

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. S. van Veldhoven
Postbus 20901
2500 EK DEN HAAG

Datum
11 januari 2018

Onderwerp
Nederlandse uitwerking
BBT-conclusies grote
stookinstallaties

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/bs
ATRO106/2018-U006

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Op 17 augustus 2017 zijn de Europese milieueisen voor grote stookinstallaties geactualiseerd. Deze actualisatie heeft de vorm van een uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie dat een vertaling moet krijgen in nationale regelgeving. Het voorliggende voorstel, in de vorm van een consultatienotitie, geeft aan hoe de Nederlandse milieuregelgeving voor grote stookinstallaties in lijn wordt gebracht met de conclusies ten aanzien van de "best beschikbare technieken" (BBT-conclusies). De wijzigingen krijgen een vertaling in het Activiteitenbesluit. De notitie over de Nederlandse uitwerking van de BBT-conclusies is tussen november 2017 en februari 2018 opengesteld voor consultatie.

De nieuwe eisen voor grote stookinstallaties zijn het resultaat van uitwisseling van informatie tussen de Europese Commissie, lidstaten, bedrijfsleven en milieuorganisaties over mogelijkheden om de milieuprestatie van grootschalige energieopwekking (≥ 50 MW) en afvalmeeverbranding in energiecentrales te verbeteren. Deze uitwisseling is tevens uitvoering van de Richtlijn industriële emissies (RIE). Deze richtlijn beoogt milieuverontreiniging door de industrie en intensieve veehouderij aan de bron aan te pakken door de toepassing van technisch en economisch haalbare milieutechnologie. De BBT-conclusies zijn gebaseerd op de in de praktijk best presenterende installaties en zijn de referentie voor alle grote stookinstallaties in Europa.¹

Op basis van een gerichte verkenning van uw departement van de grote stookinstallaties in Nederland, is de analyse dat deze stookinstallaties reeds voldoen aan de aangescherpte bepalingen. In het verlengde daarvan is de verwachting dat er geen of slechts beperkte nalevingskosten volgen uit de Nederlandse uitwerking van de BBT-conclusies.

¹ Het gaat hierbij om circa 3.400 grote stookinstallaties in Europa. In Nederland zijn er circa 200 grote stookinstallaties.

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk van voorgenomen wet- en regelgeving aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Bevindingen

1. Onderbouwing nut en noodzaak

De BBT-conclusies dragen bij aan de realisatie van de beleidsdoelen voor de beperking van uitstoot van schadelijke stoffen (emissieplafonds) voor 2020 en 2030 uit de NEC-richtlijn (National Emission Ceilings). De BBT-conclusies verlagen voor verschillende stoffen de achtergrondconcentraties en dragen bij aan het oplossen van knelpunten om de grenswaarden uit de Europese luchtkwaliteitsrichtlijn (overal) te halen.

Naar het oordeel van het college zijn nut en noodzaak van de voorgenomen Nederlandse uitwerking van de BBT-conclusies voldoende onderbouwd in de consultatienotitie.

Wel kan de kwalitatieve en kwantitatieve bijdrage die de BBT-conclusies en de aanscherpingen van de emissiewaarden leveren aan de realisatie van de beleidsdoelen (beperking van uitstoot van schadelijke stoffen) duidelijker in beeld worden gebracht. Daarbij is van belang dat de aanscherpingen in de regelgeving naar verwachting niet leiden tot grote wijzigingen bij of in stookinstallaties van Nederlandse bedrijven, omdat de Nederlandse stookinstallaties reeds aan strenge eisen voldoen. De aanscherpingen via de BBT-conclusies zullen vooral effecten hebben voor stookinstallaties in andere Europese landen. Zodoende kan Nederland ook profijt hebben van de BBT-conclusies, resulterend in verbetering van luchtkwaliteit, omdat in andere landen steviger ingrepen noodzakelijk zijn om te voldoen aan de strengere normen. Het college geeft u in overweging in de toelichting bij de uitwerking van BBT-conclusies nader in te gaan op de mate van verbetering van o.a. de luchtkwaliteit als gevolg van de BBT-conclusies.

2. Minder belastende alternatieven

De eisen die gelden voor monitoring van SO₂, NO_x, CO en stof wijzigen met de Nederlandse implementatie van de nieuwe BBT-conclusies niet. Nederland wijkt daarmee gemotiveerd af van de BBT-conclusie over monitoring voor stookinstallaties kleiner dan 100 MW. Daar waar de BBT-conclusies uitgaan van continue monitoring, schrijft de Nederlandse regelgeving periodieke monitoring tweemaal per jaar voor. Omdat de Nederlandse exploitant continue de werking van een installatie en de nageschakelde techniek volgt, voldoet de Nederlandse praktijk aan de Europese eisen. De Nederlandse uitwerking biedt voldoende inzicht voor toezicht op de naleving. Deze benadering maakt duidelijk dat Nederland bij uitwerking van de BBT-conclusies kiest voor lastenluwe implementatie.

De toelichting bij de eisen aan monitoring maakt verder duidelijk dat "het bevoegd gezag bij een (dreigende) overschrijding van waardes extra metingen kan vragen en dit zo nodig ook structureel

in de vergunning kan regelen”. Aanvullend daarop stelt de toelichting: “Daarbij kan om de lasten te beperken ook gekozen worden voor emissierelevante paramaters die de werking van nageschakelde rookgasreiniging volgen in plaats van emissiemetingen (PEMS).”

Deze toelichting betekent dat extra regeldruk kan ontstaan als gevolg van toezichtbepalingen, mede omdat de grenswaarden niet geheel duidelijk zijn. Onduidelijk is bovendien wanneer sprake is van “dreigende overschrijding”. Verder benoemt de toelichting een mogelijkheid om regeldruk te beperken bij extra toezichteisen, maar schrijft deze lastenluwe uitwerking niet als standaard voor, zonder dat daarvoor een nadere motivering wordt gegeven.

2.1 Het college adviseert om in de toelichting bij het voorstel duidelijk te maken wanneer sprake is van “dreigende overschrijding”.²

2.2 Het college adviseert om bij aanvullende toezichtbepalingen de meest lastenluwe uitwerking voor te schrijven als standaardwerkwijze of te motiveren waarom niet voor deze uitwerking is gekozen.³

De consultatienotitie geeft op diverse punten aan dat Nederland kiest voor een lastenluwe implementatie van de BBT-conclusies. ATR gaat er vanuit dat dit uitgangspunt ook aandacht krijgt in afstemming met de provinciale overheden die verantwoordelijk zijn voor de vergunningverlening aan en het toezicht op grote stookinstallaties. Daarmee kan voorkomen worden dat aansluitend op de lastenluwe uitwerking van de BBT-conclusies op nationaal niveau alsnog extra regeldruk voor bedrijven ontstaat als gevolg van provinciale bepalingen.

3. Werkbare uitvoeringswijze

De consultatienotitie maakt duidelijk dat bij de Nederlandse uitwerking van de BBT-conclusies aandacht is besteed aan de werkbaarheid van de regelgeving en het voorkomen van onnodige regeldruk voor bedrijven. Zo is bij de nieuwe voorschriften voor de emissies naar de lucht door grote stookinstallaties aangegeven dat emissiegrenswaarden in de Nederlandse regelgeving worden toegevoegd via algemene regels. De richtlijn staat ook toe dat deze nieuwe BBT-conclusies via vergunningvoorschriften per installatie worden doorgevoerd. Hiervoor kiest Nederland niet, omdat algemene regels tijdige implementatie verzekeren, bijdragen aan consistentie met bestaande algemene regels en algemene regels lastenlauer zijn dan een vergunningstelsel.

De toelichting bij de BBT-conclusies maakt verder duidelijk dat de uitwerking van de bepalingen door het ministerie van IenW heeft plaatsgevonden in overleg met het bedrijfsleven en stookinstallaties-experts. In de voorbereidende fase is er zodoende aandacht besteed aan een werkbaarheid van de regelgeving voor de doelgroepen die moeten voldoen aan de verplichtingen en de aangescherpte eisen.

De consultatienotitie die eind 2017 is opengesteld voor consultatie, betreft voorgenomen regelgeving, waarbij stakeholders door het ministerie van IenW nadrukkelijk zijn uitgenodigd om te reageren. Uit overleg met uw ministerie is tevens gebleken dat ook de consultatiefase wordt benut om extra informatie op te halen over de uitwerking van diverse bepalingen van de BBT-

² Uit ambtelijk overleg met uw ministerie is gebleken dat de formulering “(dreigende) overschrijding” wordt aangepast.

³ Uit ambtelijke overleg met uw ministerie is gebleken dat de gekozen formulering wordt verduidelijkt in de definitieve versie van de (toelichting bij de) regelgeving.

conclusies. Het vroegtijdig betrekken van stakeholders bij de nadere uitwerking kan eveneens bijdragen aan een werkbare uitvoeringswijze van de regelgeving.

Het college constateert dat het onderhavige voorstel nog geen volledig voldragen voorstel voor wet- en regelgeving is. Zo geldt dat nog niet bij alle bepalingen een analyse is opgenomen van omvang van de doelgroep en dat bij enkele onderdelen sprake is van “verwachtingen” of een “voorlopig tekstvoorstel”⁴. Hierdoor is niet voor alle doelgroepen duidelijk wat de effecten zullen of kunnen zijn van de uitgewerkte BBT-conclusies.

Het instellingsbesluit van ATR bepaalt dat de regeldruktoetsing plaatsvindt in de consultatiefase en dat deze toetsing plaatsvindt aan de hand van een uitgewerkt concept van de voorgestelde wet- of regelgeving. Dit uitgewerkte concept moet voorzien zijn van een zo compleet mogelijke analyse van de kwantitatieve en kwalitatieve regeldrukeffecten. Een analyse van de (regeldruk)gevolgen stelt alle betrokken partijen in de consultatiefase in staat kennis te nemen van de gevolgen van de voorgenomen wetgeving, en hierop gericht te reageren. Door enkele voorlopige formuleringen in de consultatienotitie is dit niet bij alle bepalingen mogelijk.

3.1 Het college adviseert om in de toelichting bij de uitwerking van de BBT-conclusies voorlopige bepalingen definitief te maken en daarbij toe te lichten wat de (kosten) effecten zijn van de (definitief) gekozen formuleringen.

Verder merkt het college op dat het onderhavige voorstel via een consultatienotitie bij diverse stakeholders is voorgelegd voor reactie. Het consultatieproces verloopt via het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu (OIM), dat ook enkele informatiebijeenkomsten organiseert over de uitwerking van de BBT-conclusies. Het college constateert echter dat de consultatienotitie over de BBT-conclusies niet volledig openbaar en vrij toegankelijk beschikbaar is. Daardoor is het mogelijk dat meerdere partijen die geconfronteerd worden met de consequenties van de BBT-conclusies niet in een vroegtijdig stadium in de gelegenheid zijn om kennis te nemen van de inhoud en hierop gericht te reageren in de consultatiefase.

3.2 Het college adviseert om toekomstige consultatienotities volledig openbaar en vrij toegankelijk open te stellen voor consultatie.

3.3 Het college adviseert in de toelichting bij de uitwerking van de BBT-conclusies aandacht te besteden aan de consultatiefase, de wijze waarop en de mate waarin stakeholders in de gelegenheid zijn gesteld kennis te nemen van de voorgenomen regelgeving en hierop hebben gereageerd.

4. Regeldruk

De toelichting bij de voorgenomen Nederlandse implementatie van de BBT-conclusies maakt een duidelijk onderscheid tussen nalevingskosten en administratieve lasten. Bij de nalevingskosten wordt allereerst opgemerkt dat “de nieuwe of aangescherpte emissiegrenswaarden niet tot vervroegde of verdergaande aanpassing van installaties leiden”. Vervolgens gaat de toelichting (bij het onderdeel nalevingskosten) in op de investeringen gericht op emissiereductie van de industrie- en energiesector in de afgelopen jaren. Onduidelijk is in hoeverre deze (miljarden)

⁴ Op pagina 4 van de consultatienotitie is de volgende tekst opgenomen: “Om het effect van incidenten met afvalwater te beperken wordt een bepaling opgenomen over opvangcapaciteit, vergelijkbaar met artikel 5.29 Activiteitenregeling voor afvalmeeverbandingsinstallaties. Hiermee worden mede BBT-conclusies 10 en 11 over andere dan normale bedrijfsomstandigheden omgezet. Ter illustratie geeft onderstaand kader een voorlopig tekstvoorstel”

investeringen⁵ zijn toe te schrijven aan de BBT-conclusies. Ook is onduidelijk in hoeverre deze investeringen gezien worden als inhoudelijke nalevingskosten als gevolg van de BBT-conclusies.

4.1 Het college adviseert om in de toelichting bij de Nederlandse uitwerking van de BBT-conclusies een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen enerzijds de regeldruk-effecten van de BBT-conclusies en anderzijds de algemene totale kosten en investeringen als gevolg van milieumaatregelen.

Dictum

Het college heeft de voorgenomen Nederlandse uitwerking van de BBT-conclusies voor grote stookinstallaties beoordeeld aan de hand van het ATR-toetskader. Op basis daarvan concludeert het college dat nut en noodzaak van de wijzigingen voldoende zijn onderbouwd. Bij de uitwerking van de BBT-conclusies is in de meeste gevallen gekozen voor het minst belastende alternatief. Daar waar de minst belastende uitwerking niet is voorgeschreven, adviseert het college dat alsnog te doen. Bij de uitwerking is bij de meeste wijzigingen rekening gehouden met een werkbare uitvoeringswijze. De consultatiefase kan bij enkele bepalingen nog nieuwe inzichten opleveren over de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving. Dit dient in de definitieve versie van de uitwerking van de BBT-conclusies herleidbaar en duidelijk verwerkt en onderbouwd te zijn. Tot slot dienen in de toelichting de regeldrukgevolgen van de BBT-conclusies duidelijk in beeld te worden gebracht.

Gelet op het voorgaande luidt het advies van het college over de voorgenomen Nederlandse uitwerking van de BBT-conclusies grote stookinstallaties:

Het voorstel indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden. Wij verzoeken u het aangepaste voorstel toe te sturen om ons in de gelegenheid te stellen te beoordelen of een aanvullende zienswijze door ATR noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

⁵ De toelichting stelt dat "Het CBS schat dat bedrijven in 2015 1,7 miljard aan milieu-investeringen in luchtemissies hebben gedaan. Dat is ruim 80% van alle milieu-investeringen door bedrijven en 4-8% van de totale investeringen."