anderhalf keer hoger dan het EU gemiddelde, en voor de emissies van PM_{2,5} zijn de kosten zelfs bijna 2½ maal zo hoog als gemiddeld in Europa.³¹⁹

Uiteindelijk wordt in de BREF geconcludeerd dat het aanbrengen van een rangorde, op grond van de kosteneffectiviteit van de maatregelen, hoewel complex, een waardevolle bijdrage levert in de vaststelling van de beste balans tussen de kosten van een techniek en de milieuvoordelen die implementatie daarvan oplevert.³²⁰

4.3.2.2 Nationaal niveau

Zoals gezegd wordt in Nederland voor het bepalen van de kosteneffectiviteit gebruik gemaakt van wat de BREF ‘referentie prijzen’ noemt. Hierover is in de NeR een specifieke paragraaf opgenomen.³²¹ Die paragraaf is te beschouwen als een uitwerking van de algemene aanpak in de BREF. De BREF geeft immers geen concrete normen of referenties om de kosteneffectiviteit aan te toetsen. De methode in de NeR geeft deze informatie wel.³²²

Uit de NeR blijkt dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen de discussie over de absolute hoogte van de kosten en de vraag of de kosten gangbaar zijn. Om dit laatste te bepalen heeft het ministerie van VROM de ‘methodiek kosteneffectiviteit’ gepubliceerd, waarmee een eenduidige berekening van de kosteneffectiviteit van milieumaatregelen mogelijk is. Uitgangspunt is hierbij het standaardiseren van de berekeningsmethoden voor de kosten op bedrijfsniveau. Simpel gezegd, wordt de kosteneffectiviteit, net als in de BREF, berekend door de jaarlijkse kosten van de maatregelen te delen

³¹² Ook in Nederland maakt men gebruik van deze methode.

³¹³ In Nederland spreekt men van ‘indicatieve referentiewaarden’, zoals hieronder nog aan bod zal komen. Ook in België wordt van deze waarden gebruik gemaakt en de methode zelf wordt in de BREF toegelicht op p. 56 en 57.

³¹⁴ Zie hierover: BREF ECME 2006, § 4.3.1, p. 53 e.v.

³¹⁵ BREF ECME 2006, § 4.3.2, p. 60 e.v.

³¹⁶ Deze is te vinden via: ‘CAFE CBA 2008’ en ‘ExternE 2005’.

³¹⁷ De analyse is uitgevoerd door AEA Technology Environment en het achterliggende rapport is te vinden onder: AEA Technology Environment 2005. Een overzicht van deze kosten is opgenomen in Bijlage 12 van de BREF, p. 116 e.v.

³¹⁸ AEA Technology Environment 2005, p. 13.

³¹⁹ Zie: Bijlage 12 van de BREF, Tabel 2 en 3, p. 117 en 118, in vergelijking met Tabel 6, p. 121. Deze berekeningen dateren van maart 2005 en hierin zijn, wegens gebrek aan data, niet de externe kosten voor ecosystemen meeberekend, maar alleen de externe kosten voor de menselijke gezondheid. Zie: BREF ECME 2006, § 4.3.2, p. 60.

³²⁰ BREF ECME 2006, § 4.3.3, p. 62.

³²¹ Dit is NeR § 2.11, p. 32 t/m 36, december 2006.

³²² NeR § 2.1.5, p. 5, februari 2009.

door de jaarlijkse emissiereductie en dit wordt uitgedrukt in euro's per kilogram vermeden emissie.³²³ Met behulp van deze methodiek is aan de hand van een steekproef van in Nederland genomen milieumaatregelen een range van gangbare kosteneffectiviteiten bepaald. Van de hoogste waarden hiervan zijn vervolgens zogenaamde 'indicatieve referentiewaarden' afgeleid.³²⁴ Deze referentiewaarden worden vergeleken met de berekende feitelijke kosteneffectiviteit en op die manier gebruikt om de redelijkheid van de kosten van de te nemen milieumaatregelen in te schatten. De referentiewaarde voor stof is bepaald op 2,3 euro per kilo vermeden emissie, en voor NO_x is dit 4,6 euro per kilogram.³²⁵ Maatregelen die een gunstigere kosteneffectiviteit hebben dan de referentiewaarde, worden in beginsel aangemerkt als gangbaar en derhalve redelijk, terwijl dit voor maatregelen met een minder gunstige kosteneffectiviteit in beginsel juist niet het geval is. Deze toets is echter niet absoluut en er moet altijd oog blijven voor de omstandigheden van het geval.³²⁶ Zo mag bijvoorbeeld, in het bepalen van de redelijkheid van een maatregel, onder omstandigheden ook gekeken worden naar de (on)verdedigbaarheid van de marginale kosteneffectiviteit. Dit is de toename van de kosten gedeeld door de toename van het milieueffect van de maatregelen. De wet van de afnemende meeropbrengst kan er namelijk toe leiden dat verdergaande maatregelen niet in redelijkheid van een bedrijf geveerd kunnen worden.³²⁷ De marginale kosteneffectiviteit is vastgesteld op anderhalf keer de referentiewaarde, wat voor NO_x neerkomt op 6,9 euro per kilo vermeden emissie en voor fijn stof 3,5 euro. Voor nieuw te bouwen installaties geldt echter dat in beginsel alleen de totale kosteneffectiviteit getoetst wordt aan de indicatieve referentiewaarden.³²⁸

In dit alles dient te worden beseft dat de methodiek wordt gehanteerd voor het bepalen van de gangbaarheid van nageschakelde technieken. In beginsel is de methodiek ook toepasbaar op procesgeïntegreerde maatregelen, maar op dit punt is zij nog onvoldoende getest. Ook moet worden onthouden dat, hoewel deze instrumenten nuttige hulpmiddelen zijn bij de vergunningverlening, zij slechts één factor in de besluitvorming vormen.³²⁹

Daarnaast geldt dat voor installaties die onder de IPPC Richtlijn vallen, de maatregelen worden gebaseerd op de informatie in de BREFs. Bij het opstellen van die BREFs is ook de kosteneffectiviteit van de maatregelen beoordeeld. Er mag daarom vanuit worden gegaan dat de maatregelen die in de BREFs als BBT worden aangemerkt ook kosteneffectief zijn voor deze installaties. Een nieuwe, aparte afweging van de kosteneffectiviteit van deze maatregelen is daarom niet meer nodig.³³⁰

Kosteneffectiviteit is niet alleen opgenomen in de NeR, maar speelt ook een rol binnen de diverse andere maatregelen en programma's die ons land heeft opgesteld ter implementatie van de Europese milieurichtlijnen. Zo is binnen het NSL bij de keuze van de maatregelen gekeken naar de effectiviteit, de kosteneffectiviteit, de uitvoerbaarheid en naar het maatschappelijk en politiek draagvlak voor de maatregelen.³³¹ Daarnaast is bij de maatregelen voor het terugdringen van fijn stof door de industrie de volgorde van het invoeren van maatregelen bepaald aan de hand van onder meer de effecten op de gezondheid, de kosteneffectiviteit en de interactie met andere milieuthema's.³³²

Ook binnen de NO_x-emissiehandel, ingevoerd om aan de NEC-verplichtingen te kunnen voldoen, speelt het begrip kosteneffectiviteit een centrale rol. Volgens zowel het Ministerie van VROM als diverse auteurs, biedt het stelsel namelijk kosteneffectiviteit, door gebruikmaking van het principe van vraag en aanbod.³³³ Elk bedrijf kan immers voor zichzelf bepalen of het goedkoper is om NO_x-uitstootbesparende maatregelen te treffen, dan wel emissierechten bij te kopen. Bedrijven die investeren in zulke maatregelen verdienen het geld daarvan terug met de verkoop van de rechten die ze overhouden. Op deze manier vindt

³²³ Zie voor de volledige beschrijving van de methodiek Bijlage 4.13 NeR.

³²⁴ Wel zijn hierbij uitzonderlijke gevallen buiten beschouwing gelaten, waardoor de referentiewaarden niet de allerhoogste kosten meerekenen. Zie NeR § 2.11.3, p. 35, december 2006.

³²⁵ Een nadere toelichting is te vinden in: NeR § 2.11.3, p. 35, december 2006.

³²⁶ NeR § 2.11.3, p. 33, december 2006.

³²⁷ NeR § 2.11.3, p. 34, december 2006.

³²⁸ NeR Bijlage 4.13, p. 5/6, mei 2001.

³²⁹ Een schematisch overzicht van de plaats van kosteneffectiviteit in de besluitvorming is te vinden in: NeR § 2.11.4, p. 35, december 2006. Een aantal factoren die daarnaast van belang zijn in de besluitvorming, wordt genoemd in: NeR § 2.11.4, p. 36, december 2006.

³³⁰ NeR § 2.1.5, p. 5, februari 2009.

³³¹ NSL § 7.1, p. 95.

³³² NSL § 7.3.3.1, p. 101.

³³³ Zie ondermeer: 'VROM, Dossier NO_x-emissiehandel' en Van Tol en Oldenziel 2006, p. 206.

de NO_x-emissiereductie daar plaats waar dit het goedkoopste is. Woerdman en Nentjes betogen echter dat dit in de praktijk tegenvalt. Zij stellen dat, hoewel bedrijven kosten besparen door de verkoop van hun restemissies, credit handel toch minder efficiënt en effectief is dan permit handel.³³⁴ Immers, doordat het emissierecht gekoppeld is aan de brandstofinzet, en derhalve geen vaststaand plafond kent, hoeven nieuwkomers op de markt zich niet in te kopen. Ook bestaande installaties hoeven bij uitbreiding van hun productie geen rechten bij te kopen.³³⁵ De totale emissies kunnen hierdoor toenemen.³³⁶ De sociale (externe) kosten van deze emissies worden niet volledig meegewogen in de prijs, en ook de schaarste aan emissieruimte wordt niet volledig meegenomen. Dit resulteert in een te lage prijs voor de emissierechten, en daarmee het eindproduct, waardoor een efficiënte herstructurering van de vervuilende productie onvoldoende op gang komt.³³⁷ Ook de effectiviteit van het systeem wordt door deze auteurs betwijfeld, doordat bij verhoogde productie het aantal emissierechten proportioneel meestijgt. De genoemde nadelen van de opzet van het systeem zijn alleen op te heffen door de emissiestandaard, de prestatienorm dus, constant aan te scherpen.

4.3.3 Totstandkoming van BREFs

Het bovenstaande maakt duidelijk dat economische argumenten, met name door de invulling van het begrip kosteneffectiviteit, een vrij grote rol spelen in het niveau van milieubescherming dat de Europese richtlijnen bieden. Bovendien blijkt in de praktijk dat aan economische argumenten meer gewicht toe komt dan men puur op grond van de wetstekst zou verwachten. Dit geldt in het bijzonder in het kader van de BREFs. De algemene wijze van de totstandkoming daarvan is al behandeld in Hoofdstuk 2.2 van deze scriptie. Op dit punt is het noodzakelijk om stil te staan bij de discussie rondom die totstandkoming. Een blik op deze totstandkoming geeft inzicht in hoe op Europees niveau de BBT vastgesteld worden en welke rol hierin is weggelegd voor het begrip 'kosten'. Bovendien, door het grote gewicht dat in de praktijk van de vergunningsverlening aan de BREFs wordt toegekend, hebben deze referentiedocumenten een grote invloed op milieubeschermingsniveau dat uiteindelijk bereikt wordt.

Binnen het Europees milieurecht is sinds het Molitor Rapport de trend waarneembaar om niet alleen 'traditionele' actoren in het wetgevingsproces te betrekken, maar om steeds meer private spelers, zoals de industrie, in dit proces te betrekken.³³⁸ Daarnaast spelen private partijen ook een rol in de verschillende Europese comités. Hierbij gaat het om wetenschappers en adviseurs, of bijvoorbeeld vertegenwoordigers van bepaalde belangengroepen of lidstaten.³³⁹ Bettina Lange betoogt dat het in belangrijke mate dergelijke private actoren zijn, die de inhoud van de BREFs bepalen. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de IPPC Richtlijn geen specifieke procedure kent voor het bepalen van de BBT, waardoor het debat en de onderhandelingen die plaatsvinden tijdens de totstandkoming van de BREFs tot op grote hoogte de uiteindelijke uitkomst bepalen.³⁴⁰

Bovendien, in de vaststelling van de BBT, is de productie van kennis cruciaal en kennis is, simpel gezegd, macht. Met andere woorden, om invloed uit te kunnen oefenen is expertise nodig en deze kennis, op haar beurt, beïnvloedt de machtsverhoudingen. Daarnaast is het zo, zegt Lange, dat het antwoord op de vraag wat een feit is en wat een mening, sterk bepaald wordt door de heersende machtsverhoudingen.³⁴¹ Hierdoor is het hebben van een sterke machtspositie vaak een voorwaarde om 'de waarheid' te spreken.³⁴² Dit gegeven nodigt uit om informatievoorziening te gebruiken als machtsmiddel. Hierbij gaat het zowel om technische informatie, als informatie over de kosten. In de praktijk blijkt dat soms informatie wordt achtergehouden, of juist te gedetailleerd wordt gegeven, of dat specifiek gerichte informatie wordt

³³⁴ Woerdman 2005, p. 367-368, en Woerdman & Nentjes 2003, p. 350/351.

³³⁵ Omgekeerd gaan de emissierechten juist verloren bij bedrijfskrimp of bedrijfssluiting.

³³⁶ Ook kan het aantal emissierechten juist afnemen. Dit is uiteraard niet mogelijk als gewerkt wordt met een absoluut plafond, zoals bij permit handel.

³³⁷ Dit is anders als een absoluut emissieplafond wordt gehanteerd. Als dan de productie stijgt, blijft het aantal emissierechten gelijk. Als gevolg hiervan zal de vraag naar deze rechten stijgen en daarmee ook de prijs ervan. Dit geeft een prikkel aan bedrijven om meer innovatieve maatregelen te nemen. Zie: Woerdman 2005, p. 370.

³³⁸ COM (95) 288 definitief. Zie bijvoorbeeld: punt 1, voorstel 8, p. 5, en punt 5, voorstellen 1, 2 en 5, p. 15, van dit rapport.

³³⁹ Lange 2008, Hoofdstuk 3, p. 59.

³⁴⁰ Lange 2008, Hoofdstuk 5, p. 118.

³⁴¹ Lange baseert zich hierbij op literatuur van Michel Foucault.

³⁴² Lange 2008, Hoofdstuk 4, p. 100/101.

geproduceerd.³⁴³ Vaak is het lastig om te bepalen welke informatie van goede kwaliteit is. De beoordeling van die kwaliteit is uiteindelijk de taak van het Europese IPPC Bureau en komt feitelijk neer op het scheiden van de politieke en de technische aspecten.³⁴⁴

Verscheidene deelnemers in de totstandkoming van BREFs hebben dan ook hun zorgen geuit over de invloed van politieke overwegingen in de vaststelling van de BBT. Deze vaststelling geschiedt in de praktijk immers niet alleen op grond van technische kennis en wetenschappelijke of milieugerelateerde inzichten, maar hierin spelen onderhandelingen en op belangen gebaseerde compromissen een grote rol.³⁴⁵ Bovendien is in die onderhandelingen een breed scala aan minder zichtbare deelnemers betrokken.³⁴⁶

Dit alles heeft consequenties voor de rol die economische argumenten spelen in de totstandkoming van de BREFs. Volgens de deelnemers in het proces zijn overwegingen over de kosten cruciaal in de vaststelling van de BBT. Dergelijke economische overwegingen zijn echter niet altijd zichtbaar in het besluitvormingsproces. Dit heeft verschillende oorzaken. Ten eerste kan het zijn dat zulke argumenten worden aangevoerd tijdens het lobbyen dat achter gesloten deuren plaatsvindt. Op die manier worden economische argumenten stilzwijgend geaccepteerd.³⁴⁷ Ook kan het zijn dat de rol van kosten slechts indirect wordt aangevoerd. Zo kunnen de kosten van een techniek impliciet gepresenteerd worden in een technisch debat of discussie over tijdslimieten.³⁴⁸

Daarnaast is er uiteraard nog het formele moment in de besluitvorming waarop economische afwegingen moeten worden gemaakt. Het begrip BBT draagt immers al een economische afweging in zich, in de definitie van het begrip 'beschikbare'.³⁴⁹ De economische afweging die hier moet worden gemaakt, is tweeledig. Ten eerste vindt een beoordeling plaats van de geschatte netto kosten van de implementatie van een techniek in relatie tot de milieuvoordelen ervan. De tweede draait economische beoordeling om de vraag of de techniek in de desbetreffende sector onder economisch haalbare omstandigheden kan worden ingevoerd. De Europese Commissie merkt op, dat deze haalbaarheidstest alleen op Europees sectoraal niveau legitiem kan worden toegepast, en niet op het niveau van de individuele installaties.³⁵⁰

In de praktijk geschiedt echter de eerste beoordeling, die van de kosteneffectiviteit van een maatregel, uiteindelijk niet op Europees niveau, maar op het niveau van de lidstaat. Dit is uiteraard een hoger niveau dan als de beoordeling zou plaats vinden per individuele installatie, maar het is een lager bestuursniveau dan het Europese. De Commissie maakt niet expliciet duidelijk of zij dit wél acceptabel acht. Anderzijds is de afweging op lidstaatsniveau logisch verklaarbaar vanuit het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel.³⁵¹ De Unie mag immers alleen optreden voor zover het verwezenlijken van haar doelstellingen niet voldoende door de lidstaten zelf kan worden bereikt en bovendien mag dit optreden niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen te verwezenlijken. De noodzaak tot het creëren van een *level playing field* rechtvaardigt hier het optreden van de Unie. Op Europees niveau is besloten dat een kosten-batenanalyse noodzakelijk is en ook worden richtsnoeren gegeven voor de methodologie om de kosteneffectiviteit te bepalen. Daarna is er een (politiek) keuzemoment om voor de kosteneffectiviteit of een vaste norm op te leggen, of een bandbreedte te hanteren, of de precieze invulling aan de lidstaten over te laten. In dit geval is gekozen voor het laatste.

Om terug te komen op de definitie van het begrip BBT, het vereiste om, bij het bepalen van de BBT, rekening te houden met de kosten en baten van een actie wordt herhaald in Bijlage IV van de IPPC Richtlijn. Volgens Lange omvatten de bedoelde kosten in de praktijk niet alleen de kosten die exploitanten en de industriële sector maken in het installeren van een bepaalde techniek, maar wordt binnen de BBT-onderhandelingen een ruimer begrip gehanteerd.³⁵² Daarnaast hebben ook de kosten die

³⁴³ Lange 2008, Hoofdstuk 5, p. 112-115.

³⁴⁴ Lange 2008, Hoofdstuk 5, p. 129.

³⁴⁵ Lange 2008, Hoofdstuk 5, p. 105.

³⁴⁶ Lange 2008, Hoofdstuk 5, p. 126.

³⁴⁷ Lange 2008, Hoofdstuk 7, p. 206/207.

³⁴⁸ Zie uitgebreider: Lange 2008, Hoofdstuk 7, p. 209 t/m 212.

³⁴⁹ Zie artikel 2 lid 12 sub b IPPC.

³⁵⁰ COM (2003) 354 definitief, § 5.2, p. 16.

³⁵¹ Opgenomen in artikel 5 VEU.

³⁵² Lange 2008, Hoofdstuk 7, p. 195/196.

de vergunningverlener maakt, invloed op de vaststelling van de BBT. Ook hier dient men het begrip 'kosten' ruim op te vatten. De kosten die in overweging worden genomen, omvatten namelijk niet alleen de daadwerkelijk gemaakte kosten, zoals de personeelskosten, maar ook *opportunity costs*. De tijd die men kwijt is aan de afgifte van de vergunningen, gaat immers ten koste van de tijd voor andere taken.³⁵³

Al met al kan men door deze invulling van het begrip 'kosten' beter spreken van de 'Best Beschikbare Technieken zonder buitensporige kosten' (beter bekend onder de Engelse afkorting BATNEEC), dan van BBT (BAT in het Engels), zo betoogt ook Scott.³⁵⁴ De scheidslijn tussen 'te dure' en 'acceptabele' technieken is dun, zeker als men in het achterhoofd houdt dat machtsverhoudingen een grote rol spelen in de informatievoorziening over diezelfde kosten. Bovendien kan toepassing van de BBT, hoewel deze geacht worden 'economisch haalbaar' te zijn, forse investeringen en kosten voor de betrokken bedrijven impliceren. Deze hoge kosten worden door verscheidene vergunningverleners genoemd als een van de knelpunten bij de IPPC-implementatie. Blijkbaar bestaat er dus de neiging om bij het bepalen van de BBT op lokaal niveau mede rekening te houden met de financiële consequenties voor het individuele bedrijf, hoewel het de vraag is in hoeverre de IPPC Richtlijn hiervoor ruimte biedt.³⁵⁵ De Commissie heeft immers gezegd dat deze afweging alleen op Europees niveau mag gebeuren. Wel is het mogelijk om in individuele gevallen bij de bepaling van BBT rekening te houden met de ouderdom, levensduur en afschrijving van kapitaalgoederen.³⁵⁶ Voor nieuwe installaties kunnen dus andere technieken BBT zijn dan voor bestaande installaties. Ook kan BBT variëren met de bedrijfsgrootte.³⁵⁷

Een ander punt in de discussie rondom de BREFs is het gebrek aan democratische controle op het totstandkomingsproces.³⁵⁸ Doordat het buitenwettelijke documenten zijn, bestaat er geen duidelijke wettelijke regeling voor hun totstandkoming en ook heeft noch het Europese, noch het nationale parlement een stem in de inhoud van deze documenten. Dit probleem is nijpender naarmate meer gewicht wordt toegekend aan dergelijke documenten. In de praktijk blijkt dat, hoewel het formeel slechts om referentiedocumenten gaat, aan de BREFs een groot gewicht wordt toegekend. Ook het STEM komt tot de conclusie dat, hoewel de BREFs bedoeld zijn als hulpmiddel, hun status in de praktijk een veel zwaardere is geworden. Zowel bedrijven als vergunningverleners kennen aan de BREFs veel gezag toe, waarbij soms de neiging bestaat om ervan uit te gaan dat aan de vereisten van de IPPC Richtlijn is voldaan als de emissie-eisen overeenkomen met die welke in het BREF vermeld staan.³⁵⁹ Ook kent de Raad van State aan deze documenten een vrij concrete juridische status toe en zij erkent dat de BREFs als concreet toetsingskader voor de vergunningverlening kunnen dienen.³⁶⁰

Ondanks de cruciale rol die de BREFs blijken te spelen in de vergunningverlening, dient niet te worden vergeten dat voor het bepalen van de BBT het niet voldoende is om de bestaande BREFs te volgen, maar dat er daarnaast oog moet blijven voor de elf criteria uit Bijlage IV IPPC, alsmede de eventuele kosten en baten van een actie en het voorzorgs- en preventiebeginsel.³⁶¹ Ook aan de overige eisen uit de IPPC Richtlijn moet worden voldaan. Bovendien zijn in de Nederlandse 'Regeling aanwijzing BBT-documenten' nog verscheidene andere documenten aangewezen waarmee het bevoegd gezag rekening moet houden in de vergunningverlening.³⁶²

Samenvattend kan worden gezegd dat de vaststelling van de BBT op verschillende niveaus geschiedt. De vaststelling van de IPPC Richtlijn en BREFs gebeurt op Europees niveau. De implementatie ervan, en nadere referentiedocumenten zoals de NeR, komen tot stand op het niveau van de lidstaat. Ten slotte worden de BBT ook deels bepaald op lokaal niveau, namelijk bij de afgifte van

³⁵³ Lange 2008, Hoofdstuk 7, p. 196/197.

³⁵⁴ Scott 2000, p. 46.

³⁵⁵ Oosterhuis, Peeters & Uylenburg 2007, § 4.3, p. 81.

³⁵⁶ Aldus bepaalt Bijlage IV, punt 7 en 8 IPPC.

³⁵⁷ Zie hierover ook: Jongma 2006, § 2.1, p. 348.

³⁵⁸ Zie hierover ook: Beijen 2010, § 3.12.4, p. 212/213.

³⁵⁹ Oosterhuis, Peeters & Uylenburg 2007, § 4.2.6, p. 79.

³⁶⁰ Zo is bijvoorbeeld het Bees A al een aantal keer 'te ruim' bevonden door RvS na toestemming aan een BREF. Het Bva doorstond deze toets wel. Zie: Jongma 2006, § 3.3, p. 353.

³⁶¹ Zie hierover ook: Beijen 2010, § 3.4.5, p. 115.

³⁶² Zie hierover ook: Oosterhuis, Peeters & Uylenburg 2007, § 4.3, p. 80.

vergunningen.³⁶³ Verder blijken er in de praktijk veel momenten te bestaan, zowel formele als informele, waarop kostenoverwegingen in de besluitvorming worden toegevoegd.³⁶⁴ Ook blijkt het begrip ‘kosten’ een ruim begrip te zijn.³⁶⁵ Hierdoor worden economische argumenten op alle drie de bestuursniveaus aangevoerd. Ook blijkt informatie over de kosten kneedbaar te zijn, waardoor zij kan worden ingezet als uitdrukking van een specifiek belang. De industrie, exploitanten en leveranciers zijn de voornaamste bronnen van informatie over de kosten van technieken, waardoor ze aanzienlijke controle hebben over die informatie. Voor de wetgevers is het moeilijk om deze informatie onafhankelijk te verifiëren.³⁶⁶ Deze informatie asymmetrie kan dan ook leiden tot *regulatory capture*. In principe is dit risico inherent aan de tendens om normadressanten te betrekken in het vaststellen van de normen. Dit risico wordt, mijns inziens, echter nog vergroot als de wetgever voor het bepalen van die normen niet alleen in overleg treedt met de normadressanten, maar tevens van hen afhankelijk is voor informatievoorziening.³⁶⁷ Los van dit risico, is op deze manier uiteindelijk ook voor kostenoverwegingen een veel grotere rol weggelegd dan men op grond van de IPPC Richtlijn zou verwachten. Deze richtlijn noemt de rol van kosten en baten immers alleen als een van de vele factoren die van belang zijn in het bepalen van de BBT.³⁶⁸

Toch worden BREFs in het algemeen geprezen door de lidstaten en als nuttig instrument van hoge kwaliteit geacht. Wel wordt als nadeel genoemd dat BREFs innovatie kunnen tegenhouden vanwege het risico dat ze zondermeer als uitgangspunt worden genomen.³⁶⁹ Dit gevaar kan worden ondervangen door de BREFs regelmatig te herzien en wordt bovendien getemperd doordat in de vergunningverlening uiteindelijk een veel breder beoordelingskader in ogenschouw moet worden genomen.

4.3.4 Externe kosten

Hierboven is, in het kader van de BREF ECME, al even kort ingegaan op de externe kosten van milieuvervuiling. De cijfers zoals opgenomen in die BREF zien op de gezondheidsschade zoals die in de lidstaten voorkomt, berekend als de kosten per extra ton emissie.

Er zijn echter ook andere manieren om naar de externe kosten te kijken. Zo heeft Greenpeace, in verband met de vergunningverlening voor de kolencentrales, onderzoek laten uitvoeren naar de externe kosten van verschillende vormen van energieopwekking.³⁷⁰ In dit onderzoek wordt niet zozeer gekeken naar de externe (gezondheids)kosten van elke extra ton emissie, zoals in de BREF, maar wordt geanalyseerd wat de totale externe kosten zijn van het gehele productieproces van elektriciteitsopwekking.³⁷¹ De analyse maakt hierbij, net als de berekeningen uit de BREF, gebruik van de zogenaamde ‘*impact pathway methodology*’ zoals ontwikkeld in het Europese ExternE Project.³⁷² De invalshoek van dit onderzoek is echter anders dan het onderzoek dat is opgenomen in de BREF. Een belangrijk verschil is dat in dit onderzoek wordt gekeken naar de externe kosten die worden veróorzaakt door elektriciteitsopwekking, en niet naar externe kosten die momenteel bestaan, ongeacht de bron. Bovendien is niet alleen gekeken naar de effecten op de gezondheid, maar zijn in de berekening alle kosten meegenomen die optreden vanaf het moment van de winning van de kolen tot de uiteindelijke emissies die optreden bij de verbranding daarvan. Dit noemt men een ketenanalyse en hiermee kan een beeld geschetst worden van de totale (externe) kosten die verbonden zijn aan de verschillende manieren van energieopwekking.³⁷³

Volgens het rapport is voor een beslissing over een nieuwe elektriciteitscentrale, naast informatie over de rentabiliteit, ook inzicht nodig in de effecten op de samenleving, waar externe kosten deel van

³⁶³ Lange 2008, Hoofdstuk 6, p. 168.

³⁶⁴ Lange 2008, Hoofdstuk 7, p. 200.

³⁶⁵ Lange 2008, Hoofdstuk 7, p. 216.

³⁶⁶ Lange 2008, Hoofdstuk 7, p. 213.

³⁶⁷ In Hoofdstuk 5 wordt nog dieper ingegaan op gevaar van een *regulatory capture*.

³⁶⁸ Lange 2008, Hoofdstuk 7, p. 201.

³⁶⁹ Jongma 2006, § 2.3, p. 350.

³⁷⁰ Zie: Sevenster e.a. 2007.

³⁷¹ Zie over het verschil in de types berekeningen ook: AEA Technology Environment 2006, p. i.

³⁷² Zie: ExternE 2005 voor de volledige methodiek. Op p. 2 hiervan staat een samenvattend overzicht.

³⁷³ Naast dit onderzoek over de externe kosten van elektriciteitsopwekking, heeft dezelfde organisatie, CE Delft, ook ketenonderzoek verricht naar de mondiale externe kosten die verbonden zijn aan de winning en verbranding van kolen. Het gaat voor deze scriptie te ver om de resultaten van dit onderzoek hier te bespreken, maar voor geïnteresseerden zij verwezen naar: Sevenster e.a. 2008.

uitmaken.³⁷⁴ Deze externe kosten bestaan ondermeer uit klimaatverandering, verzuring en gezondheidseffecten van de emissies, alsook ongevallen in de kolenmijnen of in de centrale zelf, en/of sociale misstanden die optreden in de landen waar de grondstoffen gewonnen worden. De besluitvorming rond nieuwe centrales houdt met deze kosten echter geen rekening, maar vindt plaats op basis van de directe kosten. Uit het onderzoek blijkt dat de verhouding tussen de directe kosten en de externe kosten van verschillende vormen van elektriciteitsopwekking varieert.³⁷⁵ Voor kolencentrales geldt dat als alleen wordt gekeken naar de (directe) productiekosten, deze vorm van elektriciteitsopwekking als beste uit de bus komt. De externe kosten van kolenvermogen zijn echter hoog in vergelijking met andere vormen van energieopwekking.³⁷⁶ Als de externe kosten zouden worden meegenomen in de investeringsbeslissing zouden voor deze centrales, volgens dit onderzoek, de werkelijke productiekosten twee keer zo hoog zijn.³⁷⁷

Ook in het kader van de vergunningverlening blijkt geen rekening te worden gehouden met de externe kosten van de centrales. Een beroep hierop door Greenpeace, onder verwijzing naar het zojuist besproken onderzoek, wordt resoluut van de hand gewezen. Ter verduidelijking is hieronder de discussie daarover uit de vergunning van Nuon weergegeven.³⁷⁸ Het argument dat Greenpeace aanvoert is dat de MER onvolledig is, doordat Nuon het nut en noodzaak van de bouw van de centrale ondermeer toetst aan economische overwegingen, zoals brandstofkosten en voorzieningszekerheid, maar dat de maatschappelijke (externe) kosten niet worden meegewogen. Deze onvolledigheid van de MER maakt het volgens Greenpeace voor het bevoegd gezag niet mogelijk om de juiste afwegingen te maken. Volgens het gezag voldoet de MER echter wel aan de vastgestelde eisen en vormen bovendien de economische aspecten, zoals door Greenpeace benoemd, geen aspecten die relevant zijn in het kader van de milieuvergunning.³⁷⁹ Ook het door Greenpeace aangevoerde argument dat eisen moeten worden gesteld aan de herkomst van de kolen, wordt door het gezag terzijde gelegd. Het gezag acht zich hiertoe namelijk niet bevoegd. De herkomst van de steenkolen en daarmee samenhangende gevolgen voor het milieu betreffen volgens het gezag gevolgen die niet zijn toe te rekenen aan de door Nuon aangevraagde inrichting.³⁸⁰ Ook een ketenanalyse wordt niet nodig geacht, aangezien dit geen onderdeel is dat volgens de richtlijnen voor het MER moet worden uitgevoerd. De herkomst en winning van de brandstoffen zijn dan ook geen thema dat in de milieuvergunning kan worden geregeld.³⁸¹

Een en ander samenvattend, zijn er dus wel degelijk externe kosten verbonden aan de exploitatie van de centrales. Deze worden echter niet meegenomen in de investeringsbeslissing, noch in de vergunningsprocedure. Dit is, mijns inziens, storend omdat kostenoverwegingen wel een grote rol spelen in het bepalen van de redelijkheid van de te nemen milieumaatregelen.

Er kan dan ook gesteld worden dat de indicatieve referentiewaarde die in ons land gehanteerd wordt te laag is. Een rekenvoorbeeld kan dit verduidelijken. Volgens de BREF ECME zijn de externe kosten van een extra ton NO_x-emissies voor Nederland, onder het meest gunstige scenario, 6600 euro.³⁸² Dit komt neer op een externe kostenpost van 6,6 euro per kilogram NO_x-emissies. Dit bedrag is significant hoger dan de gehanteerde referentiewaarde van 4,6 euro per kilogram, die bepaalt of een milieumaatregel 'redelijk' is.³⁸³ Met behulp van de BREF kan bovendien worden uitgerekend dat de vier

³⁷⁴ Sevenster e.a. 2007, p. 1.

³⁷⁵ Sevenster e.a. 2007, p. 7/8.

³⁷⁶ De exacte cijfers zijn te vinden in Sevenster e.a. 2007, § 3.5, Tabel 24, p. 50.

³⁷⁷ Sevenster e.a. 2007, p. 1. Een overzicht van de 'gestapelde kosten' staat in: Sevenster e.a. 2007, § 4.2, Figuur 11 en 12, p. 53 en 54.

³⁷⁸ In de andere vergunningen zijn vergelijkbare argumenten aangevoerd. Ook deze zijn door het bevoegd gezag verworpen.

³⁷⁹ Vergunning Nuon 2009, punt 3.3, zienswijzen op de oude vergunning, GN8, p. 188. Ook bij de andere vergunningen is ditzelfde bezwaar ingediend. Zie: Vergunning RWE 2007, reactie op zienswijze S.7, p. 33; Vergunning E.ON 2007, reactie op zienswijze C.1, p. 41; Vergunning Electrabel 2008, reactie op zienswijze a1, p. 31.

³⁸⁰ Vergunning Nuon 2009, punt 3.1, p. 108.

³⁸¹ Vergunning Nuon 2009, reactie op zienswijze J.6, p. 19. Ook bij de vergunning van RWE is dit bezwaar van de hand gewezen. Zie: Vergunning RWE 2007, reactie op zienswijze N.6, p. 18. Aan de kwaliteit van de kolen worden overigens wel eisen gesteld, omdat de kwaliteit van de kolen direct van invloed is op de emissies.

³⁸² Zie: BREF ECME 2006, Bijlage 12, tabel 2, p. 117.

³⁸³ Zie: NeR § 2.11.3, p. 34, december 2006. Wel ligt de referentiewaarde boven het geschatte Europees gemiddelde van 4,4 euro per kilogram NO_x-emissie. Zie ook: BREF ECME 2006, Bijlage 12, tabel 6, p. 121. Voor de stofemissies is het verschil

centrales gezamenlijk leiden tot een externe kostenpost van meer dan 37 miljoen euro per jaar.³⁸⁴ Dit bedrag ziet slechts op de schade door NO_x-emissies. De meer omvattende berekeningen die in opdracht van Greenpeace zijn uitgevoerd vallen driemaal zo hoog uit, doordat hierin ook risicokosten zijn meegenomen en de kosten in eerdere stadia van de productieketen.³⁸⁵ Mijns inziens, zou de referentiewaarde, die bepaalt of een maatregel 'zijn geld waard is', dan ook hoger moeten zijn. Het is, mijns inziens, niet onredelijk om te verlangen dat een vervuiler evenveel investeert in het beperken van zijn emissies, als het bedrag van de externe kosten die verbonden zijn aan die extra emissies. Nu dat niet zo is, wordt het Europese beginsel dat de vervuiler betaalt niet goed geïmplementeerd in Europa.

4.4 Nieuwe Industriële Emissies Richtlijn

Uit eerdere delen van dit hoofdstuk –als ook uit de rest van dit onderzoek– komt duidelijk naar voren dat het niet eenvoudig is om de verschillende belangen die een rol spelen binnen het Europese milieurecht, met elkaar in balans te brengen. Ook is het niet eenvoudig om de diverse bestaande verplichtingen met elkaar te integreren. Deze integratie blijkt een moeizaam en geleidelijk proces te zijn. Op korte termijn valt integratie van de diverse doelen, en de middelen die daartoe worden ingezet, niet alleen te verwachten via de uitspraak van het HvJ in de besproken prejudiciële procedure. Een tweede mijlpaal is de recente aanname van een nieuwe richtlijn: de Industriële Emissies Richtlijn (IE Richtlijn).³⁸⁶

Deze richtlijn integreert zeven bestaande brongerichte milieuriichtlijnen en verduidelijkt de oude bepalingen op een aantal punten. Voor deze scriptie is met name relevant dat de IPPC Richtlijn en de LCP Richtlijn zijn opgenomen in de nieuwe IE Richtlijn.³⁸⁷ De richtlijn is in januari 2011 van kracht geworden, maar de implementatietermijn, alsmede de termijn om aan de in de richtlijn opgenomen verplichtingen te voldoen, verstrijkt pas in januari 2013.³⁸⁸ De Richtlijn is opgebouwd uit zeven hoofdstukken en tien bijlagen. Voor deze scriptie zijn vooral hoofdstuk I tot en met III (artikel 1 t/m 41) en hoofdstuk VII (artikel 71 t/m 83) van belang. Daarnaast zijn ook Bijlage I tot en met V relevant.³⁸⁹

Aangezien straks de normen uit de IPPC en LCP Richtlijn vervangen worden door de normen uit de IE Richtlijn worden hieronder kort de meest opvallende bepalingen uit de nieuwe richtlijn besproken. Een uitgebreide analyse zal niet plaatsvinden, omdat de nieuwe normen pas gelden vanaf 2013 en voorlopig dus de bepalingen uit de 'oude' IPPC en LCP Richtlijn onverkort gelden.

Het eerste dat opvalt aan de incorporatie van de IPPC Richtlijn, is dat de procedure voor de totstandkoming van BREFs voor het eerst expliciet in een richtlijn is uitgewerkt. Artikel 13 en 75, waarin deze procedure is opgenomen, vormen in feite een codificatie van de bestaande praktijk. Kort gezegd stelt

tussen de schade en de referentiewaarde nog veel groter. Volgens de BREF levert namelijk elke extra kilo stofemissie een schade op van 63 euro, terwijl de referentiewaarde voor stof is vastgesteld op 2,3 euro per kilo. Zie: BREF ECME 2006, Bijlage 12, tabel 3, p. 118, en NeR § 2.11.3, p. 34, december 2006.

³⁸⁴ Dit is het totaal aan vergunde NO_x-emissies vermenigvuldigd met de geschatte externe kosten van die emissies. De totale jaarlijkse externe schadepost door stof kan op deze manier geraamd worden op meer dan 15 miljoen euro per jaar.

³⁸⁵ Zie: Sevenster e.a. 2007, § 3.5, tabel 24, p. 50.

³⁸⁶ Richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van vervuiling) (herschikking) (*Pb* 2010, L334/7).

³⁸⁷ Daarnaast is ook de Afvalverbrandingsrichtlijn (Richtlijn nr. 2000/76/EG) in de IE Richtlijn opgenomen. Deze is van belang voor de centrale van E.ON, waarin ook afvalstoffen verbrand worden. Aangezien deze richtlijn echter geen onderwerp van onderzoek in deze scriptie is, wordt hij verder buiten beschouwing gelaten. Tevens zijn de Oplosmiddelenrichtlijn (Richtlijn nr. 1999/13/EG) en drie Richtlijnen over titaandioxide (de Richtlijnen nr. 78/176/EEG, nr. 82/883/EEG en nr. 92/112/EEG) in de nieuwe richtlijn samengevoegd.

³⁸⁸ Wel zijn er nog een aantal langere overgangperiodes voor bepaalde specifieke gevallen. Dit komt hieronder nog kort aan bod. Zie de artikelen 80 en 82 en 83 IE Richtlijn voor de verschillende termijnen. Verder wordt blijkens artikel 81 de IPPC Richtlijn ingetrokken per 7 januari 2014. Voor de LCP Richtlijn is dit 7 januari 2016.

³⁸⁹ De precieze indeling van de richtlijn is als volgt. Hoofdstuk I bevat de algemene bepalingen (art. 1 t/m 9). Hoofdstuk II vormt de integratie van de IPPC Richtlijn (art. 10 t/m 27). Hoofdstuk III incorporeert de LCP Richtlijn (art. 28 t/m 41). Hoofdstuk IV ziet op afvalverbranding (art. 42 t/m 55). Hoofdstuk V gaat over oplosmiddelen (art. 56 t/m 65) en hoofdstuk VI over titaandioxide (art. 66 t/m 70). Hoofdstuk VII bevat diverse restbepalingen (art. 71 t/m 84). Van de bijlagen zien de eerste vier op de IPPC Richtlijn en de vijfde op de LCP Richtlijn. Daarna komen achtereenvolgens aan bod: afval- en meeverbranding (Bijlage VI), oplosmiddelen (Bijlage VII), titaandioxide (Bijlage VIII) en de intrekking en concordantie van de oude richtlijnen (Bijlage IX en X).

de Commissie een BREF vast, waarbij ze advies inwint van ‘een forum’ (het IEF), en in haar taken wordt bijgestaan door een comité. Het vaststellen van de BBT geschiedt op basis van de criteria die genoemd worden in Bijlage III. Het valt hierbij meteen op dat in deze bijlage dezelfde twaalf criteria staan als in de IPPC Richtlijn, maar dat de oude introductiezin, inclusief de zinsnede ‘rekening houdend met eventuele kosten en baten van een actie en met het voorzorgs- en preventiebeginsel’, verwijderd is.³⁹⁰ De kosten en baten van een actie worden wel nog steeds meegenomen in het besluitvormingsproces, aangezien een dergelijke afweging vervat is in de definitie van het begrip BBT en deze definitie vrijwel identiek is gebleven.³⁹¹ Het voorzorgs- en preventiebeginsel daarentegen lijken meer op de achtergrond te zijn geraakt, nu deze niet meer expliciet zijn opgenomen als criteria waar rekening mee moet worden gehouden in het bepalen van de BBT.³⁹² Daarnaast ontbreekt in de procedure voor de totstandkoming nog steeds de democratische controle op dat proces.³⁹³

Een ander punt van verandering ten opzichte van de IPPC Richtlijn is het feit dat in de nieuwe richtlijn de BBT-conclusies specifiek worden aangewezen als referentie voor de vaststelling van de vergunningsvoorwaarden.³⁹⁴ Daarnaast is expliciet de mogelijkheid opgenomen dat lidstaten strengere eisen kunnen stellen dan die die haalbaar zijn met gebruik van de BBT.³⁹⁵ Deze bevoegdheid bestaat náást de plicht om strengere eisen op te nemen indien luchtkwaliteitsnormen zulks vereisen.³⁹⁶ Anderzijds bevat de nieuwe richtlijn ook de mogelijkheid om minder strenge emissiegrenswaarden op te leggen, op grond van buitensporig hoge kosten die veroorzaakt worden door de geografische ligging of de technische kenmerken van de betrokken installatie.³⁹⁷ Deze grenswaarden mogen echter niet hoger zijn dan bijvoorbeeld de eisen die volgen uit de LCP Richtlijn.³⁹⁸

Over de incorporatie van die LCP-normen dient echter een belangrijk punt te worden opgemerkt. In de literatuur werd algemeen aangenomen dat deze normen hetzij hetzelfde zouden blijven, hetzij strenger zouden worden.³⁹⁹ Dit blijkt voor de kolencentrales in aanbouw wat betreft de NO_x-emissies echter niet op te gaan. Ter herinnering zijn de grenswaarden uit de LCP Richtlijn nogmaals opgenomen in de volgende tabel.⁴⁰⁰

³⁹⁰ Zie: Bijlage III IE Richtlijn in verhouding met Bijlage IV IPPC.

³⁹¹ Zie: artikel 3 lid 10 IE Richtlijn. Overigens zijn nu ook nieuwe definities opgenomen die betrekking hebben op de BBT. Deze nieuwe definities zijn definities van de begrippen ‘BBT-referentiedocument’, ‘BBT-conclusies’, ‘met de best beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus’ en ‘techniek in opkomst’. Zie: artikel 3, respectievelijk de leden 11, 12, 13 en 14 IE Richtlijn.

³⁹² Deze beginselen worden nu nog slechts genoemd in de considerans van de richtlijn en bij de fundamentele verplichtingen van de exploitant, maar dit is geen verandering ten opzichte van de IPPC Richtlijn. Zie: Overweging 2 en artikel 11 sub a IE Richtlijn.

³⁹³ Wel is er nu sprake van indirecte democratische legitimiteit, aangezien het Europees parlement heeft ingestemd met de huidige bewoordingen van de richtlijn en dus ook met de vastgestelde procedure.

³⁹⁴ Artikel 14 lid 3 IE Richtlijn.

³⁹⁵ Artikel 14 lid 4 IE Richtlijn.

³⁹⁶ Deze eis uit artikel 10 van de ‘oude’ IPPC Richtlijn is nu opgenomen in artikel 18 IE Richtlijn.

³⁹⁷ Artikel 15 lid 4 IE Richtlijn.

³⁹⁸ Artikel 15 lid 4 IE Richtlijn bepaalt namelijk dat de grenswaarden in geen geval hoger mogen zijn dan de grenswaarden uit de bijlagen van de richtlijn. Hieronder vallen ook de grenswaarden zoals die momenteel zijn volgen uit de LCP Richtlijn.

³⁹⁹ Van Binsbergen ging er bijvoorbeeld vanuit dat in de richtlijn strengere eisen zouden worden gesteld aan de emissies van LCP installaties, om de doelstellingen van de NEC richtlijn makkelijker haalbaar te maken. Zie: Van Binsbergen 2008, § 8.6, p. 32.

⁴⁰⁰ Kort samengevat, onder de LCP Richtlijn vallen de centrales onder artikel 4 lid 2, wat betekent dat voor het vaststellen van de emissiegrenswaarden artikel 14 lid 4 van toepassing is. Dit artikel bepaalt dat aan de grenswaarden is voldaan als geen daggemiddelde in een kalenderjaar hoger is dan 100% van de waarden uit de bijlagen. Ook mag 95% van de uurgemiddelden in één jaar niet hoger zijn dan 200% van de genoemde waarden. Voor een uitgebreidere beschrijving wordt verwezen naar Hoofdstuk 3.1 van deze scriptie.

LCP Richtlijn	Zuurstof percentage	Middelingstijd	NO ₂	Stof
Grenswaarde	vaste brandstof: 6%	daggemiddelde	200 mg/m ³	30 mg/m ³
		95% van de uurwaarden in een kalenderjaar	400 mg/m ³	60 mg/m ³
	gasturbines: 15 %	daggemiddelde	- aardgas: 50 mg/m ³ - ander gas: 120 mg/m ³	n.v.t.
		95% van de uurwaarden in een kalenderjaar	- aardgas: 100 mg/m ³ - ander gas: 240 mg/m ³	n.v.t.

Voor de toepassing van de nieuwe richtlijn blijken de grenswaarden aan NO_x voor de kolencentrales hoger uit te vallen, dan de bovenstaande waarden. Dit heeft te maken met het feit dat de centrales onder de LCP Richtlijn worden aangemerkt als nieuwe installaties, terwijl ze bij de nieuwe IE Richtlijn onder een overgangssituatie vallen. Op zich dit logisch, aangezien de vergunningen zijn afgegeven voordat de nieuwe normen bepaald waren. In de IE Richtlijn vallen de centrales onder artikel 30 lid 2, omdat alle milieuvergunningen vóór januari 2013 zijn afgegeven. Dit betekent dat de grenswaarden uit Bijlage V deel 1 van toepassing zijn. Hierin is de emissiegrenswaarde voor NO_x vastgesteld op 200 mg/m³, voor installaties op vaste brandstof en met een vermogen van meer dan 300 MW. Voor gasturbines is een NO_x-norm van 50 mg/m³ (aardgas) of 120 mg/m³ (ander gas) bepaald.⁴⁰¹ Tot zover zijn alle cijfers hetzelfde als onder de LCP Richtlijn. De afwijking ten opzichte van de LCP is gelegen in de beoordeling van de naleving van de genoemde grenswaarden. Deel 4 van Bijlage V bepaalt namelijk dat de grenswaarden worden geacht te zijn nageleefd als

- a) geen maandgemiddelde hoger is dan 100% van de waarden,
- b) geen daggemiddelde hoger is dan 110%, en
- c) 95% van de uurgemiddelden niet hoger is dan 200% van de grenswaarden.

Hierdoor is het maximale daggemiddelde voor NO_x dus 10% hoger dan het onder de LCP richtlijn is. Dit 'oude' daggemiddelde is gelijk aan het 'nieuwe' maandgemiddelde. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de NO_x-eisen die de IE Richtlijn stelt aan installaties met een vergunning van ná 7 januari 2013 wel strenger zijn dan de eisen uit de LCP Richtlijn.⁴⁰²

Ook de emissienorm voor stof is strenger geworden onder de nieuwe richtlijn. Dit geldt zowel voor nieuwe installaties, als voor installaties die onder de overgangssituatie vallen. De norm die van toepassing is op de kolencentrales is vastgesteld op 20 mg/m³.⁴⁰³ In de LCP Richtlijn is deze norm nog 30 mg/m³. De beoordeling van de naleving van de grenswaarden voor stof is hetzelfde als het regime voor NO_x, zoals hierboven beschreven.⁴⁰⁴ Overigens gelden deze emissiegrenswaarden exclusief storingsen en het opstarten en stilleggen van de installatie.⁴⁰⁵ Wat betreft storingsen in de installatie is een regeling opgenomen in artikel 37, dat ondermeer bepaalt dat dergelijke storingsen maximaal 120 uur per jaar mogen bedragen. Een en ander geeft voor de kolencentrales het volgende beeld over de toegestane emissies onder de nieuwe richtlijn.

⁴⁰¹ Bijlage V, deel 1, §4 respectievelijk §6 IE Richtlijn.

⁴⁰² Nieuwe centrales moeten blijkens artikel 30 lid 3 voldoen aan de waarden uit Bijlage V deel 2. In dat geval zijn de eisen aan de beoordeling van de naleving hetzelfde, maar liggen de grenswaarden lager. Deel 2 van de bijlage stelt de grens bij vergelijkbare centrales voor NO_x op 150 mg/m³ (vaste brandstof en meer dan 300 MW) en op 50 mg/m³ voor gasturbines, ongeacht het type gas. Zie: Bijlage V deel 2, § 4 en 6.

⁴⁰³ Bijlage V, deel 1, §7 IE Richtlijn.

⁴⁰⁴ Voor nieuwe installaties is de grens voor stof, bij vaste brandstof en meer dan 300 MW, bepaald op 10 mg/m³ en 20 mg/m³ als op biomassa wordt gestookt. Zie: Bijlage V deel 2, § 7. Dit zou voor de NO_x-emissies leiden tot een daggemiddelde van 165 mg/m³ resp. 55 mg/m³ en voor stof 11 mg/m³. Deze waarden naderen de bovengrens aan de range van emissies zoals vastgesteld in de BREF LCP, maar liggen daar nog altijd boven.

⁴⁰⁵ Artikel 37 en Bijlage V, deel 4 IE Richtlijn.

IE Richtlijn	Zuurstof percentage	Middelingsstijd	NO ₂	Stof
Grenswaarde	vaste brandstof en vermogen > 300 MW: 6%	daggemiddelde	220 mg/m ³ (*)	22 mg/m ³ (**)
		maandgemiddelde	200 mg/m ³	20 mg/m ³
		95% v.d. uurwaarden in een kalenderjaar	400 mg/m ³	40 mg/m ³
	gasturbines: 15 %	daggemiddelde	- aardgas: 55 mg/m ³ (***) - ander gas: 132 mg/m ³	n.v.t.
		maandgemiddelde	- aardgas: 50 mg/m ³ - ander gas: 120 mg/m ³	n.v.t.
		95% v.d. uurwaarden in een kalenderjaar	- aardgas: 100 mg/m ³ - ander gas: 240 mg/m ³	n.v.t.
Storings-regeling		- maximaal 120 uur/jaar		
Emissies		- exclusief opstarten, stilleggen en/of storingen		

(*)Voor nieuwe, vergelijkbare installaties is het daggemiddelde voor NO_x 165 mg/m³.

(**)Voor nieuwe, vergelijkbare installaties is het daggemiddelde voor stof 11 mg/m³.

(***)Voor nieuwe, vergelijkbare installaties is het daggemiddelde voor NO_x 55 mg/m³, ongeacht het type gas.

Deze nieuwe waarden naderen de bovengrens aan de range van emissies zoals vastgesteld in de BREF LCP, maar liggen daar nog altijd boven.

Tabel 25 Normen uit de IE Richtlijn

Naast het feit dat er voor de kolencentrales dus soepelere overgangsnormen gelden, wijkt ook de datum waarop deze ingaan af van de reguliere bepalingen. Uit de overgangsbepaling, artikel 82, blijkt dat hiervoor de datum van de ingebruikname van de centrales van groot belang is. Als de centrales vóór januari 2013 in bedrijf zijn, dan wordt de richtlijn hierop vanaf 7 januari 2014 toegepast. Als ze na 7 januari 2013 in bedrijf worden genomen, dan zijn de richtlijnbevestigingen pas vanaf 1 januari 2016 op deze installaties van toepassing.⁴⁰⁶ Gezien de vertragingen die reeds zijn opgetreden in de bouw, en in afwachting van het vonnis van het HvJ over de legitimiteit van de afgifte van de vergunningen, is het zeer de vraag wanneer de centrales in gebruik zullen worden genomen. Daarnaast geldt voor de centrale van Nuon nog, dat er twee fasen van ingebruikname zijn, namelijk de fase waarin op aardgas wordt gestookt en de fase waarin op syngas wordt gestookt. De richtlijn specificceert niet hoe hiermee moet worden omgegaan.⁴⁰⁷

Het laatste punt dat opvalt aan de IE Richtlijn, is dat er geen duidelijkere verbinding met de NEC Richtlijn is gemaakt. Sterker nog, de IE Richtlijn verwijst slechts eenmaal, in de considerans, naar de NEC Richtlijn. Het enige dat vermeld wordt is dat grote stookinstallaties in hoge mate bijdragen tot emissies van verontreinigende stoffen in de lucht en daardoor een aanzienlijk effect op de menselijke gezondheid en het milieu hebben. Om dat effect te verminderen en bij te dragen tot het naleven van de eisen uit de NEC Richtlijn en de doelstellingen van de thematische strategie inzake luchtverontreiniging, moeten op het niveau van de Unie strengere emissiegrenswaarden voor bepaalde categorieën stookinstallaties en verontreinigende stoffen worden vastgesteld.⁴⁰⁸ Verder wordt door de richtlijn de precieze invulling daarvan open gelaten, en nergens wordt de exacte verhouding nader verduidelijkt.

Hiermee heeft men, mijns inziens, een kans laten liggen om een grotere integratie van de diverse milieuriichtlijnen te bereiken. Het is weliswaar gelukt om de relatie tussen de LCP en IPPC Richtlijn te verduidelijken, maar deze relatie is in de praktijk nooit het grootste knelpunt geweest. Uit het literatuuronderzoek is gebleken dat nu juist de verbinding tussen de IPPC en NEC Richtlijn te zwak wordt

⁴⁰⁶ Artikel 82 leden 1 en 3 IE Richtlijn.

⁴⁰⁷ Overigens geldt door de overgangsbepaling ook artikel 15 lid 5 IE Richtlijn voorlopig niet voor de multi-fuel centrale. Hierin is bepaald dat bij het testen en gebruiken van technieken in opkomst maximaal negen maanden mag worden afgeweken van de emissieniveaus zoals bepaald in de BREFs. In de vergunning van Nuon is hiervoor echter een periode van een jaar opgenomen. Zie: Vergunning Nuon 2009, voorschrift 10.2.5, p. 86.

⁴⁰⁸ Overweging 29 IE Richtlijn.

bevonden en verbeterd dient te worden. Diverse auteurs hadden dan ook hun hoop gevestigd op een verduidelijkte verhouding in de nieuwe IE Richtlijn. Verschillende auteurs hebben hiertoe zelfs goede voorstellen gedaan hoe die integratie tot stand zou kunnen worden gebracht.⁴⁰⁹ Deze suggesties zijn echter niet overgenomen in de richtlijn en men kan dus slechts hopen dat in de verwachte herziening van de NEC Richtlijn deze integratie wel bewerkstelligd wordt of dat dit punt via de rechtspraak wordt verbeterd.

4.5 Samenvatting

De uitgebreide analyse in dit hoofdstuk heeft diverse punten duidelijk gemaakt. Enerzijds blijkt dat er verschillen zijn tussen de richtlijnen, wat betreft het soort normering waarvan gebruik wordt gemaakt, de werkingsfeer en/of het feit dat de ene richtlijn wel direct eisen aan de vergunningsvoorwaarden stelt, terwijl andere dit niet doen. Anderzijds is er ook overlap tussen de richtlijnen in de doelstellingen en de gereguleerde stoffen. Deze overlap maakt het noodzakelijk dat de onderlinge verhouding tussen de richtlijnen duidelijk is. Dit is echter niet altijd het geval. De wetstekst biedt wel enige, maar niet voldoende, verduidelijking over de onderlinge relatie. Ook blijkt uit de literatuur dat de vertaalslag van de eisen uit de richtlijnen naar concrete vergunningsvoorwaarden als moeizaam wordt ervaren, doordat de relatie tussen brongericht- en effectgericht beleid niet altijd duidelijk is.⁴¹⁰

De verhouding tussen de IPPC en LCP Richtlijn en de BREF LCP komt het duidelijkste naar voren uit zowel de wetstekst, als ook uit de literatuur en jurisprudentie.⁴¹¹ Van deze drie kaderstellende documenten vormt de IPPC Richtlijn het overkoepelende kader, dat nader uitgewerkt is in de LCP Richtlijn en de BREF LCP. De LCP Richtlijn fungeert hierbij als vangnet, terwijl de BREF LCP de actuele stand van haalbare emissies weergeeft, zij het binnen een bandbreedte. Daarnaast is de verhouding verder verduidelijkt doordat deze drie documenten zijn geïncorporeerd in de nieuwe IE Richtlijn.

De relatie van deze drie documenten met de Luchtkwaliteitsrichtlijn is echter al minder duidelijk. Wel is duidelijk dat de Luchtkwaliteitsrichtlijn geen concrete voorwaarden stelt aan de vergunningen, maar dat in de vergunningsafgifte, op grond van artikel 10 IPPC, wel rekening wordt gehouden met deze richtlijn. De emissies zoals ze worden vergund moeten immers wél passen binnen de maximale concentraties die in de Luchtkwaliteitsrichtlijn zijn vastgesteld. Op deze manier worden de eisen uit de Luchtkwaliteitsrichtlijn dus gewaarborgd binnen het kader van de IPPC Richtlijn.

Hoe de wisselwerking tussen de vergunningsvoorwaarden en de plafonds uit de NEC Richtlijn moet worden ingepast komt echter niet duidelijk naar voren. Het grootste knelpunt in de onderlinge verhoudingen is dan ook de relatie van de NEC Richtlijn met de overige wetgeving. Dit probleem werd in 2002 al gesignaleerd door Jongma, maar is sindsdien niet verholpen. Met name de interpretatie van artikelen 8, 9 10 IPPC behoeft wat dat betreft verduidelijking. Deze verduidelijking is nodig, omdat de IPPC Richtlijn eist dat een vergunning wordt geweigerd als niet kan worden voldaan aan eisen uit de richtlijn, 'onverminderd de andere eisen op grond van nationale of communautaire voorschriften'.⁴¹² Ook kan het zo zijn dat op grond van een milieukwaliteitsnorm aanvullende voorwaarden in de vergunning moeten worden opgenomen.⁴¹³

Er bestaat discussie over in hoeverre de emissieplafonds uit de NEC Richtlijn aanleiding kunnen geven voor het weigeren van de vergunning, dan wel het opleggen van strengere eisen. Door de manier waarop in Nederland de NEC Richtlijn geïmplementeerd is,⁴¹⁴ is het momenteel niet mogelijk om bedrijven te dwingen om te voldoen aan de laagste eisen uit de BREFs, als dit noodzakelijk zou zijn om

⁴⁰⁹ Zie bijvoorbeeld: Van Binsbergen 2008, § 15.3, p. 52/53, of Backes en Poortinga 2008, § 6.5.1, p. 57.

⁴¹⁰ Zie: Spaans 2002, § 7.2.3, p. 222 en 224.

⁴¹¹ Daarnaast bestaat er op nationaal niveau jurisprudentie over de relatie tussen nationale regelgeving en de BBT-bepaling uit de IPPC, zoals uitgewerkt in de BREFs. Hieruit blijkt dat aan deze BREFs een vrij concrete juridische status toekomt en dat niet alle Nederlandse wetgeving de BBT-toets doorstaat.

⁴¹² Artikel 8 IPPC.

⁴¹³ Artikel 10 IPPC.

⁴¹⁴ Overigens is volgens Backes en Poortinga de NEC Richtlijn incorrect geïmplementeerd in ons land, omdat de plafonds niet in een wettelijke grondslag bindend zijn vastgelegd. Zie: Backes en Poortinga 2008, § 6.1, p. 53.

de emissieplafonds te kunnen halen.⁴¹⁵ Een plicht hiertoe bestaat namelijk alleen als de lokale milieukwaliteit in het geding is, met andere woorden: als de eisen uit de Luchtkwaliteitsrichtlijn dreigen te worden overschreden.

Volgens diverse auteurs is het echter wel degelijk mogelijk om op grond van artikel 10 IPPC, dan wel artikel 9 lid 4 IPPC, de emissieplafonds uit de NEC richtlijn te laten doorwerken in de milieuvergunning.⁴¹⁶ In de praktijk blijkt dit echter niet te gebeuren, omdat het politiek gezien moeilijk is om nationaal verder te gaan dan waartoe men Europeesrechtelijk verplicht is.⁴¹⁷

Een verduidelijking van de relatie tussen de NEC en de IPPC Richtlijn kan ook bestaan uit het toevoegen van de term ‘emissieplafonds’ in artikel 10 IPPC, maar dit is -ook in de nieuwe IE Richtlijn- niet gebeurd.⁴¹⁸ Volgens Backes en Poortinga werd in 2007 een voorstel tot een dergelijke verruiming geschrappt, omdat men vond dat de tekst van artikel 10 IPPC Richtlijn er niet aan in de weg staat om op deze grond strengere emissienormen in de vergunning voor te schrijven.⁴¹⁹

Doorwerking van de plafonds is daarnaast ook mogelijk op grond van een coherente interpretatie van het Europees milieurecht. Met behulp van een teleologische interpretatie is het dan ook mogelijk om een betere integratie van de diverse doelstellingen van de richtlijnen te bereiken.

Tot op heden zijn in de jurisprudentie op dit terrein nog geen uitspraken gedaan over de exacte invulling van de verplichtingen uit de IPPC Richtlijn in het licht van de plichten uit de NEC Richtlijn. Wellicht komt hier spoedig verandering in als het HvJ uitspraak doet in de aanhangige prejudiciële procedure over de NEC en de IPPC Richtlijn. Deze uitspraak zal, als de conclusie van Kokott opgevolgd wordt, een cruciale rol spelen in het bevorderen van de integratie van deze richtlijnen. Binnen het kader van deze scriptie is het bijzonder interessant om zien, dat nu juist de regulering van de kolencentrales, zoals die in deze scriptie centraal staat, de aanleiding vormt voor een verduidelijking van het Europees recht op dit punt door het HvJ, terwijl deze problematiek al ruim een decennium -namelijk sinds de aanname van de richtlijnen in 2001- speelt.

Naast deze noodzaak tot verduidelijking, blijkt met name het begrip kosteneffectiviteit van cruciaal belang te zijn in de invulling van de concrete vergunningsvoorschriften. Algemene richtsnoeren hiervoor worden wel gegeven op Europees niveau, maar de getalsmatige invulling ervan geschiedt op nationaal niveau. In het bepalen van de kosteneffectiviteit van maatregelen wordt echter te weinig rekening gehouden met de externe kosten van installaties. Bovendien blijkt in de praktijk dat, in de totstandkoming van BREFs, voor het begrip ‘kosten’ een veel grotere rol is weggelegd dan men op grond van de wetstekst en definitie van het begrip BBT zou verwachten. Argumenten omtrent de kosten worden namelijk ook aangevoerd buiten het formele moment in de besluitvorming waarop een economische afweging dient te worden gemaakt. Ook worden de kosten van een techniek en/of maatregel niet alleen op Europees niveau aangevoerd, maar ook op het nationale en lokale niveau. Al die aangevoerde argumenten over de kosten zijn uiteindelijk (indirect) van invloed op de vaststelling van de indicatieve referentiewaarde. De exacte hoogte van die waarde is van groot belang, omdat deze de redelijkheid van de te nemen maatregelen bepaalt en daarmee van directe invloed is op het niveau van milieubescherming dat geboden wordt.

Uiteindelijk is daarnaast een groot deel van de verschillen tussen de Europese normen en de concrete vergunningsvoorschriften terug te voeren op de bestaande nationale regelgeving. Deze regelgeving blijkt op tal van punten strenger te zijn dan de Europese regelgeving. Met name het Beoordelingskader lijkt strenger dan de BREF. Het blijft echter moeizaam deze twee te vergelijken doordat ze andere middelingperiodes hanteren. Ook wat betreft de duidelijkheid van de middelingstijden van de overige nationale documenten blijkt, dat er nog het een en ander te verbeteren valt. Verder komt het beeld naar voren, dat de strengere normen die het Nederlandse recht kent, niet ten volle benut worden. In die zin is de nationale situatie dan ook vergelijkbaar met de Europese.

⁴¹⁵ Van Binsbergen 2008, § 14.2, p. 48.

⁴¹⁶ Zie bijvoorbeeld: Backes en Poortinga 2008, § 6.5, p. 56/57.

⁴¹⁷ Backes en Poortinga 2008, § 6.5.2, p. 60.

⁴¹⁸ Het ‘oude’ artikel 10 IPPC is opgenomen als artikel 18 in de IE Richtlijn. Backes en Poortinga betogen daarnaast dat het raadzaam is om de emissieplafonds ook expliciet te noemen binnen de Wm, als een van de aspecten die op grond van art. 8.8 lid 1 Wm bij de vergunningverlening betrokken moeten worden. Zie: Backes en Poortinga 2008, § 6.2, p. 53.

⁴¹⁹ Backes en Poortinga 2008, § 6.5.2, p. 59.

Al met al komt uit de literatuur het beeld naar voren dat de NEC Richtlijn als het ware een vreemde eend in de bijt is binnen het bestaande regelgevende kader. Enerzijds is dit logisch verklaarbaar doordat de richtlijn gebruik maakt van emissieplafonds, die zich moeilijk laten vertalen naar vergunningsvoorschriften. Anderzijds is het niet terecht dat nu juist deze richtlijn het ondergeschoven kindje blijkt te zijn. De normen uit de NEC Richtlijn zijn mijns inziens namelijk van een hogere orde dan de normen uit de overige richtlijnen. De NEC Richtlijn vormt immers de vertaling van de verplichtingen die de EU is aangegaan in het kader van het Gothenburg Protocol bij het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand van de Verenigde Naties (VN).⁴²⁰ Met andere woorden, deze richtlijn vormt de Europese implementatie van VN-verplichtingen en is dus van een hogere orde dan ‘zuiver’ Europese wetgeving. Artikel 103 van het Handvest van de Verenigde Naties bepaalt immers dat, in geval van strijdigheid tussen VN-verplichtingen en verplichtingen krachtens andere internationale overeenkomsten, de VN-verplichtingen voorrang hebben.

Ook Jans en Vedder betogen dat de NEC Richtlijn de overkoepelende wetgeving vormt. Hierin staan immers de (absolute) nationale emissieplafonds, die dienen te worden bereikt door de geleidelijke reductie van emissies. De specifieke regels over de emissiereducties zijn, volgens hen, vervolgens te vinden in de LCP en IPPC Richtlijn, de Luchtkwaliteitsrichtlijn en de Afvalverbrandingsrichtlijn.⁴²¹ De NEC richtlijn wordt op die manier gezien als het doel, en de andere richtlijnen als middelen om dit doel te bereiken.⁴²²

Naar mijn mening is het echter niet zondermeer duidelijk, dat de NEC Richtlijn de overkoepelende wetgeving zou zijn. De NEC Richtlijn bevat tot op heden slechts tussentijdse doelen en kan derhalve niet, in zijn huidige vorm, het overkoepelende einddoel vormen. Bovendien sluit de NEC Richtlijn bepaalde categorieën van emissies uit van haar werkingssfeer en ziet alleen op emissies door menselijke activiteiten op het grondgebied van een lidstaat.⁴²³ Hierdoor garanderen de emissieplafonds geen specifiek niveau van de kwaliteit van het milieu.⁴²⁴ De Luchtkwaliteitsrichtlijn biedt wel een dergelijke garantie, doordat zij maximale concentraties vaststelt, waarin alle emissies die op die concentraties van invloed zijn meetellen.⁴²⁵ Bovendien is deze richtlijn, in tegenstelling tot de NEC Richtlijn, wel direct verbonden met de IPPC Richtlijn, via artikel 10 IPPC. Dit is een indicatie dat op Europees niveau de Luchtkwaliteitsrichtlijn belangrijker wordt geacht dan de NEC Richtlijn.⁴²⁶

Aan welke kant van deze dunne scheidslinje men ook gaat staan, uiteindelijk is onbetwist dat de verschillende EU normen naast elkaar bestaan en dat eenvoudigweg aan alle Europeesrechtelijke verplichtingen voldaan moet worden. Om dit te vergemakkelijken is het essentieel dat de onderlinge verhoudingen tussen de richtlijnen, bij voorkeur op Europees niveau, nader gedefinieerd worden. Nog los van het feit dat in het milieurecht diverse belangen met elkaar in balans moeten worden gebracht, is het dus noodzakelijk dat de uitgevaardigde richtlijnen zelf met elkaar in balans worden gebracht. Voor een verbeterde onderlinge samenhang is het gebruik van dezelfde begrippen en definities van groot belang, alsmede een expliciete uitleg over de verhouding tussen concurrerende bepalingen.⁴²⁷ Nu dit niet altijd het geval is, is geen sprake van een daadwerkelijk geïntegreerde aanpak van milieuproblematiek. Immers, als in de vergunningen emissiegrenswaarden zijn opgenomen conform de IPPC en LCP Richtlijn en de BREF LCP, en bovendien rekening houden met de Luchtkwaliteitsrichtlijn, kunnen de desbetreffende installaties nog altijd bijdragen aan problemen in het halen van de NEC-plafonds. Niet alleen levert overschrijding van die plafonds schending van Europees recht op, tevens doet een dergelijke overschrijding afbreuk aan het integrale karakter van IPPC Richtlijn.

⁴²⁰ Dit is het, in 1999 in Gothenburg ondertekende, Protocol ter bestrijding van verzuring, eutrofiering en ozon op leefniveau bij het Verdrag van de Verenigde Naties betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, uit 1979.

⁴²¹ Deze laatste komt niet aan bod in deze scriptie.

⁴²² Jans & Vedder 2008, Hoofdstuk 8, § 11.2, p. 377/378.

⁴²³ Zie artikel 2 NEC.

⁴²⁴ Het stellen van emissieplafonds heeft uiteraard wel invloed op die milieukwaliteit.

⁴²⁵ Uitzonderingsmogelijkheden voor bijdragen uit natuurlijke bronnen en strooizout daargelaten.

⁴²⁶ Of dit geheel terecht is, is een tweede vraag, die hier verder buiten beschouwing wordt gelaten.

⁴²⁷ Beijen 2010, § 3.12.4, p. 212.

Hoofdstuk 5. Eindconclusies

Deze studie heeft aangetoond dat de regulering van de kolencentrales uitermate complex is. De normen voor de emissies naar lucht vanuit de kolencentrales blijken namelijk in verschillende stukken wetgeving op verschillende bestuursniveaus te worden vastgesteld. Voor het doorgronden van het bestaande woud aan regelgeving blijkt bovendien enkel juridische kennis niet voldoende te zijn. Daarnaast dient men ook technische kennis te hebben, voor het begrijpen van de BREFs, en zijn zelfs wiskundige en scheikundige vaardigheden nodig, voor begrip van de verspreidingsberekeningen en de chemische reacties tussen de stoffen. Daarbij komt nog dat in deze scriptie alleen is gekeken naar de emissies naar lucht en niet naar die naar water en naar de bodem, noch naar de wisselwerking tussen de milieucompartimenten. Bovendien is alleen de Wm-vergunning bekeken, niet de overige noodzakelijke vergunningen, die weer voortvloeien uit andere wetgeving. Hoewel de materie zoals onderzocht in deze thesis, dus al zeer complex is, is in werkelijkheid de (juridische) situatie rondom de kolencentrales nog vele malen gecompliceerder.

Om een en ander overzichtelijk te houden wordt hieronder eerst een beknopt antwoord op de onderzoeksvragen gegeven, waarna de overige relevante aspecten van het beleid nader onder de loep worden genomen. Vervolgens wordt bekeken hoe de emissies en het beleid zich naar verwachting in de nabije toekomst zullen ontwikkelen. Ook zal geanalyseerd worden hoe het ervoor staat met de integratie van de verschillende verplichtingen en welke rol particulieren hierin spelen. Tot slot zullen enkele aanbevelingen worden gedaan die de gevonden knelpunten in de huidige regelgeving kunnen verminderen.

5.1 Beknopt antwoord onderzoeksvragen

1. Hoe zijn de emissies Europeesrechtelijk gereguleerd?

De afgifte van de vergunningen is overkoepelend gereguleerd in de IPPC Richtlijn. De belangrijkste eis hieruit is dat er emissiegrenswaarden in de vergunning moeten worden opgenomen die gebaseerd zijn op de Best Beschikbare Technieken.¹ De IPPC Richtlijn schetst verder het algemene raamwerk voor de vergunningverlening, dat vervolgens is uitgewerkt in de LCP Richtlijn en de BREF LCP. De eerste legt 'vangnet' emissiegrenswaarden vast, de tweede bepaalt de BBT op Europees niveau en koppelt hieraan een haalbaar emissieniveau.

Daarnaast stelt het Europees recht eisen aan de luchtkwaliteit in de Luchtkwaliteitsrichtlijn. Deze richtlijn is niet gericht op individuele installaties, maar op concentraties van verontreinigende stoffen in de lucht. De richtlijn schetst dan ook het raamwerk voor de beoordeling van de luchtkwaliteit en het behalen van de door de richtlijn opgelegde concentraties. In de afgifte van de vergunningen moet met de deze concentraties rekening worden gehouden.² Knelpunten in het behalen van de opgelegde normen kunnen er toe leiden dat er geen vergunning mag worden afgegeven. Nieuwe installaties mogen namelijk niet leiden tot overschrijding van vereiste concentraties.

Het laatste belangrijke kaderstellende document is de NEC Richtlijn. Deze vloeit voort uit de verplichtingen die de lidstaten zijn aangegaan in het kader van het Gothenborg Protocol van de Europese economische commissie van de Verenigde Naties (UNECE). De richtlijn legt als tussentijdsdoel emissieplafonds op aan de lidstaten en streeft op langere termijn naar het bereiken van de richtwaarden voor schadelijke stoffen zoals die zijn vastgesteld door de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO). De NEC Richtlijn is minder expliciet verbonden met de overige vier wetgevende documenten.

Wat betreft de uitlegging van het Unierecht in de jurisprudentie, kan in algemene zin worden gesteld dat het Europese Hof van Justitie (HvJ) veelal een teleologische interpretatie toepast en daarmee verdere integratie van de diverse doelstellingen en richtlijnen poogt te bewerkstelligen. Tot op heden heeft het HvJ zich echter nog niet expliciet uitgesproken over de relatie tussen de NEC Richtlijn en de overige Unieverplichtingen. Ook nationale rechtspraak hierover ontbreekt vooralsnog. De meeste Nederlandse rechtspraak op dit terrein ziet namelijk op het toepassen van de BBT. Kort gezegd, blijkt uit de jurisprudentie van de Raad van State (RvS) dat aan de aangewezen BBT documenten (in het bijzonder

¹ Artikel 9 IPPC.

² Artikel 10 IPPC.

de BREFs) de BREFs een vrij concrete juridische betekenis toekomt en dat deze buitenwettelijke documenten van groot belang zijn in de concrete normstelling in de vergunningen.

2. Hoe is dit uitgewerkt in de concrete vergunningen?

De emissie-eisen in de vergunningen voldoen aan de eisen uit de IPPC Richtlijn en in ruime mate aan de eisen uit de LCP richtlijn.³ Ook vallen alle vergunde emissies binnen de ranges zoals gegeven in de BREF LCP. Daarnaast worden uitgebreide verspreidingsberekeningen uitgevoerd om te bepalen of de uitstoot van de centrales leidt tot overschrijding van de grenswaarden uit de Luchtkwaliteitsrichtlijn. Er is echter onvoldoende coördinatie met de verplichtingen die voortvloeien uit de NEC Richtlijn.

3. Is er verschil tussen de Europese normen en de vergunningsvoorwaarden; en zo ja, waardoor komt dit? Met andere woorden, welke factoren zijn nog meer van invloed op de concrete normstelling in de vergunningen?

Ja, er zijn verschillen tussen de Europese normen en de vergunningsvoorwaarden. Voor een groot deel vloeien deze verschillen voort uit het Nederlandse recht dat op punten strengere eisen stelt dan waartoe men Europeesrechtelijk verplicht is. In het bijzonder is het nationale 'Beoordelingskader nieuwe energiecentrales' van groot belang in de concrete normstelling in de vergunningen.

Een andere factor die grote invloed blijkt te hebben op de concrete normstelling, is het gewicht dat wordt toegekend aan economische argumenten. Het is wettelijk bepaald dat in het bepalen van de BBT expliciet een kosten-batenanalyse dient plaats te vinden,⁴ maar in de praktijk blijken economische argumenten op veel meer momenten in de besluitvorming een rol te spelen. Overwegingen omtrent de kosten blijken dan ook cruciaal te zijn in het bepalen van de vereiste milieukwaliteit.⁵ Dit geldt zowel op Europees, als nationaal, als ook lokaal niveau.

In de hierna volgende schema's zijn de wettelijke eisen aan de emissies van NO_x (Tabel 26) en fijn stof (Tabel 27), alsmede een overzicht van de vergunde situatie opgenomen. In deze schema's zijn de eisen ingedeeld aan de hand van de gehanteerde middelingstijd.⁶

³ Hierbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat op dit moment niet geheel duidelijk is of overschrijding van de NEC-plafonds een grond vormt voor het weigeren van een Wm-vergunning. Indien dat wel zo is, dan voldoen de huidige vergunningen voor de kolencentrales op dat punt niet aan de eisen uit de IPPC Richtlijn. Hierop wordt verderop in dit hoofdstuk nog uitgebreider terug gekomen.

⁴ Zie: Bijlage IV IPPC.

⁵ Overigens wordt in de besluitvorming juist weer onvoldoende rekening gehouden met de externe kosten van elektriciteitsopwekking of andere industriële activiteiten. Hierop wordt verderop in meer detail teruggekomen.

⁶ Een andere manier om de vereisten weer te geven is in een schema met nadruk op welke wetgevende overheid en uitvoerende instanties verantwoordelijk zijn voor deze regeling. Een dergelijk overzicht is te vinden in: Dönszelmann e.a. 2007, Bijlage D.1.4, p. 57, voor NO_x; en Bijlage D.5.4, p. 67, voor PM₁₀.

NO _x /NO ₂ per middelingstijd	Emissie-eis op grond van	Installatie: Vaste brandstof	Installatie: Gasgestookt/gasturbine	In de lucht/Per land
Halfuur	NeR - algemeen	- procesgeïntegreerde maatregelen: 50-500 mg/m ³ - met SCR: 50-100 mg/m ³ * 3% O ₂ bij verbrandingsemissies, actueel % bij procesgeïntegreerde maatregel	- procesgeïntegreerde maatregelen: 50-500 mg/m ³ - met SCR: 50-100 mg/m ³ * 3% O ₂ bij verbrandingsemissies, actueel % bij procesgeïntegreerde maatregel	n.v.t.
Uur	Vergunning	- RWE: 200 mg/m ³ bij 6% O ₂	- Nuon, 2 ^e fase, STEG's: 100 mg/m ³ bij 6% O ₂	n.v.t.
	LCP (*)	- 400 mg/m ³ bij 6% O ₂	- gasturbine: 100 of 240 mg/m ³ bij 15% O ₂	- NO _x : 200 µg/m ³ , v.a. 1 jan. 2015
	Luchtkwaliteit	n.v.t.	n.v.t.	- NO ₂ , alarm (= 3 uren): 400 µg/m ³
Dag	Bees A (*)	- 400 mg/m ³ bij 6% O ₂	- gasgestookt: 140 mg/m ³ bij 3% O ₂	n.v.t.
	LCP	- 200 mg/m ³ bij 6% O ₂	- gasturbine: 50/120 mg/m ³ bij 15% O ₂	n.v.t.
	BREF LCP (**)	- poederkool: 90-150 mg/m ³ bij 6% O ₂	- STEG: 20-50 mg/m ³ bij 15% O ₂	
	Bees A (*)	- biomassa: 50-150 mg/m ³ bij 6% O ₂	- gasturbine: 45 of 64 g/GJ	
	Bva (**)	- 200 mg/m ³ bij 6% O ₂	- gasgestookt: 70 mg/m ³ bij 3% O ₂	
	Vergunning	- E.ON: 209 mg/m ³ bij 6% O ₂	n.v.t.	
	Luchtkwaliteit	- E.ON, Electabel en RWE: 100 mg/m ³ bij 6% O ₂ (***)	- Nuon, 1 ^e fase, STEG's: 50 mg/m ³ bij 6% O ₂	- NO _x : 30 µg/m ³ kritiek niveau voor vegetatie
Kalenderjaar	NEC	n.v.t.	n.v.t.	- NO ₂ : 40 µg/m ³ grenswaarde v.a. 1 jan. 2015
	Beoordelingskader (****)	n.v.t.	n.v.t.	- NO _x : 260 ton uitstoot per 31-12-2010.
	Vergunning	- poederkool: 30-75 mg/m ³ bij 6% O ₂	- kolenvergassing: 62,5 mg/m ³ bij 6% O ₂ of 25 mg/m ³ bij 15% O ₂	n.v.t.
		- E.ON: 65 mg/m ³ bij 6% O ₂ * jaarvracht 1535 ton	- gasturbine: 15-20 mg/m ³ bij 15% O ₂	
		- Electabel: 50 mg/m ³ bij 6% O ₂ * jaarvracht 730 ton	- Nuon, 1 ^e fase: 37,5 mg/m ³ bij 6% O ₂ * jaarvracht 798,5 ton	
		- RWE: 60 mg/m ³ bij 6% O ₂ * jaarvracht 2060 ton	- Nuon, 2 ^e fase, bij 6% O ₂ : * 62,5 mg/m ³ (STEG's) * 200 mg/m ³ (RGN) * 300 mg/m ³ (KMD) * jaarvracht totaal: 1323,3 ton	

(*) Het gaat om 95% van de uurwaarden in een kalenderjaar; deze eisen zijn exclusief starten/stoppen/storingen.

(**) Deze eisen zijn exclusief starten/stoppen/storingen.

(***) Voor RWE wordt dit berekend als het per uur voortschrijdend 24-uursgemiddelde.

(****) Deze eisen zijn inclusief starten/stoppen/storingen.

Tabel 26 NO_x/NO₂ per middelingstijd

PM ₁₀ /PM _{2,5} per middelingstijd	Emissie-eis op grond van	Installatie: Vaste brandstof	Installatie: Gasgestookt/gasturbine	In de lucht/Per land	
Halfuur	NeR	- 5 mg/m ³ voor filters * 3% O ₂ bij verbrandingsemissies, actueel % bij procesgeïntegreerde maatregel	- 5 mg/m ³ voor filters * 3% O ₂ bij verbrandingsemissies, actueel % bij procesgeïntegreerde maatregel	n.v.t.	
Uur	Vergunning	- RWE: 20 mg/m ³ bij 6% O ₂	- Nuon, 2 ^e fase: 5 mg/m ³ bij 6% O ₂ * voor silo's, RGN en KMD (***)	n.v.t.	
Dag	LCP (*)	- 60 mg/m ³ bij 6% O ₂	n.v.t.	n.v.t.	
	Bees A (*)	- 40 mg/m ³ bij 6% O ₂	- gasgestookt: 10 mg/m ³ bij 3% O ₂	n.v.t.	
	LCP	- 30 mg/m ³ bij 6% O ₂	n.v.t.	- PM ₁₀ : 50 µg/m ³ (marge 50%)	
	Luchtkwaliteit	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	
	BREF LCP (**)	- poederkool: 5-10 mg/m ³ bij 6% O ₂ - biomassa: 5-20 mg/m ³ bij 6% O ₂	- minder dan 5 mg/m ³ bij 15% O ₂		
	Bees A (*) Bva (**)	- 20 mg/m ³ bij 6% O ₂ - E.ON: 18,9 mg/m ³ bij 6% O ₂	- gasgestookt: 5 mg/m ³ bij 3% O ₂		
Kalenderjaar	Vergunning	- E.ON en Electabel: 8 mg/m ³ bij 6% O ₂ - RWE: 5 mg/m ³ bij 6% O ₂ (****)	- Nuon, 2 ^e fase, STEG's: 4 mg/m ³ bij 6% O ₂	- PM ₁₀ : 40 µg/m ³ * marge 20% en geldig v.a. 11 juni 2011 - PM _{2,5} : * 25 µg/m ³ , v.a. 1 jan. 2015 * indicatief: 20 µg/m ³ , v.a. 1 jan. 2020 - marge 20% in 2008 tot 0% in 2015 * streefwaarde v.a. 1 jan. 2010: 25 µg/m ³ * BVD: 15 of 20% reductie GBI 2010 vóór 2020 * BCV: 20 µg/m ³ in 2015	
	Luchtkwaliteit	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	
	Beoordelingskader (*****)	- poederkool: 1-3 mg/m ³ bij 6% O ₂	- kolenvergassing: 2,5 mg/m ³ bij 6% O ₂ , of 1 mg/m ³ bij 15% O ₂		
	Vergunning	- E.ON, Electabel en RWE: 3 mg/m ³ bij 6% O ₂ * jaarvracht resp. 71, 45 en 103 ton	- Nuon, 2 ^e fase: 1 mg/m ³ bij 6% O ₂ * voor STEG's, RGN en KMD * jaarvracht 20 ton totaal		

(*) Het gaat om 95% van de uurwaarden in een kalenderjaar; deze eisen zijn exclusief starten/stoppen/storingsen.

(**) Deze eisen zijn exclusief starten/stoppen/storingsen.

(***) Voor de KMD geldt deze eis bij actueel zuurstof percentage, voor de silo's en RGN geldt 6% O₂.

(****) Dit wordt berekend als het per uur voortschrijdend 24-uursgemiddelde.

(*****) Deze eisen zijn inclusief starten/stoppen/storingsen.

Tabel 27 PM₁₀/PM_{2,5} per middelingstijd

4. Zijn er, op Europees niveau dan wel nationaal niveau, in dit opzicht knelpunten in de regelgeving?

Ja, uit het onderzoek komt een aantal knelpunten naar voren. Op Europees niveau zijn deze vooral gelegen in de onderlinge verhouding tussen de richtlijnen, die niet altijd duidelijk is. In het Clean Air For Europe (CAFE) programma is onderkend dat de Luchtkwaliteitsrichtlijn, de IPPC Richtlijn en de NEC Richtlijn zwak aan elkaar gekoppeld zijn.⁷ In het bijzonder de NEC Richtlijn is een vreemde eend in de bijt wat betreft haar relatie met de overige wetgeving. Wellicht wordt dit knelpunt spoedig verholpen als het HvJ uitspraak doet in de momenteel aanhangige prejudiciële procedure.

Een tweede knelpunt is gelegen in de terminologie van de regelgeving. Er worden namelijk niet altijd identieke definities gehanteerd en ook worden er verschillende middelingstijden toegepast. Bovendien gelden niet alle emissie-eisen inclusief -dan wel exclusief- storingen en ook gelden ze niet allemaal bij hetzelfde zuurstofpercentage. Dit alles maakt het soms moeilijk om de diverse verplichtingen rechtstreeks met elkaar te vergelijken.

Uit de nationale regelgeving komen dezelfde knelpunten naar voren. De nationale doorwerking van de Luchtkwaliteitsrichtlijn en de IPPC Richtlijn is in de Wet milieubeheer helder geregeld. De doorwerking van de NEC Richtlijn daarentegen is een mengsel van brede afspraken met sectoren, emissiehandel en een doorvertaling van de doelstellingen naar sectoren.⁸ Dit is problematisch, omdat de bestaande onduidelijkheden het hardst worden gevoeld op het lokale niveau, waar uiteindelijk de vertaalslag plaatsvindt van de diverse verplichtingen naar de concrete vergunningsvoorschriften. Doordat de drie genoemde richtlijnen elk op hun eigen wijze doorwerken in de Nederlandse praktijk, treden er in de uitvoering van het beleid soms fricties op.⁹ Deels worden deze fricties veroorzaakt door het feit dat de gebruikte instrumenten in de loop van jaren en vanuit gedeeltelijk verschillende optiek zijn opgezet. Hierdoor werken ze vaak ten dele naast elkaar of komen boven op elkaar en zodoende mist het bouwwerk van instrumenten de benodigde samenhang.

Uit empirisch onderzoek blijkt dat in de praktijk door bedrijven en overheid ondermeer de volgende knelpunten worden ervaren. Ten eerste kunnen emissieplafonds en onduidelijkheid over de instrumentering hiervan mogelijk leiden tot een beperking van de economische groei. Daarnaast is er onzekerheid over toekomstige normen in relatie tot te nemen investeringsbeslissingen. Tevens is er onduidelijkheid over de verhouding tussen de IPPC-vereisten in de Wm-vergunning en de NEC-plafonds, met de daaruit voortvloeiende NO_x-emissiehandel.¹⁰ Door de decentrale overheid worden hierdoor knelpunten ervaren in de vertaling van de NEC-plafonds naar individuele vergunningen. Bedrijven merken op dat het NEC-plafond niet haalbaar lijkt en dat de emissiehandel hierbij geen soelaas biedt.¹¹ Ook menen de bedrijven dat het voldoen aan de huidige eisen voor fijn stof geen probleem vormt, maar dat wel problemen kunnen ontstaan bij aanscherping van de normen.¹² Ook blijken er verschillen te zijn in het kennisniveau van het bevoegd gezag. Daarnaast is niet altijd de relatie tussen de luchtkwaliteitseisen en de IPPC-eisen geheel duidelijk. Ook wordt opgemerkt dat innovatie wordt beperkt door de IPPC-vereisten.¹³ Daarnaast blijkt uit de vergunningen dat er bij het bevoegd gezag soms verwarring bestaat over welke middelingstijd van toepassing is. Al met al is het soms moeilijk om te bepalen welke verplichting voorrang heeft of welke wetgeving de strengste eisen oplegt.

5. Wat zegt dit alles uiteindelijk over het niveau van milieubescherming dat in de vergunningen geboden wordt?

Als enkel naar de wetgeving wordt gekeken, doet Nederland het op papier goed qua milieubescherming. Het nationaal vereiste beschermingsniveau gaat immers op punten verder dan de Europese minimum normen. In de praktijk blijken er echter problemen te bestaan in het voldoen aan bepaalde minder strenge Europese verplichtingen. Zo blijkt het bereiken van het NEC-plafond voor NO_x een moeilijk punt voor Nederland. Doordat de definitieve emissiecijfers over 2010 nog niet bekend zijn,

⁷ Dönszelmann e.a. 2007, § 2.1, p. 11.

⁸ Dönszelmann e.a. 2007, § 3.1, p. 15.

⁹ Dönszelmann e.a. 2007, § 2.1, p. 9.

¹⁰ Dönszelmann e.a. 2007, Bijlage B.1, p. 37.

¹¹ Deze gesignaleerde knelpunten dateren uit 2007, waardoor het antwoord van bedrijven nu wellicht anders zal luiden.

¹² Dönszelmann e.a. 2007, Bijlage E.3, p. 77.

¹³ Dönszelmann e.a. 2007, Bijlage B.1, p. 37.

is het nog niet mogelijk om te bepalen of Nederland haar Unierechtelijke verplichtingen op dit punt geschonden heeft, dan wel voldaan heeft.

Ook is Nederland genoodzaakt gebruik te maken van de derogatiemogelijkheid uit de Luchtkwaliteitsrichtlijn voor de concentraties van NO₂ en PM₁₀. De tijdslimiet voor het halen van deze normen is door het verleende uitstel voor PM₁₀ verschoven van 1 januari 2005 naar 11 juni 2011 en voor NO₂ van 1 januari 2010 naar 1 januari 2015. Hoewel Nederland nu via het NSL een robuust maatregelenpakket heeft vastgesteld om alsnog tijdig aan de normen te voldoen, dient niet te worden vergeten dat de oorspronkelijk beoogde termijnen al verstreken zijn. Desalniettemin is ons land, vanwege de verleende derogatie, momenteel niet in overschrijding van haar Unierechtelijke verplichtingen.

Verder blijkt dat het in de praktijk tegenvalt hoeveel strenger de eisen in de vergunning zijn door de toepassing van het nationale recht. Algemeen wordt betoogt dat de eisen uit het 'Beoordelingkader nieuwe energiecentrales' veel strenger zijn dan die uit de BREF LCP. Dit argument is moeilijk te beoordelen omdat de twee documenten andere middelingstijden gebruiken. Uit de vergunningen blijkt dat de vergunde emissies weliswaar aan de onderzijde van de BREF-ranges liggen, maar zeker niet daaronder. Ook blijkt dat in de toepassing van het Beoordelingkader de bovengrens van de daarin genoemde marges wordt gehanteerd.

De overweging om niet nog strengere eisen op te leggen, hoewel dit juridisch en technisch gezien zeker mogelijk is, lijkt hoofdzakelijk te zijn gebaseerd op kostenoverwegingen. Het wordt door het bevoegd gezag niet redelijk geacht om strengere emissie-eisen op te leggen.¹⁴ Hierdoor spelen de kosten van maatregelen een grotere rol in de vergunde emissiegrenswaarden dan men op grond van de wetstekst zou verwachten. Het bestaan van externe kosten van kolengestookte elektriciteitsproductie speelt daarentegen geen rol in de hoogte van deze grenswaarden. Hierdoor worden er minder maatregelen ter bescherming van het milieu opgelegd dan wellicht wenselijk zou zijn vanuit milieuoogpunt.

De Wm-vergunningaanvragen worden bovendien alleen bekeken in het licht van de wettelijke verplichtingen. De vergunningverlener mag de grondslag van de aanvraag niet verlaten en treedt niet in de beoordeling van het nut of de noodzaak van de nieuwe centrales.¹⁵ Dit laatste is mijns inziens een gemis, omdat momenteel in de praktijk de haalbaarheid van de doelstellingen voor duurzame energieopwekking zeer sterk betwijfeld wordt.¹⁶

Bovendien doen de bestaande knelpunten en onduidelijkheden in de regelgeving afbreuk aan het IPPC-vereiste van een 'hoog niveau van bescherming van het milieu als geheel'.¹⁷ Een verbeterde integratie van de verschillende verplichtingen, met name die uit de NEC Richtlijn, zal het niveau van milieubescherming ten goede komen. Gezien het veelvoud aan regelgeving en de complexiteit ervan is het op zich niet verwonderlijk dat de integratie van die regelgeving, zoals mede beoogd door de IPPC Richtlijn, moeizaam verloopt. Dit betekent echter niet dat de bestaande hiaten in die integratie zondermeer voor lief dienen te worden genomen.

Ook de rijksoverheid merkt op dat fricties inherent zijn aan het bestaan van meerdere schaalniveaus en verschillen in verantwoordelijkheden van bedrijven: lokaal, bovenlokaal, (supra)nationaal, en tussen beleidsmakers, vergunningverleners en bedrijven. Die fricties zijn

¹⁴ Ter illustratie, zie: Vergunning E.ON 2007, p. 6.

¹⁵ De vraag is in welke gevallen de grondslag van de aanvraag inderdaad wordt verlaten. Uit jurisprudentie blijkt dat dit per geval moet worden bekeken, waarbij alle relevante omstandigheden en feiten een rol spelen (Zie: 'Infomil, Verlaten grondslag'). In beginsel is het verlenen van een vergunning onder beperkingen toegestaan, maar er mag niet een substantieel deel van wat aangevraagd is, geweigerd worden. Dan moet namelijk vanwege het verlaten van de grondslag de hele vergunning geweigerd worden (Zie: Jongma 2009, p. 248). Niet helemaal duidelijk is hoe dergelijke gevallen zich verhouden tot de mogelijkheid om verdergaande maatregelen dan BBT te treffen, zoals het geval is als strengere emissie-eisen worden opgelegd (Zie: Nijhoff 2009). Uit jurisprudentie blijkt dat de mate waarin van de aanvraag wordt afgeweken bepalend is voor de vraag of de grondslag van de aanvraag wordt verlaten en niet de aanvaardbaarheid en levensvatbaarheid van het bedrijf dat zou ontstaan als slechts een deel van het aangevraagde wordt vergund (Zie: Muus & Oosterhuis 2010, § 6.6, p. 22 en bijvoorbeeld ABRvS 7 september 2005, nr. 200503221/1, r.o. 2.3.1, en ABRvS 2 november 2005, nr. 200502807/1, r.o. 2.3.1). De beoordeling van het nut en noodzaak van de kolencentrales wordt beoordeeld in het kader van de Nbw-vergunning. De voornaamste vereisten aan deze beoordeling zijn opgenomen in Hoofdstuk III, Titel 2 Nbw, in het bijzonder artikel 19g Nbw.

¹⁶ Op deze duurzaamheidsdoelstellingen wordt verderop in dit hoofdstuk nog teruggekomen.

¹⁷ Artikel 1 IPPC.

onvermijdelijk en dienen volgens de overheid ook niet onder het tapijt geschoven te worden.¹⁸ Wel is het van belang deze knelpunten in kaart te brengen om vervolgens te kunnen zien of en hoe ze verminderd dan wel verholpen kunnen worden.

Een ander essentieel punt, dat ook in de Milieubalans van 2009 belicht wordt, is het feit dat de huidige wetgeving lang niet altijd het belang van milieubescherming voorop heeft staan. Mijns inziens is dergelijke bescherming het primaire doel van milieuwetgeving. Ook het 'Network of the Heads of Environment Protection Agencies' (EPA-NET) is van mening dat het behalen van milieuresultaat het leidende criterium zou moeten zijn voor de milieuregelgeving. Volgens EPA-NET geldt daarnaast dat de regelgeving zo moet worden vormgegeven, dat milieuresultaten zo effectief en efficiënt mogelijk worden bereikt en dat de regelgeving simpel is uit te voeren en te handhaven. Deze criteria lijken vanzelfsprekend, maar in de praktijk blijkt dat de regelgeving weinig wordt getoetst op zijn werkzaamheid voor het achterliggende doel. De Europese en Nederlandse lopende programma's voor 'Better Regulation' richten zich daarentegen hoofdzakelijk op het terugdringen van regeldruk en administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Volgens het PBL zijn daardoor in het specifieke geval van de regelgeving voor NO₂ en PM₁₀ de achtergronden ten aanzien van de schadelijkheid van deze stoffen onbelicht gebleven en zijn deze met vaststelling van de huidige normen uit beeld geraakt. Weliswaar is duidelijk dat er met het huidige beleid, op basis van de EU-normen, resultaten zijn geboekt voor de gezondheid, maar het PBL roept desondanks de vraag op of huidige beleid wel voldoende is toegesneden op het bereiken van volksgezondheidswinst.¹⁹ Dergelijke gezondheidswinst is bovendien een nog beperkter begrip dan milieuwinst.

5.2 De wetgeving vanuit milieuperspectief

Al het bovenstaande in ogenschouw nemend, is het milieubeschermingsniveau dat in de vergunningen geboden wordt, lager dan wat juridisch en technisch haalbaar is. Om deze reden zal hieronder de bestaande regelgeving in meer detail beoordeeld worden, vanuit de invalshoek van milieubescherming en de noodzaak tot het bereiken van een hoog niveau van deze bescherming. Ook worden de bestaande knelpunten zoals ervaren in de praktijk, nader geanalyseerd, omdat het vergroten van de duidelijkheid van de regelgeving, mijns inziens, ten goede kan komen aan het niveau van milieubescherming dat geboden wordt.

5.2.1 Het Europese kader

Op Europees niveau kan vanuit milieuopectiek het volgende worden opgemerkt over het bestaande beleid. Om te beginnen vloeien de bestaande knelpunten in elk geval ten dele voort uit de balans die moet worden gevonden tussen de verschillende belangen die binnen het milieubeleid gewaarborgd moeten worden. Het milieurecht draait in de praktijk immers niet alleen om milieubescherming, maar ook om bijvoorbeeld de gevolgen van die bescherming voor de economie. Deze meervoudige doelstelling achter het beleid leidt ertoe dat van de lidstaten niet het hoogste niveau van milieubescherming gevraagd wordt, maar dat het beschermingsniveau wordt afgewogen tegen andere belangen, in het bijzonder die van de economie. Hiermee voldoet de Europese regulering van de kolencentrales aan de beginselen die aan het beleid ten grondslag liggen, zoals de algemene doelstelling om zich in te zetten 'voor duurzame ontwikkeling, op basis van een evenwichtige economische groei [...] en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu.'²⁰ Wel is het zo dat dit beginsel dusdanig ruim geformuleerd is, dat wel duidelijk is dat er een balans gevonden moet worden tussen de verschillende aspecten, maar niet waar die balans ligt. Het uitwerken van het evenwicht tussen de belangen vindt dan ook pas plaats bij de feitelijke normstelling.

Deze normstelling geschiedt in de verschillende richtlijnen. Bij de vaststelling daarvan dient de Europese Unie rekening te houden met het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel.²¹ De Europese richtlijnen vormen daardoor het algemene raamwerk van de verplichtingen, welke vervolgens deels door de lidstaten zelf nader ingevuld worden.

¹⁸ Dönszelmann e.a. 2007, Bijlage E.3, p. 77.

¹⁹ PBL 2009, § 7.2, p. 198/199.

²⁰ Artikel 3 lid 3 VEU. Ook artikel 11 en artikel 191 VWEU bevatten doelstellingen ten aanzien van het milieubeleid.

²¹ Artikel 5 lid 3 en lid 4 VEU.

In de praktijk is het juist de vertaalslag van dit Europese raamwerk naar de concrete vergunningen die door de lidstaten als moeizaam wordt ervaren. Deze moeizaamheid, op haar beurt, is deels gelegen in het feit dat de verhoudingen tussen de richtlijnen –of andere kaderstellende documenten- niet altijd duidelijk zijn. Deze onduidelijkheid doet tevens af aan de beoogde coördinatie en integratie van de verschillende verplichtingen en daarmee ook aan een geïntegreerde aanpak van milieuvervuiling.²² Het meest onduidelijk is de relatie van de NEC Richtlijn met de rest van het raamwerk. Door het ontbreken van een directe koppeling met de rest van het raamwerk, is het niet mogelijk om industriële bedrijven op grond van deze richtlijn te verplichten om lagere emissies te bereiken, dan die die haalbaar zijn met gebruikmaking van de BBT. In de praktijk van de vergunningverlening wordt hierdoor met deze richtlijn te weinig rekening gehouden, terwijl nu juist deze richtlijn de incorporatie vormt van VN-verplichtingen.²³ Dit knelpunt wordt in de nieuwe Industriële Emissies Richtlijn niet verholpen, waardoor dit punt opgelost zal moeten worden via het nationale beleid, dan wel via de jurisprudentie.²⁴

Dit laatste zal misschien spoedig gebeuren, als het HvJ uitspraak doet in de aanhangige prejudiciële procedure over de verhouding tussen de IPPC Richtlijn en de NEC Richtlijn.²⁵ Als het HvJ de conclusie van A-G Kokott volgt heeft dit grote consequenties voor de vergunningverlening van IPPC-installaties in Europa. Een dergelijke uitspraak zou namelijk betekenen dat, als een lidstaat problemen heeft in het bereiken van de NEC-doelstellingen, deze lidstaat geen vergunningen meer mag afgeven voor IPPC-installaties.

Daarnaast is het nog de vraag in hoeverre het HvJ rekening zal houden met het feit dat sinds het indienen van de vragen door de RvS, de termijn voor het bereiken van het emissieplafond voor NO_x is verstreken. Formeel zou in de uitspraak van het HvJ de huidige situatie niet relevant moeten zijn. Desalniettemin zou het HvJ kunnen oordelen dat er enige soepelheid betracht mag worden, als er naar verwachting sprake is van een zeer kleine overschrijding van het plafond.²⁶

Momenteel is nog niet duidelijk of het plafond gehaald is; wel is duidelijk dat het erom zal spannen. De definitieve emissiecijfers zijn vermoedelijk pas in 2012 beschikbaar en de meest recente emissieraming (uit 2010) geeft aan dat er waarschijnlijk sprake is van een kleine overschrijding van het plafond, van circa 1,6%.²⁷ Momenteel is er nog geen nieuwe emissieplafond vastgesteld voor de periode na 2010. Dit betekent dat de enige verplichting die nu nog op de lidstaten rust is dat het plafond voor 2010 ook na 2010 niet meer mag worden overschreden. Uit diverse emissieramingen blijkt dat de trend van dalende NO_x-emissies de komende jaren doorzet. Volgens het PBL zal naar verwachting het NO_x-plafond voor 2010 ‘enkele jaren na 2010’ bereikt worden.²⁸ Overigens is Nederland niet het enige land dat moeite heeft om het emissieplafond te halen. In totaal rapporteren elf van de 27 lidstaten een raming boven het plafond. In sommige van deze gevallen wordt zelfs een overschrijding van meer dan 20% verwacht.²⁹

Los van de vraag wanneer Nederland precies binnen het plafond zal blijven, blijft het een feit dat er ten tijde van de afgifte van de vergunningen sterke aanwijzingen waren dat het plafond niet gehaald zou worden. Met dit gegeven had, mijns inziens, dan ook in de afgifte van de vergunningen meer rekening moeten worden gehouden.³⁰

Naast de knelpunten die bestaan rondom de NEC-doelstellingen, kent ons land ook problemen in het voldoen aan de eisen uit de Luchtkwaliteitsrichtlijn. Met name het halen van de normen voor NO_x en

²² De IPPC Richtlijn geeft overigens weinig sturing aan de lidstaten wat deze geïntegreerde aanpak precies inhoudt. Hierop wordt verderop nog teruggekomen.

²³ Op grond van artikel 103 van het Handvest van de Verenigde Naties zouden de verplichtingen uit de NEC Richtlijn voorrang moeten hebben op ‘zuiver’ Europese verplichtingen.

²⁴ Van Binsbergen 2008, § 14.2, p. 51.

²⁵ HvJ gevoegde zaken C-165/09, C-166/09 & C-167/09.

²⁶ Het meewegen van de huidige situatie betekent wel dat het HvJ buiten de gestelde vragen treedt.

²⁷ De NO_x-emissie wordt geraamd op 264,2 kiloton, wat neerkomt op een overschrijding van 1,6% ten opzichte van de norm van 260 kiloton. Verderop in dit hoofdstuk, in de paragraaf over de ontwikkeling van de emissies, wordt hier uitgebreid op ingegaan.

²⁸ PBL 2010, § 2.3.2, p. 71.

²⁹ PBL 2010, § 2.3.2, p. 75.

³⁰ Dit geldt in elk geval voor de vergunningen van E.ON, Electrabel en RWE en in mindere mate voor de vergunning van Nuon. Deze laatste is immers pas (opnieuw) afgegeven in 2009, toen men verwachtte dat het plafond wel gehaald zou worden.

fijn stof is problematisch. Het verleende uitstel en het maatregelenpakket uit het NSL moeten ervoor zorgen dat alsnog aan deze normen wordt voldaan. Echter, wat betreft de fijn stofconcentraties dient erop te worden gewezen dat ons land gebruik maakt van de zogenaamde zeezoutcorrectie. De Luchtkwaliteitsrichtlijn staat namelijk toe dat bijdragen aan de luchtverontreiniging die afkomstig zijn van natuurlijke bronnen, worden afgetrokken van de gemeten concentraties.³¹ Voor het nationale fijn stofbeleid blijkt dan ook deze zeezoutaf trek van groot belang. De grondslag voor deze aftrek is de noodzaak om een gelijkwaardig uitgangspunt, het zogenaamde *level playing field*, te creëren voor de Europese lidstaten bij de aanpak van hun luchtkwaliteitsproblemen. Van de lidstaten wordt dan ook geen extra inzet gevraagd als een hoge bijdrage aan de concentraties afkomstig is van natuurlijke bronnen. De keerzijde van deze aanpak is dat de grenswaarden voor fijn stof een lagere bescherming van de gezondheid bieden, omdat de aftrek van de zeezoutbijdrage feitelijk leidt tot een versoepeling van de norm. Hierdoor biedt de aftrek van zeezout de mogelijkheid voor extra antropogene bijdragen. Er treedt op die manier opvulling tot aan de grenswaarde op.³²

Vanuit het oogpunt van een *level playing field* is deze aanpak begrijpelijk, vanuit milieuoogpunt echter niet. De Luchtkwaliteitsrichtlijn vereist immers een specifieke kwaliteit van het milieu, die door de aftrek van bijdragen uit natuurlijke bronnen feitelijk niet gehaald hoeft te worden. Bovendien is recentelijk aangetoond dat de zeezoutcorrectie zoals die momenteel in ons land gehanteerd wordt, te ruim is. De bijdrage van zeezout aan de fijn stofconcentraties is namelijk kleiner dan tot nu toe werd aangenomen.³³ Inmiddels is een voorbereidend onderzoek voor een eventuele aanpassing van de zeezoutcorrectie in gang gezet. Vanuit het gezondheidsperspectief is een herziening van de regeling wenselijk. Als er geen zeezoutaf trek meer zou zijn, wordt feitelijk de norm voor fijn stof iets aangescherpt, tot het niveau dat eigenlijk door de Luchtkwaliteitsrichtlijn geëist wordt.³⁴ Wordt de zeezoutcorrectie inderdaad bijgesteld, dan kan het op belaste locaties moeilijker worden aan de fijn stofnorm te voldoen.³⁵ Ter illustratie, uit de vergunning van Nuon blijkt dat zonder zeezoutcorrectie de jaargemiddelde concentratie voor fijn stof van 40 µg/m³ overschreden zou worden.³⁶

Een andere recente ontdekking is dat het aandeel fijn stof dat door menselijk handelen in de lucht wordt gebracht hoger is dan tot nu toe werd aangenomen. Dit menselijk aandeel blijkt namelijk 75% van de fijn stof concentraties te vormen en niet 50% zoals voorheen werd aangenomen. Deze ontdekking is gunstig voor het verlagen van de concentraties fijn stof in de lucht. Meer dan de helft van die extra 25% bestaat namelijk uit stofdeeltjes die al beïnvloed worden door het vastgestelde beleid. Dit betekent dat het geraamde effect van het vastgestelde beleid toeneemt.³⁷

Tot slot dient binnen het Europese kader nog gewezen te worden op meer algemene mogelijkheden om een verhoogd niveau van milieubescherming te bieden. Door een betere implementatie van de beginselen die aan het beleid ten grondslag liggen, kan milieuproblematiek grondiger aangepakt worden. Dit geldt in het bijzonder als in de bepaling van het beleid meer rekening zou worden gehouden met het voorzorgsbeginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt.³⁸ In de praktijk blijkt echter dat dit weinig gebeurt. Wel is het zo dat het HvJ in haar uitspraken milieubeginselen meeneemt in haar overwegingen en hier ook consequenties aan verbindt.³⁹ Daarnaast zou voor een verhoogde milieubescherming ook vaker gebruik gemaakt kunnen worden van de algemene mogelijkheid om verdergaande nationale milieubeschermingsmaatregelen op te leggen op grond van artikel 193 Werkingsverdrag.⁴⁰

³¹ Artikel 20 Luchtkwaliteitsrichtlijn.

³² Matthijsen & Koelemeijer 2010, p. 17.

³³ Matthijsen & Koelemeijer 2010, p. 14 en 22.

³⁴ Matthijsen & Koelemeijer 2010, p. 18.

³⁵ PBL 2010, § 2.3.4, p. 82.

³⁶ Wel is het zo dat deze overschrijding plaats zou vinden op het terrein van de inrichting zelf, alwaar de luchtkwaliteit niet beoordeeld hoeft te worden, op grond van Bijlage III.A.2.c Luchtkwaliteitsrichtlijn. Zie: Vergunning Nuon 2009, punt 3.10.15, p. 47.

³⁷ PBL 2010, § 2.3.4, p. 82.

³⁸ Daarnaast zou ook meer gewicht toegekend kunnen worden aan het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorkeur aan de bron dienen te worden bestreden. Zie: Artikel 191 lid 2 VWEU.

³⁹ Zie uitgebreider: Vogelezang-Stoute e.a. 2009, Bijlage 3, p. 94.

⁴⁰ Dit laatste is in Nederland ten dele gebeurd. Dit komt in de volgende paragraaf uitgebreider aan bod.

5.2.2 Het Nederlandse kader

Hierboven is al gezegd dat het Nederlandse wettelijke kader op bepaalde punten strenger is dan de Europese normen. Wel is het zo dat in het nationale kader, meer dan in het Europese, verwarring bestaat over de exacte inhoud van de (nationale) normen. Zo is de middelingstijd van het Bees A niet makkelijk te herleiden. Hierdoor is bijvoorbeeld in de vergunning van RWE een onjuiste middelingstijd voor deze normen gehanteerd.⁴¹ Ook het Bva kent dit probleem. Het ‘Beoordelingskader nieuwe energiecentrales’ bevatte oorspronkelijk in het geheel geen vermelding van de gehanteerde middelingstijd. Hierdoor heeft er op dat punt lange tijd verwarring bestaan. Bij de opname van dit document in de Oplegnotitie in de NeR is dit rechtgezet en is wel de middelingstijd expliciet vermeld.

De NeR zelf kent echter weer andere onduidelijkheden. Zo is niet duidelijk hoe moet worden omgegaan met verschillen in de normen uit de Oplegnotitie -§ 3.5.11 van de NeR- en de algemene NeR-eisen. In beginsel zijn deze algemene eisen ondergeschikt aan die uit de Oplegnotitie. Ze dienen dan ook vooral als ‘vangnet’-normen, die slechts van toepassing zijn als in de betreffende Oplegnotitie de emissie van een bepaalde stof niet gereguleerd wordt. Aangezien de Oplegnotitie Grote Stookinstallaties grenzen stelt aan zowel de emissie van fijn stof als van NO_x, zou men dan ook verwachten dat de algemene NeR-eisen op dit punt hun betekenis hebben verloren. Een blik op de vergunningen leert echter dat de algemene eis voor stofemissies uit de NeR wel is overgenomen voor alle centrales, terwijl dit niet gebeurt is met de algemene eisen aan de emissie van NO_x. Waarom dit zo is wordt noch in de vergunningen, noch in de NeR zelf toegelicht. Vanuit milieuperspectief is dit een gemis, omdat de algemene eisen uit de NeR, zowel voor stof als voor NO_x, strenger zijn dan de eisen uit de Oplegnotitie. Het is mijns inziens dan ook wonderlijk dat alle vergunningen expliciet verwijzen naar de algemene NeR-eis voor stof, maar dat nergens melding wordt gemaakt van het feit dat er ook een algemene NeR-eis bestaat voor de NO_x-emissie.

Een ander punt waarover verwarring blijkt te bestaan is welke norm uit het veelvoud aan regels nu eigenlijk het strengste is. Dit is moeilijk te beoordelen, omdat er in de diverse normen verschillen bestaan in wat ze wel en niet omvatten. Zo worden er voor de diverse normen andere middelingstijden en zuurstofpercentages gehanteerd, omvat het begrip ‘stof’ in de ene wet fijn stof en in een andere het totaal aan stof, en soms gelden de emissies inclusief storingen en soms juist exclusief. Deze verschillen maken het onmogelijk om de normen rechtstreeks met elkaar te vergelijken. In de vergunningen worden de diverse emissiegrenswaarden soms omgerekend om ze met elkaar te vergelijken, maar hoe dat gebeurt is niet duidelijk.

Samenvattend, bestaan er grofweg vijf verwarrende punten in zowel de Europese, als de nationale regelgeving. Deze punten betreffen de onderlinge verhouding van de regels, de gehanteerde definities, de verschillen in middelingstijden en zuurstofpercentages, en het al dan niet meetellen van storingen in de emissie-eisen. Deze verschillen en onduidelijkheden vinden hun weerslag in verschillen tussen de vergunningen, zoals hieronder zal blijken.

Een volgend punt dat hier aan bod dient te komen, is de rol die het Nederlandse NO_x-emissiehandelssysteem speelt in de vaststelling van de emissiegrenswaarden in de vergunning. Het lijkt erop dat het bestaan van dit systeem niet direct van invloed is in de normstelling door de vergunningsverlener. Het systeem bestaat namelijk naast de overige wettelijke bepalingen, zoals de eisen uit de IPPC en de BREFs. Hierdoor blijft voor de vergunningverlener onverkort gelden dat de emissie-eisen die worden opgelegd in de vergunning, gebaseerd moeten zijn op de toepassing van de BBT. Daarbij moet wel maximale ruimte voor het NO_x-emissiehandelssysteem worden gecreëerd. Omgekeerd blijkt dat de handel in NO_x-emissierechten wel enigszins van invloed is op de emissies die worden aangevraagd door de exploitanten, omdat ze binnen de PSR willen blijven.⁴²

Ten slotte dient vanuit milieuoogpunt nog te worden stil gestaan bij de zogenaamde ‘NIBM-systematiek’ zoals die wordt gehanteerd binnen het NSL. Op grond van het NSL kent Nederland drie typen projecten. Ten eerste zijn er projecten met grote gevolgen voor de luchtkwaliteit (de IBM-projecten) die zijn opgenomen in het programma, waardoor hun effect op de concentraties reeds verdisconteerd is. Ten tweede zijn er IBM-projecten die niet in het programma zijn opgenomen. Deze

⁴¹ De vergunning er gaat namelijk vanuit dat het Bees A halfuursgemiddelden oplegt en niet daggemiddelden. Zie: Vergunning RWE 2007, punt 3.12.1, p. 55; punt 3.12.8, p. 63; en punt 3.12.11, p. 69.

⁴² Over de hoogte van de PSR wordt verderop in dit hoofdstuk nog gesproken.

kunnen alleen doorgang vinden via projectsaldering, waarmee de schadelijke effecten kunnen worden gecompenseerd. Ten derde is er een categorie projecten die niet in betekenende mate bedraagt aan luchtverontreiniging. Deze zijn niet opgenomen in het NSL, maar de effecten van deze projecten worden wel op programmaniveau gecompenseerd. De centrales vallen volgens de NSL-systematiek alle vier in deze laatste categorie.

Vanuit milieuoogpunt is deze NSL-systematiek slecht te verdedigen. De grens tussen IMB-projecten en NIBM-projecten is vastgesteld op 3% van de concentraties zoals geëist door de Luchtkwaliteitsrichtlijn. Vóór de aanneming van het NSL was deze grens zekerheidshalve 1% van de concentraties. Deze drempel is vanuit milieuoogpunt wenselijker, als er al zo'n grens gesteld dient te worden. Verscheidene kleine bijdragen kunnen immers gezamenlijk net zo vervuilend zijn als één groot project. Bovendien is het feit dat het hier om IPPC-installaties gaat al een indicatie dat deze centrales individueel een belangrijke bijdrage aan de luchtvervuiling zullen leveren.⁴³ Gezamenlijk is hun verontreinigingspotentieel nog veel groter. In totaal is immers een jaarlijkse NO_x-emissie toegestaan van 5648,3 ton en een jaarlijkse stofemissie van 239 ton. Dit komt neer op een hoeveelheid NO_x uit die overeenkomt met 2,2% van het nationale NEC-plafond en die maar liefst 10% vormt van het sectorplafond voor grote industrie. De totale stofuitstoot komt neer op 2,3 % van het deelplafond voor de industrie voor 2015 zoals opgenomen in het NSL. Dit zijn dus wel degelijk aanzienlijke emissies. Het NSL is echter gericht op immissies. Door de verspreiding van de emissies in de lucht is de uiteindelijke bijdrage van de centrales aan de concentraties dan ook veel lager, waardoor deze projecten volgens de NSL-systematiek niet in betekenende mate bijdragen aan luchtverontreiniging. Volgens de huidige systematiek zijn de emissies van de centrales dan ook verdisconteerd op programmaniveau, waardoor er geen specifieke emissiecompenserende maatregelen nodig zijn. Het dient echter niet vergeten te worden dat het NSL is opgesteld om uitstel voor de normen te krijgen.⁴⁴ Het behalen van die normen is dus problematisch, zelfs zonder de bijdragen aan de emissies vanuit de kolencentrales. Vanuit milieuoogpunt is het dan ook verontrustend dat de emissies van projecten die een dergelijke groot aandeel van de emissieplafonds voor hun rekening nemen, niet verder gecompenseerd hoeven te worden.

5.2.3 *Het vergunde kader*

Het laatste bestuursniveau dat hier nader onder de loep wordt genomen, is het lokale niveau, waarop uiteindelijk de vergunningsafgifte plaatsvindt. Hierboven zijn reeds diverse onduidelijkheden in de huidige regelgeving benoemd. De verwarrende punten in de regelgeving zijn, voor zover mogelijk, overzichtelijk gemaakt in het volgende schema, waarbij ook is gekeken hoe hier in de vergunning mee om is gegaan.

⁴³ De IPPC Richtlijn zelf spreekt van 'installaties met een groot verontreinigingspotentieel'. Zie: overweging 29 en artikel 2 lid 3 IPPC.

⁴⁴ Het gaat in het NSL bovendien alleen om het halen van de grenswaarden. Eventuele van toepassing zijnde richtwaarden worden in het programma vrijwel volledig buiten beschouwing gelaten.

Niveau	Regelgeving	Brandstof	O ₂ %	Start/stop/ storing	Begrip STOF
EU	IPPC	-	n.v.t.	n.v.t.	- niet gedefinieerd
	LCP	vast	6%	exclusief	- niet gedefinieerd
		gasturbine	15%		
	Luchtkwaliteit	-	n.v.t.	n.v.t.	- fijn stof, * zowel PM ₁₀ als PM _{2,5}
	NEC	-	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	BREF	vast	6%	exclusief	- stof en PM worden afwisselend gebruikt * BREF doelt dus op PM
gasturbine		15%			
NL	Bees A	vast	6%	exclusief	- niet gedefinieerd
		gasvormig	3%		
		gasturbine	15%		
	Bva	vast	6%	exclusief	- 'het totaal aan stofdeeltjes' * dus ook grof stof
	NeR - algemeen	verbranding	3%	exclusief	- 'totaal stof' * dus ook grof stof
		in proces	actueel %		
	Oplegnotitie	-	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	Beoordelings- kader	vast	6%	inclusief	- niet gedefinieerd
		gasturbine	15%		
vergassing		6% en 15%			
Vergunning	E.ON	vast	6%	inclusief	- niet gedefinieerd
	Electrabel	vast	6%	inclusief	- niet gedefinieerd
	RWE	vast	6%	exclusief	- niet gedefinieerd * is wel de enige vergun- ning die expliciete eisen aan PM ₁₀ stelt
	Nuon	gasturbine/ vergassing	6% * KMD: actueel %	exclusief	- niet gedefinieerd

Tabel 28 Overzicht onduidelijke punten in de regelgeving

Alle emissiegrenswaarden en overige eisen aan de kolencentrales in de vergunningen vallen binnen de marges die gesteld worden door het relevante beleid.⁴⁵ Dit wil echter niet zeggen dat de meest milieuvriendelijke voorwaarden zijn opgelegd. De punten uit de vergunningen die vanuit milieuoptiek in het oog springen, zoals toegelicht in Hoofdstuk 3.2, zijn samengevat in het volgende schema.

	E.ON	Electrabel	RWE	Nuon
Emissie- beperking	- Elektrofilter i.p.v. doekenfilter * Dit is in combinatie met de overige maatregelen wel BBT, maar niet de beste optie.	- Elektrofilter i.p.v. doekenfilter * Dit is in combinatie met de overige maatregelen wel BBT, maar niet de beste optie.	- SCR-installatie met 3 reactorlagen. * Hiermee is veel lagere NO _x -emissie haalbaar dan wat nu vergund is.	- Als in 2 ^e fase wordt gestookt met aardgas is NO _x -emissie 2 x hoger dan tijdens de 1 ^e fase. * Deze emissie hoeft niet gecorrigeerd te worden, terwijl dat voor de stofemissie wel geldt.
NEC	- Expliciet de mogelijkheid opgehouden om vergunning later aan te passen aan de plafonds uit de NEC Richtlijn.			
BREF			- BREF expliciet verouderd genoemd.	
Middelingstijd	- Verwarring dag- en jaarwaarden. * verwijzing naar BREF bij uitleg jaarwaarde.		- Verwarring dag- en jaarwaarden - Bees A als halfuurgemiddelde genomen.	
Stof		- Geen handhaving bij visuele stofverspreiding binnen 2 m. van de bron.	- Onduidelijkheid over totale jaarvracht stof.	
Luchtkwaliteit		- Onduidelijkheid over wel of geen overschrijding van luchtkwaliteitsnormen. * m.n. daggemiddelde aan fijn stof.		- Jaarwaarde PM op eigen terrein niet overschreden, vanwege zeezoutcorrectie.
Overige		- Sprake van 'mogelijke' centrale E.ON, terwijl die vijf maanden eerder vergund is.		- Twee verschillende storingsregimes: A. Bees A van toepassing op STEG's, dus max. 120 uur/jaar storing. B. Fakkelt vergund voor 175 uur/jaar * 1 ^e twee jaar geen limiet

Tabel 29 Overzicht in het oog springende punten uit de vergunningen

⁴⁵ Wel bestaat er discussie over of er in de afgifte van de vergunningen voldoende rekening is gehouden met de NEC-plafonds.

Het is hiermee duidelijk, dat niet altijd de allerbeste technieken zijn voorgeschreven, maar de beste technieken zonder buitensporige kosten. Hierdoor liggen de vergunde emissies hoger dan wat technisch haalbaar is, waardoor knelpunten met het plafond uit de NEC Richtlijn kunnen ontstaan, dan wel in elk geval meer milieuverontreiniging ontstaat dan strikt noodzakelijk is.

Het punt is hierbij dat algemeen wordt aangenomen dat het niet mogelijk is om strengere emissie-eisen op te nemen in de vergunningen, als de lokale milieukwaliteit niet in het geding is. De bedrijven voldoen namelijk al aan de ranges die aangegeven worden in de BREF LCP en ze kunnen niet gedwongen worden om de onderkant van de emissierange of lager toe te passen.⁴⁶ De IPPC Richtlijn eist immers niet dat nieuwe installaties moeten voldoen aan de laagste emissie-eisen uit de van toepassing zijnde BREF.⁴⁷

Anderzijds blijkt uit een brief van Mobilisation for the Environment (MOB) dat de Europese Commissie wel degelijk van mening is dat er een directe relatie is tussen de emissienormen in de individuele vergunning en het NEC-plafond van een land.⁴⁸ MOB baseert haar standpunt op de pagina's V en 409 van de BREF Raffinaderijen. Hierin wordt met betrekking tot SO₂ gesteld dat een (dreigende) overschrijding van het NEC-plafond aanleiding kan zijn om een vergunning op de ondergrens van de BBT-range te vergunnen. Dit argument is naar analogie toepasbaar op het plafond voor NO_x. Uit dezelfde brief komt naar voren dat MOB de NEC-plafonds beschouwt als een kenmerk van de geografische ligging van de installatie, zoals vermeld in de IPPC Richtlijn.⁴⁹ Deze visie wordt echter telkens door het bevoegde gezag -de provincies- afgewezen op grond van de veronderstelling dat er door hen niet aan het NEC-plafond zou hoeven te worden getoetst. Met andere woorden, het al dan niet halen van het NEC-plafond is volgens het gezag een zorg voor de Staat der Nederlanden, niet voor de provincies. De provincies vinden dan ook dat een aangevraagde situatie niet geweigerd kan worden in verband met een landelijke overschrijding van het NEC-plafond. Ook stelt het gezag geen strengere emissienormen op kunnen leggen vanwege een dreigende overschrijding van een NEC plafond.⁵⁰ Sterker nog, volgens het bevoegd gezag verzet de in Titel 16.3 van de Wet milieubeheer neergelegde regeling voor de handel in NO_x-emissierechten zich ertegen dat een afweging wordt gemaakt met betrekking tot de emissie van NO_x in relatie tot vastgestelde NEC-plafond.⁵¹

Mijns inziens geeft het bevoegd gezag hiermee blijk van een onjuiste rechtsopvatting. Decentrale overheden zijn immers, als onderdeel van een lidstaat van de EU, gehouden de landelijke verplichtingen te implementeren. Blijkens vaste jurisprudentie van het HvJ is de interne bevoegdheidsverdeling binnen een lidstaat geen excuus voor die lidstaat om niet aan haar Unierechtelijke verplichtingen te voldoen.⁵² Bovendien moet in de afgifte van vergunningen een integrale afweging gemaakt worden. Hierbij dient ook te worden bekeken of er voldoende milieuruimte is om de vergunningen af te kunnen geven. In de eerste plaats gaat het hierbij om toetsing aan de grenswaarden uit de Luchtkwaliteitsrichtlijn. Desalniettemin doet, mijns inziens, het feit dat de vergunningverlener stelt niet te hoeven toetsen aan de NEC-plafonds afbreuk aan het vereiste van een integrale afweging.⁵³

Volgens Van Binsbergen is het noodzakelijk om aanvullend beleid vast te stellen om als bevoegd gezag te kunnen eisen dat de installaties moeten voldoen aan de onderzijde van de BREF-range of lager. De vergunningaanvraag dient dan vervolgens te worden getoetst aan dit beleid en dient de nodige motivering te bevatten, indien men hiervan wil afwijken. Een reden voor een dergelijke afwijking is volgens hem bijvoorbeeld dat de strengere normen te hoge kosten vereisen voor een bedrijf.⁵⁴ Persoonlijk zie ik, in tegenstelling tot Van Binsbergen, wel degelijk ruimte in de huidige Europese wetgeving om de

⁴⁶ Zo stelt bijvoorbeeld: Van Binsbergen 2008, § 14.2, p. 51.

⁴⁷ Van Binsbergen heeft in 2008 aangeraden een dergelijke eis op te nemen in de nieuwe Industriële Emissies Richtlijn. Volgens hem heeft de industrie hier geen bezwaar tegen, omdat de industrie deze eisen dan meeneemt in de ontwerpeisen. Zie: Van Binsbergen 2008, § 13.2, p. 45. Zijn suggestie is echter in de nieuwe richtlijn niet overgenomen.

⁴⁸ 'MOB, Brief aan HvJ 2009', p. 5.

⁴⁹ Zie: artikel 9 lid 4 IPPC.

⁵⁰ 'MOB, Brief aan HvJ 2009', p. 3.

⁵¹ ABRvS 29 april 2009, nr. 200708144/1/M1, r.o. 2.5.1.

⁵² Zie: HvJ zaak 52/75, *Commissie/Italië*, r.o. 14, of HvJ zaak C-14/83, *Von Colson & Kamann*, r.o. 26.

⁵³ Het is echter niet geheel duidelijk wat precies onder een integrale afweging wordt verstaan, noch wanneer aan dit vereiste is voldaan. Hierop wordt verderop uitvoeriger ingegaan.

⁵⁴ Van Binsbergen 2008, § 13.2, p. 45.

vergunningseisen strenger in te vullen, zonder dat er een noodzaak is voor aanvullend nationaal beleid.⁵⁵ Bovendien bestaat het soort nationale beleid waar Van Binsbergen aan refereert al. Dit is namelijk het 'Beoordelingskader nieuwe energiecentrales', waarop de emissie-eisen in de huidige vergunningen grotendeels gebaseerd zijn. In de toepassing van het Beoordelingskader blijkt echter dat ook dit strengere nationale kader niet optimaal benut wordt. De vergunde emissies liggen immers allemaal aan de bovenzijde ervan.

Nog los van de wettelijke plicht om Unieverplichtingen uit te voeren, is het standpunt van het bevoegd gezag vanuit milieuoptiek betreurenswaardig omdat, uit interviews is gebleken dat bedrijven het niet erg vinden om de laagste emissiegrenzen voorgeschreven te krijgen, als er nieuwe installaties gebouwd worden.⁵⁶ Bovendien hebben de exploitanten aangegeven dat, als de uiteindelijke uitspraak van het HvJ ertoe leidt dat aan de huidige vergunningen inderdaad strengere emissiegrenswaarden moeten worden verbonden, de daarvoor benodigde maatregelen technisch en ruimtelijk kunnen worden ingepast in de inrichtingen zoals die thans worden gebouwd.⁵⁷ Volgens MOB hebben zowel E.ON, als Electrabel en RWE laten weten dat de vergunde emissie voor NO_x met ongeveer de helft omlaag kan. Dit betekent concreet dat de in de Wm-vergunning opgenomen emissienormen onnodig ruim zijn en leiden tot een onnodig hoge bijdrage aan de stikstofdepositie. Gezien de extra depositie van stikstof op toch al overbelaste gebieden dienen volgens MOB in de Nbw-vergunningen aanvullend strengere emissienormen voor NO_x te worden opgenomen.⁵⁸ Ook in de Wm-vergunning kunnen strengere eisen worden opgelegd.

Naast de eventuele noodzaak om de emissies te verlagen vanwege dreigende schending van wettelijke verplichtingen, is het mijns inziens sowieso wenselijk om emissiegrenswaarden op te leggen die ertoe leiden, dat het milieu zo min mogelijk belast wordt. Het opleggen van de laagst mogelijke emissies zou immers het uitgangspunt moeten zijn binnen wetgeving die bedoeld is om het milieu te beschermen. Al met al valt er dus vanuit milieuperspectief zeker het een en ander af te dingen op Wm-vergunningen in hun huidige vorm.

Samenvattend, kunnen de volgende argumenten voor strengere emissie-eisen worden aangevoerd. Lagere emissies zijn eenvoudigweg technisch haalbaar en kunnen worden opgelegd door de ondergrens van de BREF-range als uitgangspunt te hanteren bij de vergunningverlening, dan wel door het nationale Beoordelingskader nieuwe energiecentrales strenger te hanteren. Op dit moment liggen namelijk alle vergunde emissies nog ruim binnen de BREF-range en niet geheel aan de onderzijde daarvan. Bovendien is het de vraag in hoeverre de BREF-ranges inmiddels al verouderd zijn, aangezien de BREF LCP dateert van 2006.⁵⁹ Wat betreft het nationale Beoordelingskader valt op dat alle vergunde emissies aan de bovenkant liggen van de ranges die dit document geeft. Door strengere toepassing van dit document is dan ook zeker nog milieuwinst te boeken. De voornaamste reden dat er geen strengere eisen worden opgelegd lijkt gelegen in het feit dat de te nemen maatregelen daarbij niet kosteneffectief zouden zijn.⁶⁰

Hier kan tegenin gebracht worden dat het huidige kosteneffectiviteitsbegrip onvoldoende rekening houdt met de externe kosten van elektriciteitsopwekking, waardoor deze kosten onvoldoende worden meegewogen in de afgifte van de vergunningen. Door het begrip kosteneffectiviteit meer gelijk te schakelen met werkelijke (externe) kosten van de productie kan dit probleem worden ondervangen.⁶¹ Dit vergt echter een aanpassing van de huidige regelgeving, wat politiek gezien een heikel punt kan vormen. Op dit moment is het niet mogelijk om de externe kosten, dan wel een ketenanalyse, mee te wegen in het

⁵⁵ Deze mogelijkheden vloeien in de eerste plaats voort uit een ruimere interpretatie van de artikelen 9 lid 4 en artikel 10 IPPC. Daarnaast is een strengere invulling van de verplichtingen ook mogelijk op grond van de algemene beginselen die aan het beleid ten grondslag liggen.

⁵⁶ Zie: Van Binsbergen 2008, § 13.2, p. 44/45, en § 14.2, p. 51.

⁵⁷ Zie voor E.ON en RWE: ABRvS 19 juni 2009, r.o. 2.4, en voor Nuon: ABRvS 13 oktober 2009, r.o. 2.5. Electrabel heeft MOB schriftelijk laten weten dat dit ook voor haar geldt.

⁵⁸ 'MOB, Brief aan StAB 2010', p. 2.

⁵⁹ Dit geldt in het bijzonder voor de vergunning van Nuon, die in 2009 is afgegeven. Echter, de BREF geeft nu juist voor kolenvergassing geen concrete emissie-range omdat deze techniek nog niet als BBT is opgenomen. De andere drie vergunningen dateren van 2007 en 2008, waardoor het argument van veroudering aan kracht inboet. Toch werd in de vergunning van RWE uit 2007 de BREF al verouderd genoemd.

⁶⁰ Volgens het ECN was al in 2007 een uitstoot van 10 g/GJ mogelijk. Zie: Seebregts 2007, § 2.6, p. 9.

⁶¹ Nog beter zou, mijns inziens, zijn om deze externe kosten te berekenen aan de hand van een ketenanalyse van het gehele productie proces.

opleggen van de Wm-vergunningseisen.⁶² In de Wm-vergunningsaanvraag wordt immers alleen gekeken naar het bestaande wettelijk kader, met andere woorden naar de beschikbare milieuruimte en de wettelijke grenswaarden. Ook capaciteitsregulering, alsmede nut en noodzaak, is in het licht van de Wm-vergunning dan ook slechts ondersteunende informatie en geen toetsings- of weigeringsgrond.⁶³ Ook het afdwingen van alternatieve energieproductietechnieken valt buiten de aanvraag en dus buiten de Wm-vergunning.⁶⁴ Binnen de reikwijdte van de Wet milieubeheer mag immers enkel het aangevraagde initiatief worden beoordeeld.

Recent onderzoek van STEM toont echter aan dat, hoewel de Wet milieubeheer zeer beperkte mogelijkheden heeft om de keten integraal te beschouwen, er niettemin elementen van de ketenbenadering aanwezig zijn in het IPPC-kader. Op grond van Bijlage IV van de IPPC Richtlijn moet bijvoorbeeld het verbruik en de aard van grondstoffen betrokken worden bij de bepaling van de BBT. Hoe dit echter precies moet worden uitgelegd en hoe dit wordt toegepast in de praktijk is nog niet besproken in de literatuur.⁶⁵ Ook bevatten sommige BREFs grondstofgerelateerde BBT-bepalingen.⁶⁶ Verdere verruiming van deze mogelijkheden zou volgens de onderzoekers met het oog op een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel wenselijk kunnen zijn. Aan de andere kant zitten hier complicaties aan vast met betrekking tot internationale handelsregels en de keuzevrijheid voor de ondernemer.⁶⁷ De ruimte voor ketenanalyses in het besluitvormingsproces is volgens hen, en ik sluit mij hierbij aan, een punt dat nader onderzoek verdient.⁶⁸

Los van de discussie tot op welke ‘afstand’ van het eindproduct de diverse elementen uit de keten van het productieproces mee zouden moeten wegen in de besluitvorming rondom de vergunningverlening, is naar mijn idee al grote milieuwinst te boeken als (een deel van) de externe kosten mee zouden worden meegewogen in die besluitvorming. De hamvraag hierbij is hoe deze kosten berekend moeten worden. Daarom zal vooraf bepaald moeten worden of onder externe kosten bijvoorbeeld alleen de schade aan de menselijke gezondheid valt, of dat ook schade aan het milieu of zelfs schade die ontstaat in de loop van de gehele productie keten meetellen. Het is mijns inziens dan ook zinvol om de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken en te bezien in hoeverre hierover op Europees, dan wel nationaal niveau, consensus valt te bereiken. Een goed beginpunt om de externe kosten in de besluitvorming te betrekken is de berekening van de externe kosten zoals opgenomen in de BREF ECME.⁶⁹ Hierover bestaat immers al consensus en het gebruikmaken van deze berekeningen wordt dus al aangemerkt als methode voor het bepalen van de kosteneffectiviteit van milieumaatregelen. Aangezien de in BREF genoemde kosten hoger zijn dan de huidige Nederlandse indicatieve referentiewaarde, is al grote milieuwinst te boeken door de genoemde kosten te verdisconteren in het huidige kosteneffectiviteitsbegrip. Een volgende stap zou kunnen zijn om de kostenketen te verlengen en uit te breiden tot het gehele productieproces.

5.2.4 Regulatory capture

In het verlengde van de rol die kosten spelen in het besluitvormingsproces, dient hier vanuit milieuoogpunt te worden ingegaan op het risico van *regulatory capture* bij de vaststelling van de normen. Dit gevaar bestaat met name bij de totstandkoming van de BREFs vanwege de afhankelijkheidsrelatie die bestaat in de informatievoorziening. De wetgever is in het bepalen van de normen namelijk voor een groot deel afhankelijk van informatievoorziening ‘van buiten af’. Dit is een logisch gevolg van, ten eerste, het feit dat de wetgever eenvoudigweg niet de capaciteit en expertise heeft om alle relevante informatie zelfstandig te vergaren en, ten tweede, de tendens om normadressanten te betrekken in het

⁶² Zie: Vergunning RWE 2007, reactie op zienswijze N.6, p. 18.

⁶³ Zie: Vergunning RWE 2007, reactie op zienswijze S.5 en S.6, p. 32/33.

⁶⁴ Zie: Vergunning RWE 2007, reactie op zienswijze S.6, p. 33.

⁶⁵ Peeters & Oosterhuis 2011, § 3.1, p. 19/20.

⁶⁶ Bijvoorbeeld het gebruik van laagzwavelige brandstoffen in de BREF LCP.

⁶⁷ Zo noemen zij als voorbeeld de hypothetische mogelijkheid dat het gebruik van kolen voor de productie van elektriciteit als niet-BBT zou worden beschouwd. Mijns inziens zou dit voor de milieubescherming een gunstige ontwikkeling zijn. Zie: Peeters & Oosterhuis 2011, § 7.3, p. 51.

⁶⁸ Peeters & Oosterhuis 2011, § 3.1, p. 20.

⁶⁹ In hoeverre het vereiste van een integrale afweging ruimte biedt voor het mee laten wegen van de gevolgen van de hele productieketen komt verderop nog aan bod.

besluitvormingsproces. Enerzijds is deze tendens gunstig voor de spontane naleving van de regelgeving en is daarmee van positieve invloed op de handhaving, die daardoor vereenvoudigd wordt. Anderzijds bestaat het risico van asymmetrie van de informatievoorziening. Dit wil zeggen dat het kan zijn dat bepaalde belangen oververtegenwoordigd zijn ten opzichte van andere. Doordat de expertise over technieken en industriële processen hoofdzakelijk ligt bij de bedrijven is de kans groot dat het milieubelang meer op de achtergrond raakt. Dit gevaar wordt vergroot door de vorm waarin in de praktijk argumenten rondom de kosten gepresenteerd worden in het besluitvormingsproces. Doordat dergelijke argumenten vaak impliciet worden aangevoerd, komt in de praktijk aan kostenoverweging een grotere rol toe dan men op het eerste gezicht zou verwachten. Het is voor de wetgever niet altijd mogelijk om de gepresenteerde informatie onafhankelijk te verifiëren. Wellicht dat een ‘teggeluid’ in dit opzicht de informatie meer in balans zou kunnen brengen, bijvoorbeeld door milieuorganisaties een grotere rol in het besluitvormingsproces toe te kennen.⁷⁰ In de praktijk zal dit echter niet eenvoudig zijn, aangezien op Europees niveau milieuorganisaties over het algemeen minder goed georganiseerd zijn dan bedrijven. Dit gegeven komt mijns inziens de informatievoorziening over het milieubelang niet ten goede. Om te zorgen dat de informatie die gebruikt wordt in het besluitvormingsproces meer uitgebalanceerd wordt, is het dan ook van groot belang dat dergelijke NGO's zich beter op Europees niveau organiseren, bijvoorbeeld door middel van koepelorganisaties, zodat ze meer betrokken kunnen zijn in de besluitvorming rondom de Europese normen.⁷¹

Niet alleen bij de totstandkoming van BREFs bestaat het gevaar van *regulatory capture*. De behoefte aan medewerking van de normadressanten heeft ook een rol gespeeld in de opzet van het NO_x-emissiehandelssysteem. De achterliggende reden dat is gekozen voor een relatief plafond in plaats van een absoluut plafond is dat daarmee de introductie van dit systeem beter werd geaccepteerd door het bedrijfsleven.⁷² Waarschijnlijk heeft deze behoefte aan acceptatie ook een rol gespeeld in de vaststelling van de PSR. Ook hier geldt, naar mijn idee, dat in de balans tussen de noodzaak van acceptatie van de normen en de bescherming van het milieu teveel rekening is gehouden met de voorkeuren van het bedrijfsleven.

Kort gezegd, draagt het betrekken van de normadressanten in de besluitvorming over de normen een inherente spanning in zich. Dergelijke coöperatieve vormen van normering komen wellicht ten goede aan de handhaafbaarheid van de normen, maar niet ten goede aan het niveau van milieubescherming in de feitelijke normstelling. Dit kan verbeterd worden door de huidige informatieasymmetrie te verminderen en door bovendien milieubescherming als primair doel van milieuwetgeving te hanteren.

5.3 Toekomstige ontwikkelingen

Nu de huidige situatie en knelpunten uitvoerig in beeld zijn gebracht, is het tijd om een korte blik in de toekomst te werpen, om te kijken wat die ons zal brengen.

5.3.1 Ontwikkeling emissies

De emissiecijfers maken duidelijk dat we op de goede weg zijn en dat de emissies van schadelijke stoffen de afgelopen decennia gestaag gedaald zijn. Ook tonen de cijfers aan dat de tendens van dalende emissies door zal zetten. Nederland is er echter tot op heden nog niet in geslaagd haar emissies van NO_x onder het NEC-plafond te brengen. Naar verwachting was in 2010 sprake van een kleine overschrijding van het NEC-plafond. De definitieve emissiecijfers over 2010 zijn echter nog niet beschikbaar, waardoor het vermoeden van overschrijding gebaseerd is op ramingen. Er blijken bovendien significante verschillen te zijn tussen de emissieramingen van 2009 en 2010. Uit de Milieubalans van 2009 blijkt dat men verwachtte dat het NO_x-plafond ruimschoots gehaald zou worden. De emissieraming uit dat jaar was

⁷⁰ Zo betogen ook: Newell & Grant 2000, p. 227.

⁷¹ Voorts maakt de huidige informatieasymmetrie het Verdrag van Aarhus van extra groot belang. Dit verdrag biedt particulieren en NGO's, kort gezegd, de mogelijkheid tot inspraak bij de besluitvorming en toegang tot de rechter bij milieuaangelegenheden. Hierdoor bestaat er dus niet zozeer veel ruimte om de feitelijke normstelling te beïnvloeden, maar wel om de uitvoering daarvan grondig te controleren om te voorkomen dat bepalingen van het milieurecht geschonden worden. Hierover wordt verderop uitgebreider gesproken, bij ‘de rol van particulieren’

⁷² EEA 2006, § 3.2.3, p. 22.

namelijk 244 kiloton in 2010.⁷³ In de Balans van de Leefomgeving van 2010 komt men echter tot de conclusie dat de nationale NO_x-emissie net boven het plafond blijft, aangezien de raming moest worden bijgesteld naar 264 kiloton.⁷⁴ Ook de referentieraming van het ECN gaat uit van een relevante NO_x-emissie van 264,2 kiloton.⁷⁵ De ramingen voor 2010 valt daarmee 20 kiloton hoger uit dan in 2009.⁷⁶ Er is dus zeer waarschijnlijk sprake van een overschrijding van het plafond van ongeveer 1,6%. Deze overschrijding wordt echter niet veroorzaakt door de vier centrales. Deze zullen immers op zijn vroegst in 2012 in bedrijf worden genomen, wellicht nog later.

De verwachting is dat de emissie van NO_x tussen 2010 en 2020 nog met circa 30% af zal nemen, tot 185 kiloton in 2020.⁷⁷ Het is echter niet precies duidelijk wanneer de uitstoot in Nederland onder het plafond zal komen. Het PBL spreekt van 'enkele jaren na 2010'.⁷⁸ Dit zal vóór 2015 zijn, aangezien de emissies voor dat jaar worden geraamd op 230,2 kiloton.⁷⁹ Voor de tussenliggende jaren zijn er nog geen prognoses voor handen. Wel heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu inmiddels opdracht gegeven om dergelijke prognoses per jaar op te stellen.

De emissies van fijn stof (PM₁₀) zullen met het vastgestelde beleid, in tegenstelling tot de NO_x-emissies, nauwelijks verder dalen tussen 2010 en 2020.⁸⁰ In 2009 werd de emissie van PM₁₀ in 2010 geraamd op 30 kiloton. De verwachting is dat deze emissie in 2020 gedaald zal zijn tot 29 kiloton, met een onzekerheidsbandbreedte van 25 tot 35 kiloton.⁸¹ Uit de emissieontwikkeling van PM₁₀ wordt de emissie van PM_{2,5} afgeleid en deze wordt geraamd op 13 kiloton in 2020.⁸² Dit komt neer op een daling van 15% (2,3 kiloton) ten opzichte van 2010.⁸³ De geschatte PM_{2,5}-emissie wordt in de ramingen verder niet afzonderlijk besproken.⁸⁴

Voorts blijkt uit de ramingen dat er een verschuiving zal optreden in de emissies van de verschillende sectoren. Zo nemen de fijn stofemissies bij het wegverkeer en mobiele werktuigen fors af door aangescherpte emissie-eisen. De fijn stofemissies bij industrie, energie, bouw en op- en overslag nemen echter toe door de groei in activiteiten na 2010. Als naast het vastgestelde beleid tevens het voorgenomen beleid wordt uitgevoerd, zullen de PM₁₀-emissies iets meer dalen, namelijk met ongeveer 3,5 kiloton in plaats van 1 kiloton.⁸⁵

⁷³ PBL 2009, § 3.2.3, p. 89/90.

⁷⁴ PBL 2010, § 2.3.2, p. 72. De Balans van de Leefomgeving is in 2010 voor het eerste uitgebracht en is de opvolger van de Milieubalans, de Natuurbalans en de Monitor Nota Ruimte.

⁷⁵ Deze raming is uitgesplitst naar verschillende sectoren. Voor stationaire bronnen wordt de NO_x-emissie geraamd op 98,2 kiloton, voor verkeer en vervoer is de raming 166 kiloton (Zie: Daniëls & Kruitwagen 2010, § 6.1.1, tabel 6.1, p. 96, respectievelijk § 6.1.2, p. 102). Dit brengt het totaal op 264,2 kiloton. Overigens wordt voor de zeevaart nog eens een extra emissie berekend van 110 kiloton. Deze emissie telt echter niet mee voor het NEC-plafond. Zie: Daniëls & Kruitwagen 2010, § 6.1.2, p. 102.

⁷⁶ Deze bijstelling wordt volledig verklaard door nieuwe inzichten bij de sector verkeer en vervoer. Zie: PBL 2010, § 2.3.2, p. 73.

⁷⁷ Daniëls & Kruitwagen 2010, § S.11, p. 15. Zie ook: PBL 2010, § 2.3.2, p. 72.

⁷⁸ PBL 2010, § 2.3.2, p. 71.

⁷⁹ Voor stationaire bronnen wordt de NO_x-emissie geraamd op 95,2 kiloton, voor verkeer en vervoer is de raming 135 kiloton. Dit brengt het totaal op 230,2 kiloton. Zie: Daniëls & Kruitwagen 2010, § 6.1.1, tabel 6.1, p. 96, respectievelijk § 6.1.2, p. 102.

⁸⁰ PBL 2009, § 3.2.4, p. 93.

⁸¹ Zie: PBL 2010, § 2.3.2, p. 72, en Daniëls & Kruitwagen 2010, § 6.5.1 p. 117/118.

⁸² Zie: Daniëls & Kruitwagen 2010, § 6.5.1 p. 117/118.

⁸³ Zie: PBL, PM_{2,5} emissie 2010.

⁸⁴ Ook wordt de berekening van deze PM_{2,5}-emissie niet toegelicht in de raming. Dit is mijns inziens spijtig op dit ik zelf bij herberekening op andere aantallen uitkom. In het algemeen wordt de PM_{2,5}-emissie berekend aan de hand van het aandeel PM_{2,5} in PM₁₀. Dit aandeel is naar schatting 70%, met een bandbreedte van 60 tot 80% (Deze percentages worden in elk geval wel gehanteerd voor het omrekenen van de jaargemiddelde grenswaarden aan PM₁₀ en PM_{2,5}, zoals hieronder nog aan bod komt. Zie: Matthijssen & Ten Brink 2007, § 2.1, p. 33). Dit zou betekenen dat een PM₁₀-emissie van 29 kiloton (in 2020) zou neerkomen op een PM_{2,5}-emissie tussen de 17,4 en 23,2 kiloton. Dit is aanzienlijk hoger dan de door het PBL geraamde 13 kiloton. Blijkbaar wordt voor deze berekening dan ook een andere dan de 'aandeel-methode' gebruikt. Deze indruk wordt gestaafd door het feit dat er in de Milieubalans van 2009 een overzicht is opgenomen van de ramingen van zowel PM₁₀ als PM_{2,5} waaruit blijkt dat PM_{2,5}-emissie inderdaad geen constant percentage vormt van de PM₁₀-emissie, maar dat het hier om een aflopend percentage gaat. Zie: PBL 2009, § 3.1, Tabel 3.2.1, p. 86.

⁸⁵ PBL 2009, § 3.2.4, p. 93.

Het is van belang zich te realiseren dat de EU voor fijn stof nog geen emissieplafond heeft vastgesteld.⁸⁶ Het plafond dat hiervoor gehanteerd wordt vloeit dan ook voort uit nationale doelstellingen zonder resultaatsverplichting. Wel dient ons land uiteraard binnen de fijn stofconcentraties te blijven zoals die geëist worden door de Luchtkwaliteitsrichtlijn. Dit geldt ook voor de NO_x-emissies.

De Luchtkwaliteitsrichtlijn legt naast normen voor PM₁₀ ook concentratie-eisen op voor PM_{2,5}. Vanaf 1 januari 2015 geldt voor PM_{2,5} een jaargemiddelde grenswaarde van 25 µg/m³.⁸⁷ Daarnaast geldt als grenswaarde vanaf 31 december 2015 een blootstellingsconcentratieverplichting (BCV) van 20 µg/m³. Deze waarde ziet op het landelijk gemiddelde van de stedelijke achtergrondconcentraties gemiddeld over drie jaar.⁸⁸ Tot die datum blijven deze grenswaarden echter buiten beschouwing, terwijl ze van groot belang zijn voor de vergunningverlening en de ruimtelijke ordening. Dit is ongeacht of een besluit van vóór 1 januari 2015 ook na die datum gevolgen voor de luchtkwaliteit heeft.⁸⁹ De reden dat er niet getoetst wordt aan de toekomstige grenswaarde voor PM_{2,5} is dat deze naar verwachting gehaald zal worden, doordat de nieuwe grenswaarden voor PM_{2,5} minder streng zijn dan de bestaande grenswaarde voor PM₁₀.

De striktheid van de ene PM-norm ten opzichte van de andere kan bepaald worden door de norm voor PM_{2,5} om te rekenen naar de norm voor PM₁₀ aan de hand van het aandeel PM_{2,5} in PM₁₀.⁹⁰ Naar schatting is de verhouding tussen PM_{2,5} en PM₁₀ 0,7 met een bandbreedte van 0,6 tot 0,8.⁹¹ Met andere woorden, PM₁₀ bestaat voor 60 tot 80% uit PM_{2,5}.⁹² Hierdoor komt de jaargemiddelde grenswaarde voor PM_{2,5} (van 25 µg/m³) overeen met een PM₁₀-standaard van 42 µg/m³ als uit wordt gegaan van een fractie van 60% en 31 µg/m³ als uit wordt gegaan van een fractie van 80%.⁹³ De PM_{2,5}-norm is hiermee dus grofweg strenger dan de jaargemiddelde PM₁₀-norm van 40 µg/m³. Echter, van de normen voor PM₁₀ is niet de jaargemiddelde waarde van 40 µg/m³ de belangrijkste, maar de daggemiddelde waarde van 50 µg/m³. Het is deze dagwaarde die sturend is voor het beleid in Nederland.⁹⁴ De daggemiddelde norm van 50 µg/m³ komt omgerekend namelijk overeen met een jaargemiddelde waarde van 31 µg/m³. Deze PM₁₀-norm is dus wel degelijk strenger dan (of in elk geval gelijk aan) de PM_{2,5}-norm van 31 tot 42 µg/m³.⁹⁵ Daarnaast is de PM₁₀-norm ook in temporele zin strenger, aangezien zij in 2011 moet zijn bereikt en de norm voor PM_{2,5} pas in 2015.⁹⁶

Een en ander betekent dat als het beleid erin slaagt om vanaf 2011 te voldoen aan de grenswaarde voor PM₁₀, ook automatisch wordt voldaan aan de nieuwe PM_{2,5}-grenswaarde per 2015.⁹⁷ Bovendien geldt pas vanaf 1 januari 2015 de wettelijke plicht om voorschriften met betrekking tot PM_{2,5} te hanteren.

Naast de landelijke jaargemiddelde grenswaarde van 25 µg/m³ voor PM_{2,5} in 2015 en de grenswaarde van 20 µg/m³ voor 2015 als gemiddelde in stedelijk gebied, heeft de EU ook een richtwaarde geformuleerd voor de reductie van de PM_{2,5}-concentraties in steden tussen 2010 en 2020. Van de normen voor PM_{2,5} is deze streefwaarde voor Nederland het moeilijkst te halen. Naar verwachting zal het

⁸⁶ Bij de herziening van de NEC Richtlijn zal wel een emissieplafond voor PM_{2,5} worden opgenomen voor 2020. Zie: PBL 2010, § 2.3.2, p. 72.

⁸⁷ Sinds 1 januari 2010 geldt deze waarde al als streefwaarde voor PM_{2,5}.

⁸⁸ NSL, Bijlage 2, p. 152.

⁸⁹ 'Infomil, Dossier Luchtkwaliteit: Fijn stof'.

⁹⁰ Matthijsen & Ten Brink 2007, § 1.2, p. 25.

⁹¹ Matthijsen & Ten Brink 2007, § 2.1, p. 33. Een overzicht van de verhouding tussen PM₁₀ en PM_{2,5} per sector in Nederland is te vinden in: Velders e.a 2009, Bijlage B, Tabel B.1, p. 59. Hieruit blijkt dat voor de doelgroep energieopwekking het aandeel PM_{2,5} in PM₁₀ ongeveer 84% is. Voor geïnteresseerden zij hierbij ook gewezen op onderzoek van Kok uit 2006. In dit onderzoek wordt de verhouding PM_{2,5}/PM₁₀ verder uitgesplitst naar de verschillende typen emissies die kunnen optreden bij industriële activiteiten (zie: Kok 2006, § 3.3, p. 18) en ook kijkt hij naar het aandeel PM₁₀ in totaal stof (zie: Kok 2006, § 3.1, Tabel 3, p. 15, en § 3.2, p. 16). Verder analyseert hij het effect van diverse stofreductietechnieken op de verhouding tussen PM_{2,5} en PM₁₀ en totaal stof (zie: Kok 2006, Hoofdstuk 4, vanaf p. 21).

⁹² Aarnink 2007, p. 46.

⁹³ Matthijsen & Ten Brink 2007, § 1.2, p. 25.

⁹⁴ Zo is mij telefonisch toegelicht door dhr. J. Matthijsen, senior onderzoeker bij het PBL.

⁹⁵ Overigens correspondeert de jaargemiddelde grenswaarde aan PM_{2,5} van 20 µg/m³ met een jaargemiddelde PM₁₀-grenswaarde tussen de 33 en 24 µg/m³. Deze norm zal dus wel strenger kunnen uitvallen dan de daggemiddelde waarde voor PM₁₀ (Zie: Matthijsen & Ten Brink 2007, § 1.2, p. 25). Ook kan de herziening van de Luchtkwaliteitsrichtlijn in 2013 ertoe leiden dat de PM_{2,5}-norm strenger zal worden dan de PM₁₀-norm. Zie: Matthijsen e.a. 2009, Hoofdstuk 7, p. 41.

⁹⁶ Matthijsen & Ten Brink 2007, § 1.2, p. 25.

⁹⁷ PBL 2009, § 3.3.1, p. 99, en PBL 2010, § 2.3.3, p. 78.

ationale reductiedoel voor Nederland 15% zijn. Door uitvoering van het vastgestelde en het voorgenomen beleid kan deze reductie waarschijnlijk gehaald worden. Met alleen het vastgestelde beleid is de kans hierop ongeveer 50%.⁹⁸ Doordat het hier om een streefwaarde gaat is er voor de overheid slechts sprake van een inspanningsplicht en een resultaatsverplichting. Het is niet geheel duidelijk hoe een planverplichting, zoals opgenomen in de Luchtkwaliteitsrichtlijn, werkt of helpt als er streefwaarden worden overschreden.⁹⁹

Al met al zal onder invloed van het vastgestelde en voorgenomen beleid de luchtkwaliteit in de periode tot 2011 -voor PM₁₀- en 2015 -voor NO₂- verder verbeteren. Het aantal knelpunten met overschrijdingen van de grenswaarden neemt de komende jaren naar verwachting sterker af dan de concentraties.¹⁰⁰ Dit komt omdat op veel locaties die volgens de berekeningen nu nog een knelpunt vormen, de concentraties niet veel boven de grenswaarden liggen. Bij een relatief kleine concentratieverandering wordt dan wel voldaan aan de grenswaarden.¹⁰¹ In dit alles is het wel van belang om in het achterhoofd te houden dat Nederland uitstel heeft gekregen voor de normen voor PM₁₀, die in principe al golden vanaf 2005. Ook de normen voor NO₂ zijn in beginsel al van kracht sinds 2010, maar ook hier hoeft Nederland nog niet aan te voldoen.¹⁰²

Een ander belangrijk aspect is dat de daling van de emissies in de afgelopen twee jaar ten dele veroorzaakt is door de recessie. Het effect van de recessie wordt geschat op een emissiedaling van 5 tot 10% bovenop het effect van het beleid.¹⁰³ Hierdoor zijn onder invloed van de economische teruggang de beoogde doelen dichterbij gekomen. Dit betekent echter ook dat als de economie weer aantrekt, de emissies weer zullen kunnen gaan stijgen. Ook de ingebruikname van de nieuwe kolencentrales leidt ertoe dat de emissies van ondermeer stikstofoxiden en fijn stof uit de energiesector zullen toenemen.¹⁰⁴

Bovendien wil het voldoen aan de normen nog niet zeggen dat er geen risico's meer zijn voor de gezondheid. Voor fijn stof is er immers nog geen veilige drempelwaarde gevonden, waaronder geen schadelijke effecten meer optreden. Ook bij concentraties onder de normen is er dan ook een aanzienlijke ziektelast als gevolg van blootstelling aan fijn stof.¹⁰⁵

5.3.2 Herzieningen van de wetgeving

Niet alleen zullen de emissies verder dalen onder invloed van het huidige beleid, ook zal dit proces (hopelijk) versneld worden onder invloed van herzieningen van de wetgeving die momenteel op stapel staan.

Om te beginnen staat er een aanscherping van de emissieplafonds uit de NEC Richtlijn op stapel, terwijl Nederland het NO_x-emissieplafond voor 2010 nog niet bereikt heeft. Volgens de tekst van de richtlijn had deze herziening al afgerond moeten zijn.¹⁰⁶ De Europese Commissie heeft echter begin juli 2010 bekend gemaakt dat ze de herziening van de richtlijn uitstelt tot 2013, het jaar waarin ook de Luchtkwaliteitsrichtlijn herzien zal worden.¹⁰⁷ Vooruitlopend daarop wordt binnen de EU en de UNECE sinds 2009 onderhandeld over strengere plafonds in het kader van het Gothenburg Protocol. Besluitvorming hierover wordt op zijn vroegst in 2011 verwacht.¹⁰⁸ Pas als de herziening van het Gothenburg Protocol rond is wil men binnen de EU verdergaan met de herziening van de NEC Richtlijn.

Aangezien de plafonds voor 2010 tussentijdse doelen zijn, zullen bij de herziening naar verwachting verdergaande doelen worden geformuleerd voor de bescherming van de menselijke gezondheid en de natuur tegen luchtverontreiniging. Deze ambities worden vervolgens vertaald in

⁹⁸ PBL 2010, § 2.3.3, p. 79.

⁹⁹ Beijen 2010, § 2.3.4, p. 39.

¹⁰⁰ Dergelijke overschrijdingen vinden vooral plaats langs snelwegen, in het bijzonder in de randstad, maar overschrijdingen van de grenswaarde voor fijn stof kunnen ook optreden in de buurt van havens als gevolg van de op- en overslag van droge bulkgoederen zoals kolen, ijzererts en graan. Zie: PBL 2009, § 3.3.1, p. 96/97.

¹⁰¹ PBL 2009, § 3.3.1, p. 95.

¹⁰² Tot juli 2009 hebben in totaal 18 lidstaten een derogatieverzoek ingediend voor het PM₁₀-doel. Alleen Nederland heeft daarbij ook voor NO₂ derogatie aangevraagd. Zie: PBL 2009, § 3.3.2, p. 101.

¹⁰³ PBL 2009, § 3.2.1, p. 87.

¹⁰⁴ PBL 2009, § 3.2.4, p. 92.

¹⁰⁵ PBL 2010, § 2.3.4, p. 81.

¹⁰⁶ Zie artikel 9 en 10 NEC

¹⁰⁷ 'PBL, Revisie Gothenburg en NEC 2010'.

¹⁰⁸ PBL 2010, § 2.3.2, p. 71, en Compendium voor de Leefomgeving 2011.

nationale emissieplafonds voor 2020. Indicatieve analyses voor de 2020-plafonds wijzen op aanscherpingen van alle Nederlandse emissieplafonds zoals die nu al gelden. Ook is het de bedoeling dat er een plafond opgelegd zal worden voor de emissie van PM_{2,5}.¹⁰⁹ Diverse onderzoeken spreken van een nieuw plafond voor NO_x dat rond de 185 kiloton zal liggen en voor PM_{2,5} rond de 16 kiloton.¹¹⁰

Daarnaast zal, zoals net is aangestipt, ook de Luchtkwaliteitsrichtlijn in 2013 worden herzien. Deze herziening beoogt met name om de normen voor PM_{2,5} te aan te scherpen. Zo is het de bedoeling om van de blootstellingsverminderingdoelstelling (BVD) een grenswaarde te maken. Op dit moment is de BVD namelijk een richtwaarde in de vorm van een reductiepercentage dat men dient te behalen in 2020 ten opzichte van 2010. Daarnaast wil men van de jaargemiddelde indicatieve grenswaarde aan PM_{2,5} voor 2020 (vastgesteld op 20 µg/m³) ook een grenswaarde maken. Het niet halen ervan heeft nu namelijk geen juridische gevolgen. Het is dan ook de bedoeling dat bij de herziening van de richtlijn in 2013 deze waarden worden omgezet in een richtwaarde of grenswaarde die wél verplichtingen met zich meebrengt voor de lidstaten.¹¹¹

Een andere belangrijke ontwikkeling in 2013 is het feit dat vanaf 7 januari van dat jaar de bepalingen uit de nieuwe Industriële Emissies Richtlijn door de lidstaten moeten worden toegepast.¹¹² De richtlijn is al in werking getreden, maar pas vanaf 2013 zullen de erin opgenomen normen gaan gelden, uitzonderingssituaties daargelaten.¹¹³ Dit betekent dat vanaf dat moment de strengere 'LCP-eisen' zullen gelden, als ook dat de procedure voor de totstandkoming van BREFs transparanter wordt en de BREFs bovendien vaker zullen moeten worden herzien.

Ook voor het NO_x-emissiehandelssysteem zal het jaar 2013 belangrijk zijn. Vanaf dat jaar dient er namelijk een nieuwe (jaarlijkse) PSR te worden vastgesteld. De hoogte van deze nieuwe PSR is cruciaal voor de werking van het handelssysteem. Tot nu toe heeft het NO_x-handelssysteem weinig aanleiding gegeven tot het nemen van extra NO_x-reducerende maatregelen. Dit komt doordat de emissie-eisen vanuit de IPPC Richtlijn tot op heden gemiddeld strenger waren dan die binnen de NO_x-emissiehandel.¹¹⁴ De prijs van NO_x-rechten heeft daardoor altijd ruim onder die van extra NO_x-reductiemaatregelen gelegen.¹¹⁵ De komende jaren wordt echter de PSR aangescherpt van 40 g/GJ in 2010 naar 37 g/GJ in 2013. Hierdoor zou tussen 2010 en 2013 de prijs van NO_x-rechten kunnen stijgen, waardoor de handel hierin op gang zou kunnen komen. De eis van 37 g/GJ gaat namelijk, gemiddeld voor de deelnemende bedrijven, verder dan wat op basis van de IPPC Richtlijn wordt geëist.

Wanneer echter na 2013 diverse nieuwe elektriciteitscentrales in gebruik worden genomen, die gezamenlijk ruim onder de afgesproken emissienorm 37 g/GJ zullen blijven, zal er weer een overschot ontstaan aan NO_x-rechten.¹¹⁶ Hierdoor zal naar verwachting de elektriciteitssector in 2020 drie tot vijf kiloton aan emissierechten overhouden. Als na 2013 de PSR niet verder wordt aangescherpt is er nauwelijks een markt voor deze extra rechten bij de in 2013 al bestaande installaties.¹¹⁷ De vraag naar emissierechten zou wel kunnen aantrekken als Nederland in Europees verband een aangescherpt nationaal NO_x-emissieplafond voor 2020 opgelegd zou krijgen en het daardoor nodig zou zijn om de emissienorm in de NO_x-handel substantieel aan te scherpen.¹¹⁸

¹⁰⁹ 'PBL, Revisie Gothenburg en NEC 2010'.

¹¹⁰ Zie bijvoorbeeld: Dönszelmann e.a. 2008, § 2.3, tabel 5, p. 11. Op grond van huidige ramingen zal Nederland dus aan deze plafonds kunnen voldoen. Een en ander is wel afhankelijk van het daadwerkelijk uitvoeren van het beleid en van de ontwikkeling van de onzekerheden in de ramingen.

¹¹¹ Matthijsen & Koelemeijer 2010, § 1.1.1, p. 28.

¹¹² Artikel 80 IE Richtlijn.

¹¹³ Zie: artikel 83 in combinatie met artikel 82 IE Richtlijn.

¹¹⁴ In onderzoek van CE is de PSR van 40 g/GJ voor 2010 vertaald naar NO_x-concentraties in de rookgassen. Volgens de onderzoekers komt deze PSR overeen met een NO_x-uitstoot van 120 mg/m³ bij kolen of biomassa gestookte centrales en 144 mg/m³ bij gasgestookte centrales. Hoewel in de genoemde tabel niet de middelingstijd expliciet vermeldt wordt, lijkt het hierbij om daggemiddelden te gaan. Zie: Dönszelmann e.a. 2007, Bijlage D.1.2, Tabel 7, p. 55.

¹¹⁵ PBL 2009, § 3.2.4, p. 93.

¹¹⁶ Zie: PBL 2009, § 3.2.4, p. 94. Dit komt doordat de emissie-eisen voor de nieuwe centrales niet zozeer zijn gebaseerd op de eisen uit de IPPC Richtlijn, maar op de eisen uit het Beoordelingskader. Zo komen bijvoorbeeld de emissie-eisen die gesteld zijn aan de centrale van Nuon overeen met 12 g/GJ bij aardgas-stook en 15 g/GJ bij syngas-stook, zo is mij verteld door H. Pastoors, vergunningsexpert van de Nuon, in zijn email van d.d. 28 februari 2011.

¹¹⁷ Daniëls & Kruitwagen 2010, § 6.1, p. 97.

¹¹⁸ PBL 2009, § 3.2.4, p. 93/94.

5.3.3 Import en export van elektriciteit

Naast ontwikkelingen in de emissies en de wetgeving daaromtrent, zijn er vanaf 2012 ook grote veranderingen te verwachten op de Nederlandse elektriciteitsmarkt. Zoals eerder gezegd, wordt het opgestelde productievermogen voor de opwekking van elektriciteit de komende jaren fors uitgebreid. Naar verwachting zal dit vermogen tot 2020 toenemen naar ongeveer 35,6 GW uitgaande van het momenteel vastgestelde beleid en tot bijna 42 GW als ook het voorgenomen beleid wordt uitgevoerd. Vooral in de periode 2009-2015 is de groei sterk, grotendeels door de nieuwbouw van gas- en kolencentrales. In de periode 2015-2020 worden centrales die minder efficiënt zijn uit bedrijf genomen.¹¹⁹ Door de uitbreiding van de productiecapaciteit maakt Nederland een snelle omslag door van importeur naar exporteur van stroom. Deze omslag wordt door ECN en door TenneT al sinds 2007 zeer waarschijnlijk geacht en recent is bevestigd dat op de termijn van 2012 en daarna, deze omslag vrij robuust is.¹²⁰ Naar verwachting zal de netto export in 2020 tussen de 16 en 19 TWh liggen.¹²¹

5.3.4 Doestellingen duurzame energie

De vraag is nu wat al deze ontwikkelingen betekenen voor de haalbaarheid van de doelstellingen voor duurzame energie. Zoals inmiddels bekend, heeft Nederland zichzelf tot doel gesteld dat in 2020 het aandeel hernieuwbare energie 20% dient te vormen van de totale energievraag. Daarnaast is men er Unierechtelijk toe verplicht dat in 2020 het aandeel energie dat is opgewekt uit hernieuwbare bronnen 14% vormt van het nationale bruto eindverbruik van energie.

De Nederlandse en Europese doelen zijn niet direct met elkaar te vergelijken, omdat de Nederlandse definitie rekening houdt met de omzetting van primaire energie -kolen, olie, gas- in finale energie -elektriciteit en warmte- en de Europese definitie niet.¹²² De Nederlandse doelstelling gaat namelijk uit van de van de zogenaamde substitutiemethode. Het aandeel hernieuwbare energie is hierbij gebaseerd op de hoeveelheid fossiele brandstoffen die door hernieuwbare energie wordt verdrongen. Bij de inzet of productie van hernieuwbare energie moet dus bepaald worden wat zonder die hernieuwbare energie de extra inzet van fossiele brandstof zou zijn geweest. Bij de substitutiemethode wordt de vermeden fossiele energie gedeeld door de totale energievraag, om het aandeel hernieuwbare energie te bepalen.¹²³ De Europese doelstelling daarentegen volgt de finale energiemethode. Hierbij wordt de inzet van hernieuwbare energie (warmte, elektriciteit en biobrandstoffen) gedeeld door de opgetelde vraag naar warmte, elektriciteit en transportbrandstoffen. Hernieuwbare warmte en elektriciteit tellen hierbij dus even zwaar.¹²⁴ Afhankelijk van de energiemix komt het Europese doel van 14% dan ook overeen met een doelstelling van 12% tot 17% volgens de Nederlandse definitie.¹²⁵

Het belangrijkste nationale beleidsinstrument om de duurzaamheidsdoelstellingen te realiseren is de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE). Dit is een subsidie voor het produceren van hernieuwbare energie.¹²⁶ Deze subsidie is nodig, omdat de meeste opties voor hernieuwbare energie zonder financiële ondersteuning (nog) niet rendabel zijn. Dat betekent dat het aandeel hernieuwbare energie dat in 2020 gerealiseerd kan worden sterk afhankelijk is van het gevoerde beleid.¹²⁷

Het huidige aandeel duurzame energie is ongeveer 4%.¹²⁸ Zonder het gevoerde Schoon & Zuinig beleid zal het aandeel duurzame energie afnemen tot 2 à 3% in 2020.¹²⁹ Bij voortzetting van het huidige budget voor het stimuleren van hernieuwbare elektriciteit zal dit aandeel oplopen tot 6 à 7 % in 2020.¹³⁰ Dit aandeel kan verder groeien tot 13 à 16% indien het budget voor de stimulering van hernieuwbare

¹¹⁹ Daniëls & Kruitwagen 2010, § 4.1, p. 67.

¹²⁰ Daniëls & Kruitwagen 2010, § 4.1, p. 66 in combinatie met p. 71/72.

¹²¹ Daniëls & Kruitwagen 2010, § 4.1, p. 71/72.

¹²² PBL 2010, § 2.4.1, p. 83.

¹²³ Zie uitgebreider: Daniëls & Kruitwagen 2010, § 7.1.3, p. 130.

¹²⁴ Daniëls & Kruitwagen 2010, § 7.1.3, p. 130.

¹²⁵ PBL 2010, § 2.4.1, p. 83.

¹²⁶ Daniëls & Kruitwagen 2010, § S.7, p. 13/14.

¹²⁷ Daniëls & Kruitwagen 2010, § 4.3, p. 78.

¹²⁸ PBL 2010, § 2.4.3, p. 86.

¹²⁹ PBL 2010, § 2.4.3, p. 86.

¹³⁰ PBL 2010, § 2.4.3, p. 85.

energie groeit, conform de voorgenomen herziening van de SDE-regeling.¹³¹ In Nederland bestaat het grootste deel van de hernieuwbare energie uit echter uit elektriciteit, dat in de Europese doelstelling minder zwaar meetelt dan in de Nederlandse. De geraamde percentages zijn volgens de Europese definitie dan ook iets lager dan volgens de nationale rekenmethode.¹³² Volgens de Europese definitie zal het aandeel hernieuwbare energie bij uitvoering van het voorgenomen beleid ongeveer 12 tot 15% bedragen.¹³³

Uitvoering van het voorgenomen beleid, vooral het verruimen van de SDE-budgetten, is dus een absolute voorwaarde om de doelstellingen voor hernieuwbare energie te halen, maar biedt nog altijd geen garantie dat deze doelstellingen ook daadwerkelijk gehaald wordt.¹³⁴ De Europese doelstelling ligt met het voorgenomen beleid redelijk binnen handbereik, maar gegeven de onzekerheden in de ramingen is nog niet duidelijk of dit doel uiteindelijk gehaald zal worden. Verder blijkt uit de ramingen dat zowel het vastgestelde als het voorgenomen beleid ontoereikend is om de nationale doelen uit het programma Schoon & Zuinig te realiseren.¹³⁵ Bovendien heeft over het voorgenomen beleid, anders dan over het vastgestelde beleid, nog geen formele besluitvorming heeft plaatsgevonden. Het is dan ook onzeker of deze beleidsvoornemens onverkort zullen worden overgenomen.¹³⁶ Indien de voornemens niet worden uitgevoerd wordt zowel het Europese als het nationale doel niet gehaald.¹³⁷

In het licht van deze bevindingen is het vanuit milieuoogpunt zorgelijk te noemen dat er momenteel vier kolencentrales worden gebouwd. Hiermee wordt immers de inzet van fossiele brandstoffen verhoogd in plaats van vermeden. Wat betreft het energieverbruik laten de ramingen zien dat tot 2010, mede onder invloed van de recessie, een daling waarneembaar is in het energieverbruik. Na 2010 is er een duidelijke toename van het energiegebruik. Vooral het gebruik van kolen neemt tussen 2010 en 2015 sterk toe, als gevolg van het in gebruik nemen van de nieuwe elektriciteitscentrales. Wel is het zo dat naarmate er meer beleid wordt uitgevoerd, de toename van het energiegebruik kleiner is en dat bovendien de bijdrage van hernieuwbare energie daarbij toeneemt. Naar verwachting is deze bijdrage in 2020 dit bijna vijf keer zo groot als in 2010.¹³⁸ Uit de berekeningen blijkt verder dat de daling van het fossiele brandstofverbruik het sterkst is bij aardgas en niet bij kolen, terwijl elektriciteitsopwekking met behulp van kolen vervuilerder is dan opwekking met behulp van aardgas. De afname van de elektriciteitsproductie door gascentrales wordt toegeschreven aan de daling van de elektriciteitsvraag en de groei van hernieuwbare elektriciteit. De ramingen lichten echter niet toe waarom deze ontwikkeling zich niet voordoet bij de productie van elektriciteit door kolencentrales. Wel wordt opgemerkt dat bij uitvoering van het voorgenomen beleid de kolenzet iets afneemt als gevolg van de biomassameestook in de kolencentrales.¹³⁹

Een punt dat in geen van ramingen nader uitgewerkt wordt, is de invloed die de toename van de kolengestookte productie heeft op de rentabiliteit van de verschillende vormen van duurzame energieopwekking. Gezien het feit dat deze vormen van elektriciteitsopwekking tot op heden niet rendabel zijn zonder subsidie, is mijns inziens de huidige uitbreiding van het productiepark met kolengestookt vermogen verontrustend. Deze uitbreiding leidt er immers toe dat op de Nederlandse elektriciteitsmarkt sprake zal zijn van een vermogenoverschot, waardoor de prijs van elektriciteit zal kunnen dalen, wat er op haar beurt weer toe kan leiden dat het voor duurzame initiatieven nog moeilijker zal worden om uit de kosten te komen. De bouw van de kolencentrales kan op die manier een rem vormen op de ontplooiing van duurzame initiatieven die op korte termijn noodzakelijk zijn voor het behalen van de duurzaamheidsdoelstellingen voor 2020 en die bovendien op langere termijn wenselijk zijn voor het

¹³¹ PBL 2010, § 2.4.3, p. 86.

¹³² Daniëls & Kruitwagen 2010, § 7.1.3, p. 130.

¹³³ Daniëls & Kruitwagen 2010, § 7.2, p. 132.

¹³⁴ Daniëls & Kruitwagen 2010, § 7.2, p. 132.

¹³⁵ Zie: PBL 2010, § 2.4.3, p. 85, en Daniëls & Kruitwagen 2010, § 4.3, p. 81.

¹³⁶ Daniëls & Kruitwagen 2010, § 7.1, p. 123.

¹³⁷ PBL 2010, § 2.4.3, p. 85/86.

¹³⁸ Doordat het verbruik van energie afneemt, neemt het percentage duurzame energieverbruik toe. Daarnaast is er sprake van een hogere productie van duurzame elektriciteit. Tezamen leidt dit, uitgedrukt in PJ, tot een hoger aandeel duurzame energie. Zie hierover: Daniëls & Kruitwagen 2010, § 7.3, p. 133.

¹³⁹ Daniëls & Kruitwagen 2010, § 7.3, p. 133.

verder verminderen van de milieuproblematiek die wij mondiaal kennen.¹⁴⁰ Mijns inziens is het spijtig dat de duurzaamheidsdoelstellingen niet worden beschouwd bij de afgifte van de Wm-vergunningen van de kolencentrales. Deze beschouwing is niet mogelijk vanwege het feit dat het bevoegd gezag de grondslag van de vergunningsaanvraag niet mag verlaten. Hierdoor kan in dit kader niet de verenigbaarheid van de nieuwbouw met de duurzaamheidsdoelstellingen worden beoordeeld. Een verbeterde afstemming tussen deze twee richtlijnen zal ten goede komen aan de haalbaarheid van de duurzaamheidsdoelstellingen en bovendien ten gunste komen van het milieubeschermingsniveau dat in de vergunningen gegarandeerd kan worden.

5.4 Verdere integratie en de rol van particulieren

Dit laatste geldt niet alleen voor de afstemming tussen de duurzaamheidsdoelstellingen en de vergunningsafgifte, maar ook voor een verhoogde coördinatie met de overige verplichtingen. Wat betreft dergelijke integratie bestaan er momenteel veel onduidelijkheden die, mijns inziens, het milieubeschermingsniveau niet ten goede komen. Voor een deel vloeien de knelpunten in de integratie voort uit het feit dat de IPPC Richtlijn wel bepaalde eisen stelt, maar niet uitwerkt wanneer aan deze eisen is voldaan.

Er kunnen als het ware vier ‘schaalniveaus’ van integratie onderscheiden worden. Ten eerste dient de aanpak van vervuiling van de verschillende milieucompartimenten geïntegreerd benaderd te worden. Ten tweede moeten de diverse vergunningen ten volle gecoördineerd worden. Ten derde dienen ook de planverplichtingen zoveel mogelijk geïntegreerd te worden. Tot slot moeten voor de samenhang van het systeem ook de (doelstellingen achter) de richtlijnen in algemene zin sterker met elkaar verbonden worden. Deze verschillende integratiepunten zullen hieronder afzonderlijk besproken worden.

Om te beginnen vereist artikel 7 van de IPPC Richtlijn dat de vergunningsprocedure en -voorwaarden ten volle moeten worden gecoördineerd om tot een geïntegreerde aanpak van de milieugevolgen van de inrichting te komen. De IPPC Richtlijn definieert echter niet wat verstaan moet worden onder deze integrale benadering.¹⁴¹ Het is duidelijk dat het hierbij in elk geval gaat om een integrale afweging wat betreft de emissies naar de verschillende milieucompartimenten. De richtlijn geeft echter zelf nauwelijks handvatten om te bepalen wat deze verplichting voor de lidstaten precies inhoudt. Deze onduidelijkheid bestaat zowel op het punt van de materiële minimumeis voor integratie, als op het punt van de reikwijdte van de afweging.¹⁴² In de praktijk blijkt dan ook dat de integrale afweging wordt ervaren als tamelijk diffuus begrip. Hierdoor wordt het door vergunningverleners soms vooral gehanteerd om te motiveren waarom in een specifiek geval wordt afgeweken van de BBT. Daarnaast blijkt de term ‘integrale afweging’ ook wel te worden geassocieerd met de noodzaak tot coördinatie tussen instanties met bevoegdheden op verschillende milieuterreinen, zoals de omgevingsvergunning en de watervergunning. Ook blijkt dat de breedte van het gehanteerde afwegingskader varieert in de afgifte van de vergunningen. In concrete gevallen betreft de afweging slechts een beperkt aantal aspecten; welke dat zijn is situatieafhankelijk. Door andere vergunningverleners wordt de term integrale afweging ruimer geïnterpreteerd. Ook kunnen in het kader van een integrale afweging soms financiële aspecten een rol spelen, maar alleen voor zover het gaat om de redelijkheidstoets van de te nemen milieumaatregelen.¹⁴³

Ondanks de onduidelijkheden rondom de invulling van de integrale afweging, blijkt dat er weinig behoefte is aan standaardisatie en harmonisatie van de afwegingsmethoden en -procedures. Vergunningverlening blijft immers maatwerk. Dat neemt niet weg dat op bepaalde punten een betere ondersteuning van de vergunningverlener bij het maken van afwegingen wel wenselijk wordt geacht.¹⁴⁴

Volgens onderzoek van STEM kan dergelijke ondersteuning worden geboden door de BREFs. Bij het maken van integrale afwegingen zouden de BREFs een soort dubbelrol kunnen vervullen. Enerzijds zijn ze zelf gebaseerd op afwegingen en bakenen ze het speelveld voor de vergunningverlener af. Anderzijds zouden ze de vergunningverlener aanknopingspunten kunnen bieden om in een concreet geval

¹⁴⁰ Mijns inziens is het dan ook wenselijk dat deze wisselwerking nader onderzocht wordt.

¹⁴¹ Peeters & Oosterhuis 2011, § 3.2, p. 23.

¹⁴² Peeters & Oosterhuis 2011, § 3.2, p. 25/26.

¹⁴³ Peeters & Oosterhuis 2011, § 6.2, p. 43.

¹⁴⁴ Peeters & Oosterhuis 2011, § 6.2, p. 45.

de (resterende) ruimte voor eigen afwegingen goed te benutten. De indruk bestaat dat de BREFs in dit tweede punt momenteel vaak tekortschieten.¹⁴⁵ Zo blijkt bijvoorbeeld dat de BREF ECME ten aanzien van de ‘integrale afweging’ eigenlijk niet veel meer doet dan het op een rijtje zetten van de gebruikelijke methoden om emissies van verschillende stoffen binnen een milieuthema op één noemer te brengen. Voor het onderling afwegen van verschillende milieuaspecten biedt de BREF maar weinig houvast.¹⁴⁶ Feit blijft bovendien dat de BREFs geen beoordeling kunnen geven voor een specifieke individuele situatie. Tevens eist artikel 9 lid 4 van de IPPC Richtlijn dat ook de specifieke omstandigheden in acht moeten worden genomen bij vergunningverlening.¹⁴⁷

Een ander middel te ondersteuning van het bevoegd gezag is de NeR. Deze bevat een stappenplan voor de integrale afweging, dat is toegespitst op procesgeïntegreerde maatregelen. Met betrekking tot de keuze van een methode voor een generieke integrale afweging wordt gesteld dat er in zijn algemeenheid niet één methode als meest geschikte is aan te wijzen.¹⁴⁸ Hierdoor biedt ook dit document te weinig houvast voor de vergunningverlener. In de praktijk blijkt dan ook dat niet alleen de BREF ECME, maar ook de NeR en andere instrumenten voor het maken van een integrale afweging in de vergunningverlening weinig worden gebruikt.¹⁴⁹

Naast het feit dat de IPPC Richtlijn en andere leidende documenten weinig handvaten bieden aan de vergunningverlener, zijn ook de Raad en de Commissie op dit punt opvallend stil. In hun recente uitingen over de IPPC Richtlijn, en de opname daarvan in de nieuwe Industriële Emissies Richtlijn, krijgt het aspect van de integrale afweging bij de vergunningverlening nauwelijks aandacht.¹⁵⁰ Voorts bestaat hierover nog geen richtinggevende uitspraak van het HvJ. Er bestaat derhalve onzekerheid wat nu precies de Europeesrechtelijke minimumverplichting is waar lidstaten zich qua integrale afweging aan zouden moeten houden.¹⁵¹

Peeters en Oosterhuis opereren dat voor de integrale afweging wellicht ‘checklists’ of scoretabellen zouden kunnen worden ontwikkeld die in een bepaalde afwegingssituatie gehanteerd kunnen worden. Door zo’n checklist of tabel per alternatief in te vullen kan worden voorkomen dat relevante aspecten buiten beschouwing blijven en wordt bovendien de feitelijk gemaakte afweging transparant gemaakt, zonder de noodzaak om alles op één noemer te brengen. Volgens de onderzoekers is deze benadering niet alleen zinvol bij afwegingen in het kader van vergunningverlening, maar ook in het kader van het opstellen en herzien van BREFs.¹⁵² Ook zou op deze manier de verhouding tussen milieudoelstellingen op lokaal en nationaal niveau, zoals de NEC-plafonds, kunnen worden verduidelijkt.¹⁵³

Niet alleen artikel 7 IPPC Richtlijn bevat eisen omtrent het integreren van verschillende aspecten. Daarnaast eist artikel 8 IPPC Richtlijn dat een vergunning alleen mag worden afgegeven indien voldaan wordt aan de eisen uit de richtlijn ‘onverminderd andere eisen op grond van nationale of communautaire voorschriften’. Voorts legt artikel 10 IPPC Richtlijn een expliciet verband tussen de vergunning en milieukwaliteitsnormen. In de praktijk blijkt echter dat ook hier onduidelijkheid bestaat over de precieze inhoud en reikwijdte van deze verplichtingen.¹⁵⁴ Daarnaast bevat de Luchtkwaliteitsrichtlijn integratiebepalingen, die hoofdzakelijk zien op de diverse evaluatie- en planverplichtingen.¹⁵⁵ Ook hier ontbreken handvaten voor de concrete invulling van deze verplichting in de praktijk. Een complicerende

¹⁴⁵ Peeters & Oosterhuis 2011, § 6.2, p. 44.

¹⁴⁶ Peeters & Oosterhuis 2011, § 5.1, p. 36.

¹⁴⁷ Peeters & Oosterhuis 2011, § 3.2, p. 24.

¹⁴⁸ Peeters & Oosterhuis 2011, § 5.3, p. 36/37.

¹⁴⁹ Peeters & Oosterhuis 2011, § 6.2, p. 45.

¹⁵⁰ Peeters & Oosterhuis 2011, § 3.2, p. 26.

¹⁵¹ Peeters & Oosterhuis 2011, § 3.2, p. 23. Bovendien is het, doordat er geen objectieve maatstaf is, moeilijk om een kwaliteitsoordeel uit te spreken over de integrale vergunningverlening. Vanuit strikt juridische optiek is daarom gewaarschuwd voor de negatieve effecten van verdergaande integratie. Zo heeft Tolsma gewezen op minder rechterlijke controle, willekeurige belangenafweging door het bestuur en minder rechtszekerheid. Zie: Peeters & Oosterhuis 2011, § 4.1, p. 30.

¹⁵² Peeters & Oosterhuis 2011, § 7.3, p. 50.

¹⁵³ Peeters & Oosterhuis 2011, § 6.2, p. 45.

¹⁵⁴ Illustratief in dit opzicht is dan ook de prejudiciële procedure over de verhouding tussen de NEC Richtlijn en de IPPC Richtlijn.

¹⁵⁵ Zie bijvoorbeeld: overweging 18 en 19, artikel 23, 25 en 32 en Bijlage XV Luchtkwaliteitsrichtlijn.

factor is dat de plan- en programmaverplichtingen veelal sectoraal van aard zijn.¹⁵⁶ Hierdoor is een onderlinge afstemming niet eenvoudig, zeker niet nu er geen duidelijkheid is over de inhoud en de reikwijdte van de verplichting tot integratie van de planverplichtingen. Voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu als geheel is daarnaast ook integratie, dan wel coördinatie, van de verschillende richtlijnen zelf en de doelstellingen daarachter noodzakelijk.

Vooral deze laatste vorm van integratie blijkt in de praktijk niet eenvoudig te bereiken. De hierboven besproken herzieningen van verschillende richtlijnen richten zich hoofdzakelijk op het bereiken van overeenstemming in de vaststelling van striktere normen. Dit is een proces dat vaak jaren in beslag neemt. In de onderhandelingen worden vaak ook voorstellen gedaan om de verschillende richtlijnen verder integreren, dan wel explicieter aan elkaar te koppelen. Geen van deze voorstellen heeft tot nu toe echter de uiteindelijk vastgestelde richtlijnen gehaald. Blijkbaar stuiten dergelijke bepalingen op teveel politieke weerstand. In de praktijk blijkt dus de politieke onhaalbaarheid van de integratie debet aan het feit dat de juridische ruimte hiertoe niet optimaal benut wordt. Deze indruk wordt bevestigd door het gegeven dat de Europese Commissie weinig procedures over schendingen van de luchtkwaliteitsnormen initieert. Volgens zowel Beijen als mijzelf, is dit een politieke keuze die wordt ingegeven door het feit dat er herzieningen van deze normen op stapel staan en de Commissie *goodwill* wil kweken bij de lidstaten.¹⁵⁷ Ditzelfde geldt voor de geplande herziening van de NEC Richtlijn. Het voorstel voor deze herziening was in juli 2008 al gereed, maar de indiening ervan laat nog steeds op zich wachten. De reden om het voorstel voorlopig niet uit te brengen is dat men de besluitvorming rond de Europese klimaat- en energievoorstellen niet verder wil compliceren.¹⁵⁸

Mijns inziens is er op het terrein van verdere integratie dan ook een grote rol weggelegd voor het Europese Hof van Justitie. Het HvJ verzekert immers de eerbiediging van het Unierecht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen.¹⁵⁹ In het kader van het verbeteren van de cohesie van het systeem is met name de prejudiciële procedure van belang, die is opgenomen in artikel 267 van het Werkingsverdrag. Deze procedure is tevens de enige weg die voor particulieren openstaat om (indirect) naleving van het Unierecht (te proberen) af te dwingen.¹⁶⁰

Het HvJ bewerkstelligt met haar uitspraken een integratie die vaak verder gaat dan menig lidstaat oorspronkelijk beoogd had. Het HvJ maakt hiervoor veelal gebruik van een beschermingsgerichte teleologische interpretatie van het Unierecht, waarmee dit recht eenvoudiger in haar systematische samenhang kan worden beschouwd. Door het recht op deze manier te interpreteren kan een betere afstemming worden bereikt tussen de diverse verplichtingen die uit dit recht voortvloeien.

Voor particulieren die naleving van het Unierecht willen afdwingen is het van groot belang dat zij zich in nationale rechterlijke procedures op Unierechtelijke bepalingen kunnen beroepen. Alleen een dergelijk beroep op Europese regels kan immers leiden tot de noodzaak tot het stellen van prejudiciële vragen door de nationale rechter. Burgers kunnen op geen enkele manier zelf hun vragen voorleggen aan het HvJ, noch kunnen zij zelfstandig optreden tegen verdragsschendingen. De mate waarin particulieren zich kunnen beroepen op Europees recht is dus cruciaal voor hun mogelijkheid om schendingen van dit recht aan de orde te stellen. Het leerstuk van de rechtstreekse werking van richtlijnbevestigingen is derhalve van groot belang in het ‘van onderaf’ bewerkstelligen van een verbeterde integratie van diverse

¹⁵⁶ Dit vloeit voort uit het feit dat op EU-niveau de milieuproblemen veelal sectoraal worden benaderd en de richtlijnen waaruit de plan- en programmaverplichtingen voortvloeien vaak slechts zien op een specifiek milieucompartment. Zie: Vogelezang-Stoute e.a. 2009, § 4.6.1, p. 61.

¹⁵⁷ Beijen 2010, § 7.2.4, p. 306.

¹⁵⁸ PBL 2009, § 3.2.4, p. 92.

¹⁵⁹ Artikel 19 lid 1 VEU.

¹⁶⁰ Particulieren kunnen immers geen verdragsschendingsprocedure starten, zie artikel 258 t/m 260 VWEU. Wel kunnen ze een vordering tot nietigverklaring of een vordering wegens nalaten instellen (artikel 263 respectievelijk 265 VWEU), maar deze zijn gericht tegen de instellingen van de Unie, niet tegen een lidstaat. Bovendien kunnen deze procedures niet door particulieren gebruikt worden om de Europese Commissie te dwingen om een verdragsschendingsprocedure te initiëren. Overigens zou een lidstaat in heel uitzonderlijke gevallen wel gehouden kunnen zijn tot het betalen van een schadevergoeding wegens schending van het Unierecht. Aangezien de criteria hiervoor echter streng zijn, zal dit niet eenvoudig zijn. De geschonden rechtsregel moet immers rechten toekennen aan particulieren, de schending moet voldoende gekwalificeerd zijn en er moet een direct causaal verband bestaan tussen de schending en de geleden schade. Deze criteria vloeien voort uit artikel 340 VWEU en de arresten *Francovich* (HvJ zaak C-6/90), *Brasserie du pêcheur* (HvJ zaak C-46/93), en *Factortame* (HvJ zaak C-48/93). Zie uitgebreider: Commissie 2009.

onderdelen van het Europees milieurecht. Dit leerstuk heeft in de jurisprudentie van het HvJ de afgelopen decennia een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Deze ontwikkeling begon in 1963 toen het HvJ oordeelde dat de Europese Unie een nieuwe rechtsorde vormt en dat het Unierecht geëigend is rechten te scheppen voor particulieren.¹⁶¹ Omwille van het nuttig effect van het Unierecht, konden particulieren zich op deze rechten beroepen als de verplichtingen van de lidstaat onvoorwaardelijk en duidelijk waren.¹⁶² Later is dit criterium versoepeld naar ‘onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig.’¹⁶³ Als er sprake is van rechtstreekse werking, kan de desbetreffende bepaling bovendien tegen alle overheidsinstanties ingeroepen worden. Decentrale overheden hebben namelijk ook zelfstandig verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van Unierecht.¹⁶⁴

Voor de rechtstreekse werking van een richtlijnbevestiging is voorts van belang of de lidstaat een beoordelingsvrijheid heeft in de uitvoering van haar verplichting. Als dat zo is, dan lijkt op het eerste gezicht die EU-bepaling niet ‘onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig’. Het HvJ heeft echter geoordeeld dat de beleidsvrijheid van een lidstaat niet in de weg hoeft te staan aan rechtstreekse werking, omdat de grenzen van die beleidsvrijheid wel degelijk door de rechter getoetst kunnen worden.¹⁶⁵ Naast deze versoepelingen in de criteria voor rechtstreekse werking is in de loop der jaren ook het wezen van de doorwerking in de uitspraken van het HvJ veranderd. Tegenwoordig draait het niet meer zozeer om het verlenen van rechten aan particulieren, maar staat meer algemeen het handhaven van het recht in het belang van de uniforme uitlegging daarvan centraal. In verband met de doorwerking van bepalingen van secundair recht werkt het HvJ dan ook veeleer op basis van het beginsel van Unietrouw.¹⁶⁶

Voor het milieurecht is voorts van belang dat, volgens vaste jurisprudentie van het HvJ, ‘de betrokkenen zich in alle gevallen waarin de overschrijding van grenswaarden de gezondheid van de mens kan bedreigen, op dwingende bepalingen moeten kunnen beroepen om hun rechten te kunnen doen gelden.’¹⁶⁷ Voorts heeft het HvJ geoordeeld dat ‘natuurlijke personen of rechtspersonen die rechtstreeks worden getroffen door een dreigende overschrijding van de grenswaarden of alarmdrempels, moeten kunnen bewerkstelligen [...] dat de bevoegde autoriteiten, wanneer zich een dergelijke dreiging voordoet, een actieplan opstellen.’¹⁶⁸

De vraag is hierbij wat door het HvJ wordt verstaan onder ‘rechtstreeks getroffen’. Mijns inziens is deze eis veel soepeler dan het vereiste van ‘rechtstreeks en individueel geraakt’ zoals dit bijvoorbeeld bij een vordering tot nietigverklaring wordt gehanteerd.¹⁶⁹ De uitspraak van het HvJ duidt erop dat zij de eisen aan de lucht- en drinkwaterkwaliteit als een bijzondere categorie verplichtingen voor de lidstaat opvat, waarop getroffen burgers zich sowieso moeten kunnen beroepen. Voor een beroep op dergelijke bepalingen van Europees milieurecht hanteert het HvJ dus geen *Schutznorm*. Aan het vereiste van rechtstreekse getroffenheid zal snel zijn voldaan, aangezien niet-naleving van de opgelegde normen per definitie gevaar oplevert voor de ieders gezondheid. Juist daarom stelt het Hof dat burgers zich op dwingendrechtelijke bepalingen uit dergelijke richtlijnen moeten kunnen beroepen. Hoewel bijvoorbeeld Kokott anders betoogt, is naar mijn mening een beperking van de kring van belanghebbenden in deze gevallen niet nodig.¹⁷⁰ Elke andere lezing van dit criterium zou bovendien leiden tot interne tegenstrijdigheid van het oordeel van het HvJ. Het is onlogisch om aan te nemen dat het HvJ enerzijds oordeelt dat burgers zich in al deze gevallen op dwingende bepalingen moeten kunnen beroepen, om vervolgens vrijwel iedereen van een dergelijk beroep uit te sluiten omdat hij zich niet voldoende kan onderscheiden als getroffene.

¹⁶¹ Destijds was de EU nog ‘EEG’ genaamd en sprak men van gemeenschapsrecht en niet van Unierecht.

¹⁶² HvJ zaak 26/62, *Van Gend & Loos*.

¹⁶³ HvJ zaak 148/78, *Ratti*, r.o. 20 t/m 23.

¹⁶⁴ HvJ zaak C-103/88, *Fratelli Constanzo*, r.o. 31.

¹⁶⁵ HvJ zaak C-72/95, *Kraaijeveld*, r.o. 59.

¹⁶⁶ Zie bijvoorbeeld: HvJ zaak 152/84, *Marshall*, r.o. 41. Het beginsel van Unietrouw, ook wel loyaliteit genoemd, is opgenomen in artikel 4 lid 3 VEU.

¹⁶⁷ Zie de arresten HvJ zaak C-361/88, *Commissie/Duitsland*, r.o.15; HvJ zaak C-59/89, *Commissie/Duitsland*, r.o. 19; en het latere *Janecek* arrest, HvJ zaak C-237/07, r.o. 38.

¹⁶⁸ HvJ zaak C-237/07, *Janecek*, r.o. 39.

¹⁶⁹ Zie hiervoor: artikel 263 § 4 VWEU.

¹⁷⁰ Voor het tegengeluid van Kokott, zie: HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott, r.o. 141.

De ruime doorwerking die het HvJ hier aan bepalingen over grenswaarden toekent is bovendien logisch verklaarbaar vanuit het feit dat het milieurecht anders is dan andere rechtsgebieden. De belangen die gediend worden binnen het milieurecht laten zich immers moeilijk in termen van individuele rechten gieten. Ook Jans en Vedder betogen daarom dat het voor een beroep op dergelijke bepalingen voldoende is als deze onvoorwaardelijk en voldoende precies zijn. Elke andere interpretatie leidt er immers toe dat milieubeschermingsbepalingen nooit voor een rechter zouden kunnen worden ingeroepen.¹⁷¹

Gebruikmaking van een *Schutznorm* in het milieurecht zou dan ook ernstig afbreuk doen aan de mogelijkheid van burgers om in rechte op te treden tegen schendingen van het milieurecht.

Wel is het zo dat tot op heden het HvJ heeft geoordeeld dat de rechten die particulieren aan de milieurichtlijnen ontlenuen, niet zover gaan dat zij specifieke maatregelen van de lidstaat kunnen verlangen.¹⁷² Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat in de zaken die het HvJ tot nu toe heeft behandeld, de formuleringen van de desbetreffende richtlijnen dusdanig ruim waren dat er een substantiële beoordelingsruimte was voor de lidstaten in de invulling van hun verplichtingen. In de NEC Richtlijn, waarover momenteel nog een procedure aanhangig is, lijkt die ruimte minder groot. Artikel 4 van die richtlijn laat namelijk geen ruimte voor (tijdelijke) overschrijding van de emissieplafonds. In de door Advocaat-generaal Kokott uitgebrachte conclusie in die zaak wordt dan ook een interpretatie betoogt die er wel degelijk toe leidt dat particulieren een specifieke maatregel kunnen afdwingen. In casu gaat het echter niet om het afdwingen van een maatregel ('een handelen') maar juist om een plicht tot nalaten.

Als het HvJ de conclusie van Kokott volgt zal dit van grote invloed zijn op de vergunningverlening in het kader van de IPPC Richtlijn, aangezien in de vergunningsafgifte dan ten volle rekening dient te worden gehouden met de verplichtingen uit de NEC Richtlijn. Ook zal er een precedentwerking van uitgaan die zich uitstrekt tot andere milieugerelateerde verplichtingen. Indirect zijn het dan bovendien particulieren die, via de omweg van nationale bezwaarprocedures, een verbeterde integratie van de verschillende verplichtingen bewerkstelligd hebben. Ook zullen zij op die manier bijgedragen hebben aan de handhaving van het Europees milieurecht.

In dit verband is ook het Verdrag van Aarhus van groot belang, dat particulieren een recht op inspraak in de besluitvorming geeft en tevens het recht op toegang tot de rechter in milieuzaken.¹⁷³ Dit verdrag, gesloten in het kader van de UNECE, vormt, blijkens vaste jurisprudentie van het HvJ, een bestanddeel van de rechtsorde van de Unie. Het HvJ is dan ook bevoegd om in prejudiciële beslissingen uitspraak te doen over de uitlegging van de bepalingen van dit verdrag.¹⁷⁴

Wat betreft de toegang tot de rechter, heeft het HvJ geoordeeld dat de nationale regels enerzijds een ruime toegang tot de rechter moeten waarborgen en anderzijds nuttige werking dienen te verlenen aan de richtlijnbeepalingen die het recht om in beroep te gaan, uitwerken. De nationale regels mogen dus niet leiden tot uitholling van de desbetreffende Uniebeepalingen.¹⁷⁵ Dit betekent dat een beperking van de mogelijkheden om in beroep te gaan, niet is toegestaan op grond van het feit dat de betrokken personen hun standpunt al geldend hebben kunnen maken tijdens de inspraakfase van de besluitvormingsprocedure.¹⁷⁶ Het betrokken publiek dient dus een beslissing over, bijvoorbeeld, een vergunningsaanvraag te kunnen aanvechten, ongeacht de rol die zij bij de behandeling van die aanvraag heeft kunnen spelen door aan de inspraakprocedure deel te nemen.¹⁷⁷

Toch is het niet zo dat aan de bepalingen van het Verdrag van Aarhus rechtstreekse werking toekomt.¹⁷⁸ De bepalingen vereisen namelijk voor hun uitvoering een nadere handeling van de lidstaat,

¹⁷¹ Jans & Vedder 2008, Hoofdstuk 5, § 2.1, p. 171, en Hoofdstuk 5, § 2.1.1, p. 176.

¹⁷² Zie in het bijzonder: HvJ zaak C-237/07, *Janecek*, r.o. 46 en 47.

¹⁷³ Dit is het 'Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden' gesloten te Aarhus (Denemarken) op 25 juni 1998. Ter uitvoering van de verdragsverplichtingen is vervolgens Richtlijn nr. 2003/35/EG ('de Aarhus-inspraakrichtlijn') vastgesteld, die tevens heeft geleid tot wijziging van Richtlijn nr. 85/337/EG ('de MEB Richtlijn') en Richtlijn nr. 96/61/EG (de oude IPPC Richtlijn). Uiteraard zijn er enkele voorwaarden verbonden aan het recht op inspraak en toegang tot de rechter. Deze worden hier echter buiten beschouwing gelaten.

¹⁷⁴ Zie bijvoorbeeld: HvJ zaak C-240/09, *Zoskupenie*, r.o. 30.

¹⁷⁵ HvJ zaak C-263/08, *Djurgården*, r.o. 45.

¹⁷⁶ HvJ zaak C-263/08, *Djurgården*, r.o. 48.

¹⁷⁷ HvJ zaak C-263/08, *Djurgården*, r.o. 39.

¹⁷⁸ In elk geval niet aan artikel 9 lid 3 ervan, dat (bepaalde aspecten van) het recht op toegang tot de rechter regelt.

waardoor ze niet ‘onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig’ zijn.¹⁷⁹ Wel is het volgens het HvJ zo dat de nationale procedurele regels die het recht op toegang tot de rechter reguleren, moeten voldoen aan de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.¹⁸⁰ Het HvJ komt tot deze conclusie op grond van het feit dat, hoewel de bewoordingen algemeen zijn, het achtergelegen doel van de bepalingen een doeltreffende milieubescherming is.¹⁸¹ Met andere woorden, het HvJ maakt hier weerom gebruik van haar inmiddels welbekende beschermingsgerichte teleologische interpretatie.

Een en ander leidt er volgens het HvJ toe dat er op de nationale rechter een ultra-richtlijnconforme interpretatieplicht rust. De nationale rechter dient het nationale procesrecht namelijk dusdanig uit te leggen dat zij strookt met zowel de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus, als met het vereiste van een effectieve rechtsbescherming van door het Unierecht verleende rechten aan particulieren.¹⁸² Het gaat hier dus in feite om een dubbele richtlijnconforme interpretatie.

De combinatie van het recht op toegang tot de rechter, op grond van het Verdrag van Aarhus, en de rechtstreekse werking van bepalingen van Europees milieurecht, zoals herhaaldelijk door het HvJ is toegekend, is cruciaal voor het ‘van onderaf’ bewerkstelligen van de integratie van de diverse verplichtingen van de lidstaten. Door de huidige ruime doorwerking van milieubepalingen, in het bijzonder de eisen omtrent de lucht- en drinkwaterkwaliteit, ontstaat er namelijk voor particulieren aanzienlijke ruimte om zich te beroepen op Unierecht. Bovendien verzekert het Verdrag van Aarhus dat deze particulieren ook daadwerkelijk toegang hebben tot een rechter. Dit tezamen leidt ertoe dat er binnen de nationale procedures een verhoogde kans is dat er prejudiciële vragen gesteld zullen gaan worden. Dit heeft weer tot gevolg dat het HvJ vaker de mogelijkheid krijgt om het Unierecht uit te leggen op een manier die zowel leidt tot een meer uniforme toepassing, als ook tot een betere onderlinge afstemming -en daarmee een verhoogde integratie- van de verschillende verplichtingen van de lidstaten. Bovendien kan via de weg van de prejudiciële procedure de rol van milieuorganisaties in de Europese normstelling worden vergroot. Dit zal naar mijn idee ten goede komen aan het niveau van milieubescherming. Dergelijke belangengroepen lijken immers ondervertegenwoordigd te zijn in de besluitvorming rondom de normen, maar via de beschermingsgerichte teleologische uitlegging van die normen door het HvJ, kunnen NGO’s enigszins invloed uitoefenen op de ‘inkleuring’ van de regels en ondersteuning bieden in de handhaving ervan. Ook kan op deze manier een verbeterde integratie van de verschillende richtlijnen, die zo moeizaam te bereiken blijkt op het hoogste politieke niveau, via particulieren, door het HvJ bewerkstelligd worden. Bovendien wordt op die manier de rol van particulieren in de handhaving van het Europees milieurecht aanzienlijk vergroot en tevens ‘van onderaf’ de noodzakelijke integratie bewerkstelligd die van bovenaf is opgelegd.

5.5 Samenvatting en aanbevelingen

Het staat vast dat er op alle relevante bestuursniveaus hard gewerkt is, en wordt, aan het verminderen van de huidige milieuproblematiek. De vaststelling en invulling van de normen op dit terrein geschied op zowel het Europese niveau, als op nationaal en lokaal niveau, als ook deels via de rechtspraak. Ook is duidelijk dat er op dit terrein veel vooruitgang is geboekt. De emissies zijn de afgelopen decennia gestaag gedaald en deze trend zal de komende jaren doorzetten. Wel valt in de uitvoering van het beleid op dat de bestaande mogelijkheden voor zowel het opleggen van strenge normen aan bedrijven, als ook voor het beter met elkaar integreren van de diverse instrumenten en verplichtingen, niet optimaal benut worden. Deze scriptie heeft echter aangetoond dat er hiertoe onder het huidige systeem wel degelijk een aantal interpretatieve dan wel juridische mogelijkheden bestaat. Van deze mogelijkheden wordt in de praktijk van de vergunningverlening, en ook in de diverse herzieningen van de richtlijnen onvoldoende gebruik gemaakt. De integratie van de verschillende verplichtingen en

¹⁷⁹ HvJ zaak C-240/09, *Zoskupenie*, r.o. 44 en 45.

¹⁸⁰ Dit wil zeggen dat de procedureregels voor Unierechtelijke vorderingen niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen en bovendien mogen zij de uitoefening van de Unierechten niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken. Zie: HvJ zaak C-240/09, *Zoskupenie*, r.o. 48.

¹⁸¹ HvJ zaak C-240/09, *Zoskupenie*, r.o. 46.

¹⁸² HvJ zaak C-240/09, *Zoskupenie*, r.o. 50 en 51.

doelstellingen en het aanbrengen van een striktere koppeling tussen de richtlijnen lijkt met name gestuit te worden door de complexiteit van de materie en politieke weerstand op dit terrein.

Op het punt van 'de juiste invulling van de randvoorwaarden en het bieden van adequate prikkels om de publieke belangen te borgen',¹⁸³ zoals dit momenteel in de Wm-vergunningen voor de kolencentrales is geschied, valt mijns inziens dan ook zeker het een en ander af te dingen. Om te beginnen vallen alle vergunde emissies binnen de marges van de BREF LCP. Vanuit milieuoptiek is het wenselijk om in plaats daarvan in elk geval de ondergrens van deze marges als norm te hanteren. Bovendien mogen lidstaten, op grond van artikel 193 Werkingsovereenkomst, strengere eisen opleggen dan waartoe zij Europeesrechtelijk verplicht zijn. In ons land is dit deels gebeurd, via het 'Beoordelingskader nieuwe energiecentrales'. In de praktijk worden echter de bovenste marges van dit kader gehanteerd. Ook hier is dus door een andere invulling van de bestaande regels nog milieuwinst te boeken. Feit dat dit niet gebeurt hangt hoofdzakelijk samen met het belang van de kosten van de maatregelen en het feit dat men de nationale industrie geen concurrentienadeel wil geven. Bij de aanpak van grootschalige luchtverontreiniging spelen immers naast de technische mogelijkheden ook de economische belangen een rol.¹⁸⁴ Uit onderzoek en rechtspraak blijkt echter dat lagere emissies wel technisch haalbaar zijn en dat bedrijven er in beginsel geen bezwaar tegen hebben om strengere eisen opgelegd te krijgen. Al met al kunnen de randvoorwaarden dus eenvoudigweg op grond van de bestaande regelgeving strenger worden ingevuld.

Daarnaast is er milieuwinst te boeken door aanpassingen van het huidige regelgevend kader. Deze aanpassingen zijn vooral noodzakelijk wat betreft de verschillen in de in de wetgeving gehanteerde terminologie en wat betreft het verduidelijken van de onderlinge relatie van de regels en een verbeterde integratie van de diverse verplichtingen. Diverse auteurs hebben dan ook aanbevelingen gedaan om deze knelpunten op te lossen. Veelal gaat het daarbij om een specifieke interpretatie, dan wel minieme aanpassingen van de wetstekst.

Om te beginnen wijzen veel auteurs op het belang van identieke definities op zowel Europees als nationaal niveau. Bij elkaar aansluitende terminologie, het zoveel mogelijk consistent zijn in begripgebruik en het toelichten van de betekenis van gebruikte begrippen zijn namelijk van belang voor de duidelijkheid en daarmee de toegankelijkheid van de regelgeving.¹⁸⁵ Daarnaast krijgt in de literatuur vooral de relatie tussen de IPPC Richtlijn en het overige instrumentarium, in het bijzonder de verhouding tot de NEC Richtlijn, veel aandacht. Het is immers vooral deze relatie die in de praktijk veel onduidelijkheden en daarmee knelpunten kent.

De simpelste, en mijns inziens beste, verduidelijking van de relatie tussen de IPPC Richtlijn en de NEC Richtlijn is geopperd door Backes en Poortinga. De huidige onduidelijkheden kunnen weggenomen worden door in artikel 10 van de IPPC Richtlijn naast 'milieukwaliteitsnormen' ook 'emissieplafonds' op te nemen als grond voor het opleggen van strengere voorwaarden in de vergunning.¹⁸⁶ Deze suggestie is echter niet overgenomen bij de opname van de IPPC Richtlijn in de nieuwe Industriële Emissies Richtlijn.

Onderzoek van STEM concludeert dat meer aandacht en ondersteuning nodig is voor de invulling van de integrale afweging in het kader van de IPPC Richtlijn. De onderzoekers stellen dat verduidelijking nodig is wat betreft de reikwijdte van deze afweging en wat betreft de relatie tot de levenscyclusbenadering. Volgens hen is het voorstelbaar dat er behoefte is aan het verder doordenken over de mogelijkheid om levenscyclusanalyses mee te nemen in de vergunningverlening en om eventueel het IPPC-kader in dat verband explicieter te maken. Ook deze auteurs komen tot de conclusie dat de relatie tussen het IPPC-kader en andere kaders duidelijker moet worden.¹⁸⁷ Zij opperen dat er wellicht criteria en maatstaven kunnen worden vastgesteld voor wat als een goede integrale afweging wordt beschouwd. Een optie hierbij zou kunnen zijn het ontwikkelen van checklists of scoretabellen die in een

¹⁸³ Deze formulering komt uit: Brief EZ 2009, p. 1.

¹⁸⁴ Dönszelmann e.a. 2007, § 2.1, p. 9.

¹⁸⁵ Zie bijvoorbeeld: Vogelesang-Stoute e.a. 2009, § 5.1, p. 72; en Beijen 2010, § 7.2.2, p. 303.

¹⁸⁶ Backes & Poortinga 2008, § 6.5.1, p. 57. Het kan worden betwijfeld of er hiertoe wel een noodzaak is, aangezien ook op grond van artikel 9 lid 4 IPPC rekening moet worden gehouden met de NEC-plafonds, in het kader van 'voorschriften met betrekking tot het voorkomen of beperken van verontreiniging over lange afstand.' Doordat er echter in de praktijk van de vergunningsafgifte te weinig rekening wordt gehouden met de NEC-plafonds, heeft mijns inziens de invoering van deze emissieplafonds in artikel 10 wel degelijk zelfstandig toegevoegde waarde.

¹⁸⁷ Peeters & Oosterhuis 2011, § 3.1, p. 22.

bepaalde afwegingssituatie voor elk alternatief ingevuld kunnen worden.¹⁸⁸ In deze checklists kunnen wellicht ook elementen van een ketenbenadering worden meegenomen.

Onderzoek van CE Delft stelt dat er in de zoektocht naar oplossingen in twee richtingen gedacht kan worden. De ene benadering neemt de IPPC Richtlijn als uitgangspunt, de andere gaat uit van de luchtkwaliteit als spil. De onderzoekers van CE Delft geven zelf de voorkeur aan de luchtkwaliteit als uitgangspunt. Immers, de Europese doelstelling achter het beleid is het verbeteren van de luchtkwaliteit, opdat er geen significante negatieve effecten voor de gezondheid van de mens en voor het milieu optreden. Aangezien de luchtkwaliteit door vele bronnen in binnen- en buitenland wordt veroorzaakt, moet er voor worden gezorgd dat er emissie-eisen op grote schaal worden gesteld. Doordat deze eisen in verschillende vormen gesteld worden is een goede sturing binnen de lidstaten nodig. Hiervoor moet een adequaat instrumentarium worden ontwikkeld.¹⁸⁹

CE Delft suggereert hiervoor de volgende opzet. Om te beginnen kunnen IPPC-eisen, die op Europees niveau een *level playing field* bieden, het basisniveau van de bescherming vormen. Vervolgens moet worden nagegaan wat de resterende emissie na het toepassen van de IPPC-eisen is. Het verschil tussen deze emissie en het gewenste (sector-)emissieplafond vormt het ‘emissiegat’. Om dit gat te dichten dient dan een aanvullend instrument te worden ingezet. Volgens de onderzoekers moet dat instrument voldoen aan vijf randvoorwaarden. Deze zijn: een heldere verdeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden, een borging voor het realiseren van de doelen, een stimulans voor innovatie, mogelijkheden voor een flexibele toedeling van emissieplafonds en zo laag mogelijke administratieve lasten.¹⁹⁰ Een voorbeeld van de mogelijke instrumenten is emissiehandel. Volgens de onderzoekers is deze opzet vooral geschikt als er een groot ‘emissiegat’ is tussen het beoogde NEC-plafond voor de sectie industrie en de reductie die naar verwachting zal worden gehaald via de toepassing van de IPPC-eisen. Het voordeel van deze aanpak is dat het verzekert dat de (sector-)plafonds worden gehaald, en in het verlengde daarvan dat de industrie een evenredige bijdrage levert aan het behalen van de doelstellingen voor de luchtkwaliteit. Als nadeel wordt genoemd dat deze opzet leidt tot verdergaande emissie-eisen in Nederland ten opzichte van de ons omringende landen, wat het *level-playing field* vermindert.¹⁹¹

Als de IPPC Richtlijn als uitgangspunt wordt genomen -in plaats van de luchtkwaliteit- is dit anders. In deze benadering worden op Europese schaal zoveel mogelijk eenduidige emissie-eisen gesteld. De NEC-plafonds, en de toedeling van het aandeel aan de industrie, worden hier vervolgens van afgeleid. Dit betekent dat voor iedere installatie de BBT worden toegepast. Ook bij deze aanpak moet vervolgens het ‘emissiegat’ worden bepaald. Als dit emissiegat groter is dan gewenst in verband met de luchtkwaliteitsdoelen, dan moeten vanuit een centrale sturing de BREFs worden aangepast. Het voordeel van deze benadering is dat hiermee binnen Europa sprake is van een *level playing field*. Nadeel is echter dat deze aanpak aanzienlijke risico’s oplevert voor het niet halen van de doelstellingen, zeker indien een flinke emissiereductie is beoogd. De BREFs zijn immers gebaseerd zijn op consensus en hebben daardoor veelal een beperkte ambitie. Deze route is volgens de onderzoekers dan ook meer geschikt voor een periode waarin de emissies niet zozeer beperkt hoeven te worden, maar waarin stabilisatie acceptabel is.¹⁹²

Verder stellen de onderzoekers dat over het geheel genomen de volgende aandachtspunten in het te voeren beleid van belang zijn. Ten eerste moet er op Europees niveau helderheid zijn over de lange termijn doelen ten aanzien van de emissies. Ook moet het Europese bronbeleid voldoende scherp zijn om de NEC-plafonds te kunnen halen. Daarnaast is het nodig dat de normering binnen de IPPC Richtlijn smalle bandbreedtes kent. Het aanvullend instrumentarium dat nodig is om de NEC-plafonds te halen, moet bovendien voldoen aan de vijf eerdergenoemde randvoorwaarden. Als voor het dichten van het ‘emissiegat’ voor emissiehandel wordt gekozen, moet bovendien worden gestreefd naar een zo groot mogelijk marktvolume. Tot slot moet er in de toepassing van de beleidsinstrumenten sprake zijn van een

¹⁸⁸ Peeters & Oosterhuis 2011, § 7.4, p. 51/52.

¹⁸⁹ Dönszelmann e.a. 2007, § 4.1, p. 19.

¹⁹⁰ Dönszelmann e.a. 2007, § 4.2, p. 20.

¹⁹¹ Dönszelmann e.a. 2007, § 4.3, p. 21.

¹⁹² Dönszelmann e.a. 2007, § 4.3, p. 22.

duidelijke onderlinge afbakening in de reikwijdte, met name tussen de IPPC Richtlijn en het aanvullend instrumentarium.¹⁹³

In aansluiting op de reeds gedane voorstellen, zijn mijn aanbevelingen voor het verhogen van het niveau van milieubescherming naar aanleiding van deze scriptie de volgende. Ten eerste wil ik nogmaals het belang benadrukken van het gebruik van identieke definities en het meer inzichtelijk maken van de verschillen tussen de regelgeving qua middelingstijden, storingen en/of zuurstofpercentages. Daarnaast dienen de verhoudingen tussen de richtlijnen onderling en hun verhouding met de nationale regelgeving explicieter gemaakt te worden. Dit geldt in het bijzonder voor het verband tussen de NEC Richtlijn en IPPC Richtlijn. Mogelijkheden hiervoor zijn een toevoeging van ‘emissieplafonds’ in artikel 10 IPPC of meer gewicht toekennen aan ‘bepalingen betreffende verontreiniging over lange afstand’ uit artikel 9 lid 4 IPPC Richtlijn. Ook door meer gewicht toe te kennen aan de algemene beginselen achter het beleid en dit beleid bovendien meer coherent te interpreteren kan een verbeterde integratie bewerkstelligd worden. Indien deze opties politiek onhaalbaar zijn, waar het wel op lijkt, dan is het in elk geval van belang dat nader gespecificeerd wordt wat de minimum voorwaarden zijn voor het maken van een integrale afweging met het oog op het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu als geheel. In deze criteria dient met name te worden beschreven in hoeverre de eisen uit de overige (communautaire) milieuwetgeving moeten worden meegewogen in de vergunningsafgifte. In het bijzonder is een goede coördinatie van de IPPC-eisen met de NEC-verplichtingen en de doelstellingen uit de Richtlijn Duurzame Energie gewenst.

Wat betreft de invulling van de vergunningsvoorwaarden kan het bestaande juridische kader al worden gebruikt voor een verhoogde milieubescherming, door de bestaande normen strenger te hanteren. Dit is juridisch en technisch haalbaar. Zo kan bijvoorbeeld de ondergrens van de BREF-range worden gehanteerd als standaard emissienorm. Ditzelfde geldt voor de ondergrens van de normen uit het nationale Beoordelingskader.

Los van deze aanbevelingen die het bestaande kader zullen verduidelijken en daarmee zullen versterken, dient te worden onderzocht hoe het bestaande instrumentarium verder kan worden ontwikkeld ten einde een hoog niveau van bescherming van het milieu als geheel te bereiken. Voor het verhogen van de gezondheids- en milieubescherming moeten, ten eerste, verder aangescherpte normen opgelegd worden om de richtwaarden van de WHO te bereiken. Hier wordt momenteel al hard aan gewerkt, en deze aanscherping is dan ook binnen afzienbare tijd te verwachten. Daarnaast is het zinvol om te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om (elementen van) een ketengerichte benadering in de wetgeving op te nemen. Op dit moment valt een dergelijke ketenbenadering (vrijwel) volledig buiten de reikwijdte van de IPPC-vergunningen. Door in de vergunning een dergelijke benadering mogelijk te maken valt echter veel milieuwinst te behalen. Deze milieuwinst is tweeledig. Ten eerste kan een ketenbenadering van invloed zijn in het bepalen van de BBT. Door de milieugevolgen van de hele productieketen in ogenschouw te nemen kan immers een realistischer beeld verkregen worden welke technieken vanuit milieuoogpunt de beste zijn. Daarnaast kan aan de hand van een ketenanalyse een betere inschatting worden gemaakt van de externe kosten van specifieke productiemethoden. Door deze kosten vervolgens meer mee te laten wegen in het gehanteerde kosteneffectiviteitsbegrip, kunnen meer milieumaatregelen als kosteneffectief worden bestempeld, wat het niveau van milieubescherming ten goede komt.

Om dit mogelijk te maken zal echter eerst consensus moeten worden bereikt over welke aspecten van de productieketen dienen te worden meegenomen. Deze overeenstemming zal waarschijnlijk politiek gezien niet eenvoudig te bereiken zijn. Wellicht dat een voor alle betrokken partijen acceptabel beginpunt kan worden gevonden in de BREF ECME. Hierin is immers al een overzicht opgenomen van de huidige externe (gezondheids-)kosten van verschillende emissies. Door het conformeren van het huidige kosteneffectiviteitsbegrip aan deze reeds vastgestelde externe kosten is al veel milieuwinst te boeken. Door een dergelijke aanpassing zal de indicatieve referentiewaarde namelijk naar boven moeten worden bijgesteld, waardoor meer milieumaatregelen de redelijkheidstoets zullen doorstaan. Het is mijns inziens dan ook zinvol om te onderzoeken of hierover op nationaal, dan wel Europees niveau consensus kan worden bereikt. Verder onderzoek kan zich dan vervolgens richten op het uitbreiden van de ketenbenadering naar andere aspecten van het productieproces.

¹⁹³ Dönszelmann e.a. 2007, § 4.4, p. 22/23.



Tot slot, in de beschouwing van de regulering van de kolencentrales ziet men soms door het woud aan regelgeving het bos niet meer, terwijl dit bos, en meer algemeen het milieu als geheel, nu juist beschermd dient te worden via die wetgeving. De complexiteit van de materie leidt er dan ook toe dat het belang van milieubescherming soms te ver naar de achtergrond verdwijnt. In aansluiting op de titel van deze scriptie kan dan ook gesteld worden:

Moderne kolencentrales:
Schone lucht of schone schijn?
Voor juristen in elk geval een goudmijn!

Hoofdstuk 6. Referentielijst

* Alle digitale bronnen zijn geverifieerd tussen 20 februari en 14 maart 2011.

6.1 Literatuur

Aarnink 2007

A. Aarnink, 'Strijd tegen fijn-stofemissie. DustConf presenteert nieuwste methoden', in: *V-focus*, Varkens & Pluimvee -Achtergrond, Wageningen: AgriMedia augustus 2007, p. 46-49.
WWW <<http://edepot.wur.nl/30534>>

AEA Energy & Environment 2008

S. Pye, A. Falconer & M. Holland, Evaluation of national plans submitted under the National Emission Ceilings Directive 2001/81/EC, Synthesis Report Final, referentienummer ED05435 - Issue 3 (Final), London (UK): AEA maart 2008.
WWW <http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/pdf/evaluation_synthesis_report.pdf>

AEA Technology Environment 2005

M. Holland e.a, Damages per tonne emission of PM2.5, NH3, SO2, NOx and VOCs from each EU25 Member State (excluding Cyprus) and surrounding seas, for Service Contract for carrying out cost-benefit analysis of air quality related issues, in particular in the clean air for Europe (CAFE) programme, referentienummer AEAT/ED51014/ CAFE CBA damage costs, Didcot (UK): AEA Technology maart 2005.
WWW <http://www.cafe-cba.org/assets/marginal_damage_03-05.pdf>

AEA Technology Environment 2006

M. Holland & S. Pye, An update on cost-benefit analysis for the CAFÉ Programme, for Service Contract for carrying out cost-benefit analysis of air quality related issues, in particular in the clean air for Europe (CAFE) programme, referentienummer AEAT/ ED48763001/ CAFE-CBA update November 2006, Didcot (UK): AEA Technology november 2006.
WWW <http://ec.europa.eu/environment/archives/cafepdf/cba_update_nov2006.pdf>

Backes & Poortinga 2008

Ch.W. Backes & M.A. Poortinga, m.m.v. S. Jansen, Implementatie en afdwingbaarheid NEC-plafonds, Maastricht: Universiteit van Maastricht 22 september 2008.
WWW

<<http://www.uu.nl/faculty/leg/NL/organisatie/departementen/departementrechtsgelerdheid/organisatie/onderdelen/centrumvoorumgevingsrechtenbeleid/publicaties/Documents/necvervolgonderzoekunim aas1.pdf>>

Barents & Brinkhorst 2001

R. Barents & L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees Recht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001.

Beijen 2010

B.A. Beijen, *De kwaliteit van milieuriichtlijnen. Europese wetgeving als oorzaak van implementatie problemen* (dissertatie Utrecht), Utrecht: Boom Juridische Uitgevers 2010.

Van Binsbergen 2008

M.J.G.R van Binsbergen, *NOx het is niet niks! Onderzoeksrapport: NOx in de Europese richtlijnen IPPC, NEC, WID, LCP en de koppeling met Emissiehandel, beoordeling DIE tot samenvoeging IPPC, WID & LCP en samenhang NEC* (Masterscriptie Open Universiteit Nederland), 26 september 2008.
WWW <<http://dspace.learningnetworks.org/bitstream/1820/2458/1/nwMJGRvbinsbergensep08.pdf>>

Boeve 2009

M.N. Boeve, 'Titel 5.1 Wet milieubeheer', in: N.S.J. Koeman & R. Uylenburg, m.m.v. A.M.E. Veldkamp, *Tekst & Commentaar Milieurecht 2009*, Deventer: Kluwer 2009.

CAFE CBA 2008

WWW <<http://www.cafe-cba.org/reports-on-developing-the-cba-framework/>>

CBS 2009

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Duurzame energie in Nederland 2008*, Den Haag/Heerlen: CBS 2009.

WWW <http://www.senternovem.nl/mmfiles/Rapport%20CBS%202008_tcm24-311498%5B1%5D_tcm24-317617.pdf>

CBS, Dossier Duurzame elektriciteit 2009

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Verbruik duurzame energie groeit*, Den Haag/Heerlen: CBS 27 april 2009.

WWW <<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/industrie-energie/publicaties/artikelen/archief/2009/2009-2768-wm.htm>>

CBS, Dossier Duurzame elektriciteit 2010

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Opnieuw forse groei duurzame elektriciteit*, Den Haag/Heerlen: CBS 24 februari 2010.

WWW <<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/industrie-energie/publicaties/artikelen/archief/2010/2010-3052-wm.htm>>

CBS, Statline 2011

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Elektriciteitsbalans; aanbod en verbruik*, Den Haag/Heerlen: CBS februari 2011.

WWW <[http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/default.aspx?DM=SLNL&PA=00377&D1=0-11&D2=\(1-31\)%2c\(1-19\)%2c\(1-17\)%2c\(1-14\)%2c\(1-2\)%2c1&VW=T](http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/default.aspx?DM=SLNL&PA=00377&D1=0-11&D2=(1-31)%2c(1-19)%2c(1-17)%2c(1-14)%2c(1-2)%2c1&VW=T)> bijgewerkt op 04 februari 2011.

* Meer gedetailleerde elektriciteitsbalans: WWW

<<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=00377&D1=0-11&D2=312,322-343&HDR=G1&STB=T&VW=T>>

Compendium voor de Leefomgeving 2009

Compendium voor de Leefomgeving, *Nationale luchtkwaliteit: Beleid*, versie 9, 3 september 2009.

WWW <<http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0230-Nationale-luchtkwaliteit%3A-beleid.html?i=14-65>>

Compendium voor de Leefomgeving 2010

Compendium voor de Leefomgeving, *Nationale luchtkwaliteit: Overzicht normen*, versie 8, 14 september 2010.

WWW

<<http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0237-Nationale-luchtkwaliteit%3A-overzicht-normen.html?i=14-65>>

Compendium voor de Leefomgeving 2011

Compendium voor de Leefomgeving, *Luchtkwaliteit: Zwaveldioxideconcentratie*, versie 7, 16 februari 2011.

WWW <<http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0441-Zwaveldioxideconcentratie.html?i=14-66>>

Daniëls & Elzenga 2010

B.W. Daniëls & H.E. Elzenga, *Aanvullende beleidsopties Schoon en Zuinig*, Rapportnummer ECN-E-10-015, Publicatienummer PBL 500161002, Petten/Den Haag: ECN/PBL april 2010.
WWW <<http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/E10015.pdf>>

Daniëls & Kruitwagen 2010

B. Daniëls & S. Kruitwagen, *Referentieraming energie en emissies 2010-2020*, Rapportnummer ECN-E-10-004, Publicatienummer PBL 500161001, Petten/Den Haag: ECN/PBL april 2010.
WWW<<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/04/01/referentieraming-energie-en-emissies-2010-2020.html>>

Daniëls, Seebregts & Kroon 2008

B.W. Daniëls, A.J. Seebregts & P. Kroon, *Trendanalyse Luchtverontreiniging: De effecten van het werkprogramma Schoon en Zuinig op de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen*, Rapportnummer ECN-E--08-002, Petten: ECN mei 2008.
WWW <<http://www.ecn.nl/docs/library/report/2008/e08002.pdf>>

Dönszelmann e.a. 2007

C.E.P. Dönszelmann e.a., *Emissiebeleid Lucht voor de industrie. Fricities en verbetermogelijkheden*, Publicatienummer: 07.6858.24, Delft: CE Delft juli 2007.
WWW <http://www.ce.nl/publicatie/emissiebeleid_lucht_voor_de_industrie/611>

Dönszelmann e.a. 2008

C.E.P Dönszelmann e.a., *Maatschappelijke effecten vermindering luchtverontreiniging. MKBA van mogelijke NEC-plafonds*, Publicatienummer: 08.7.642.34, Delft: CE Delft juli 2008.
WWW
<http://www.ce.nl/publicatie/maatschappelijke_effecten_vermindering_luchtverontreiniging/843>

Duman & Boels 2007

M. Duman & L. Boels, *Waste to Energy: The Waste Incineration Directive and its Implementation in the Netherlands: Assessment of Essent's Waste Wood Gasification Process*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, EDReC 2007. WWW
<<http://eb.wewi.eldoc.ub.rug.nl/FILES/rapporten/2007/EssentEDRECRapport/EssentEDRECRapport.pdf>>

EEA 2006

European Environment Agency, *Using the market for cost-effective environmental policy. Market-based instruments in Europe*, EEA Report nr. 1/2006, Kopenhagen (Denemarken): EEA 2006.

EEA 2007

European Environment Agency, *NEC Directive status report 2006. Member States' reporting under Directive 2001/81/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on national emission ceilings for certain atmospheric pollutants*, EEA Technical report No 15/2007, Kopenhagen (Denemarken): EEA 2007.
WWW <http://www.eea.europa.eu/publications/technical_report_2007_15>

EEA 2010

European Environment Agency, *Estimated average EU external costs for electricity generation technologies in 2005*, Kopenhagen (Denemarken): EEA 2010.
WWW <<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/estimated-average-eu-external-costs>>
bijgewerkt op 5 juli 2010.

EIPPCB 2005

IPPC BREF *Outline and Guide – updated 2005*.

WWW <ftp://ftp.jrc.es/users/eippcb/public/doc/BREF_outline_and_guide_2005.pdf>

EIPPCB 2008

WWW <<http://eippcb.jrc.es/>>

EIPPCB, Reference Documents

WWW <<http://eippcb.jrc.es/reference/>>

Entec UK 2005

Bijdragen van A. Ritchie e.a., *Preparation of the review relating to the Large Combustion Plant Directive. A Report for European Commission, Environment Directorate General, Final Report*, Northwich (UK): Entec UK juli 2005.

WWW

- Deel 1 (het rapport) <http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/final_report_05225.pdf>

- Deel 2 (de bijlagen) <http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/final_report_05app.pdf>

Europa energievoorziening 2005

WWW <http://europa.eu/abc/keyfigures/transportenergy/powerforpeople/index_nl.htm>

Europese Commissie 2010

Europese Commissie, *Revision of the National Emission Ceilings Directive*, 4 juni 2010.

WWW <http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/rev_nec_dir.htm>

Eurostat 2010

M. Bassan, *Electricity Statistics – Provisional data for 2009*, Eurostat: Data in focus, Environment and energy, Kenmerk 14/2010, Eurostat 14 april 2010.

WWW <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-10-014/EN/KS-QA-10-014-EN.PDF>

Eurostat, Netto import energie 2008

WWW

<<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=ten00083&plugin=1>> bijgewerkt op 4 februari 2011.

Eurostat, Energieafhankelijkheid 2008

WWW

<<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdcc310&plugin=1>> bijgewerkt op 16 februari 2011.

ExternE 2005

Europese Commissie, bijgewerkt door P. Bickel & R. Friedrich, *ExternE -Externalities of Energy Methodology 2005 Update*, Luxemburg: Europese Gemeenschappen 2005.

WWW <<http://www.externe.info/brussels/methup05a.pdf>>

Van der Feltz 2009

Van der Feltz, 'Hoofdstuk 5: Milieukwaliteitseisen' in: N.S.J. Koeman & R. Uylenburg, *Tekst en Commentaar Milieurecht*, Deventer: Kluwer BV 2009.

Giljam 2009

R.A. Giljam, *Milieuregulering via de AMvB: Gaan we de mist in of gaan we ermee in zee? Werkstuk voor Evaluatieonderzoek*, Groningen 16 oktober 2009.

* Niet gepubliceerd, maar verkrijgbaar via de auteur.

Giljam 2010

R.A. Giljam, *Implications of the NEC Directive in the granting of IPPC permits: The full amount taken into account? Paper for European Environmental Law*, Groningen 23 maart 2010.

* Niet gepubliceerd, maar verkrijgbaar via de auteur.

IMSA 2009

W. v. Dieren e.a., *Eemshaven Covenant of E-pact. Achtergronden en dilemma's van de ontwikkelingen in de Eemshaven en het aangrenzende Waddengebied. Essay, Hoofdlijnen en Bijlagen*, IMSA Amsterdam, Sustainability & Innovation, mei 2009.

WWW <<http://www.imsa.nl/uploads/E-Pact%20Startnotitie.pdf?PHPSESSID=1db7afefc031691f96cb64b452e36345>>

Infomil 2006

A. Peeters Weem e.a., *Schieten, om te kunnen scoren. Verslag van de werkgroep NEC en industrie*, Den Haag: Infomil 5 oktober 2006.

Infomil, BBT en BREFs: Grote stookinstallaties

WWW <http://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzame/bbt-ippc-brefs/brefs/virtuele_map/grote/>

Infomil, Dossier Lucht: Bees A, Inleiding

WWW <<http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/stookinstallaties/bees-a/leidraad-bees-0/1-inleiding/>>

Infomil, Dossier Lucht: Bees A, Plafonds

WWW <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/stookinstallaties/bees-a/leidraad-bees-0/7-relatie/7_7_emissieplafonds/>

Infomil, Dossier Lucht: Bva Digitaal

WWW <<http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/stookinstallaties/bva/bva-digitaal/#twee>>

Infomil, Dossier Lucht: NEC

WWW <<http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/nec-richtlijn>>

Infomil, Dossier Lucht: NeR

WWW <<http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/ner/doel-en-systematiek/>>

Infomil, Dossier Lucht: Fijn stof

WWW <<http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/fijn-stof/item-108087/>>

Infomil, Dossier Luchtkwaliteit: Fijn stof

WWW <<http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/luchtkwaliteit/wettelijk-kader-en/pm2-5/>>

Infomil, Dossier Luchtkwaliteit: Nationaal wettelijk kader

WWW <<http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/luchtkwaliteit/wettelijk-kader-en/nationaal/>>

Infomil, Dossier Luchtkwaliteit: Projectsaldering

WWW <<http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/luchtkwaliteit/wettelijk-kader-en/projectsaldering/>>

Infomil, Dossier Luchtkwaliteit: Wettelijk kader

WWW <<http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/luchtkwaliteit/wettelijk-kader-en/inleiding-wet/>>

Infomil, Verlaten grondslag

WWW <<http://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw-tuinbouw/@99242/stellen/>>

IPO, Kaderstelling

Interprovinciaal overleg, *Project Kaderstelling vergunningverlening*,

WWW <<http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-milieubeheer/specialkids/overheden-voor/kaderstelling/>>

* Voor deze scriptie is gebruik gemaakt van het hoofdstuk over lucht, versie 5.

Jans & Vedder 2008

J.H. Jans & H.H.B. Vedder, *European Environmental Law*, Groningen: Europa Law Publishing 2008.

Jongma 2002

M.P. Jongma, *De milieuvergunning. Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften*, Deventer: Kluwer 2002.

Jongma 2006

M.P. Jongma, 'De doorwerking van Europese BREF-documenten in het nationale recht', *Milieu en Recht*, jaargang 33, nr. 6, p. 346-355.

Jongma 2009

M.P. Jongma, 'Artikel 8.8 t/m 8.11 Wet milieubeheer', in: N.S.J. Koeman & R. Uylenburg, m.m.v. A.M.E. Veldkamp, *Tekst & Commentaar Milieurecht 2009*, Deventer: Kluwer 2009.

Kenniscentrum Europa decentraal 2008

Dossier: Milieu, Wet- en regelgeving, NEC Richtlijn, Den Haag 4 juli 2008.

WWW <http://www.europadecentraal.nl/menu/812/NEC_richtlijn.html>

Koelemeijer e.a. 2010

R. Koelemeijer e.a., *Verkenning van aanvullende maatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof. Een verkenning van de gevolgen voor milieu en economie*, Publicatienummer 500215001, Den Haag/Bilthoven: PBL 2010.

WWW <<http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500215001.pdf>>

Kok 2006

H.J.G. Kok, *Deeltjesgrootteverdeling van geëmitteerd fijn stof door industriële bronnen*, TNO Rapport 2006-A-R0290B, Apeldoorn: TNO oktober 2006.

Te downloaden via WWW <<http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/fijn-stof/emissies-immissies/>>

Van 't Lam & Uylenburg 2008

V.M.Y. van 't Lam & R. Uylenburg, STEM, *Europese grenzen aan de regulering van milieugevolgen van bedrijven door algemene regels*, STEM 2007/4, Kenmerk 110643/CE8/0D3/000360, Arnhem: STEM april 2008.

WWW <<http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl/Download/53371.aspx>>

Lange 2008

B. Lange, *Implementing EU Pollution Control, Law and Integration*, Cambridge: Cambridge University Press 2008.

Matthijssen e.a. 2009

J. Matthijssen e.a., *Attainability of PM2.5 air quality standards, situation for the Netherlands in a European context – BOP report 2009*, Publicatienummer PBL 500099015, Den Haag/Bilthoven: PBL 2009.

WWW <<http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500099015.pdf>>

Matthijssen & Ten Brink 2007

J. Matthijssen & H.M. ten Brink, *PM2.5 in the Netherlands, Consequences of the new European air quality standards*, MNP-rapport 500099001, Bilthoven: MNP 2007.

WWW <<http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500099001.pdf>>

Matthijssen & Koelemeijer 2010

J. Matthijssen & R. Koelemeijer, *Beleidsgericht onderzoeksprogramma fijn stof. Resultaten op hoofdlijnen en beleidsconsequenties*, Publicatienummer PBL 500099013, Den Haag/Bilthoven: PBL 2010.

WWW <<http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500099013.pdf>>

MOB, Brief aan HvJ 2009

Mobilisation for the Environment, *Schriftelijke opmerkingen in de prejudiciële procedures op grond van Artikel 234 EG met betrekking tot zaaknummer C-165/09/RWE, Conceptbrief*, Nijmegen: MOB 14 september 2009.

MOB, Brief aan RvS 2010

J.G. Vollenbroek, *Beroepschrift met betrekking tot Wm vergunning (herstelbesluit) van 7 juli 2009 betreffende NUON Power Projects I BV, Eemshaven*, Referentienummer RvS 200905692/1/M1 (Wm deel), Nijmegen: MOB 21 mei 2010.

MOB, Brief aan StAB 2010

J.G. Vollenbroek, *Beroepen Nbw-vergunningen van NUON en RWE. Aanvulling op onze beroepschriften*, Nijmegen: MOB 3 november 2010.

Muus & Oosterhuis 2010

A. Muus & M. Oosterhuis, *Een milieuvergunning juridisch bekeken*, Rapport Bèta 2010-4, Groningen: Bèta Wetenschapswinkel (RuG) maart 2010.

WWW <<http://beta.wewi.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/2010/juridisch/RapportBeta2010-4.pdf>>

MVO: NeR

Productschap Margarine, Vetten en Oliën, *Dossier duurzame bedrijfsvoering: Nederlandse emissierichtlijn Lucht*.

WWW

<<http://www.mvo.nl/Wetenregelgeving/Duurzamebedrijfsvoering/NederlandseemissierichtlijnLuchtNeR/tabid/604/language/nl-NL/Default.aspx>>

MVO: LCP

Productschap Margarine, Vetten en Oliën, *Dossier duurzame bedrijfsvoering: Emissierichtlijn grote stookinstallaties 2001/80/EG*.

WWW

<<http://www.mvo.nl/Wetenregelgeving/Duurzamebedrijfsvoering/Emissierichtlijngrotestookinstallaties200180E/tabid/585/language/nl-NL/Default.aspx>>

NEa, Geldigheid emissierechten

Nederlandse Emissieautoriteit, 'Geldigheid van CO₂- en NO_x-emissierechten', *Infoblad* 2008, kenmerk 05-0816.

WWW <<http://www.emissieautoriteit.nl/mediatheek/emissierechten/informatiebladen/geldigheid-van-co2-en-nox-emissierechten>>

NEa, NO_x-emissiehandel

WWW <<http://www.emissieautoriteit.nl/emissiehandel/nox-emissiehandel>>

NEa, Vergunningen

WWW <<http://www.emissieautoriteit.nl/vergunningen>>

Newell & Grant 2000

P. Newell & W. Grant, 'Environmental NGOs and EU Environmental Law', in: H. Somsen, *Yearbook of European Environmental Law 2000*, Volume 1, Oxford: Oxford University Press 2000, p. 225-252.

NRC 2009

'Strengere regels nodig voor bouw kolencentrales', *NRC Handelsblad* 27 oktober 2009.

WWW

<http://www.nrc.nl/economie/article2398012.ece/Strengere_regels_nodig_voor_bouw_kolencentrales>

Nuon Magnum, Kolenvergassing

WWW <<http://www.nuon.com/nl/het-bedrijf/innovatieve-projecten/nuon-magnum/kolenvergassing.jsp>>

Nijhoff 2009

H. P. Nijhoff, *Van alara naar BBT. Hoe is het gesteld met het beschermingsniveau*, Den Haag: StAB 2009.

WWW

<http://www.stab.nl/stab/public/stab/generic/home/content.aspx?action=View&folder_id=27&id=1964&LangType=1043&callerpage=content.aspx&origurl=action%3DViewContentByCategory%26id%3D27>

Oosterhuis, Peeters & Uylenburg 2007

F.H. Oosterhuis, M.G.W.M. Peeters & R. Uylenburg, *Het beoordelingskader van de IPPC Richtlijn. Implementatie, interpretatie en toepassing*, STEM 2007/1, Kenmerk 110643/CE7/1X2/000360, Arnhem: STEM 11 december 2007.

WWW

<<http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl/Download/42409.aspx?t=Het%20beoordelingskader%20van%20de%20IPPC%20richtlijn>>

PBL 2009

Planbureau voor de Leefomgeving, *Milieubalans 2009*, Publicatienummer PBL 500081015, Den Haag/Bilthoven: PBL september 2009.

WWW <<http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500081015.pdf>>

PBL 2010

Planbureau voor de Leefomgeving m.m.v. Wageningen Universiteit & Researchcentrum (WUR), *Balans van de Leefomgeving 2010*, Publicatienummer PBL 500206001, Den Haag/Bilthoven: PBL 2010.

<http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500206001.pdf>

PBL, PM_{2,5} emissie 2010

Planbureau voor de Leefomgeving, *PM_{2,5} emissie 2010*, webdocument 0059, versie 01, Den Haag/Bilthoven: PBL 9 september 2010.

WWW <<http://themasites.pbl.nl/balansvande leefomgeving/klimaat-lucht-en-energie/lucht/pm-2-5-emissie-2010>>

PBL, Revisie Gothenburg en NEC 2010

Planbureau voor de Leefomgeving, *Herziening Gothenburg Protocol en NEC-richtlijn*, webdocument 0053, versie 01, Den Haag/Bilthoven: PBL 9 september 2010.

WWW <<http://themasites.pbl.nl/balansvande leefomgeving/klimaat-lucht-en-energie/lucht/revisie-gothenburg-protocol-en-nec-richtlijn>>

Peeters & Oosterhuis 2011

M.G.W.M. Peeters & F.H. Oosterhuis, *Integrale afweging bij vergunningverlening*, STEM 2010/8, Kenmerk B02023/CE0/0N0/000040/dt, Arnhem: STEM 17 februari 2011.

WWW

<<http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl/Download/118669.aspx?t=Integrale%20afweging%20bij%20vergunningverlening>>

Rooijers e.a. 2009

F.J. Rooijers e.a., *Duurzame elektriciteitsmarkt?*, Publicatienummer 09.3090.52, Delft: CE Delft oktober 2009.

WWW <http://www.natuurenmilieu.nl/pdf/3090_duurzame_elektriciteitsmarkt_ce_delft.pdf>

Schultz & Eilering 2008

S. Schultz & J.A.M. Eilering, *Startnotitie aardgasgestookte elektriciteitscentrale Eemshaven*, kenmerk B02024/CE8/019/000010, Arnhem: Arcadis 8 juli 2008.

WWW

<http://www.senternovem.nl/mmfiles/080711%20Eemshaven%20Start%20Notitie%20NL_tcm24-321619.pdf>

Scott 2000

J. Scott, 'Flexibility in the implementation of EC Environmental Law', in: H. Somsen, *Yearbook of European Environmental Law 2000*, volume 1, Oxford: Oxford University Press, p. 37-60.

Seebregts 2007

A.J. Seebregts, *Beoordeling nieuwbouwplannen elektriciteitscentrales in relatie tot de WLO SE- en GE-scenario's: een quickscan*, Rapportnummer ECN-E--07-014, Petten: ECN februari 2007.

WWW <<http://www.ecn.nl/docs/library/report/2007/e07014.pdf>>

Seebregts e.a. 2009

A.J. Seebregts e.a., *Brandstofmix elektriciteit 2020. Inventarisatie, mogelijke problemen en oplossingsrichtingen*, Rapportnummer ECN-E--09—046, Petten: ECN december 2009.

WWW <<http://www.ecn.nl/docs/library/report/2009/e09046.pdf>>

Seebregts & Daniëls 2008

A.J. Seebregts & B.W. Daniëls, *Nederland exportland elektriciteit? Nieuwe ontwikkelingen elektriciteitscentrales en effect Schoon & Zuinig*, Rapportnummer ECN-E--08-026, Petten: ECN juni 2008.

WWW <<http://www.ecn.nl/docs/library/report/2008/e08026.pdf>>

Sevenster e.a. 2007

M.N. Sevenster e.a., *Nieuwe elektriciteitscentrale in Nederland: De 'vergeten' kosten in beeld*, Publicatienummer 07.6016.10, Delft: CE Delft april 2007.

WWW <http://www.ce.nl/publicatie/nieuwe_elektriciteitscentrale_in_nederland/516>

Sevenster e.a. 2008

M.N. Sevenster e.a., *External costs of coal. Global estimate*, Publicatienummer: 08.7766.63, Delft: CE Delft 24 november 2008.

WWW <http://www.ce.nl/publicatie/external_costs_of_coal/878>

TenneT 2009

TenneT, *Rapport Monitoring Leveringszekerheid 2008-2024*, Kenmerk OBR 09-176, Arnhem: TenneT juni 2009.

WWW <http://www.tennet.org/images/176_rapport_Monitoring_Leveringszekerheid_2008-2024_tcm41-18255.pdf>

TenneT 2010

TenneT, *Rapport Monitoring Leveringszekerheid 2009-2025*, Kenmerk OBR 2010-128, Arnhem: TenneT juni 2010.

WWW <http://www.tennet.org/images/Rapport_Monitoring_2009-2025_tcm41-19240.pdf>

* Samenvatting op: WWW

<http://www.tennet.org/tennet/nieuws/100715_monitorrapport_energiemarkt_steeds_internationaler.aspx>

TenneT, Nederland netto exporteur 2010

TenneT, *Nederland sinds oktober 2009 netto exporteur van elektriciteit*, Arnhem: TenneT 18 januari 2010.

WWW

<http://www.tennet.org/tennet/publicaties/technische_publicaties/overige_publicaties/toelichting_import_en_export.aspx>

Van Tol & Oldenziel 2006

I. van Tol & H.A. Oldenziel, 'Verhandelbare NO_x-emissierechten in de Wet milieubeheer', *Milieu en Recht*, jaargang 33, nr. 4, 2006, p. 206-215.

Vedder 2009

H.H.B. Vedder, 'Of Jurisdiction and Justification. Why Competition is Good for 'Non-Economic' Goals, But May Need to be Restricted', *The Competition Law Review*, Volume 6, Issue 1, december 2009, p. 51-75.

Velders e.a. 2007

G.J.M. Velders e.a., *Grootschalige PM_{2,5}-concentratiekaarten van Nederland. Een voorlopige analyse*, MNP Rapport 500088003/2007, Bilthoven: MNP 2007.

WWW <<http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500088003.pdf>>

Velders e.a. 2008

G.J.M. Velders e.a., *Concentratiekaarten voor grootschalige luchtverontreiniging in Nederland, Rapportage 2008*, MNP-publicatienummer 500088002, Bilthoven: MNP 2008.

WWW <<http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500088002.pdf>>

Velders e.a. 2009

G.J.M. Velders e.a., *Concentratiekaarten voor grootschalige luchtverontreiniging in Nederland, Rapportage 2009*, PBL-publicatienummer 500088005, Den Haag/Bilthoven: PBL juli 2009.
WWW <<http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500088005.pdf>>

Vogelezang-Stoute e.a. 2009

E.M. Vogelezang-Stoute e.a., *De Wet milieubeheer als kader voor implementatie van Europese wetgeving. Een verkennende studie naar mogelijkheden en knelpunten voor een correcte implementatie*, Kenmerk 110643/CE9/056/000360/ws, STEM publicatie 2009/2, Arnhem: STEM december 2009.

WWW

<<http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl/Download/83768.aspx?t=De%20Wet%20milieubeheer%20als%20kader%20voor%20implementatie%20van%20Europese%20wetgeving>>

VROM, Dossier emissiehandel

WWW <<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/emissiehandel/hoe-werkt-emissiehandel#anker-emissiehandel-nox>>

VROM, Dossier Luchtkwaliteit: NSL

WWW <<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtkwaliteit/aanpak-luchtvervuiling#anker-nationaal-samenwerkingsprogramma-luchtkwaliteit-nsl->>

VROM, Dossier NO_x-emissiehandel

WWW <<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/emissiehandel/handel-in-nox-uitstoot>>

VROM, Milieubeleid EU

Ministerie van VROM, *Handboek Implementatie milieubeleid EU in Nederland*,

WWW <<http://www.eu-milieubeleid.nl/>> of specifiek over lucht: WWW <<http://www.eu-milieubeleid.nl/ch06s12.html>>

Woerdman 2005

E. Woerdman, 'Tradable emission rights', in: J.G. Backhaus, *The Elgar companion to law and economics*, Edward Elgar Publishing Limited: Cheltenham, United Kingdom 2005, p. 364-380.

Woerdman & Nentjes 2003

E. Woerdman & A. Nentjes, 'Verhandel rechten, geen reducties', in: *Economisch Statistische Berichten*, 25 juli 2003, jaargang 88, nr. 4409, p. 350-352.

6.2 Vergunningen en aanverwante documenten

* Veel van de documenten in deze paragraaf zijn te vinden via www.commissiemer.nl. Elk van de centrales heeft hier haar eigen projectnummer, dat als centrale zoekterm fungeert. Deze projectnummers zijn de volgende: Electrabel 1684, E.ON 1745, Nuon 1707 en RWE 1758.

6.2.1 Electrabel

Commissie MER (Electrabel) 2007

Commissie voor de Milieueffectrapportage, *Kolen/ biomassacentrale Electrabel op de Maasvlakte. Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop*, Rapportnummer 1684-153, Utrecht: Commissie MER 12 december 2007.

WWW <<http://docs1.eia.nl/mer/p16/p1684/a1684tsa.pdf>>

MER Electrabel 2006

Arcadis, *Kolen/biomassacentrale Maasvlakte Milieueffectrapport*, Arnhem: Arcadis 20 februari 2006.

WWW <<http://docs1.eia.nl/mer/p16/p1684/1684-29mer.pdf>>

Vergunning Electrabel 2008

Gedeputeerde Staten der Provincie Zuid-Holland, *Oprichtingsvergunning verleend aan Electrabel Nederland N.V. voor de productie van elektriciteit in een nieuw te bouwen kolen/biomassacentrale (inclusief bijbehorende apparatuur en activiteiten) met een netto elektrisch vermogen van 750 MW*, kenmerk 20694830 /422353, Schiedam: 11 maart 2008.

WWW <<http://dcmr.gisinternet.nl/downloads/pdf/b800888.pdf>>

Vergunningsaanvraag Electrabel 2007

Arcadis, *Kolen/biomassacentrale Maasvlakte, de vergunningsaanvraag. Kolen/biomassacentrale vergunningsaanvraag in het kader van Wm, Wvo en Wwh*, Arnhem: Arcadis 20 februari 2007.

WWW <<http://docs1.eia.nl/mer/p16/p1684/1684-31vergunningsaanvraag.pdf>>

Vergunningsaanvraag Electrabel 2007 Bijlagen

Arcadis, *Kolen/Biomassacentrale Maasvlakte. Bijlagenrapport bij MER en vergunningsaanvragen WM, WVO en WWH*, Arnhem: Arcadis 20 februari 2007.

* Commissie MER Projectnummer 1684-30.

6.2.2 E.ON

Aanvulling MER E.ON juni 2007

J.R. Bloembergen, *Aanvullende informatie voor: het milieu effectrapport en vergunningsaanvragen 1100 MWe kolengestookte centrale op de Maasvlakte*, Arnhem: KEMA Consulting 8 juni 2007.

WWW

Deel 1: <http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1745/1745-96mer_aanv1.pdf>

Deel 2: <http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1745/1745-96mer_aanv2.pdf>

Aanvulling MER E.ON oktober 2007

Tauw, *Effecten E.ON elektriciteitscentrale Maasvlakte op natuur. Effecten op natuurgebieden die (nog) niet door de Natuurbeschermingswet 1998 worden beschermd*, Deventer: Tauw 23 oktober 2007.

WWW <<http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1745/1745-103effectennatuur.pdf>>

Commissie MER (E.ON) 2007

Commissie voor de Milieueffectrapportage, *Kolengestookte centrale 1100 MWE op de Maasvlakte door E.ON Benelux. Toetsingsadvies over het milieueffectrapport*, Rapportnummer 1745-93, Utrecht: Commissie MER 16 mei 2007.
WWW <<http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1745/a1745ts.pdf>>

MER E.ON 2006

E.ON Benelux, *Milieueffectrapport 1100 MWE Kolengestookte centrale op de Maasvlakte*, Arnhem: E.ON Benelux 1 december 2006.
* Commissie MER Projectnummer 1745-41.

Vergunning E.ON 2006

Gedeputeerde Staten der Provincie Zuid-Holland, *Deelrevisievergunning voor de kolengestookte elektriciteitscentrale van E.ON op de Maasvlakte*, kenmerk 232600, Schiedam: 31 maart 2006.
WWW <<http://dcmr.gisinternet.nl/downloads/pdf/b798648.pdf>>
* Dit is de Wm-vergunning voor de eerste twee eenheden.

Vergunning E.ON 2007

Gedeputeerde Staten der Provincie Zuid-Holland, *Deelrevisievergunning verleend aan E.ON voor de productie van elektriciteit in een nieuw te bouwen kolengestookte eenheid (inclusief bijbehorende apparatuur en activiteiten) met een bruto elektrisch vermogen van 1100 MW*, Kenmerk 20667227 /232600, Schiedam: 26 oktober 2007.
WWW <<http://dcmr.gisinternet.nl/downloads/pdf/b803658.pdf>>
* Dit is de deelrevisievergunning voor de derde eenheid.

Vergunningaanvraag E.ON 2006

KEMA, *Vergunningaanvraag op grond van Wet milieubeheer, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet waterhuishouding voor 1100 MWE Kolengestookte centrale op de Maasvlakte*, Arnhem: KEMA 1 december 2006.
WWW <<http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1745/1745-035vergunningaanvraag.pdf> >

6.2.3 Nuon

Aanvulling MER en vergunningsaanvraag Nuon 2006

KEMA Power Generation & Sustainables, *Aanvullingen en wijzigingen vergunningaanvragen en milieu-effectrapportage Multi-fuel centrale Eemshaven*, Arnhem: Nuon/KEMA 14 december 2006.
WWW <http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1707/1707-051mer_aanv.pdf>

Aanvulling vergunningsaanvraag 2009

Nuon Power Projects I, *Aanvulling op de vergunningsaanvraag*, Kenmerk PAS09040601, 6 april 2009.

Commissie MER (Nuon) 2007

Commissie voor de Milieueffectrapportage, *Realisatie multi-fuel elektriciteitscentrale door Nuon in de Eemshaven. Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop*, Rapportnummer 1707-98, Utrecht: Commissie MER 2 mei 2007.
WWW <<http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1707/a1707tsa.pdf>>

MER Nuon 2006

KEMA Power Generation & Sustainables, *Milieu-effectrapportage Multi-fuel centrale Eemshaven*, Arnhem: Nuon/KEMA 2 oktober 2006.

WWW

Deel 1: <http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1707/1707-45mer_deel1.pdf>

Deel 2: <http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1707/1707-45mer_deel2.pdf>

Deel 3: <http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1707/1707-45mer_deel3.pdf>

Deel 4: <http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1707/1707-45mer_deel4.pdf>

Deel 5: <http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1707/1707-45mer_deel5.pdf>

Deel 6: <http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1707/1707-45mer_deel6.pdf>

Samenvatting MER Nuon 2007

KEMA Power Generation & Sustainables, *Samenvatting MER Multi-fuel centrale Eemshaven*, Arnhem: Nuon/KEMA mei 2007.

WWW <http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1707/1707-106mer_sam.pdf>

Vergunning Nuon 2009

Gedeputeerde Staten der Provincie Groningen, *Oprichtingsvergunning Wet milieubeheer verleend aan Nuon Power Projects I BV ten behoeve van de oprichting en het bedrijven van een Multi-fuel elektriciteitscentrale in de Eemshaven*, nr. 2009-42.537/28 MV, Groningen: 7 juli 2009.

WWW <http://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Milieuvergunning/2009nuonpowerprojectsbvWm.pdf>

Vergunningsaanvraag Nuon 2006

KEMA Power Generation & Sustainables, *Vergunningaanvragen: - Wet milieubeheer; - Wet Verontreiniging oppervlaktewateren; Wet op de waterhuishouding Multi-fuel centrale Eemshaven*, Arnhem: KEMA 2 oktober 2006.

WWW <<http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1707/1707-046vergunningaanvraag.pdf>>

6.2.4 RWE

Commissie MER (RWE) 2007

Commissie voor de Milieueffectrapportage, *Realisatie van een 1600 MWe kolengestookte elektriciteitscentrale in de Eemshaven door RWE Power AG. Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop*, Rapportnummer 1758-85, Utrecht: Commissie MER 19 april 2007.

WWW <<http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1758/a1758ts.pdf>>

MER RWE 2006

KEMA/RWE, *Milieu-effectrapportage RWE-centrale Eemshaven*, Arnhem: KEMA/RWE 1 december 2006.

WWW

Deel 1: <http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1758/1758-40mer_001.pdf>

Deel 2: <http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1758/1758-40mer_002.pdf>

Deel 3: <http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1758/1758-40mer_003.pdf>

Deel 4: <http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1758/1758-40mer_004.pdf>

Deel 5: <http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1758/1758-40mer_005.pdf>

Vergunning RWE 2007

Gedeputeerde Staten der Provincie Groningen, *Vergunning Wet milieubeheer verleend aan RWE Power AG te Essen, Elektriciteitscentrale (2 x 800 MWe) op poederkool en biomassa (Locatie: Eemshaven)*, nr. 2007-50439/50 MV, Groningen: 11 december 2007.

WWW <http://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Milieuvergunning/2007rwe.pdf>

Vergunningaanvraag RWE 2006

KEMA/RWE, *Vergunningaanvragen RWE-centrale Eemshaven. Wet milieubeheer, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet op de waterhuishouding*, Arnhem: KEMA/RWE 20 december 2006.

WWW <<http://docs1.eia.nl/mer/p17/p1758/1758-041vergunningaanvraag.pdf>>

6.3 Jurisprudentie

6.3.1 Hof van Justitie van de Europese Unie

HvJ zaak 25/62

HvJ 15 juli 1963, zaak 25/62, **Plaumann**, *Jurisprudentie 1963*, p. 00207.

HvJ zaak 26/62

HvJ 5 februari 1963, zaak 26/62, **Van Gend en Loos**, *Jurisprudentie 1963*, p. 3.

HvJ zaak 6/64

HvJ 15 juli 1964, zaak 6/64, **Costa/ENEL**, *Jurisprudentie 1964*, p. 1203.

HvJ zaak 52/75

HvJ 26 februari 1976, zaak 52/75, **Commissie/Italië**, *Jurisprudentie 1976*, p. 00227.

HvJ zaak 148/78

HvJ 5 april 1979, zaak 148/78, **Ratti**, *Jurisprudentie 1979*, p. 1629.

HvJ zaak 8/81

HvJ 19 januari 1982, zaak 8/81, **Becker**, *Jurisprudentie 1982*, p. 53.

HvJ zaak 14/83

HvJ 10 april 1984, zaak 14/83, **Von Colson & Kamann**, *Jurisprudentie 1984*, p. 1891.

HvJ zaak 152/84

HvJ 26 februari 1986, zaak 152/84, **Marshall**, *Jurisprudentie 1986*, p. 723.

HvJ zaak C-103/88

HvJ 22 juni 1989, zaak C-103/88, **Fratelli Constanzo**, *Jurisprudentie 1989*, p. 1839.

HvJ zaak C-131/88

HvJ 28 februari 1991, zaak C-131/88, **Commissie/Duitsland**, *Jurisprudentie 1991*, p. I-00825.

HvJ zaak C-361/88

HvJ 30 mei 1991, zaak C-361/88, **Commissie/Duitsland**, *Jurisprudentie 1991*, p. I-02567.

HvJ zaak C-59/89

HvJ 30 mei 1991, zaak C-59/89, **Commissie/Duitsland**, *Jurisprudentie 1991*, p. I-02607.

HvJ zaak C-106/89

HvJ 13 november 1990, zaak C-106/89, **Marleasing**, *Jurisprudentie 1990*, p. I-04135.

HvJ zaak C-6/90

HvJ 19 november 1991, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, **Francovich**, *Jurisprudentie 1991*, p. I-05357.

HvJ zaak C-61/94

HvJ 10 september 1996, zaak C-61/94, **Commissie/Duitsland**, *Jurisprudentie 1996*, p. I-03989.

HvJ zaak C-72/95

HvJ 24 oktober 1996, zaak C-72/89, **Kraaijeveld**, *Jurisprudentie 1996*, p. I-05403.

HvJ zaak C-67/96

HvJ 21 september 1999, zaak C-67/96, **Albany**, *Jurisprudentie 1999*, p. I-05751.

HvJ zaak C-129/96

HvJ 18 december 1997, zaak C-129/96, **Inter-environnement Wallonie**, *Jurisprudentie 1997*, p. I-07411.

HvJ zaak C-365/97

HvJ 9 november 1999, zaak C-365/97, **San Rocco/Commission v Italy**, *Jurisprudentie 1999*, p. I-07773.

HvJ zaak C-352/98 P

HvJ 4 juli 2000, zaak C-352/98 P, **Bergaderm**, *Jurisprudentie 2000*, p. I-05291.

HvJ zaak C-62/00

HvJ 11 juli 2002, zaak C-62/00, **Marks & Spencer**, *Jurisprudentie 2002*, p. I-06325.

HvJ zaak C-397/01

HvJ 5 oktober 2004, gevoegde zaken C-397/01 t/m C-403/01, **Pfeiffer**, *Jurisprudentie 2004*, p. I-08835

HvJ zaak 127/02

HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02, **Waddenzee**, *Jurisprudentie 2004*, p. I-07405.

HvJ zaak C-201/02

HvJ 7 januari 2004, zaak C-201/02, **Wells**, *Jurisprudentie 2004*, p. I-00723.

HvJ zaak C-263/02 P

HvJ 1 april 2004, zaak C-263/02 P, **Jégo-Quééré**, *Jurisprudentie 2004*, p. I-03425.

HvJ zaak C-105/03

HvJ 16 juni 2005, zaak C-105/03, **Pupino**, *Jurisprudentie 2005*, p. I-05285.

HvJ gevoegde zaken C-281/03 en C-282/03

HvJ 15 september 2005, gevoegde zaken C-281/03 en C-282/03, **Cindu Chemicals**, *Jurisprudentie 2005*, p. I-08069.

HvJ zaak C-9/04

HvJ 6 oktober 2005, zaak C-9/04, **Geharo**, *Jurisprudentie 2005*, p. I-08525.

HvJ zaak C-212/04

HvJ 4 juli 2006, zaak C-212/04, **Adeneler**, *Jurisprudentie 2006*, p. I-06057.

HvJ zaak C-316/04

HvJ 10 november 2005, zaak C-316/04, **Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie**, *Jurisprudentie 2005*, p. I-09759.

HvJ zaak C-252/05

HvJ 10 mei 2007, zaak C-252/07, **Thames Water Utilities**, *Jurisprudentie 2007*, p. I-03883.

HvJ zaak C-237/07

HvJ 25 juli 2008, zaak C-237/07, **Janecek**, *Jurisprudentie 2008*, p. I-06221.

HvJ zaak C-317/07

HvJ 4 december 2008, zaak C-317/07, **Lahti Energia**, *Jurisprudentie 2008*, p. I-9051.

* Dit is de eerste prejudiciële procedure.

HvJ zaak C-263/08

HvJ 15 oktober 2009, zaak C-263/08, **Djurgården**, *Jurisprudentie 2009*, p. I-09967.

HvJ zaak C-279/08 P

Hogere voorziening ingesteld op 25 juni 2008 door de Commissie tegen het arrest van het GvEA van 10 april 2008 in zaak T-233/04 (*Pb* 2008, C223/30).

* Deze procedure is nog aanhangig. Wel heeft A-G Mengozzi zijn conclusie uitgebracht. Zie: HvJ 22 december 20120, Conclusie A-G Mengozzi.

HvJ zaak C-165/09

Verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Raad van State (Nederland) op 4 mei 2009 (*Pb* 2009, C193/02).

HvJ zaak C-166/09

Verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Raad van State (Nederland) op 11 mei 2009 (*Pb* 2009, C193/03).

HvJ zaak C-167/09

Verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Raad van State (Nederland) op 11 mei 2009 (*PbEG* 2009/C 193/04).

* De zaken C-165/09, C-166/09 en C-167/09 zijn gevoegd bij Beschikking van de president van het Hof van 24 juni 2009. Er is nog geen uitspraak in deze zaken. Wel heeft A-G Kokott haar conclusie uitgebracht, zie: HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott .

HvJ zaak C-209/09

HvJ 25 februari 2010, zaak C-209/09, **Lahti Energia**, *Jurisprudentie 2010*, p. 000000

* Dit is de tweede prejudiciële procedure.

* Beknopte uitspraak in: *Pb* 2010, C100/9.

HvJ zaak C-240/09

HvJ 8 maart 2011, zaak C-240/09, **Zoskupenie**, *Jurisprudentie 2011*, p. 000000.

HvJ 16 december 2010, Conclusie A-G Kokott

Conclusie van Advocaat-generaal J. Kokott, in gevoegde zaken C-165/09, C-166/09 & C-167/09, 16 december 2010.

HvJ 22 december 2010, Conclusie A-G Mengozzi.

Conclusie van Advocaat-generaal P. Mengozzi, in zaak C-279/08 P.

6.3.2 *Gerecht van Eerste Aanleg*

GvEA zaak T-233/04

GvEA 10 april 2008, zaak T-233/04, **Commissie/Nederland**, *Jurisprudentie 2008*, p. II-00591.

6.3.3 *Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*

ABRvS 20 april 2005, nr. 200405315/1, *AB* 2005, 186 (LJN: AT4232).

ABRvS 7 september 2005, nr. 200503221/1 (LJN: AU2136).

ABRvS 2 november 2005, nr. 200502807/1 (LJN: AU5379).

ABRvS 25 januari 2006, nr. 200409233/1, *AB* 2006, 243 (LJN: AV0295).

ABRvS 26 april 2006, nr. 200504822/1, *AB* 2006, 244 (LJN: AW3976).

ABR 24 januari 2007, nr. 200602467/1 (LJN: AZ6878).

ABRvS 21 december 2007, nr. 200700690/1 (LJN: BC1391).

ABRvS 30 juli 2008, nr. 200705503/1 (LJN: BD8915).

ABRvS 3 december 2008, nr. 200706095/1, *AB* 2009, 75 (LJN: BG5909).

ABRvS 29 april 2009, nr. 200708144/1/M1 (LJN: BI2680).

ABRvS 29 april 2009, nr. 200800181/1/M1 (LJN: BI2681).

ABRvS 29 april 2009, nr. 200803143/1 (LJN: BI2684).

ABRvS 19 juni 2009, nr. 200708144/2/M1 (LJN: BI9681).

ABRvS 19 juni 2009, nr. 200800181/2/M1 (LJN: BI9680).

ABRvS 13 oktober 2009, nr. 200905692/3/M1 (LJN: BK0772).

6.4 Officiële documenten

6.4.1 Europa

BREF ECME 2006

Europese Commissie, *Integrated Pollution Prevention and Control. Reference Document on Economics and Cross-Media Effects*, juli 2006.

WWW < <http://legsys.infomil.nl/legsys/brefs/economiccrossmediaissues.pdf> >

BREF LCP 2006

Europese Commissie, *Integrated Pollution Prevention and Control. Reference Document on Best Available Techniques for Large Combustion Plants*, juli 2006.

WWW <<http://legsys.infomil.nl/legsys/brefs/grotestookinstallaties.pdf>>

COM (95) 288 definitief

Europese Commissie, *Rapport van de groep onafhankelijke deskundigen inzake de vereenvoudiging van wettelijke en administratieve regelingen. Samenvatting en voorstellen*, (Molitor Rapport) Brussel, 21 juni 1995.

WWW <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0288:FIN:NL:PDF>>

COM (97) 733 definitief

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, *Oprichting van het Europees Bureau voor geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging bij het Instituut technologische prognose van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek*, Brussel, 7 januari 1998.

COM (2003) 354 definitief

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 - Vorderingen bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging*, Brussel, 19 juni 2003.

COM (2005) 446 definitief

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, *Thematische strategie inzake luchtverontreiniging*, Brussel, 21 september 2005.

Commissie 2009

Europese Commissie, *Rechtspraak van het Hof van Justitie inzake schadevorderingen wegens schending van het EU-recht door de lidstaten*, Brussel, 15 juli 2009.

* Dit is een toelichting bij: COM (2007) 502 definitief

Mededeling van de Commissie, *Een Europa van resultaten – toepassing van het gemeenschapsrecht*, Brussel, 5 september 2007.

WHO 1987

World Health Organization Regional Office for Europe, *Air quality guidelines for Europe*, WHO Regional Publications, European series nr. 23, Kopenhagen (Denemarken): WHO 1987.

WHO 2000

World Health Organization Regional Office for Europe, *Air quality guidelines for Europe, 2nd ed.* WHO Regional Publications, European series nr. 91, Kopenhagen (Denemarken): WHO 2000.

WWW <http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0005/74732/E71922.pdf>

WHO 2006

World Health Organization Regional Office for Europe, *WHO Air quality guidelines. Global update 2005. Particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide*. Kopenhagen (Denemarken): WHO 2006.

WWW <http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/78638/E90038.pdf>

6.4.2 Nederland

Brief Cramer 2007

J. Kramer, *Vergunningverlening nieuwe kolencentrales op de Maasvlakte; relatie met NEC (SO₂ plafond) en inpassing in het Emissiehandelssysteem*, Kenmerk: KVI2007062287, Minister van VROM, 28 juni 2007.

WWW: <<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2007/06/28/vergunningverlening-nieuwe-kolencentrales-brief.html> >

Brief Cramer 2009

J. Cramer, *Brief aan de Tweede Kamer, betreffende: Administratieve lasten herziening IPPC-richtlijn*, Kenmerk: BJZ 2008072479, Minister van VROM, 9 januari 2009.

WWW <<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2009/01/09/administratieve-lasten-herziening-ippc-richtlijn-kamerbrief.html>>

Brief EZ 2009

EZ, 'Brief van de minister van EZ d.d. 28 oktober 2009', *Kamerstukken II* 2009/10, 28 240, nr. 104.

Brief VROM 2007

VROM, 'Brief van de minister van VROM d.d. 28 juni 2007 over vergunningverlening nieuwe kolencentrales op de Maasvlakte, relatie met NEC (SO₂-plafond) en inpassing in het Emissiehandelssysteem', *Kamerstukken II* 2006/07, 28 240/29 023, nr. 77.

Brief VROM 2010

VROM, 'Brief van de minister van VROM d.d. 18 mei 2010', *Kamerstukken II* 2009/10, 21501-08, nr. 330. WWW <<http://ikregeer.nl/document/kst-66100>>

* Het gaat om de bijlage bij deze brief: *Voortgangsoverzicht Europese Ruimte en Milieudossiers 2010*.

Te downloaden op WWW <<http://ikregeer.nl/document/blg-66101>>

DCMR 2006

DCMR Milieudienst Rijnmond, *Beoordelingskader Nieuwe Energiecentrales in Rijnmond*, 4 juni 2006. WWW

<http://www.dcmr.nl/binaries/publicatie/2006/beoordelingskadernieuweenergiecentralesinrijmond-definitief-__2.pdf >

NeR

Adviesgroep NeR, *Nederlandse emissie richtlijn*, versie juni 2010, Infomil: Den Haag 2010.

* Verschillende onderdelen van de NeR zijn van een eerdere datum.

* De NeR is integraal te vinden op: WWW <<http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/ner/ner-pdf/>>

NMP 4

Ministerie van VROM, *Nationaal Milieubeleidsplan 4. Een wereld en een wil: werken aan duurzaamheid*, Documentnummer 2001 047 767, Den Haag: VROM juni 2001.

WWW <<http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/VROM2001NMP4.pdf>>

* De samenvatting is te vinden op: WWW <<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties-pb51/een-wereld-en-een-wil-werken-aan-duurzaamheid.html>>

NSL

Ministerie van VROM, *Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit*

* Het NSL zelf: WWW <<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties-pb51/nationaal-samenwerkingsprogramma-luchtkwaliteit.html>>

* De bijlagen: WWW <<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2009/11/01/bijlagen-bij-het-nationaal-samenwerkingsprogramma-luchtkwaliteit.html>>

Samenvatting BREF ECME 2005

Europese Commissie, *Geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging. Samenvatting referentiedocument inzake economische aspecten en cross-media-effecten*, juni 2005

Te vinden via WWW <http://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzame/bbt-ippc-brefs/brefs/virtuele_map/economic-and-cross/>

Samenvatting BREF LCP 2005

Europese Commissie, *Geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC) Samenvatting Referentiedocument: beste beschikbare technieken voor grote verbrandingsinstallaties*, kenmerk: LF/EIPPCB/LCP_BREF_FINAL, Sevilla: European IPPC Bureau, mei 2005.

Te vinden via WWW <http://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzame/bbt-ippc-brefs/brefs/virtuele_map/grote/>

Oplegnotitie 2008

Oplegnotitie 'Best Beschikbare Technieken voor Grote Stookinstallaties', *Nederlandse Emissierichtlijn (NeR)*, juni 2008, p. 119-133, nr. 3.5.11 Stookinstallaties, 3.5.11.1 Oplegnotitie.

Te vinden via WWW <http://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzame/bbt-ippc-brefs/brefs/virtuele_map/grote/>

*Meest actuele versie van de NeR dateert van juni 2010 en is te vinden op:

WWW <<http://legsys.infomil.nl/legsys/grotedocumenten/NeRtotaaljuni2010.pdf>>

Sectorakkoord 2008

Sectorakkoord Energie 2008-2020. Convenant tussen Rijksoverheid en energiebranches in het kader van het werkprogramma Schoon en Zuinig. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, 28 oktober 2008.

Te vinden via WWW <<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2009/05/07/sectorakkoord-energie-2008-2020-convenant-tussen-rijksoverheid-en-energiebranches-in-het-kader-van-het-werkprogramma-schoon-en-zuinig.html>>

Verslag algemeen overleg TK 2007

Evaluatienota Klimaatbeleid, Verslag van een algemeen overleg, *Kamerstukken II*, 2006/07, 28 240, nr. 86, 8 augustus 2007.

Voorlopige PAS 2010

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), *Het Voorlopige Programma Stikstof (VPAS)*, Den Haag: EL&I 28 juni 2010.

WWW <<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/07/01/het-voorlopige-programma-stikstof.html>>

VROM 2003

Ministerie van VROM, *Erop of eronder. Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2003*, VROM: Den Haag 2003.

VROM 2006

Ministerie van VROM, *NEC Report 2006: The Netherlands. Directive 2001/81/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on national emission ceilings for certain atmospheric pollutants*, VROM: Den Haag december 2006.

* Deze Engelstalige versie is niet meer online te vinden. De Nederlandstalige versie wel. De titel daarvan luidt: 'NEC-rapportage 2006 - Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2006', en is te downloaden via: WWW <<http://www.fo-industrie.nl/aspx/get.aspx?xdl=/views/fo-industrie2007/xdl/page&ItmIdt=00000729&SitIdt=00000002&VarIdt=00000001>>

* Het Europese overzichtsrapport naar aanleiding van de nationale rapporten uit 2006 is te vinden onder: EEA 2007.

VROM 2007

VROM, *Nieuwe energie voor het klimaat. Werkprogramma Schoon en Zuinig*, september 2007. WWW <<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2007/09/18/werkprogramma-schoon-en-zuinig.html>>

VROM 2008

VROM, 'SO₂-convenant overheid en energiesector', *Staatscourant*, 16 juli 2008, nr. 135, p. 20.

VROM, IPO & VNG 2008

VROM, IPO & VNG, *Actieplan fijn stof en industrie*, 12 juni 2008. WWW <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/fijn-stof/menu/nieuws/in_actie_tegen_fijn/>

VROM Nieuwsberichten 2007

VROM, *Cramer: 'Klimaatambities lijden niet onder kolencentrales'*, Nieuwsberichten, 5 juli 2007.

* Het internetadres waarop het nieuwsbericht was te vinden werkt niet meer. Wel is een samenvatting van het interview te vinden op: WWW

<http://www.groenportaal.nl/nieuws/200707/interview_op_vromnl_met_cramer_over_kolencentrales_2808.shtml>

6.5 Wetgeving

* Alle wetgeving is chronologisch opgenomen.

6.5.1 Internationale verdragen

Verdrag verontreiniging over lange afstand (1979)

'Verdrag van Genève betreffende grensoverschrijdende verontreiniging over lange afstand (CLRTAP) van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (UNECE)', Genève (Zwitserland), 13 november 1979.

Raamverdrag klimaatverandering (1992)

'Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering', New York (USA), 9 mei 1992.

Kyoto Protocol (1997)

‘Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering’, Kyoto (Japan), 11 december 1997.

Verdrag van Aarhus (1998)

‘Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’, van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (UNECE), Aarhus (Denemarken), 25 juni 1998.

Gothenburg Protocol (1999)

‘Protocol van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau bij het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand’, Gothenburg (Zweden), 1 december 1999.

6.5.2 Europese regelgeving

6.5.2.1 Primair Unierecht

Handvest grondrechten EU (2000)

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (*Pb* 2000, C364/1).

Verdrag van Lissabon (2007)

Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon, 13 december 2007 (*Pb* 2007, C306/1).

Slotakte bij het Verdrag van Lissabon (2007)

Slotakte van de Intergouvernementele Conferentie van 23 juli 2007 (*Pb* 2007, C306/231).

EU-Verdrag (VEU) (2008)

Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie (*Pb* 2008, C115/13).

EU-Werkingsverdrag (VWEU) (2008)

Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (*Pb* 2008, C115/47).

6.5.2.2 Secundair Unierecht

6.5.2.2.1 Beschikkingen en Besluiten

Beschikking nr. 97/101/EG

Europese Raad, *Beschikking van de Raad van 27 januari 1997 tot invoering van een regeling voor de onderlinge uitwisseling van informatie over en gegevens van meetnetten en meetstations voor luchtverontreiniging in de Lid-Staten* (*Pb* 1997, L35/14).

Besluit nr. 2005/370/EG

Europese Raad, *Besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden* (*Pb* 2005, L124/1).

C(2003) 1761 definitief

Europese Commissie, *Beschikking van de Commissie betreffende de door het Koninkrijk der Nederlanden aangemelde steunmaatregel N 35/2003 inzake verhandelbare emissierechten voor stikstofoxiden*, Brussel, 24 juni 2003.

C(2009) 2560 definitief

Europese Commissie, *Beschikking van de Commissie betreffende de kennisgeving van Nederland inzake uitstel van het tijdstip waarop aan de grenswaarden voor NO₂ moet worden voldaan en vrijstelling van de verplichting de grenswaarden voor PM₁₀ toe te passen*, Brussel, 7 april 2009.

6.5.2.2.2 Richtlijnen

MEB Richtlijn (1985)

Richtlijn nr. 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (*Pb* 1985, L175/40).

LCP Richtlijn - oud (1988)

Richtlijn nr. 88/609/EEG van de Raad van 24 november 1988 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties (*Pb* 1988, L336/1).

* Dit is de oude LCP richtlijn. Als in de tekst wordt verwezen naar de LCP Richtlijn, wordt daarmee de nieuwe codificatie bedoeld, te weten Richtlijn nr. 2001/80/EG.

IPPC Richtlijn - oud (1996)

Richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (*Pb* 1996, L257/26).

* Dit is de oude IPPC richtlijn. Als in de tekst wordt verwezen naar de IPPC Richtlijn, wordt daarmee de nieuwe codificatie bedoeld, te weten Richtlijn nr. 2008/1/EG.

Kaderrichtlijn luchtkwaliteit (1996)

Richtlijn nr. 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (*Pb* 1996, L296/55).

Dochterrichtlijn I (1999)

Richtlijn nr. 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (*Pb* 1999, L163/41).

Dochterrichtlijn II (2000)

Richtlijn nr. 2000/69/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2000 betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht (*Pb* 2000, L313/12).

Afvalverbrandingsrichtlijn (2000)

Richtlijn nr. 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval (*Pb* 2000, L332/91).

Richtlijn Duurzame Elektriciteit (2001)

Richtlijn nr. 2001/77/EG van het Europees parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt (*Pb* 2001, L283/33).

LCP Richtlijn (2001)

Richtlijn nr. 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties (*Pb* 2001, L309/1).

NEC Richtlijn (2001)

Richtlijn nr. 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (*Pb* 2001, L309/22).

Dochterrichtlijn III (2002)

Richtlijn nr. 2002/3/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2002 betreffende ozon in de lucht (*Pb* 2002, L67/14).

Richtlijn biobrandstoffen verkeer (2003)

Richtlijn nr. 2003/30/EG van het Europees parlement en de Raad van 8 mei 2003 ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer (*Pb* 2003, L123/42).

Aarhus-inspraakrichtlijn (2003)

Richtlijn nr. 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad - Verklaring van de Commissie (*Pb* 2003, L156/17).

Elektriciteitsrichtlijn (2003)

Richtlijn nr. 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van Richtlijn 96/92/EG - Verklaringen met betrekking tot ontmantelings- en afvalbeheeractiviteiten (*Pb* 2003, L176/37)

Emissiehandelsrichtlijn (2003)

Richtlijn nr. 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (*Pb* 2003, L 275/32).

Dochterrichtlijn IV (2004)

Richtlijn nr. 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht (*Pb* 2005, L23/3).

BREF ECME (2006)

* Zie: Officiële documenten

BREF LCP (2006)

* Zie: Officiële documenten

IPPC Richtlijn (2008)

Richtlijn nr. 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging -Gecodificeerde versie- (*Pb* 2008, L24/8).

Luchtkwaliteitsrichtlijn (2008)

Richtlijn nr. 2008/50/EG van het Europees Parlement en de raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (*Pb* 2008, L152/1).

Richtlijn Duurzame Energie (2009)

Richtlijn nr. 2009/28/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (*Pb* 2009, L140/16).

IE Richtlijn (2010)

Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (herschikking) (*Pb* 2010, L334/17).

6.5.2.2.3 Verordeningen

Verordening (EG) nr. 1882/2003

Verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003 tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad van de bepalingen betreffende de comités die de Commissie bijstaan in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden die zijn vastgelegd in besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is (*Pb* 2003, L284/1).

Verordening (EG) nr. 166/2006

Verordening (EG) nr. 166/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad (Voor de EER relevante tekst) (*Pb* 2006, L33/1).

6.5.3 Nederlandse wetgeving

* Van de Nederlandse wetgeving is alleen het oorspronkelijke publicatienummer in het Staatsblad (*Stb.*) of de Staatscourant (*Stcrt.*) opgenomen. De meeste wetgeving is later herhaaldelijk gewijzigd.

Wet milieubeheer (Wm) (1979)

‘Wet van 13 juni 1979, houdende regelen met betrekking tot een aantal algemene onderwerpen op het gebied van de milieuhygiëne’, *Stb.* 1979, 442.

Bees A (1987)

‘Besluit van 10 april 1987, houdende emissie-eisen stookinstallaties Wet inzake de luchtverontreiniging’, *Stb.* 1987, 164.

Inrichtingen- en vergunningenbesluit (Ivb) (1993)

‘Besluit van 5 januari 1993, *Stb.* 50, houdende uitvoering van de hoofdstukken 1 en 8 van de Wet milieubeheer en hoofdstuk V van de Wet geluidhinder’, *Stb.* 1993, 50.

* Sinds 1 oktober 2010 vervallen en vervangen door ‘Regeling omgevingsrecht (MOR) (2010)’.

Besluit verbranden afvalstoffen (Bva) (2004)

‘Besluit van 2 maart 2004, houdende implementatie van richtlijn nr. 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval (*PbEG* L 332) (Besluit verbranden afvalstoffen)’, *Stb.* 2004, 97.

Besluit handel in emissierechten (2004)

‘Besluit van 17 december 2004, houdende regels ten behoeve van de implementatie van Richtlijn nr. 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (*PbEU* L 275) (Besluit handel in emissierechten)’, *Stb.* 2004, 737.

Regeling aanwijzing BBT-documenten (2005)

‘Regeling van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 24 oktober 2005, nr. DGM/SB2005193901, houdende regels met betrekking tot het bepalen van beste beschikbare technieken (Regeling aanwijzing BBT-documenten)’, *Stcrt.* 2005, 231.

* Sinds 1 oktober 2010 vervallen en vervangen door ‘Regeling omgevingsrecht (MOR) (2010)’.

Activiteitenbesluit (2007)

‘Besluit van 19 oktober 2007, houdende algemene regels voor inrichtingen,’ *Stb.* 2007, 415.

Besluit NIBM (2007)

‘Besluit van 30 oktober 2007, houdende regels omtrent het niet in betekenende mate bijdragen, bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder c, van de Wet milieubeheer (Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen))’, *Stb.* 2007, 440.

Regeling NIBM (2007)

‘Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 31 oktober 2007, nr. DJZ2007004707, houdende regels omtrent de aanwijzing van categorieën van gevallen die in ieder geval niet in betekenende mate bijdragen als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder c, van de Wet milieubeheer (Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen))’, *Stcrt.* 2007, 218.

Regeling projectsaldering (2007)

‘Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 5 november 2007, nr. LMV 2007.107536, houdende nadere regels inzake projectsaldering van luchtkwaliteit (Regeling projectsaldering luchtkwaliteit 2007)’, *Stcrt.* 2007, 218.

Regeling beoordeling luchtkwaliteit (2007)

‘Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 8 november 2007, nr. LMV 2007.109578, houdende regels met betrekking tot het beoordelen van de luchtkwaliteit (Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007)’, *Stcrt.* 2007, 220, rectificatie in *Stcrt.* 2007, 237.

Wijziging Wm (2009)

‘Wet van 12 maart 2009 tot wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteitseisen)’, *Stb.* 2009, 158.

Wijziging regeling aanwijzing BBT-documenten (2009)

‘Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 13 mei 2009, houdende wijziging van de Regeling aanwijzing BBT-documenten (vervanging tabel 1)’, *Stcrt.* 2009, 95.

* Sinds 1 oktober 2010 vervallen en vervangen door ‘Regeling omgevingsrecht (MOR) (2010)’.

Besluit omgevingsrecht (Bor) (2010)

‘Besluit van 25 maart 2010, houdende regels ter uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Besluit omgevingsrecht)’, *Stb.* 2010, 143.

Regeling omgevingsrecht (Mor) (2010)

‘Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 30 maart 2010, nr. BJZ2010008979, houdende nadere regels ter uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en van het Besluit omgevingsrecht (Regeling omgevingsrecht)’, *Stcrt.* 2010, 5162.

NeR (2010)

* Zie: Officiële documenten