

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1792

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Aanpassing verordeningen voor de invoering van de aanlandingsverplichting (Kamerstuk 22 112, nr. 1789)

Fiche 2: Mededeling «Schone lucht voor Europa» (Kamerstuk 22 112, nr. 1790)

Fiche 3: Richtlijn reductie nationale emissies bepaalde luchtverontreinigende Stoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 1791)

Fiche 4: Richtlijn beperking van de emissies naar de lucht door middelgrote Stookinstallaties

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Richtlijn beperking van de emissies naar de lucht door middelgrote stookinstallaties

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door middelgrote stookinstallaties

Datum ontvangst Commissiedocument

19-12-2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 919, 2013/0442 (COD), en
COM(2013) 919, ANNEXES 1 to 4

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041559

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board
SWD(2013)531 (http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/clean_air/Impact_assessment_en.pdf)

Behandelingstraject Raad

Milieuraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met name artikel 192, lid 1;

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing Europees Parlement.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

De Commissie is op basis van artikel 13 van het richtlijnvoorstel bevoegd overeenkomstig artikel 14 gedelegeerde handelingen tot wijziging van bijlage IV vast te stellen met het oog op de aanpassing ervan aan de technische en wetenschappelijke vooruitgang. Bijlage IV betreft de manier waarop de emissie moeten worden gemonitord.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

In de mededeling programma «Schone lucht voor Europa» wordt gepleit voor maatregelen om de luchtkwaliteit verder te verbeteren. In dit kader heeft de Commissie het voorstel voor een richtlijn om de emissies van middelgrote stookinstallaties te beperken uitgebracht. Het voorstel bevat regels voor de luchtemissies van zwaveldioxide, stikstofoxiden en fijnstof door middelgrote stationaire stookinstallaties. Deze installaties worden gebruikt voor het opwekken van warmte, elektriciteit en kracht. Tot op heden is er geen EU wetgeving voor de emissies van deze stookinstallaties. Voor grotere stookinstallaties bestaat daarentegen reeds wel EU wetgeving. Voor de kleine stookinstallaties loopt reeds een traject om deze onder de Richtlijn eco-design te reguleren.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsordeel*
Nederland staat positief ten opzichte van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit.
- *Implicaties/risico's/kansen*
Het voorstel draagt bij aan de luchtkwaliteit in Europa. Luchtverontreiniging is grensoverschrijdend en de luchtkwaliteit in Nederland wordt voor een belangrijk deel bepaald door verontreiniging die uit het buitenland afkomstig is. Het is daarom van belang dat alle EU-lidstaten maatregelen nemen om de emissies te beperken.
In Nederland zijn de emissies van deze stookinstallaties reeds goed geregeld via nationale wetgeving. Het is dan ook wenselijk dat de huidige Nederlandse wetgeving in stand kan blijven. Het voorstel voor de richtlijn biedt hiervoor ruimte.
- *Nederlandse positie*
 - Positief ten aanzien van de ontwikkeling van bronbeleid voor deze installaties;
 - inzetten op minimalisering van de bestuurlijke en administratieve lasten door vereenvoudiging van de registratieplicht, eventueel te bereiken door differentiatie tussen kleine en grotere installaties;
 - inzetten op een lagere frequentie en/of meer vrijheid bij het invullen van de meetfrequentie, waardoor de kosten van meten afnemen;
 - inzetten op een gelijk speelveld op het in Nederland gebruikelijk beschermingsniveau. Dat betekent in zijn algemeenheid scherpere emissiegrenswaarden voor NO_x en in mindere mate stof, met name voor bestaande installaties. Op een enkel onderdeel zijn de voorgestelde normen onnodig scherp. Nederland zal daarom ook pleiten voor soepeler normen voor NO_x voor kleine aardgasmotoren en SO₂ voor installaties gestookt op niet-standaard brandstoffen. Het voorstel bevat ook een iets strengere norm voor stof uit dieselmotoren. Hiertegen zal Nederland zich niet verzetten. Dieselmotoren worden overigens nauwelijks meer stationair toegepast anders dan als noodvoorzieningen. Voor noodvoorzieningen gelden de emissiegrenswaarden niet omdat zij minder dan 500 uur per jaar draaien. Daarnaast zal Nederland pleiten voor kortere overgangstermijnen.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*
Het voorstel bevat regels voor de emissie naar de lucht van zwaveldioxide, stikstofoxiden en stof door middelgrote stookinstallaties (1 tot 50 MW). Hierbij valt te denken aan verwarmingsketels, gasmotoren (warmtekrachtkoppeling), turbines en ovens. Daarmee sluit de voorgestelde richtlijn aan op de Richtlijn industriële emissies¹ die regels bevat voor grote stookinstallaties (≥ 50MW).
In het voorstel is een verplichting opgenomen voor de exploitant van een middelgrote stookinstallatie om een kennisgeving te doen aan de bevoegde autoriteit over de exploitatie, of het voornemen daartoe, van een dergelijke stookinstallatie. De bevoegde autoriteit dient op basis van de ontvangen kennisgevingen een register bij te houden van middelgrote stookinstallaties. Het register dient publiekelijk toegankelijk te zijn.
Er worden emissiegrenswaarden vastgesteld voor bestaande en nieuwe installaties (bijlage II). Voor nieuwe installaties gaan deze gelden 1 jaar na de datum van omzetting. Voor bestaande installaties

¹ Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging), Pb L334, 17-12-2010.

gaan emissiegrenswaarden gelden vanaf 2025 of 2030, afhankelijk van het vermogen van de installatie. Lidstaten moeten strengere emissiegrenswaarden (in de richtlijn benchmarkwaarden genoemd, opgenomen in bijlage III) toepassen op individuele installaties in zones waar niet aan de grenswaarden uit de Richtlijn luchtkwaliteit 2008² wordt voldaan.

Tenslotte bevat het voorstel bepalingen voor monitoring, rapportage aan de Europese Commissie en toezicht en handhaving.

- *Impact assessment Commissie:*

In het assessment zijn 5 beleidsopties voor het beheersen van emissies van middelgrote stookinstallaties bestudeerd. Gekeken is naar de effecten voor milieu en gezondheid en kosten en baten (damage costs). Op basis hiervan is gekozen voor de variant die emissiegrenswaarden oplevert die stroken met de waarden die zijn vastgesteld in de Richtlijn industriële emissies, een onderscheid tussen bestaande en nieuwe installaties, in lijn met het in 2012 gewijzigde Göteborg protocol³ en aangevuld met enkele kostenreducerende maatregelen. Om te voorkomen dat er aanzienlijke gevolgen ontstaan voor het bedrijfsleven is gekozen voor registratie via een kennisgeving in plaats van een vergunningplicht.

De gekozen insteek is volgens de impact assessment van de Europese Commissie de optie met de optimale kosten-baten-verhouding, gecombineerd met lage administratieve lasten. Verzekerd is met deze keuze dat aan de verplichtingen uit voornoemd Göteborg protocol wordt voldaan.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*

De bevoegdheid is gebaseerd op artikel 192, eerste lid, van het VWEU, aangezien de primaire doelstelling ervan de bescherming van het milieu is, overeenkomstig artikel 191 VWEU. Het betreft een gedeelde bevoegdheid van de EU. Nederland acht dit de juiste rechtsgrondslag.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. Luchtverontreiniging is grensoverschrijdend. Een louter nationale aanpak is onvoldoende om de luchtkwaliteit afdoende te verbeteren. Emissie van luchtverontreinigende stoffen in het buitenland hebben een dusdanig groot effect op de Nederlandse luchtkwaliteit, dat het noodzakelijk is dat in alle Europese landen emissies verder worden gereduceerd. Een Europese aanpak is dan ook van belang. Daarnaast draagt het voorstel bij aan een gelijk speelveld binnen de EU, nu de verplichtingen uit het voorstel zien op installaties die in heel Europa worden gebruikt.

De proportionaliteit wordt als positief beoordeeld. In het kader van een gelijk speelveld is het van belang de emissies van stookinstallaties over het gehele vermogensgebied op Europees niveau te reguleren. De voorgestelde richtlijn maakt hiervan onderdeel uit. Op het onderdeel van de registratieverplichtingen bevat de richtlijn echter bepalingen die, naar het oordeel van Nederland, niet noodzakelijke bestuurlijke en administratieve lasten veroorzaken.

c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen*

² Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, PB L 152, 11-6-2008.

³ Protocol van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau (1999) bij het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand.

Het voorstel bevat een delegatiebepaling aan de Commissie voor het wijzigen van de eisen voor emissie monitoring (artikelen 13 en 14 van de ontwerp-richtlijn). Aanpassing van de bijlagen bij de richtlijn aan de technische vooruitgang acht Nederland, net als de Commissie noodzakelijk, teneinde de richtlijn zo goed mogelijk uit te kunnen voeren. Het onder de delegatie brengen van volledige bijlagen gaat naar het oordeel van Nederland echter te ver, aangezien delen van die bijlagen wel degelijk essentiële onderdelen kunnen bevatten. Essentiële onderdelen mogen niet uitgewerkt worden via delegatie, maar moeten in de basishandeling zelf geregeld worden. Nederland is derhalve voorstander van een gedetailleerdere uitwerking van de mogelijkheden tot delegatie.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) *Consequenties EU-begroting*
Geen
- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*
Zie vraag 5d). Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
De richtlijn heeft geen gevolgen voor burgers. Voor bedrijven zal het aanzienlijke kosten met zich mee brengen. (Zie vraag 5d).
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
De richtlijn heeft geen gevolgen voor burgers. Voor de rijksoverheid, de decentrale overheden en het bedrijfsleven zal de richtlijn extra kosten met zich mee brengen. Het voorstel bevat een centraal register, dat gevuld moet worden met gegevens van alle stookinstallaties tussen 1 en 50 MW. Daarvan zijn er in Nederland circa 9355. Van een groot deel is thans niet bekend waar deze zich bevinden. Bedrijven moeten gegevens aanleveren aan het bevoegd gezag, waarna deze in het register moeten worden opgenomen.
Het voorstel bevat enerzijds monitoringseisen met een hogere frequentie en een andere (duurdere Europese) methode dan thans wordt verlangd. Dit resulteert in een toename van lasten. Nederland heeft al sinds de jaren 80 van de vorige eeuw ervaring met een eenvoudiger (en goedkoper) manier van monitoren van deze stookinstallaties en zal dit inbrengen in de onderhandelingen. Hierbij kan worden gedacht aan een lagere frequentie in het algemeen en een frequentie die is gebaseerd op ervaringen met het installatietype in het verleden.
Daarnaast dient een systeem van milieu-inspecties te worden opgesteld of andere maatregelen om de naleving te controleren. Dit kan waarschijnlijk worden ingebed in de reguliere inspecties door het bevoegd gezag en/of het certificatiesysteem dat op de keuring van installaties van toepassing is.
Het registratiesysteem en de meetverplichtingen zullen extra nalevingskosten en administratieve lasten met zich mee brengen. Een eerste raming van lenM is opgenomen in onderstaande tabel.

raming toename kosten			
	bedrijven	decentrale overheden	rijksoverheid
opzetten registratiesysteem (eenmalig)	0,5 mln	nvt	0,5 mln
registratie jaarlijkse kosten	0,06 mln	0,01 mln	0,02 mln
meetverplichting, jaarlijkse kosten	7 mln	nvt	nvt

Nederland zal er voor pleiten de lastendruk zo laag mogelijk te houden.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
De richtlijn zal moeten worden geïmplementeerd in nationale wetgeving. Dit zal voornamelijk gebeuren in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Voor de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving zullen bepalingen moeten worden opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, het Besluit en de Regeling omgevingsrecht en de Wet op de economische delicten.
- b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid
Implementatie: 1,5 jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn;
 - Registratie stookinstallaties: 13 maanden na de datum van omzetting. Nederland vindt dit ambitieus en zal daar aandacht voor vragen, aangezien het een groot aantal bedrijven en gebouwen betreft;
 - Voldoen aan emissiegrenswaarden:
 - Voor nieuwe installaties: 1 jaar na de datum van omzetting;
 - Voor bestaande installaties: 2025 of 2030 afhankelijk van het vermogen van de installatie.
 Vrijwel alle installaties in Nederland voldoen nu reeds. Nederland vindt deze overgangstermijnen aan de lange kant en is voorstander van kortere termijnen, zodat het gelijk(er) speelveld in Europa eerder tot stand komt.
 - Verslaglegging door Nederland aan de Commissie op basis van de registraties: 2 jaar na de datum van omzetting en vervolgens in 2026 en 2031. Zie m.b.t. haalbaarheid hetgeen hierboven is opgemerkt voor de registratie van stookinstallaties.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
Het voorstel bevat een beperkte evaluatie, namelijk een toetsing omtrent de wenselijkheid de benchmarkwaarden, die van toepassing zijn in gebieden waar de luchtkwaliteit niet aan de grenswaarden voldoet, voor de gehele unie vast te stellen. Nederland zet in op een bredere evaluatie, gericht op de gehele richtlijn.
Nederland zal er overigens voor pleiten de informatie-uitwisseling tussen lidstaten en Commissie niet te beperken tot de benchmarkwaarden, maar dit te verbreden tot de eisen met betrekking tot de registratie van stookinstallaties.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*
Het voorstel bevat de ontwikkeling van een centraal register waarin alle stookinstallaties dienen te worden opgenomen. Aangezien het gaat om een groot aantal installaties, de gevraagde informatie

gedetailleerd is en het (geautomatiseerde) systeem nog moet worden ontwikkeld, zal dit een inspanning vragen van rijk, gemeenten, provincies en bedrijven.

b) *Handhaafbaarheid*

De richtlijn is heel summier. Nederland zet in op verbetering van de handhaafbaarheid door enkele onderdelen verder uit te werken.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

- Positief over het feit dat er nu ook Europees bronbeleid komt voor middelgrote stookinstallaties, hetgeen op termijn zal leiden tot een gelijk(er) speelveld voor bedrijven, een betere luchtkwaliteit in Europa en daardoor ook minder «import» van luchtverontreiniging;
- Positief over het feit dat er gekozen is voor algemene regels en niet voor vergunningplicht;
- Positief over het feit dat «onze» thans geldende nationale emissiegrenswaarden als benchmark zijn opgenomen en in de toekomst wellicht algemeen geldend gaan worden;
- Kritisch over de gedetailleerde informatie- en registratieplicht door zowel bedrijven als overheden. Deze moet worden teruggebracht; hierbij kan met name worden gedacht aan het uitsluiten van kleinere installaties van deze verplichting en/of het aanleveren van meer geaggregeerde informatie;
- Kritisch over de meetverplichtingen voor bedrijven. De frequentie hiervan moet worden teruggebracht; hierbij kan met name worden gedacht aan een lagere frequentie in het algemeen of een frequentie die is gebaseerd op ervaringen met de installatie of het installatietype in het verleden;
- Kritisch over de termijn (2025 en 2030) waarop bedrijven (uit andere lidstaten) aan de emissiegrenswaarden moeten voldoen;
- Kritisch over de hoogte van de voorgestelde emissiegrenswaarden. Deze zijn in zijn algemeenheid in verhouding tot de huidige normen in de Nederlandse regelgeving te soepel. Dit geldt met name voor bestaande installaties. De huidige Nederlandse eisen voor NO_x en stof komen in het algemeen overeen met de eisen die in het voorstel worden verlangd in gebieden waar de luchtkwaliteit dat vereist (de zogenoemde benchmarkwaarden). Daarnaast ontbreken emissiegrenswaarden voor methaan. Nederland zal pleiten voor een hoger ambitieniveau voor NO_x en stof, zodanig dat deze overeen komen met de Nederlandse normen, en daarnaast voor het opnemen van een norm voor methaan voor nieuwe grotere gasmotoren. Daarentegen zal Nederland op onderdelen pleiten voor soepeler normen zoals deze momenteel in Nederland gelden, namelijk voor die voor NO_x voor kleine aardgasmotoren en SO₂ voor niet-standaard brandstoffen.
- Kritisch over het systeem dat strengere eisen pas moeten worden gesteld als de luchtkwaliteit daarom vraagt. Het ware beter het om ambitieuzer emissiegrenswaarden zoals de benchmarkwaarden als regel te eisen, gekoppeld aan een afwijkmogelijkheid als luchtkwaliteit dat toelaat en er hoge kosten mee gemoeid zijn.