

VERGUNNINGENBELEID INTRODUCEERT 'MINIMUMSTANDAARD'

Meerjarenplan II zet druk op innovatie

In toenemende mate zullen de technische componenten van vergunningen op grond van de Wet milieubeheer onderwerp worden van juridische procedures. Het vergunningenbeleid in het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen II introduceert namelijk de zogenoemde 'minimumstandaard'. De vraag is of de overheid de recyclingbranche via vergunningverlening kan dwingen tot de nieuwste technieken. Grote vraag daarbij is: krijgt het bedrijfsleven onder de werking van het ALARA-beginsel ('As low as reasonably achievable') wel de kans om investeringen terug te verdienen?

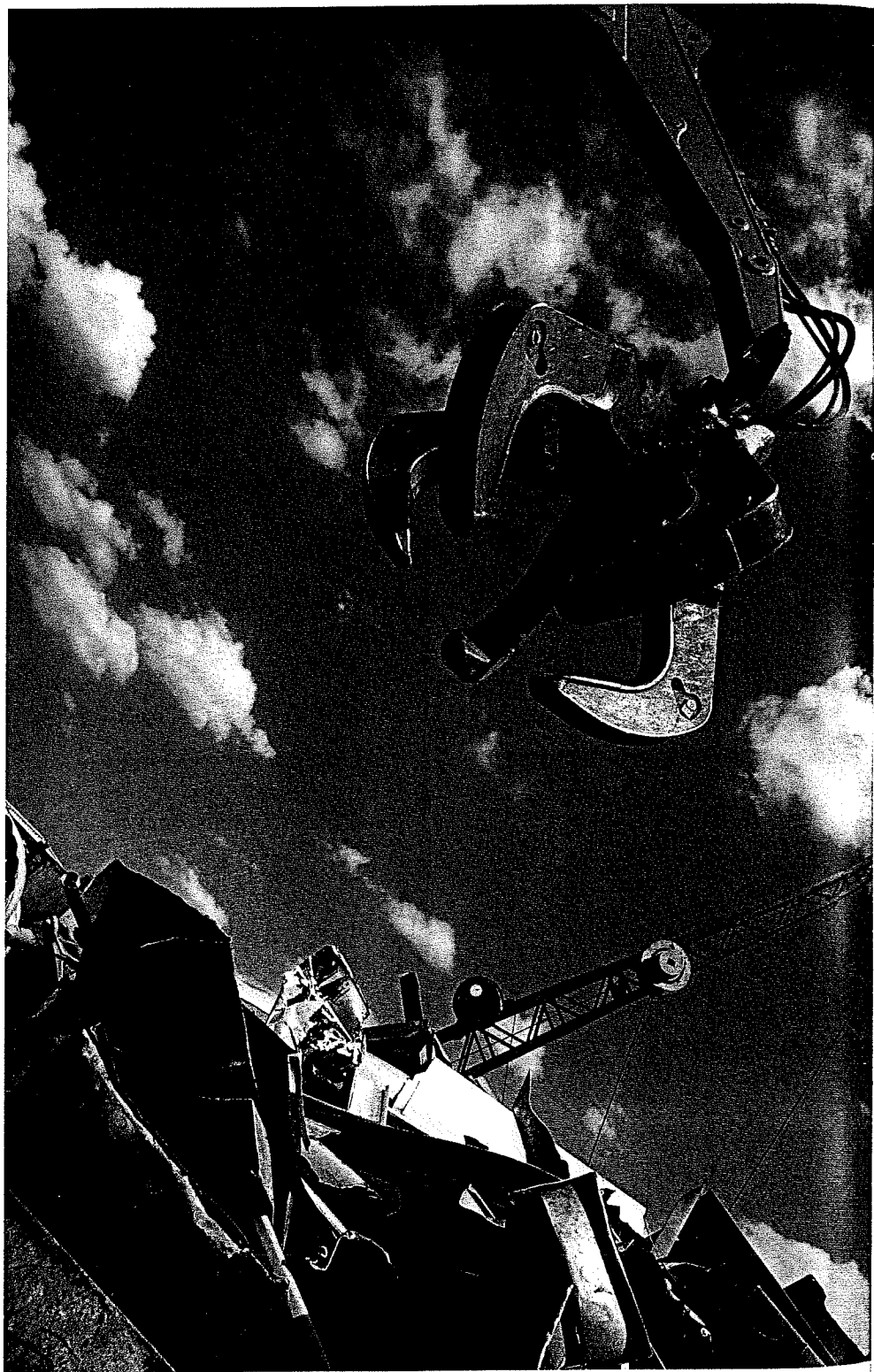
DOOR MR RON LAAN

An het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen II dat deze zomer is vastgesteld door het Interprovinciaal Overleg (IPO) en Minister Margreeth de Boer van VROM, ligt een uitvoerige milieu-effectrapportage ten grondslag. Dit in tegenstelling tot bij zijn voorganger, het Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen, dat in 1993 zonder veel omhaal als beleidsdocument opdook.

In het Milieu-Effectrapport (MER-MJP II) van TNO uit april 1996 zijn de resultaten vastgelegd van diverse onderzoeken naar gebruikte en potentiële technologieën in de afvalstoffenbranche, voor zover het gevaarlijk afval betreft. Uit de vergelijking van de verschillende technologieën vloeit een zogenaamde 'minimumstandaard' voort. Duidelijk is in ieder geval dat de overheid met minder dan de daarin genoemde technieken, en die verschillen per afvalstroom, geen genoegen zal nemen. Deze minimumstandaard zal in vergunningprocedures een cruciale betekenis gaan krijgen.

Referentiepunt

De door TNO in zijn MER gekozen technologische minimumstandaard is na-



De vraag is of de overheid de recyclingbranche via vergunningverlening kan dwingen tot de nieuwste technieken.

ie recycling

drukkelijk niet bedoeld als de enig toegelaten technologie. De minimumstandaard is bedoeld als toets. "Door de keuze van een bepaalde technologie wordt een referentiepunt vastgelegd ten aanzien van de acceptabel geachte emissies, grondstof- en energieverbruik etc. voor de verwerking van een bepaalde soort afval", aldus TNO in het rapport.

Concreet betekent dit dat recyclingbedrijven met initiatieven die beter of gelijk scoren aan de minimumstandaard, ook in aanmerking komen voor een vergunning op grond van de Wet milieubeheer. In dat geval zullen wel onderzoeksresultaten op tafel gelegd moeten worden die laten zien dat deze recyclingmethoden de vergelijking met de minimumstandaard kunnen doorstaan. Zo'n onderzoek zal in bepaalde gevallen een afzonderlijk Milieu-Effectrapport kunnen zijn, omdat de bedrijven hiertoe door de wetgeving over milieu-effectrapportage verplicht kunnen worden.

Criteria

Bij de beoordeling van de minimumstandaard per afvalstroom, hanteerde TNO in zijn onderzoek criteria als: emissies naar bodem, water en lucht, reststoffenproductie, energieverbruik en het gebruik van primaire grondstoffen. Voor de beoordeling van milieu-effecten werd gebruik gemaakt van de Milieugerichte Levenscyclus Analyse van produkten (LCA) van het Centrum Milieukunde Leiden. Het onderzoek vond plaats tegen de achtergrond van de voorkeursvolgorde van afvalverwijderingstechnieken, zoals in artikel 10.1 van de Wet milieubeheer is opgenomen.

Ladder van Lansink

Voor een aantal categorieën afvalstoffen is in het Milieu Effectrapport van TNO met behulp van de LCA-methodiek bepaald welke bijdragen bepaalde technieken leveren aan milieuthema's als broeikaseffect, smogvorming, verzuring, energieverbruik en grondstoffenverbruik. Hierdoor kon de rangorde van artikel 10.1 van de Wet milieubeheer - beter bekend als de Ladder van Lansink - verder worden gespecificeerd.

In het eerste Meerjarenplan was het criterium 'hoogwaardige verwijdering van afval' reeds in stelling gebracht. In het in- en uitvoerbeleid hield dit criterium door Europeesrechtelijke wetgeving en gerechtelijke uitspraken geen stand. Maar voor de vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer houdt de overheid binnen de landsgrenzen voorlopig vast aan deze criteria. Door de bepaling van de minimumstandaard heeft het gebruik van dit criterium zelfs een nieuwe impuls gekregen. "De minimale hoogwaardigheid van de verwijdering van een bepaalde afvalstroom, wordt minimumstandaard genoemd", aldus het MJP II.

Vurig oneens

Volgens het MJP II is bij de bepaling van de minimumstandaard, naast het effect op milieu-aspecten, tevens rekening gehouden met kosteneffectiviteit, de flexibiliteit en de technische haalbaarheid. Kortom, er moet niet alleen gekeken worden naar milieuwinst, maar ook naar de kosten. Deze passage uit het vergunningenbeleid zal in vergunningprocedures de komende jaren nog veelvuldig bij de Afdeling Bestuursrechtspraak worden geciteerd. Immers, de afweging tussen milieuvoordelen en kosten is een uiterst ingewikkelde. En over de beantwoording van deze vraag zijn overheid en bedrijfsleven het regelmatig vurig oneens.

De beoordeling van de minimumstandaard zal in juridisch opzicht ongetwijfeld tot complicaties leiden. In het MJP II is bepaald dat "...voor bepaalde technieken die niet aan de minimumstandaard voldoen, na afloop van de vergunningtermijn geen vergunning meer verleend zal worden." Met in het achterhoofd de wetenschap dat de vergunningtermijn voor de verwerking van gevaarlijke afvalstoffen meestal vijf jaar zal bedragen, is het niet moeilijk te voorspellen dat een aantal bedrijven in de knel kunnen komen.

Vergunningprocedures

Niet uitgesloten is dat het MJP II tussentijds op onderdelen wordt gewijzigd omdat de minimumstandaard wijzigt. Dit betekent dat een eenmaal verleende milieuvergunning voor een recyclingbedrijf geen 'rustig bezit' is. De vergunning staat onder voortdurende druk van innovatie. Bedrijven die in technologisch opzicht achterblijven, dreigen in vergunningprocedures het onderspit te delven. Immers, als vergunningen worden geweigerd, staat het voortbestaan van een bedrijf direct op het spel. In procedures wordt door de overheid bovendien de bewijslast ten aanzien van een gehanteerde tech-

niek bij de bedrijven gelegd.

Een ontsnappingsmogelijkheid is in een aantal gevallen de kwalificatie 'proefverwerking' die in het rapport wordt genoemd. De overheid wil bij proefverwerkingen nog wel eens een oogje dichtknijpen, juist in het belang van innovatie. Echter, deze proeven mogen slechts van beperkte duur zijn (6 maanden) en het moet gaan om beperkte hoeveelheden afvalstoffen. Bovendien wordt aan bedrijven die op deze grond verwerking wordt toegestaan, een rapportageverplichting opgelegd. En dat is iets waar een ondernemer ook niet altijd op zit te wachten.

Conclusies

Het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen II is kort geleden bekend gemaakt. Definitieve conclusies kunnen worden getrokken als de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zich over het hanteren van een technologische minimumstandaard heeft uitgesproken. Dat is nog niet het geval. Op voorhand is wel duidelijk dat bedrijven alert moeten zijn op technologische ontwikkelingen en hun bestaande milieuvergunningen in het perspectief van het vernieuwde beleid tegen het licht moeten houden.



De auteur van dit artikel, mr R.G.J. Laan, is advocaat bij Van Diepen Van der Kroef Lenior Advocaten te Hoorn en gespecialiseerd in afvalstoffenrecht. Dit is het tweede artikel van een serie van drie die Laan schrijft naar aanleiding van het MJP II. Deel I verscheen in Magazine Recycling Benelux nummer 7. In het komende nummer zal mr. Ron Laan naar aanleiding van het MJP II schrijven over 'afvalstof-grondstof'.