

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3416

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 9 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Herziening Richtlijn Industriële Emissies en de Richtlijn Storten van Afvalstoffen

Fiche: Verordening rapportage van milieugegevens van industriële installaties en vaststelling van Portaal voor industriële emissies (Kamerstuk 22 112, nr. 3417)

Fiche: Verordening gefluoreerde broeikasgassen (F-gassen) (Kamerstuk 22 112, nr. 3418)

Fiche: Verordening Ozonlaag afbrekende stoffen (ODS) (Kamerstuk 22 112, nr. 3419)

Fiche: Wijziging EU-verordening 2019/1020 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en intrekken EU-verordening 305/2011 Verordening Bouwproducten (Kamerstuk 22 112, nr. 3420)

Fiche: Verordening Geografische Aanduidingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3421)

Fiche: Mededeling duurzame producten de norm maken en Kaderverordening Ecodesign voor duurzame producten (Kamerstuk 22 112, nr. 3422)

Fiche: Mededeling Europese strategie voor duurzaam en circulair textiel (Kamerstuk 22 112, nr. 3423)

Fiche: Herziening Richtlijnen Grotere rol voor de consument bij de groene transitie (Kamerstuk 22 112, nr. 3424)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Herziening Richtlijn Industriële Emissies en de Richtlijn Storten van Afvalstoffen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad houdende de wijziging van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) en Richtlijn 1999/31/EC van de Raad van 26 april 1999 inzake het storten van afvalstoffen.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
5 april 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2022) 156/2
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A156%3AREV1&qid=1649367720489>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2022) 169, SWD (2022) 110, SWD (2022) 111, SWD (2022) 112
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 192, eerste lid Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 5 april 2022 bracht de Commissie het voorstel uit tot herziening van de Richtlijn Industriële Emissies uit 2010 (hierna: RIE) en de Richtlijn Storten van Afvalstoffen¹. Het voorstel heeft als doel om op doeltreffende en efficiënte wijze het milieu en de gezondheid van mensen te beschermen tegen negatieve gevolgen van verontreiniging door grote industriële installaties en veehouderijen.

Uit de evaluatie van de Commissie² blijkt dat de RIE bijdraagt aan een belangrijke emissiereductie van verontreinigende stoffen naar lucht, water en bodem in Europa, maar minder succesvol is op het gebied van grondstoffenefficiëntie, circulaire economie, innovatie en CO₂-reductie. Met de herziening wil de Commissie de effectiviteit op al deze terreinen vergroten en bijdragen aan de EU Green Deal³. Hierbij blijven een gelijk speelveld en een hoog niveau van bescherming van gezondheid en milieu belangrijk.

¹ De wijziging van de Richtlijn Storten van Afvalstoffen is zeer beperkt en betreft één aanpassing. De wijziging beoogt de Richtlijn beter aan te laten sluiten bij de systematiek van de RIE.

² Commission Staff Working Document Evaluation of the Industrial Emissions Directive; SWD(2020) 181 final.

³ Kamerstuk 35 377, nr. 1.

De Commissie stelt dat de emissiegrenswaarden voor lucht en water onvoldoende en niet consistent binnen de lidstaten worden toegepast, waardoor niet het maximale potentieel voor emissiereductie wordt behaald en afbreuk wordt gedaan aan het principe van een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven. Ter verbetering wordt de bepaling over het voorschrijven van emissienormen in vergunningen op basis van de Beste Beschikbare Technieken (BBT)⁴ scherper. De bepaling stimuleert het bevoegd gezag om emissie-eisen te stellen die, waar mogelijk, aan de strengste kant van de range (laagste emissienormen) zitten, zoals opgenomen in de BBT-conclusies. Verder verduidelijkt de Commissie de regels voor het afwijken⁵ van BBT-conclusies. Daarnaast wil de Commissie dat bij indirecte lozingen op het riool, de impact op en de capaciteit van de rioolwaterzuiveringsinstallatie worden meegenomen in de vergunningverlening.

De Commissie zet in op betere informatievoorziening over de RIE-installaties, inspraak-mogelijkheden en toegang tot de rechter. Zo worden regels gesteld voor de internetpublicatie van vergunningen (incl. samenvatting) en resultaten van emissie-monitoring. Ook wordt de consultatieverplichting voor het bevoegd gezag uitgebreid naar alle autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de naleving van EU-regelgeving die relevant is voor de vergunning⁶. Ter uitvoering van een nalevingszaak⁷ over het Verdrag van Aarhus verruimt de Commissie de inspraakmogelijkheden van het publiek bij verlening of actualisering van vergunningvoorwaarden. Toegang tot de rechter mag niet beperkt worden tot alleen die partijen die vanaf het begin van de procedure hebben deelgenomen. Voorts staat in het voorstel dat individuen het recht hebben compensatie te eisen en te verkrijgen bij gezondheidsschade als gevolg van schending van de nationale regelgeving (implementatie RIE). Een causaal verband tussen gezondheidsschade en schending moet aannemelijk zijn, maar de bewijslast (weerleggen dat de schending de oorzaak is van de gezondheidsschade) ligt bij het bedrijf/de overheid verantwoordelijk voor de schending.

Verder stelt de Commissie dat administratieve lasten worden verlaagd door bij de regels voor veehouderijen nog meer naar de specifieke kenmerken van de activiteiten te kijken en zo de eisen beter af te stemmen op de activiteit (intensief, extensief, biologisch).

De Commissie doet enkele voorstellen tot het stimuleren van innovaties. Het testen en toepassen van nieuwe technieken wordt gemakkelijker en er wordt een Innovation Centre for Industrial Transformation and Emissions (INCITE) opgericht. Het INCITE zal informatie verzamelen en analyseren over de milieuprestaties van innovaties. Dit wordt vervolgens gebruikt bij het ontwikkelen van de BBT en herzieningen van BBT-referentiedocumenten (BREFs). Hierop vooruitlopend wil de Commissie het mogelijk maken dat de nieuwe technieken sneller toegepast gaan worden. Daarnaast krijgt het European Chemicals Agency

⁴ D.m.v. vergunningen stelt het bevoegd gezag voorschriften aan de RIE-installaties. Dit gebeurt op basis van de Beste Beschikbare Technieken (BBT). Om een gelijke aanpak tussen lidstaten te waarborgen worden er op Europees niveau informatiedocumenten ontwikkeld over BBT, de zogenaamde BBT-referentiedocumenten (BREFs). De daaruit voortvloeiende BBT-conclusies met BBT emissieniveaus zijn in principe bindend en moeten worden verwerkt in de vergunningen.

⁵ Afwijken kan bijvoorbeeld niet wanneer dit zou leiden tot het niet voldoen aan de milieukwaliteitsstandaarden.

⁶ Relevante autoriteiten (incl. andere lidstaten) moeten geconsulteerd worden voor vergunningverlening.

⁷ Zie MoP Decision VII/8f (European Union) m.b.t. zaak ACCC/C/2014/121 en de implementatie van artikel 6(10) van het Verdrag van Aarhus in de RIE, <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001700/2005-03-29> / <https://unece.org/acccc2014121-european-union>.

(ECHA)⁸ een formele rol bij het opstellen van BREFs. De Commissie wil hiermee risico's van RIE-installaties, waar chemicaliën worden gebruikt en geëmitteerd, beter afdekken.

Verder stelt de Commissie de internetpublicatie van het bestaande milieubeheerssysteem verplicht en verbreedt ze de reikwijdte. Het systeem ziet op maatregelen om afval te voorkomen, grondstofgebruik te optimaliseren, waterhergebruik te stimuleren en risico's van gebruik en emissies van chemische stoffen te voorkomen of te reduceren. Daarnaast moeten in dit systeem mogelijke veiligere alternatieven voor chemische stoffen worden opgenomen. Het doel van het systeem is een continue verbetering van de milieuprestatie van de installatie. Verder moeten er, waar mogelijk, in vergunningen eisen komen voor grondstoffenefficiëntie (o.a. voor water en gerecyclede materialen) en energie efficiëntie. Als onderdeel van het milieubeheerssysteem worden bedrijven verplicht om per installatie concrete transformatieplannen te maken in lijn met de Europese ambitie voor een schone, circulaire en kimaatneutrale economie⁹.

Tot slot voegt de Commissie aan de reikwijdte enkele activiteiten toe die een belangrijke negatieve impact zouden hebben op de gezondheid en het milieu. Zo stelt de Commissie een verlaging voor van de drempelwaarde voor varkens- en pluimveehouderijen en worden rundveehouderijen aan de reikwijdte toegevoegd. Hiermee valt het merendeel van de Nederlandse veehouderijen onder de RIE. Verder worden onder de reikwijdte gebracht: methaanuitstoot door veehouderijen, grootschalige batterijproductie, winning van industriële en metaalhoudende mineralen, pyrolyse¹⁰ en een aantal nieuwe processen voor metaalbewerking. Tot slot zorgt de wijziging van de Richtlijn Storten van Afvalstoffen ervoor dat er ook voor het storten van afval BBT-conclusies worden opgesteld.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie stelt dat RIE-installaties ca. 20% van de totale verontreinigende EU-emissies naar lucht en water uitstoten en 40% van de broeikasgasemissies. Ondanks de dalende trend veroorzaken deze emissies in de EU nog steeds gezondheidsschade ter waarde van ca. € 277–433 miljard/jaar¹¹. De Commissie wil daarom de volgende punten aanpakken: (1) Effectiviteit: onvoldoende en inconsistente toepassing van emissie-eisen voor verontreinigende stoffen naar lucht en water; (2) Innovatie: beperkt meenemen van innovaties; (3) Grondstoffengebruik & chemicaliën: aanpakken van de beperkte bijdrage aan grondstoffenefficiëntie, circulaire economie en gebruik van minder giftige chemicaliën; (4) CO₂-reductie: aanpakken van de beperkte bijdrage aan CO₂-reductie; (5) Toepassingsgebied: is beperkt en verouderd. De impact assessment van de Commissie gaat in op de verschillende wijzen waarop de herziening van de RIE op effectieve en efficiënte wijze kan bijdragen aan bovengenoemde knelpunten, de ambitie van nulvervuiling¹² en de EU Green Deal. De

⁸ ECHA is verantwoordelijk voor de REACH-implementatie. REACH is de verordening voor registratie, evaluatie, autorisatie en beperking van chemische stoffen die in de Europese Unie geproduceerd of geïmporteerd worden.

⁹ Bedrijven met energie-intensieve installaties moeten een transformatieplan opstellen vóór 30 juni 2030. Andere bedrijven met RIE-activiteiten stellen hun plannen op aanpassing van de vergunning op basis van nieuwe BBT conclusies die worden gepubliceerd na 1 januari 2030.

¹⁰ De techniek waarbij onder uitsluiting van zuurstof bij zeer hoge temperaturen stoffen, zoals bijvoorbeeld biomassa of afvalstoffen worden ontleed. Hierbij ontstaan vloeibare en/of gasvormige brand- of grondstoffen.

¹¹ ETC/ATNI Report 04/2020: Costs of air pollution from European industrial facilities 2008–2017. (europa.eu).

¹² Uit de EU Green Deal en het Zero Pollution Action Plan.

verschillende wijzigingsopties zijn afgezet tegen de huidige RIE met voortschrijdende ontwikkeling van de BREFs. Zonder aanpassing van de RIE wordt verwacht dat de genoemde vijf knelpunten blijven bestaan of er maar beperkte verbetering optreedt. Volgens de Commissie stelt het nu voorliggende voorstel de EU in staat om de aanzienlijke milieu-uitdagingen van (agro-)industriële activiteiten van de komende decennia aan te pakken.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De RIE is in Nederland geïmplementeerd in o.a. de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet Milieubeheer en straks de Omgevingswet (incl. bijbehorende lagere regelgeving). De Richtlijn Storten van afvalstoffen is geïmplementeerd in de Wet Milieubeheer. Het kabinet zet zich middels de Nationale Omgevingsvisie (NOVI)¹³ in voor het bevorderen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Door industriële emissies te verminderen levert de RIE een belangrijke bijdrage aan lucht-, water- en bodemkwaliteit en het verbeteren en beschermen van natuur en biodiversiteit. Daarnaast zet het kabinet zich middels het Nationaal Milieuprogramma (NMP)¹⁴ in voor het schoner en gezonder maken van water, lucht en bodem en het terugdringen van ernstige milieuhinder. Het kabinet werkt, met het nationale Zeer Zorgwekkende Stoffenbeleid¹⁵, met prioriteit aan het uitfasen (of indien nog niet mogelijk: minimaliseren) van directe emissies van Zeer Zorgwekkende Stoffen. Met dit beleid wordt in Nederland het stoffenbeleid en emissiebeleid aan elkaar verbonden. Nederland zet zich ervoor in om een dergelijke koppeling in EU-regelgeving te verankeren. Het voorstel van de Commissie geeft hiertoe de eerste aanzetten, maar deze kunnen nog worden versterkt. De uitvoering van de richtlijn inzake de Nationale Emissie Plafonds¹⁶ ligt op koers, waardoor Nederland vrijwel zeker zal voldoen aan de emissiereductiedoelstellingen voor zwaveldioxide, stikstofoxiden, vluchtige koolwaterstoffen, fijnstof (PM_{2,5})¹⁷ en ammoniak¹⁸. Via het Schone Lucht Akkoord¹⁹ zet het kabinet, met mede-overheden, in op een permanente verbetering van de Nederlandse luchtkwaliteit. Met als doel 50% gezondheidswinst in 2030 ten opzichte van 2016 uit binnenlandse bronnen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over het voorstel waarin de RIE wordt aangescherpt. Het algemene beeld is dat de RIE een goed werkbaar richtlijn is die tot forse emissiereductie van verontreinigende stoffen heeft geleid. Dit neemt niet weg dat er verbeteringen mogelijk zijn. Het kabinet is verheugd dat diverse aanpassingen waarvoor het heeft gepleit²⁰ in dit voorstel terugkomen.

Het kabinet ondersteunt het expliciet benoemen van het vergunnen aan de onderkant van de emissierange voor de industrie (lage waarde), wat tot minder emissies leidt. Dit sluit aan bij staand kabinetsbeleid²¹ voor de

¹³ Kamerstuk 34 682, nr. 53.

¹⁴ Kamerstuk 28 663, nr. 75.

¹⁵ Bijlage bij Kamerstuk 28 089, nr. 35.

¹⁶ Kamerstuk 30 175, nr. 409.

¹⁷ Fijnstof kleiner dan 2,5 µm (micrometer).

¹⁸ Kamerstuk 30 175, nr. 374.

¹⁹ Kamerstuk 30 175, nr. 373.

²⁰ Kamerstuk 21 501-08, nrs. 820 en 831, Kamerstuk 32 813, nr. 866.

²¹ Schone Lucht Akkoord, maatregelen sector industrie.

industrie en draagt bij aan een gelijk speelveld in Europa. Hetzelfde geldt voor het verduidelijken van de regels over het afwijken van BBT-conclusies. Dit maakt het voor het bevoegd gezag makkelijker om vergunningen aan te scherpen.

Het kabinet staat positief tegenover betere informatievoorziening over de RIE-installaties, zoals de online publicatie van (een samenvatting van) de vergunning en meetresultaten. Het kabinet zal zich er voor inzetten om verdere uitwerking (opstellen EU-brede formats) zo veel mogelijk aan te laten sluiten op bestaande Nederlandse initiatieven²². Verder vindt het kabinet een goede afstemming tussen relevante overheden (incl. andere lidstaten) een belangrijk uitgangspunt.

Het kabinet ondersteunt de versterking van de RIE ten aanzien van inspraak bij actualisering van vergunningen voor RIE-installaties naar aanleiding van het besluit van de Meeting of the Parties in het kader van het Verdrag van Aarhus²³. Hierdoor zijn alle noodzakelijke bijstellingen van een vergunning vatbaar voor publieke inspraak en is daarbij rechtsbescherming van toepassing. Daarnaast zijn er echter ook enkele bepalingen opgenomen over publieke informatie, inspraak en toegang tot de rechter die leiden tot dubbele implementatie²⁴ of waarbij een verwijzing in de preambule volstaat. Het kabinet zal dit aankaarten bij de Commissie.

Het kabinet is in het algemeen positief over het toevoegen van bepalingen die zien op het geval van niet naleven van de vergunningvoorschriften of regelgeving. Daarbij lijkt het erop dat het voorstel voor het recht op compensatie bij gezondheidsschade aansluit bij nationale regelgeving. Het kabinet heeft hierover nog wel enkele vragen, bijvoorbeeld over de reikwijdte, uitvoerbaarheid en nadere uitwerking. De voorgestelde bepalingen gaan naar de mening van het kabinet verder dan noodzakelijk om toegang tot de rechter in de lidstaten te verzekeren, omdat de lidstaten al gebonden zijn aan het Verdrag van Aarhus. Bij voorkeur moet vermeden worden dat er per sectorregelgeving telkens een ander regime gaat gelden. Additionele regels over toegang tot de rechter zorgen voor een toenemende ingewikkeldheid van het stelsel, dit komt de transparantie voor de burger niet ten goede. Het kabinet staat overigens positief tegenover voorstellen die gericht zijn op een meer consistente implementatie van de RIE in lidstaten, omdat dit bijdraagt aan verdere emissiereductie en een gelijk speelveld binnen de EU.

Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie voor het beter betrekken van opkomende technieken met een betere milieuprestatie en het faciliteren van de industrie bij het ontwikkelen van dergelijke technieken. Het kabinet is benieuwd naar de verdere uitwerking van het innovatie centrum INCITE en het effect van de maatregelen om een toekomstgerichte blik beter te integreren in het proces van BBT-vaststelling. Tot slot zal het kabinet de Commissie vragen in hoeverre er aansluiting wordt gezocht met het EU Environmental Technology Verification (ETV) programma om onnodige dubbeling te voorkomen. Het kabinet zal bij de Commissie aankaarten dat het INCITE ook kan bijdragen aan preventie van emissies (bijv. door vermindering van gebruik van zorgstoffen), het stimuleren van benutting van restproducten in circulaire

²² Een voorbeeld is het project «Altijd actuele digitale vergunning».

²³ Zie MoP Decision VII/8f (European Union) m.b.t. zaak ACCC/C/2014/121 en de implementatie van artikel 6(10) van het Verdrag van Aarhus in de RIE. Overigens stelt NL in een andere zaak bij het nalevingscomité vragen over de mate van beoordelingsruimte m.b.t. dat artikellid (ACCC/C/2014/104 m.b.t. nucleaire activiteiten in NL).

²⁴ Betreft aanpassingen n.a.v. arrest in de EU-Hofzaak «Varkens in Nood» (nav prejudiciële vragen van Rechtbank Limburg) en bepalingen uit het Aarhusverdrag waar lidstaten al zelfstandig aan gehouden zijn.

clusters en ketens en het benoemen van onderzoeksprioriteiten voor Horizon Europe of haar opvolger. Het kabinet ondersteunt het voorstel om te komen tot een snellere implementatie van beter presterende innovatieve technieken zodra deze beschikbaar zijn. De Commissie ziet evenwel geen mogelijkheid om de cyclus om de BREFs te herzien – die nu wel 8–12 jaar kan bedragen – in te korten. De Commissie wijst daarbij op de zorgvuldigheid die in acht moet worden genomen. Het kabinet zal er echter op aan blijven dringen dat deze cyclus wel significant korter wordt zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de zorgvuldigheid waarmee dit gebeurt.

Het kabinet staat positief tegenover de verbeterde aanpak van lozingen op het riool. Het is belangrijk om de capaciteit van rioolwaterzuiveringen mee te nemen in de vergunningverlening voor indirecte lozingen. Belangrijk hierbij is dat volgens het «vervuiler betaalt principe» de kosten voor eventuele vergaande zuivering van industriële stoffen op de rioolwaterzuiveringen voor rekening zijn van de industrie en niet worden afgewenteld op burgers/consumenten.

Het kabinet staat positief tegenover een betere koppeling van de RIE aan REACH. Door de koppeling zullen de risico's van RIE-installaties die chemicaliën gebruiken en emitteren beter worden afgedekt. De bijdrage van ECHA aan het opstellen van BREFs zal naar mening van het kabinet de kwaliteit van de BREFs, met name voor de chemische sector, verbeteren. Verder geeft het voorstel de mogelijkheid om, wanneer een stof als schadelijk voor mens of milieu wordt geïdentificeerd in EU regelgeving en daardoor wordt toegevoegd onder annex II van de PRTR verordening (bijvoorbeeld *Substances of Very High Concern*²⁵), maatregelen te treffen tegen emissies van deze stof. Dit sluit aan bij het Nederlandse Zeer Zorgwekkende Stoffenbeleid. Nederland zal zich inzetten om de koppeling tussen emissie- en stoffenbeleid verder te versterken.

Met het milieubeheerssysteem wordt straks op eenduidige wijze per installatie vastgelegd hoe circulariteit concreet vorm krijgt en worden mogelijke preventieve maatregelen om de aanwezigheid en het gebruik van zorgstoffen te voorkomen of minimaliseren. Dit kan bijdragen aan het realiseren van emissiereductie. Aandachtspunt voor het kabinet is op welke wijze ook breder gekeken kan worden dan de installatie alleen. Immers, veel industriële clusters hebben geïntegreerde plannen om productieprocessen milieuvriendelijker te maken; in dat geval kunnen installaties niet afzonderlijk van elkaar worden beoordeeld. Daarnaast zou het benutten van elkaars restproducten gestimuleerd kunnen worden. Het kabinet staat ook positief tegenover de versterkte inzet in de RIE op grondstoffenefficiëntie (bijv. waterefficiëntie en -hergebruik). Concrete invulling van de nieuwe thema's zal gestalte moeten krijgen middels aanscherping van de betreffende BREFs en middels vergunningen. Dit sluit onder meer aan bij de wens industrieel watergebruik beter in beeld te brengen in het kader van zuinig omgaan met water en het Deltaprogramma Zoetwater.

Het kabinet steunt de voorstellen om meer te gaan sturen op CO₂-reductie. Hoewel er vanuit het Europese systeem voor emissiehandel (EU ETS) al een stimulans is voor CO₂-reductie, kunnen eisen aan de energie-efficiëntie van RIE-installaties zorgen voor een extra impuls en een beter *level playing field* in de EU. Verder ziet het kabinet dat er kansen liggen in de samenhang tussen klimaat- en milieubeleid (bijv. bij efficiency, substitutie van fossiele grond/brandstoffen en elektrificatie van

²⁵ Substances of very high concern zijn Zeer Zorgwekkende Stoffen die onder de REACH verordening in bijlage XIV zijn opgenomen, waarvan het gebruik moet worden uitgefaseerd.

productieprocessen). Aandachtspunt is het integraal bekijken van het totaal aan milieueffecten, aangezien bepaalde emissiereducerende technieken energie kosten en daardoor zouden kunnen leiden tot extra CO₂-uitstoot. Het kabinet zal bij de verdere uitwerking van dit voorstel focussen op het voorkomen van negatieve effecten en aandacht hebben voor de praktische uitvoerbaarheid.

In het algemeen staat het kabinet positief tegenover de ambitie om meer industriële activiteiten onder de reikwijdte van de RIE te brengen, wanneer deze een belangrijke impact hebben op gezondheid en milieu en deze in verhouding staat tot de lasten. Daarnaast wordt er door het verlagen van de drempelwaarde voor varkens- en pluimveehouderijen naar verwachting het *level playing field* in Europa verbeterd. Ook staat het kabinet positief tegenover het toevoegen van rundveehouderijen en methaan vanwege de te verwachten milieuwinst. Deze voorstellen kunnen ondersteunend zijn aan het Nationaal Klimaatbeleid en de integrale en brongerichte emissiereductieopgave in de veehouderij. Voor de veehouderijen wil de commissie een lichter vergunningenregime instellen. Dit zal door de Commissie op een later moment verder uitgewerkt worden in een onderliggende regeling. De gevolgen van de wijzigingen voor veehouderijen zijn daarom nu nog lastig in te schatten. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk welke verplichtingen gaan gelden voor veehouderijen, bijvoorbeeld waar het gaat over het milieubeheerssysteem. Aangezien het lichtere regime wordt ingevoerd om de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden, wordt er vanuit gegaan dat dit betekent dat alleen hoofdstuk Vla van de RIE van toepassing is op veehouderijen. Het kabinet zal de Commissie vragen om dit te verduidelijken. Het kabinet zal actief inbreng leveren op de uitwerking van de regels ten aanzien van veehouderijen mede aan de hand van in Nederland opgedane ervaringen met ammoniakreducerende maatregelen.

Het kabinet staat positief tegenover het toevoegen van de overige activiteiten, zoals grootschalige productie van batterijen, pyrolyse en enkele processen voor metaalbewerking. Nederland had liever gezien dat ook grootschalige aquacultuur onder de reikwijdte was gebracht. Deze sector heeft een belangrijke impact op (mariene) wateren. De impact assessment van de Commissie is op dit punt niet duidelijk. Het kabinet zal hiervoor aandacht vragen in de onderhandelingen.

Tot slot heeft het kabinet geen bezwaar tegen de wijziging van de Richtlijn Storten van Afvalstoffen die ervoor zorgt dat er voor het storten van afval BBT-conclusies kunnen worden opgesteld. In de optiek van het kabinet zijn er geen BBT-conclusies voor stortplaatsen nodig, omdat BBT nu al afdoende is geregeld in de Richtlijn Storten van Afvalstoffen en in het Nederlandse BBT-document (Handreiking methaanreductie stortplaatsen). De aanpassing zorgt echter voor een betere aansluiting op de RIE, wat mogelijk toegevoegde waarde heeft.

De Tweede Kamer verzoekt met de motie van het lid Van Raan²⁶ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt hierbij naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de kosten- en batenverdeling. Voor de RIE beoordeelt het kabinet de effecten op alle vier de aspecten positief. Voor aspect «kwaliteit van leven voor huidige generaties» voorziet het kabinet positieve effecten, doordat het voorstel volgens de Commissie bijdraagt aan gezondheidswinst en het verbeteren van het milieu onder meer door het terugdringen van vervuiling in lucht,

²⁶ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

water, en bodem. Ten aanzien het aspect «kapitaalvoorraden voor toekomstige generaties» ziet het kabinet positieve effecten, daar het voorstel onder meer zorgt voor een beter behoud van natuurlijk kapitaal, het terugdringen van emissies, grondstoffenefficiëntie, het stimuleren van CO₂-reductie en daarmee het tegengaan van klimaatverandering en bijbehorende extreme weersverschijnselen. Ten aanzien van het derde aspect, grensoverschrijdende effecten, acht het kabinet de effecten van het voorstel positief. Lucht- en watervervuiling stopt niet bij de landsgrenzen. Ca. 40% van de luchtvervuiling in Nederland komt bijvoorbeeld uit het buitenland. Een versterkte Europese inzet op verontreinigende emissies en CO₂-reductie zal een positief effect hebben op het verminderen van grensoverschrijdende emissies. Ten aanzien van het vierde aspect, de verdeling van kosten en baten, ziet het kabinet dat het voorstel uitvoering geeft aan het principe «de vervuiler betaalt», wat in essentie aansluit bij nationaal beleid. Het voorstel draagt bij aan de reductie van milieuvervuiling voor zowel de mens als het milieu en is van groot belang voor huidige en latere generaties.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er bestaat brede overeenstemming onder lidstaten over een integrale en preventieve aanpak van milieuvervuiling. Enkele lidstaten zijn kritisch over het voorstel voor het reduceren van emissies van veehouderijen vanwege het belang van Europese voedselproductie in relatie tot de Oekraïne crisis. Vanuit het Europese Parlement is onder andere te horen dat de inspanningen van de Commissie om meer te sturen op de uitstoot door de veehouderijsector een belangrijke stap is. Aan de andere kant zijn er in het Europese Parlement ook zorgen over de Oekraïne crisis in relatie tot het voorstel voor het opnemen van rundveehouderijen. De positie van het Europees Parlement is voor de overige onderdelen van het voorstel nog onbekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 192, eerste lid, VWEU. Op grond van dit artikel is de EU bevoegd de activiteiten vast te stellen die de Unie moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 191 VWEU te verwezenlijken. Op grond van artikel 191 VWEU draagt het beleid van de Unie op milieugebied onder meer bij aan het nastreven van het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van milieu en de bestrijding van klimaatverandering. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor deze rechtsgrondslag. Dit is tevens de rechtsgrondslag van de RIE en de Richtlijn Storten van Afvalstoffen. Op het terrein van milieu heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub e, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet is positief. De richtlijn heeft als doel om op doeltreffende en efficiënte wijze het milieu en de gezondheid van mensen te beschermen tegen negatieve gevolgen van verontreiniging door grote industriële installaties en veehouderijen. Dit moet onder meer worden bereikt via een verruiming van het toepassingsgebied, via vergunningen met scherpere emissie-eisen, alsmede de introductie van nieuwe technieken en meer aandacht voor grondstoffenefficiëntie, klimaat en circulaire economie via een verplichting voor bedrijven om met een milieubeheerssysteem te werken. De voorstellen sluiten aan bij dit doel met maatregelen ter bevordering van een schone, circulaire en klimaat-

neutrale economie, hetgeen in overeenstemming is met de doelen van Europese Verdragen. Lucht- en watervervuiling en de effecten van klimaatverandering stoppen niet bij de landsgrenzen. Daarbij draagt een EU-brede aanpak ten aanzien van eisen aan (agro-)industriële installaties bij aan een gelijk Europees speelveld. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden. Op basis hiervan acht het kabinet een EU-aanpak gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet is positief. De richtlijn heeft als doel om op doeltreffende en efficiënte wijze het milieu en de gezondheid van mensen te beschermen tegen negatieve gevolgen van verontreiniging door grote industriële installaties en veehouderijen. Uit de gegevens van de Commissie blijkt dat de schade aan gezondheid en milieu van (agro-)industriële installaties nog steeds ca. € 277– 433 miljard per jaar bedraagt. De voorgestelde wijzigingen zijn geschikt om het milieu en de gezondheid beter te beschermen. Dit gebeurt onder andere door de effectiviteit van de RIE te verbeteren door bijvoorbeeld scherpere emissie-eisen in vergunningen, maar ook door het toevoegen van activiteiten onder de reikwijdte van de richtlijn die een belangrijke negatieve impact op milieu en gezondheid hebben zoals winning van industriële en metaalhoudende mineralen, pyrolyse en een aantal nieuwe processen voor metaalbewerking. Ten aanzien van de aanpassing en de verruiming van de reikwijdte voor veehouderijen is van belang dat het voorstel voor dit lichtere regime is gelegen in het zo laag mogelijk houden van de administratieve lasten voor deze groep. Dit wordt door het kabinet omarmd.

De afzonderlijke bepalingen over toegang tot de rechter in secundaire wetgeving zijn voor het kabinet een aandachtspunt ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel. Deze bepalingen gaan naar de mening van het kabinet verder dan noodzakelijk is om toegang tot de rechter in de lidstaten te verzekeren, omdat de lidstaten al gebonden zijn aan het Verdrag van Aarhus. Een minder verstrekkend alternatief zou kunnen zijn om op dit punt te volstaan met in de preambule van de RIE naar het Verdrag van Aarhus te verwijzen. Dit om te vermijden dat er per sectorregeling telkens een ander regime gaat gelden. Additionele regels over toegang tot de rechter zorgen voor een toenemende ingewikkeldheid van het stelsel, dit komt de transparantie voor de burger niet ten goede.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie geeft aan dat er voor het EU Directoraat-Generaal Milieu (DG Milieu) in de periode vanaf 2024 t/m 2027 en daarna in totaal ca. € 10,6 miljoen nodig is om de benodigde expertise te financieren voor het nieuwe innovatiecentrum INCITE, het opstellen van (nieuwe) BREFs en extra medewerkers om de werkzaamheden voor de RIE door het EU DG Milieu goed uit te kunnen blijven voeren. De Commissie stelt voor om dit te financieren uit het budget van «Circulaire economie en kwaliteit van leven». Het kabinet staat in het algemeen kritisch tegenover extra FTE's in het ambtelijk apparaat van de EU. Het kabinet ziet echter ook dat de snelheid van de herziening van BREFs achterblijft bij de Europees afgesproken herzieningsfrequentie en de Nederlandse ambitie.

Voor het European Chemicals Agency (ECHA) wordt verwacht dat er in totaal ca. € 2,5 miljoen nodig is in de periode 2024 t/m 2027 voor de

betrokkenheid bij de BREF herzieningen en informatie ontwikkeling over risico's van verschillende chemicaliën. Voor wat betreft de kosten voor ECHA geeft de Commissie aan dat de toename van kosten wegvalt tegen een kostenverlaging elders in het programma LIFE van het budget van «Circulaire economie en kwaliteit van leven».

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in het geval van eventuele FTE-toenames binnen de Commissie in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

De Commissie schat de totale administratieve lasten van het voorstel op EU-niveau op € 265–509 miljoen/jaar voor overheden. Daarbij geeft de Commissie aan dat deze lasten getemperd zijn doordat met dit voorstel voor veehouderijen ook een lichter vergunningstelsel wordt geïntroduceerd met een administratieve lastenverlaging als gevolg. Met het voorstel introduceert de Commissie verschillende nieuwe verplichtingen, zoals het toevoegen van nieuwe activiteiten en de uitbreiding van inspraak en toegang tot de rechter. De impact assessment van de Commissie biedt geen inzicht in de financiële consequenties, uitvoeringslasten en gevolgen voor toezicht en handhaving in lidstaten. De verwachting is dat dit financiële consequenties heeft voor de Nederlandse overheid. Voor het bevoegde gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (provincies, gemeenten en daarmee de omgevingsdiensten) zullen de verschillende nieuwe verplichtingen naar verwachting tot extra lasten leiden. Dit onder meer als gevolg van de voorgestelde verplichte publicatie op internet van een samenvatting van de vergunning en de resultaten van emissie monitoring en als gevolg van het opnemen in de vergunning van eisen voor grondstoffenefficiëntie. De uitbreiding van de RIE met nieuwe activiteiten zorgt ervoor dat het voor het bevoegd gezag gemakkelijker wordt om BBT vast te stellen. In plaats van dit per bevoegd gezag zelf te doen, zal er straks gebruik gemaakt kunnen worden van de Europese BREF-ranges. Dit is potentieel een lastenverlichting. Daarnaast wordt er door de Commissie een verlichting in administratieve lasten verwacht als gevolg van een lichter vergunningstelsel voor veehouderijen. Er zullen ook financiële consequenties zijn voor de rijksoverheid door de aanpassingen rondom de BREFs, zoals een bredere scope en een snellere herziening en mogelijk benodigde extra personele capaciteit.

De precieze budgettaire gevolgen van het pakket zijn in deze fase nog niet bekend en afhankelijk van verdere Europese besluitvorming en uitwerking en nadere nationale politieke keuzes bij de uitwerking en implementatie. Bij de Commissie zal aandacht worden gevraagd voor de financiële consequenties en zal worden gevraagd om de doelen te behalen op een lastenluwe wijze door bijvoorbeeld naar alternatieven te kijken om de lasten zoveel mogelijk te beperken. Het definitieve oordeel van het kabinet over de wenselijkheid van dit voorstel ten aanzien van veehouderijen zal volgen zodra de financiële consequenties voor Nederland in beeld zijn gebracht middels een impact assessment. Dit kan pas na de uitwerking door de Commissie van de voorstellen op dit gebied. Het impact assessment zal zich naar verwachting richten op toetsing van administratieve lasten, kosten, investeringen, implementatietijd vergunningen en effectiviteit van emissiereductie. De Tweede Kamer zal hierover geïnformeerd worden.

Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Daarbij moet ook rekening gehouden te worden met eventuele budgettaire gevolgen voor medeoverheden.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De nieuwe verplichtingen voor het bedrijfsleven, zoals scherpere emissie- en grondstoffenefficiëntie eisen en de toevoeging van nieuwe activiteiten aan de reikwijdte van de RIE, kunnen in bepaalde gevallen tot extra financiële lasten leiden. Voor de industrie in Nederland is het vergunnen van emissie eisen voor lucht aan de onderkant van de BREF-range al sinds 2020 een maatregel in het Schone Lucht Akkoord. Voor veehouderijen geldt deze afspraak niet, maar wordt al wel in het kader van het Schone Lucht Akkoord gestimuleerd. In het kader van het Klimaatakkoord en de stikstofaanpak zijn er in Nederland al stimuleringsmaatregelen bijvoorbeeld voor stalinnovaties. Investerings- en energiebesparing verdienen zich in beginsel over langere periode terug. Daarnaast kan een voorloperspositie verdienpotentieel opleveren voor het Nederlandse bedrijfsleven door bijvoorbeeld het exporteren van kennis op dit gebied. Het bestaande milieubeheerssysteem wordt uitgebreid met een transformatieplan per installatie. Bij de uitwerking door de Commissie van de transformatieplannen, zal het kabinet actief inbreng leveren met het oog op een lastenluwe uitwerking. Aandachtspunt zal zijn op welke wijze breder gekeken kan worden dan de installatie alleen. De totale administratieve lasten van het voorstel worden door de Commissie geschat op € 356–600 miljoen/jaar voor de industrie binnen de EU. Het kabinet zet in op het voorkomen van dubbele informatieuitvragen en zal hier in de uitwerking van het voorstel blijvend op letten.

De baten voor de gezondheid door het vergroten van de effectiviteit van de RIE worden op EU niveau geschat tussen de € 0,9 tot € 2,8 miljard/jaar met jaarlijkse kapitaal- en operationele kosten voor het EU bedrijfsleven van ca. € 210 miljoen/jaar. Het verbreden van de reikwijdte van de RIE op het gebied van veehouderijen levert naar verwachting een reductie op van methaan en ammoniak emissies met baten voor de gezondheid die op EU niveau worden geschat tussen € 5,5 en € 9,2 miljard/jaar. De nalevingskosten hiervan worden geschat op € 265 – 812 miljoen/jaar voor de gehele EU. De verwachting is dat de voorstellen geen regeldruk voor burgers oplevert.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Eenzijds blijkt uit de impact assessment van de Commissie dat niet wordt verwacht dat, daar waar het gaat om de maatregelen om de effectiviteit van de RIE te verbeteren, de herziening van de RIE een significante impact zal hebben op de concurrentiepositie van de EU wereldwijd. Voor andere wijzigingen blijkt uit de impact assessment dat de gevolgen voor de concurrentiekracht lastig in te schatten zijn. Onder andere doordat eisen ten aanzien van broeikasgasreductie en circulariteit ook onderdeel uitmaken van andere reeds bestaande regulering. Een voorloperspositie kan verdienpotentieel opleveren door bijvoorbeeld het exporteren van kennis op dit gebied. De wijzigingen ten aanzien van veehouderijen zouden een negatief effect kunnen hebben op de concurrentiepositie van de EU in de wereld, maar zal er ook voor zorgen dat de EU een koploperpositie inneemt in de wereld bij duurzamere vleesproductie. De Commissie geeft aan dat hier weinig informatie over beschikbaar is, maar verwacht desondanks dat de potentiële negatieve impact beperkt zal zijn. Tot slot verwacht de Commissie dat de algehele verbeterde milieupres-

taties ook operationele en concurrentievoordelen opleveren voor de middellange tot langere termijn, bijvoorbeeld door verhoogde energie-efficiëntie. Het kabinet onderschrijft dit. Nederland en de EU zullen naar verwachting minder grondstoffen verbruiken en als gevolg daarvan minder afhankelijk zijn van geïmporteerde grondstoffen. Tevens kan een versterkte focus op energiebesparing in de EU bijdragen aan verdere investeringen en innovaties door Europese bedrijven, waardoor hun internationale concurrentiekracht verder toeneemt. Volgens het kabinet kan de verbreding van de reikwijdte voor veehouderijen, zonder effectieve duurzaamheidsparagrafen in handelsakkoorden en goede handhaving daarvan, een negatief effect hebben op de concurrentiepositie van de EU in de wereld. Wat betreft de geopolitieke gevolgen, biedt de RIE een positieve impuls voor het behalen van de doelen op het gebied van een schone, duurzame, klimaatneutrale en circulaire economieën en derhalve voor een mondiale voortrekkersrol voor Nederland en de EU op dit gebied.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Voor de implementatie van het voorstel zal wijziging van Nederlandse regelgeving nodig zijn. De implementatie zal vooral in de Omgevingswet en onderliggende regelgeving plaatsvinden. Bekeken moet worden of en welke regelgeving aangepast moet worden aan artikel 79a (omkering bewijslast bij gezondheidsschade).

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Op verschillende onderdelen in de RIE krijgt de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen. In artikel 5, vierde lid, krijgt de Commissie deze bevoegdheid voor het vaststellen van een EU-breed format voor de samenvatting van de vergunning die op internet gepubliceerd moet worden. In artikel 15a, tweede lid, krijgt de Commissie de bevoegdheid om een meetmethode vast te stellen waarmee het bevoegd gezag kan beoordelen of de emissiegrenswaarden voor lucht en water uit de vergunning worden nageleefd. De Commissie wil hiermee een consistente implementatie en gelijk speelveld tussen lidstaten bewerkstelligen en administratieve lasten verlagen. Verder krijgt de Commissie in artikel 27a, eerste en vierde lid, de bevoegdheid nadere regelingen uit te werken die nodig zijn voor het oprichten en in bedrijf te hebben van het innovatiecentrum (INCITE). Met artikel 27d, vierde lid, krijgt de Commissie de bevoegdheid om een EU-breed format vast te stellen voor het transformatieplan. Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheid mogelijk, omdat het niet de vaststelling van essentiële onderdelen betreft. Het kabinet kan zich vinden in het toekennen van deze bevoegdheden aan de Commissie, omdat de verdere opzet en uitwerking nog om nadere bestudering vraagt die aan de Commissie overgelaten kan worden. De keuze voor uitvoering ligt volgens het kabinet voor de hand, omdat met deze handelingen wordt gewaarborgd dat de lidstaten op een eenvormige manier gaan bijdragen aan het innovatiecentrum. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld door middel van de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening nr. 182/2011. Het kabinet kan zich vinden in deze procedure, aangezien [het uitvoeringshandelingen met betrekking tot het milieu betreft (artikel 2(2)(b)(iii) Verordening nr. 182/2011),

Ook krijgt de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Artikel 70i, tweede lid, geeft de Commissie de bevoegdheid om per gedelegeerde handeling exploitatievoorschriften voor veehouderijen op te stellen in lijn met BBT. Deze bevoegdheid zal voor een periode van vijf jaar gelden met stilzwijgende verlenging. De Commissie heeft hiermee tot doel een lichter vergunningstelsel in te stellen voor veehouderijen met bijbehorende lastenverlichting. Voor een gelijk speelveld binnen de EU is het van belang dat hiervoor EU-breed exploitatievoorschriften worden opgesteld. Het kabinet acht het mogelijk om dit via nadere regelgeving te regelen, omdat het niet om essentiële onderdelen gaat. Mocht dit voorstel doorgang krijgen dan gaat de voorkeur van het kabinet uit naar een uitvoeringshandeling in de RIE om de maatregelen voor de intensieve veehouderij vast te stellen, dus via het comité en met gebruikmaking van de onderzoeksprocedure. De motivatie hiervoor is dat het kabinet van mening is dat het hier gaat om de nadere bepaling van de inhoud van de richtlijn om ervoor te zorgen dat deze in alle lidstaten volgens gelijke voorwaarden wordt uitgevoerd en dat de betrokkenheid vooraf verzekerd is. Een uitvoeringshandeling (artikel 291 VWEU) geeft het kabinet de beste mogelijkheid om er voor te zorgen dat er overal in de EU betekenisvolle milieuvoorschriften gaan gelden voor intensieve veehouderijen zonder dat het nationale beleid doorkruist wordt.

Tot slot krijgt de Commissie in artikel 74, eerste lid, de bevoegdheid gedelegeerde handelingen vast te stellen tot aanpassing van bepalingen in de bijlagen van de RIE om deze aan te laten sluiten bij wetenschappelijke en technische vooruitgang op basis van BBT. De potentiële aanpassingen zien op enkele technische bepalingen voor stookinstallaties, afval(mee)-verbrandingsinstallaties en activiteiten waarbij organische oplosmiddelen worden gebruikt (o.a. emissie monitoring, naleving emissiegrenswaarden). Bij deze aanpassingen zullen de lidstaten geconsulteerd worden. Het kabinet kan zich vinden in het voorstel om deze bepalingen actueel te houden en deze bevoegdheid te leggen bij de Commissie met raadpleging van de relevante stakeholders, omdat hiermee vermeden wordt dat de richtlijn zelf steeds herzien moet worden met de hieraan verbonden wetgevingslasten. In artikel 74, tweede lid²⁷, krijgt de Commissie de bevoegdheid tot het toevoegen van (agro-)industriële activiteiten aan bijlage I (activiteiten die onder de RIE vallen) en bijlage Ia (toepassingsbereik veehouderijen). Op zich kan het kabinet zich vinden in deze aanpak, omdat deze enerzijds voorkomt dat de richtlijn keer op keer gewijzigd moet worden. Het kabinet heeft desalniettemin enige twijfel of bijlage I en Ia inderdaad kunnen worden gezien als niet-essentiële onderdelen omdat deze het toepassingsgebied van de richtlijn bepalen. Het kabinet zal op dit punt verduidelijking vragen tijdens de onderhandelingen. Indien blijkt dat de onderdelen waarop de Commissie een gedelegeerde handeling voorstelt volgens het kabinet (na verduidelijking hierover) geen essentiële onderdelen betreffen, dan kan het kabinet akkoord gaan met de voorgestelde bevoegdheidsdelegatie. Voor wat betreft de keuze tussen gedelegeerde handelingen (artikel 290 VWEU) en uitvoeringshandelingen (artikel 291 VWEU), acht het kabinet de keuze voor delegatie passend omdat deze handelingen leiden tot een wijziging van de (bijlagen van de) basishandeling.

Alle bevoegdheidsdelegaties zijn goed afgebakend voor wat betreft doelstelling, inhoud en termijn.

²⁷ Overeenkomstig artikel 290 VWEU.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid.

De voorgestelde implementatietermijn is 18 maanden na inwerkingtreding van de RIE. Dit is een gebruikelijke, maar vrij korte termijn. Het kabinet zal pleiten voor een verlenging van deze termijn tot in ieder geval 24 maanden aangezien dat de termijn is die in Nederland naar verwachting nodig zal zijn voor implementatie. Tevens zal Nederland zorgvuldig bekijken hoe de voorstellen binnen een duidelijk tijdspad geïmplementeerd kunnen worden, zodat de nieuwe groep bedrijven die onder de RIE gaan vallen, in staat worden gesteld om te voldoen aan de gestelde verplichtingen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel is de algemene evaluatiebepaling van de RIE aangepast. Artikel 73 is geüpdatet in die zin dat niet vanaf 2016, maar vanaf 2028 de uitvoering van de RIE wordt geëvalueerd door de Commissie. Daarbij is de evaluatiefrequentie verlaagd van eens in de drie jaar naar eens in de vijf jaar. Het kabinet vindt het verstandig dat eens in vijf jaar de werking van bestaande regelgeving wordt geëvalueerd. De eerste evaluatie zal plaatsvinden ca. 2 jaar nadat de aangepaste RIE in Nederlandse regelgeving is geïmplementeerd.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Op voorhand is de verwachting dat de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de RIE verbetert door diverse verduidelijkingen en een meer consistente lijn EU-breed. Aan de andere kant worden er nieuwe elementen aan de RIE toegevoegd bijvoorbeeld op het gebied van circulaire economie (grondstoffenefficiëntie), CO₂-reductie en afstemming met andere lidstaten wanneer er sprake is van grensoverschrijdende effecten en zullen meer categorieën onder de werkingssfeer van de RIE worden gebracht. Deze verbreding van werkingssfeer en reikwijdte zal zorgen voor nieuwe uitvoeringstaken. Het kabinet zal bezien wie die extra uitvoeringstaken het beste kan uitvoeren.

Daarnaast kan het vergunnen van extra aspecten vragen oproepen in gevallen waarin er op installatieniveau bijvoorbeeld een keuze gemaakt moet worden over emissie-eisen en energie-efficiëntie in het geval dat deze op gespannen voet staan met elkaar. Het kabinet zal hiervoor aandacht vragen bij de Commissie.

Over het algemeen is het kabinet positief over het voorstel van de Commissie gezien het belang verdere stappen te zetten voor het behalen van milieu- en gezondheidswinst. Aan de andere kant heeft het kabinet aandacht voor de aanvullende taken voor het bevoegd gezag en zal bij de Commissie aandacht vragen voor de gevolgen die dit heeft voor de bestuurlijke lasten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De negatieve effecten van klimaatverandering worden disproportioneel gevoeld in ontwikkelingslanden. De RIE draagt bij aan de afname van de broeikasgasemissies en draagt daarom bij aan het beperken van deze negatieve effecten.