

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3417

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 (Kamerstuk 22 112, nr. 3416)

Fiche: Verordening rapportage van milieugegevens van industriële installaties en vaststelling van Portaal voor industriële emissies

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: Verordening rapportage van milieugegevens van industriële installaties en vaststelling van Portaal voor industriële emissies

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening betreffende rapportage van milieugegevens van industriële installaties en vaststelling van Portaal voor industriële emissies
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
5 april 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2022)157
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A157%3AFIN&qid=1649282228986>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad 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, lid 1, 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*

De Europese Commissie (hierna: Commissie) stelt voor de bestaande verordening European Pollutant Release and Transfer Register (hierna: E-PRTR) in te trekken en voort te zetten onder een nieuwe naam: verordening rapportage van milieugegevens van industriële installaties en vaststelling van Portaal Industriële Emissies (hierna: IEP). Dit portaal bevat gegevens over industriële activiteiten die in het kader van de Verordening E-PRTR en de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) worden gerapporteerd. Sinds 2007 worden er via E-PRTR milieugegevens publiek toegankelijk gemaakt van de belangrijkste verontreinigende stoffen, verstrekt door exploitanten van de 30.000 grootste (agro-)industriële installaties in de EU. De gegevens kunnen afkomstig zijn van metingen, berekeningen of schattingen en bestrijken alle emissieroutes, d.w.z. opzettelijk, per ongeluk, routinematig of niet-routinematig en worden in eerste instantie aangeleverd aan de overheidsinstantie die iedere EU-lidstaat hiervoor heeft aangewezen. In Nederland is dit de Emissieregistratie¹ onder regie van het RIVM. Deze gegevens worden opgeslagen en toegankelijk gemaakt in de E-PRTR-databank, dat met de herziening omgedoopt wordt

¹ De Emissieregistratie is een samenwerkingsverband tussen het RIVM, CBS, PBL, WUR en Deltares dat, onder regie van het RIVM en met ondersteuning van diverse andere partijen, de in Nederland beschikbare expertise bundelt om jaarlijks een kwalitatief zo goed mogelijke dataset met eenduidige emissiecijfers op te leveren.

tot het Portaal Industriële Emissies. Dit portaal wordt gehost, beheerd en bijgehouden door het Europees Milieuagentschap (EMA²).

Als onderdeel van de Green Deal is het algemene doel van de voorliggende herziening van de E-PRTR verordening om – samen met de herziening van de RIE³ – sneller vooruitgang te boeken in het realiseren van de ambitie van de EU om de milieuverontreiniging tot nul terug te brengen voor een giftvrij milieu in 2050 en om het klimaat-, energie- en circulaire economiebeleid te ondersteunen. Meer in het bijzonder heeft het voorstel tot doel de transparantie van emissiegegevens en andere aan het milieu gerelateerde gegevens te verbeteren door deze voor het publiek toegankelijk te maken via het portaal voor industriële emissies. In essentie bevat het voorstel vier onderdelen. Ten eerste wordt het E-PRTR omgedoopt naar Portaal voor Industriële Emissies hetgeen qua naamgeving het Europees publiek beter zou aanspreken. Ook geeft de verordening meer gedetailleerd aan hoe de milieugegevens op dit portaal gepresenteerd moeten worden. De verordening schrijft bijvoorbeeld voor dat de Commissie richtsnoeren opstelt met regels en adviezen over gegevensverzameling, kwaliteitsborging en presentatie.

Ten tweede wordt het toepassingsgebied van de verordening uitgebreid. Daarbij gaat het om activiteiten die voortaan ook onder de RIE komen te vallen, zoals batterijfabrieken, mijnbouwactiviteiten (anders dan voor energiehoudende mineralen) en rundveehouderijen met 150 vee-eenheden of meer, aangevuld met de niet-RIE categorieën middel-grote stookinstallaties (vermogen 20 – 50 MW), de winning van ruwe olie en gas (op land en op zee) en scheepssloperijen. Ten derde worden enkele nieuwe stoffen toegevoegd waarover gerapporteerd moet worden of worden enkele drempelwaardes aangepast omwille van de stroomlijning met andere EU-wetgeving. Voortaan moeten exploitanten aanvullende informatie rapporteren over onder meer het gebruik van energie, water en grondstoffen. Daarnaast moet context informatie worden verschaft, bijvoorbeeld het jaarlijkse productievolume, het aantal werknemers of het aantal bedrijfsuren. Als een exploitant van mening is dat hij over de emissie van een bepaalde stof niet hoeft te rapporteren, omdat deze niet boven de drempel voor de rapportageverplichting uitkomt, moet dit expliciet worden gemeld. Het vierde punt betreft flexibilisering. De Commissie stelt voor dat het de bevoegdheid krijgt om gedelegeerde handelingen vast te stellen om bijlage I (lijst met activiteiten die onder de verordening vallen) en bijlage II (lijst met stoffen met drempelwaarde waarboven gerapporteerd moet worden) aan te passen onder andere wanneer daar wetenschappelijk of technische aanleiding toe is, of wanneer de emissies van stoffen naar lucht, water of bodem negatieve impact hebben op mens of milieu.

Voor een aantal activiteiten (alle veehouderijen en aquacultuur) wordt het mogelijk dat de lidstaten de rapportageverplichting voor hun emissies overnemen van de betreffende ondernemers. Tegelijkertijd komen alle overige in de verordening genoemde rapportageverplichtingen dan te vervallen.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft een impact assessment uitgevoerd waarin verschillende opties met elkaar zijn vergeleken. De impact assessment beschrijft onderstaande gevolgen indien het voorliggende voorstel wordt overge-

² Europees Milieu Agentschap: <https://www.eea.europa.eu>.

³ Over de RIE wordt een separaat BNC fiche geschreven dat gelijktijdig met dit fiche aan de Kamer zal worden gezonden.

nomen, waarbij de Commissie met plussen en minnen (voor ieder maximaal twee) heeft aangegeven in hoeverre deze als positief of negatief beoordeeld worden.

Wat betreft de bijdrage aan het klimaatbeleid, het verminderen van het gebruik van natuurlijke grondstoffen, en het verminderen van afval, is er een positief effect (+) en voor de bescherming van het fysieke milieu (lucht, water, bodem) zelfs een aanzienlijk positief effect (++). De sociale effecten worden ook positief ingeschat; het voorstel draagt bij aan de betrokkenheid van de Europese samenleving bij het milieu- en klimaatbeleid (++). Ook wordt er een positief effect op de gezondheid verwacht, omdat goed geïnformeerde burgers kunnen aandringen op actie om de milieusituatie in hun omgeving te verbeteren (+).

Het voorstel heeft geen negatieve gevolgen voor de goede werking van de interne markt. Communautair beleid gericht op het naleven van regels rond milieuvervuiling van bedrijven en transparantie bevorderen een gelijk speelveld. Ook zijn er geen macro-economische effecten te verwachten. Wel kan er een lichte spin-off zijn voor innovatie, onderzoek, technologische en digitale ontwikkelingen.

Het voorstel brengt wel enige extra administratieve lasten met zich mee. De extra administratieve lasten slaan met name neer bij de bedrijven en ondernemingen die soms extra moeten meten en rapporteren (--). Het midden- en kleinbedrijf blijft echter veelal buiten schot, omdat deze bedrijven buiten de werking van de verordening vallen. Iets meer extra kosten (-) kunnen er ook zijn voor overheidsinstanties die betrokken zijn bij de uitvoering van de verordening oor wat betreft gegevensverzameling, verificatie, beheer, rapportage en handhavingsactiviteiten. De Commissie tekent daarbij aan dat er geen nieuwe infrastructuur opgezet hoeft te worden en dat de extra kosten opwegen tegen de bovengenoemde voordelen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In de Emissieregistratie worden in Nederland de emissiegegevens van ruim 350 stoffen en stofgroepen verzameld. Periodiek wordt de stoffenlijst van de te monitoren stoffen bijgesteld. Daarvoor zijn de internationale rapportageverplichtingen leidend. In de eerste plaats is dat het Protocol betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen (Kiev Protocol) onder het Verdrag van Aarhus dat via de E-PRTR-verordening in de EU is geïmplementeerd. Naast de E-PRTR verordening zijn er ook nog verplichtingen die volgen uit het Verdrag van Parijs, het Gothenburg Protocol en het Zware Metalen Protocol onder de UNECE Convention on Long-range Transboundary Air Pollution en de EU Kaderrichtlijn Water. Daarnaast worden gegevens van stoffen gemonitord, opgeslagen en toegankelijk gemaakt waarvoor nationaal beleid is geformuleerd.

Bedrijven leveren hun emissiegegevens aan via het elektronisch milieujaarverslag (e-MJV) voor het gehele bedrijf en niet altijd per installatie en/of bedrijfsonderdeel. Dit geldt ook voor de upstream olie- en gasbedrijven, met dien verstande dat de emissies op geaggregeerd niveau worden verzameld, dus per bedrijf, en niet per individuele installatie of bron. Het aanleveren van de gegevens voor deze sector gebeurt nu op basis van een convenant en controle gebeurt steekproefsgewijs op basis van een risicobenadering door de toezichthouder.

Een zo compleet mogelijk en betrouwbaar inzicht in de emissies die van invloed zijn op de toestand van het milieu in brede zin, is onder meer van belang voor overheden, burgers en maatschappelijke organisaties. Overheden kunnen hun milieubeleid op basis van de gegevens van de Emissieregistratie verder vormgeven, en bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen met het verkregen inzicht onderbouwd actie ondernemen om de milieusituatie te verbeteren indien dit nodig wordt geacht. Het kabinet hecht eraan dat emissiegegevens openbaar toegankelijk zijn. In een enkel geval kan hier met redenen omkleed verzoek van een bedrijf van worden afgeweken, bijvoorbeeld als het gaat om geheimhouding van een bepaald productieproces.

Om de het totaal aan emissies van de stoffen van de stoffenlijst te kunnen kennen en te volgen, is het van cruciaal belang om te weten wat de emissiebronnen zijn. Voordat een stof in de database wordt opgenomen, worden de (belangrijkste) bronnen of de activiteiten waarbij de stoffen in het milieu terecht komen, geïnventariseerd. Het Nederlandse milieubeleid is voor een belangrijk deel gericht op maatregelen per doelgroep. Met het oog hierop worden de emissiebronnen binnen de Emissieregistratie op doelgroepniveau ingedeeld: energie, afvalverwijdering, verkeer en vervoer, landbouw, handel, diensten en overheid (HDO), consumenten, bouw, chemische industrie, drinkwatervoorziening, raffinaderijen, overige industrie, riolering en waterzuiveringsinstallaties, natuur en overig. Daarnaast wordt in de Emissieregistratie onderscheid gemaakt tussen de emissies van puntbronnen en diffuse emissiebronnen⁴.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet beoordeelt het voorstel als positief. Het voorstel komt tegemoet aan de wens van het kabinet om de werkingssfeer van de voorliggende verordening aan te laten sluiten op andere EU wet- en regelgeving. Het betreft in het bijzonder de RIE, de richtlijn middelgrote stookinstallaties, de Kaderrichtlijn Water en de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater. Tegelijkertijd is de upstream olie- en gassector toegevoegd aan de werkingssfeer van deze verordening. Deze sector valt niet onder de RIE, maar is wel onderdeel van de voorgestelde verordening voor methaanemissies in de energiesector met daarin eveneens rapportageverplichtingen voor emissies. Het voorkomen van dubbele rapportage is een aandachtspunt voor het kabinet.

Ten aanzien van de in de verordening vermelde drempelwaarden houdt het kabinet de mogelijkheid open dat advies van deskundigen (vanuit Nederland het RIVM en Deltares) hierover, aanleiding kan zijn om bijstelling van deze drempelwaarden te bepleiten bij de behandeling van het voorstel in de gewone wetgevingsprocedure. Daarnaast staat het kabinet positief tegenover het voorstel voor de mogelijkheid van de uitbreiding van bijlage II, de lijst met verontreinigende stoffen. Hierdoor kunnen stoffen waarvan de emissies naar lucht, water en bodem een negatief effect kunnen hebben op de gezondheid van mens en milieu worden toegevoegd aan de IEP. Dit werkt door in de RIE. Het voorstel creëert een mogelijke eerste link tussen stoffenbeleid en emissiebeleid, waar Nederland zich voor in zet.

Daarnaast onderschrijft het kabinet dat het rapporteren van gegevens – die van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van de circulaire economie en het klimaatbeleid – noodzakelijk is in de fase waarin het Zero Pollution Action Plan zich thans bevindt. De nieuwe IEP-verordening sluit

⁴ Een puntbron is geconcentreerd op een aanwijsbare plaats, zoals een fabriek. Een diffuse bron is verspreid over een bepaald gebied, zoals de emissies van het wegverkeer.

hiermee – in combinatie met het voorstel om de RIE te herzien – aan op de Motie Van Raan⁵ 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 omdat het publiek toegankelijk maken van milieugegevens het milieubewustzijn van burgers vergroot. Ook kunnen de emissies van overeenkomstige bedrijven in de EU beter met elkaar worden vergeleken en worden «best practices» die navolging verdienen, beter zichtbaar. 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 ook 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 de lasten voor het monitoren en rapporteren in eerste instantie bij de bedrijven legt die de vervuiling veroorzaken. De lidstaten en de Europese Commissie maken kosten om de gegevens publiek toegankelijk te maken, waarbij de baten ten goede komen aan de maatschappij als geheel.

Verder is het kabinet van mening dat zoveel mogelijk rapporteren van de emissies op installatieniveau – gezien vanuit het doel van het voorliggende voorstel – in principe de voorkeur heeft boven rapportages op het niveau van de gehele inrichting/bedrijf, omdat daarmee een beter inzicht mogelijk is in alle bronnen van verontreiniging en er een grotere prikkel ontstaat om oude, vervuilende installaties te moderniseren of te sluiten, of productieprocessen te veranderen ten gunste van reductie van emissies. Het kabinet realiseert zich tegelijkertijd dat de transitie naar een duurzame, circulaire economie ook geholpen kan worden met een ketenbenadering die het niveau van afzonderlijke installaties en/of bedrijf juist overstijgt. De nieuw voorgestelde IEP-verordening staat dit niet in de weg.

Ook steunt het kabinet het uitgangspunt dat lidstaten specifiek voor agrarische- en aquacultuur bedrijven, een lichter regime mogen toepassen door de rapportageverplichting over te nemen van de betreffende ondernemers. Het voorstel maakt echter niet duidelijk hoe dit systeem gaat werken en of de emissies dan toch nog per bedrijf of geaggregeerd aangeleverd gaan worden. Het kabinet zal om opheldering vragen.

Het standaardiseren van rapportageverplichtingen in EU-wetgeving voor de winning van olie en gassector zal binnen de EU bijdragen aan een gelijk speelveld, waar partijen die nog weinig hebben gedaan aan emissiereductie nu verplicht zijn om dit te verbeteren en te versnellen. Hierbij maakt het kabinet de kanttekening dat de Commissie recent ook een voorstel voor een «Verordening methaanemissies in de energie-

⁵ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

sector» heeft uitgebracht met daarin rapportageverplichtingen die afwijken van, of overlap lijken te vertonen met de rapportageverplichtingen vanuit de IEP-verordening (zie BNC-fiche⁶). Van belang is dat beide wetgevende instrumenten op dit punt goed op elkaar aansluiten. Het kabinet vindt dat nader onderzocht moet worden of het lichtere regime dat wordt voorgesteld voor de agrarische sector en aquacultuur, ook van toepassing kan zijn voor de upstream olie- en gaswinning (400 onshore en 150 offshore installaties), met daarbij bovendien een mogelijkheid voor aggregatie boven het niveau van een installatie voor de upstream olie- en gaswinning op zee.

Tot slot vindt het kabinet het positief dat de exploitant wordt verplicht om zelf aan te geven dat emissiehoeveelheden niet behoeven te worden gerapporteerd, omdat deze onder de drempelwaarde liggen. Dit is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie waarin het voor het kabinet vaak moeilijk is om na te gaan of bedrijven zich aan hun rapportageverplichtingen houden en, indien nodig, hierop te handhaven. Met de voorgestelde wijziging ligt de bewijslast bij het bedrijf. Het kabinet beoordeelt dit net als de Europese Commissie als een wijziging die de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid bevordert.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het krachtenveld ten aanzien van het voorstel om de E-PRTR verordening te vervangen door een nieuwe verordening voor een Industriële Emissies Portaal, zal in de schaduw staan van het krachtenveld ten aanzien van de herziening van de Richtlijn Industriële Emissies en zal deze bovendien goeddeels volgen. Het Europees Parlement zal het uitgangspunt dat de nieuwe verordening alle installaties en activiteiten moet omvatten die ook significante emissies (kunnen) veroorzaken in combinatie met de uitbreiding van de te rapporteren gegevens over klimaat en circulaire economie.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. De voorstellen zijn 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. Op het terrein van milieu is op grond van artikel 4, lid 2, sub e VWEU sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet is positief. De verordening heeft tot doel om de transparantie van emissiegegevens en andere aan het milieu gerelateerde gegevens te verbeteren door deze voor het publiek toegankelijk te maken via het portaal voor industriële emissies. Optreden op EU-niveau ter realisatie van deze doelstelling biedt meerwaarde vanwege de mogelijkheid om gemakkelijk zowel milieugegevens voor verschillende EU-industrieën als op lidstaatniveau geaggregeerde gegevens, te vinden en te vergelijken. Deze gegevens zouden veel moeilijker te verzamelen en

⁶ Fiche «Verordening methaanemissies in de energiesector», Kamerstuk 22 112, nr. 3351.

te combineren zijn vanaf 27 afzonderlijke nationale registers. Optreden op EU-niveau heeft dus een aanzienlijke toegevoegde waarde, vergeleken met wat zou kunnen zijn bereikt door de individuele actie van 27 landen. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief met een kanttekening. Het voorstel heeft tot doel de transparantie van emissiegegevens en andere aan het milieu gerelateerde gegevens te verbeteren door deze voor het publiek toegankelijk te maken via het portaal voor industriële emissies. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken. De verordening schrijft bijvoorbeeld voor dat de Commissie richtsnoeren opstelt met regels en advies over gegevensverzameling, kwaliteitsborging en presentatie. Deze richtsnoeren maken de gegevens consistent en gemakkelijker te vergelijken tussen de lidstaten. Het Europees Milieuagentschap voert de benodigde kwaliteitscontroles uit die ook kunnen leiden tot correcties op nationaal niveau – iets dat niet zou gebeuren zonder een Europees register. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk. De ervaring met de bestaande verordening wijst namelijk uit dat de lidstaten en de exploitanten van bedrijven niet meer verplichtingen krijgen opgelegd dan die voor een goede werking van de verordening noodzakelijk is. Deze verplichtingen worden in het voorstel weliswaar uitgebreid, maar deze gegevens zouden bij ieder bedrijf dat een goede bedrijfsvoering nastreeft, veelal al beschikbaar moeten zijn. De verplichting voor lidstaten om hierover om de drie jaar aan de Commissie te rapporteren, komt te vervallen, wat ook goed aansluit bij het proportionaliteitsbeginsel.

De kanttekening betreft het volgende. De voorgestelde verordening beoogt bestaande monitorings- en rapportageverplichtingen uit een aantal in werking zijnde EU richtlijnen en verordeningen onder één noemer te brengen. Voor gevallen waarin dit niet is gelukt, en er toch sprake is van bijvoorbeeld overlap en dubbele verplichtingen – hetgeen afbreuk zou doen aan de proportionaliteit zet het kabinet in op verbetering. Zo wordt de olie- en gassector onder de methaanverordening ook verplicht om te rapporteren over emissies, maar op een ander niveau en op afwijkende wijze. Daarnaast geldt specifiek voor de upstream olie- en gassector dat de financiële gevolgen en toename van administratieve lasten die volgen uit het voorstel groter zijn dan noodzakelijk, omdat kostenefficiënte en transparante alternatieven voorhanden zijn. Het kabinet zal zich ervoor inzetten om voor deze categorie het mogelijk te maken dat lidstaten het lichtere regime – vergelijkbaar met dat voor de veehouderijen – van toepassing te laten zijn, zo mogelijk met de optie om de gegevens op geaggregeerd niveau te rapporteren.

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

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel zal leiden tot bescheiden herverdeling binnen de personele en administratieve middelen in de Commissie en het Europees Milieuagentschap. De Commissie zal meer werk moeten doen om het bredere toepassingsgebied van de verordening ten uitvoer te leggen (d.w.z. bredere sectorale dekking) en intensievere maatregelen (bv. aanvullende factoren zoals het gebruik van hulpbronnen en rapportage op installatieniveau). Zij zal dit werk doen in overeenstemming met hoe de bestaande

middelen zijn toegewezen. Het Europees Milieuagentschap zal de Commissie ondersteunen bij het beheer van het Industriële Emissies Portaal en de uitvoering van de praktische regelingen voor het bredere toepassingsgebied. Dit vereist in totaal twee extra ftes hetgeen wordt opgevangen binnen het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Ingeval er toch consequenties zijn voor de EU-begroting is Nederland van mening dat de 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

Nederlandse bedrijven rapporteren via het elektronisch milieujaarverslag (e-MJV) aan het bevoegd gezag en de Emissieregistratie. Het vergunning-verlenend gezag (of in geval van olie- en gasbedrijven, het Staatstoezicht op de Mijnen) ziet erop toe of de bedrijven tijdig en correct rapporteren. Het aantal extra bedrijven dat onder de verordening komt te vallen, is relatief beperkt en hebben in voorkomende gevallen ook al rapportageverplichtingen uit hoofde van hun milieuvergunning. Wel is het zo dat de rapportages uitgebreider zijn, omdat er meer extra gegevens moeten worden gerapporteerd en ook omdat de verordening om emissie per installatie vraagt. De Emissieregistratie zal daarom te maken krijgen met een iets omvangrijkere te verwerken datastroom, met wellicht enige personele consequenties. In zijn algemeenheid geldt dat er voor de rijksoverheid en de medeoverheden geen omvangrijke financiële consequenties zijn. Met betrekking tot de olie- en gassector volgt dat de data aangeleverd onder de IEP niet aansluit bij internationale rapportageverplichtingen, zoals OSPAR.⁷ Aanpassing van Nederlandse regelgeving en convenanten is nodig om uitwerking te geven aan deze verordening, waaronder aanpassing van het e-MJV. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Een deel van het bedrijfsleven krijgt te maken met beperkte extra kosten en regeldruk. Veel bedrijven vallen immers al onder de werking van de E-PRTR en de extra milieugegevens die aan het jaarlijkse verslag moeten worden toegevoegd, zijn in het algemeen al gegevens die binnen de bedrijfsvoering bekend (zouden moeten) zijn, zoals het gebruik van energie, grondstoffen en water. Een uitzondering hierop betreft de upstream olie- en gasindustrie waarvoor een significante toename van administratieve lasten wordt verwacht: grofweg 220 installaties zullen gevraagde data moeten aanleveren. Daarnaast moet de sector op een ander niveau rapporteren via OSPAR. De toename van regeldruk is te verwachten in toename van administratieve lasten, toezichtlasten en inhoudelijke nalevingskosten. Voor de burgers zijn er geen financiële gevolgen.

⁷ De OSPAR Conventie heeft de bescherming ten doel van het mariene milieu van de Noord-Oost Atlantische Oceaan (inclusief de Noordzee).

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De verdere standaardisering van de rapportageverplichting in wetgeving zal bijdragen aan een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven binnen de EU. De extra kosten om jaarlijks de emissies en andere milieugegevens te rapporteren zouden er niet toe moeten leiden dat producten van buiten de EU een concurrentievoordeel zouden hebben. De EU werkt aan de introductie van een carbon border adjustment mechanism; daarnaast kunnen bepalingen in internationale handelsverdragen hieraan een bijdrage leveren. Bovendien kunnen bedrijven die duurzaam/maatschappelijk verantwoord ondernemen nastreven, gebruik maken van de data van andere bedrijven die op grond van de verordening publiekelijk bekend worden.

6. Implicaties juridisch

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

De verordening zal worden uitgevoerd in de Omgevingswet en onderliggende regelgeving.

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

Artikel 7 van de verordening heeft betrekking op de rapportage over de uitstoot van verontreinigende stoffen uit diffuse bronnen. Indien dergelijke gegevens niet worden gerapporteerd, is de Commissie bevoegd gedelegeerde handelingen vast te stellen om een dergelijke rapportage te initiëren. Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheid mogelijk, omdat het de vaststelling van niet-essentiële onderdelen van de verordening betreft. Het kabinet kan zich vinden in dit voorstel omdat een het uniform aanleveren van deze gegevens, ten goede komt aan de kwaliteit van de informatie die op het Portaal voor Industriële emissies te vinden zal zijn zonder dat het noodzakelijk is de gewone wetgevingsprocedure hiermee te belasten. De keuze voor delegatie (i.p.v. uitvoering) ligt voor de hand, omdat de gedelegeerde handeling leidt tot een aanvulling van de verordening. De termijn voor de delegatie bedraagt 5 jaar. De Commissie stelt uiterlijk negen maanden voor het einde van deze termijn een verslag op over de bevoegdheidsdelegatie. Deze wordt stilzwijgend met termijnen van dezelfde duur verlengd, tenzij het Europees Parlement of de Raad zich hier tijdig heeft verzet. Het kabinet stelt dan ook vast dat de bevoegdheidsdelegatie goed is afgebakend voor wat betreft de doelstelling, strekking en duur.

Het voorstel voorziet er voorts in (in artikel 14 van de verordening) dat de Commissie een bevoegdheid wordt toegekend om gedelegeerde handelingen vast te stellen om bijlage I (opsomming van bedrijven en activiteiten waarop de verordening van toepassing is) en bijlage II (opsomming van de stoffen en hun ondergrens die gerapporteerd moeten worden) te wijzigen. Aanleiding voor het wijzigen kunnen nieuwe wetenschappelijke inzichten betreffen, of de noodzaak om het milieu verder/beter te beschermen. De bevoegdheid wordt toegekend voor vijf jaar en deze kan steeds met eenzelfde periode worden verlengd.

Op zich kan het kabinet zich vinden in deze aanpak, omdat deze – met behoud van betrokkenheid van het Europees Parlement – voorkomt dat de verordening keer op keer gewijzigd moet via de gewone wetgevingsprocedure. Het kabinet heeft desalniettemin enige twijfel of bijlage I en bijlage II waarop de Commissie gedelegeerde handelingen wil kunnen

uitbrengen, kunnen worden gezien als niet-essentiële onderdelen waardoor toekenning van deze bevoegdheid mogelijk zou zijn. Het betreft direct het toepassingsgebied van de verordening. 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 in artikel 14 passend omdat het gaat om een wijziging van de (bijlagen van de) verordening en dit alleen per gedelegeerde handeling kan plaatsvinden. Daarnaast is de bevoegdheidsdelegatie goed is afgebakend voor wat betreft de doelstelling, strekking en duur.

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

De voorgestelde verordening zal op 1 januari 2026 van toepassing worden; op dezelfde datum wordt de bestaande E-PRTR verordening ingetrokken. Het voorstel is dat rapportage over 2024 nog op basis van de bestaande E-PRTR verordening zal plaatsvinden. Bij de behandeling van het voorstel in de Raad zal Nederland erop toezien dat de overgangsbepalingen zowel sluitend als haalbaar zijn voor degenen die de gegevens moeten aanleveren. De haalbaarheid zal mede afhangen van het tijdstip waarop de nieuwe verordening en de RIE zijn vastgesteld als ook het tijdstip waarop de voor de rapportages bestemde formats gereed zijn.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

N.v.t.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel heeft over het algemeen geen bijzondere implicaties voor de uitvoering en de handhaving; de huidige manier van werken hoeft niet te worden veranderd. Het voorstel is naar verwachting goed handhaafbaar. Een uitzondering hierop betreft mogelijk de upstream olie- en gasindustrie waarvoor een significante toename van administratieve lasten wordt verwacht: grofweg 550 installaties moeten nu extra gaan rapporteren en het Staatstoezicht op de Mijnen moet hierop toezicht houden en handhaven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.