

Vergaderjaar 2007–2008

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 699

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2008

Naar aanleiding van het fiche inzake de Richtlijn industriële emissies (herziening IPPC-richtlijn) (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 22 112, nr. 608, fiche nr. 6) heeft de vaste commissie voor VROM mij verzocht de Tweede Kamer te informeren over de analyse die ik heb laten uitvoeren naar de effecten voor Nederland van dit voorstel. Via deze brief wil ik aan dat verzoek voldoen. De effecten zijn in drie studies uitvoerig en gedegen onderzocht. Aan de studies hebben zowel andere Lidstaten als decentrale overheden bijgedragen. De beantwoording van de brief van de vaste commissie voor VROM heeft daarom een aantal maanden geduurd. Achtereenvolgens ga ik in op de hoofdlijnen van het voorstel voor herziening van de IPPC-richtlijn, de effecten voor Nederland en de Nederlandse inzet.

Hoofdlijnen voorstel voor herziening IPPC-richtlijn

IPPC is de Engelse afkorting «integrated pollution prevention and control». De richtlijn heeft als doel milieuverontreiniging door industriële activiteiten en intensieve veehouderij te voorkomen en te bestrijden. Het belangrijkste instrument van de richtlijn is de milieuvergunning. In Nederland vormen de vergunning krachtens de Wet milieubeheer en de lozingsvergunning krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren de «IPPC-milieuvergunning». Om een milieuvergunning te krijgen, moet een bedrijf de beste beschikbare technieken toepassen om emissies te voorkomen dan wel zo ver mogelijk te reduceren. Om te bepalen wat de beste beschikbare technieken zijn, maken vergunningverleners (meestal decentrale overheden) en bedrijven onder meer gebruik van Europese referentiedocumenten voor beste beschikbare technieken, afgekort BREF's. Deze documenten geven een overzicht van milieutechnieken en wijzen economisch en technisch haalbare technieken aan met de beste milieuprestaties. De richtlijn is in september 1996 vastgesteld en geldt voor nieuwe bedrijven sinds 30 oktober 1999. Voor bestaande bedrijven

geldt de richtlijn sinds 30 oktober 2007. Ongeveer 2500 bedrijven vallen in Nederland onder de IPPC-richtlijn.

De Commissie heeft 21 december 2007 een herzieningsvoorstel ingediend voor de IPPC-richtlijn. De belangrijkste wijzigingen zijn de volgende:

- De Commissie stelt voor de Europese regelgeving voor industriële emissies te stroomlijnen door de IPPC-richtlijn te integreren met zes andere richtlijnen op het gebied van industriële emissies in de nieuwe Richtlijn industriële emissies.
- Het voorstel geeft meer ruimte aan het instrument algemene regels ter vereenvoudiging van de inhoud en procedure van milieuvergunningen.
- De voorstellen concretiseren de eisen aan de doorwerking van de BREF's, de actualisatie van vergunningen, de monitoring en rapportage en het toezicht op bedrijven.
- De Commissie wil meer bedrijven en bedrijfscategorieën onder de reikwijdte van de richtlijn laten vallen.
- De voorgestelde implementatiedata zijn als volgt: Het voorstel moet 30 juni 2012 omgezet zijn in Nederlandse regelgeving, wordt 1 januari 2014 van kracht voor bedrijven die nu al onder de IPPC-richtlijn vallen en 1 juli 2015 voor bedrijven die vallen onder de nieuwe bedrijfsactiviteiten.

Het voorstel wordt begeleid door de Mededeling van de Commissie «Naar een beter beleid inzake industriële emissies». Twee onderdelen van de mededeling zijn in het bijzonder relevant voor Nederland:

- Het voornemen van de Commissie de kwaliteit van de BREF's te verbeteren.
- Het voornemen van de Commissie Europese regels voor NO_x-emissiehandel te ontwikkelen.

Effecten voor Nederland

De bij het voorstel gevoegde impact assessment van de Europese Commissie beschrijft de effecten voor de Europese situatie. Om de effecten van het voorstel voor Nederland inzichtelijk te maken heb ik drie studies laten uitvoeren over respectievelijk de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, de administratieve en bestuurlijk lasten en de effecten voor wet- en regelgeving («juridische impact assessment») van het voorstel voor herziening van de IPPC-richtlijn.

1. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Nederland heeft binnen het Europese handhavingnetwerk IMPEL¹ het initiatief genomen voor een studie naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel voor herziening van de IPPC-richtlijn. Zestien lidstaten hebben zich bij Nederland aangesloten. De belangrijkste conclusies zijn dat het voorstel enerzijds een groot aantal verduidelijkingen bevat die de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verbeteren. Anderzijds is het voorstel op onderdelen niet goed uitvoerbaar:

- De reikwijdte is niet volledig duidelijk. (Welke bedrijven vallen onder de richtlijn?)
- De voorgestelde criteria voor toezichtkwaliteit komen naast meer of minder vergelijkbare criteria in gerelateerde regelgeving. Hierdoor krijgen bedrijven en bevoegd gezag te maken met verschillende aanwijzingen voor toezicht op dezelfde installaties.
- De eisen voor het monitoren van de kwaliteit en het saneren van bodem- en grondwater zijn niet volledig duidelijk.
- De kwaliteit en toegankelijkheid van de BREF's wordt onvoldoende verbeterd. Daarom zal het gebruik van BREF's bij vergunningverlening tot uitvoeringsvragen blijven leiden.

¹ IMPEL staat voor European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. Het volledige rapport is te downloaden van ec.europa.eu/environment/impel.

2. Administratieve en bestuurlijke lasten herziening IPPC-richtlijn

In een tweede studie zijn de administratieve en bestuurlijke lasten van het voorstel geanalyseerd. Samenvattend leidt het voorstel bij ongewijzigde invoering tot een toename van de administratieve en bestuurlijke lasten vanwege nieuwe eisen aan monitoring- en rapportage¹. Op dit moment stellen bedrijven met een relatief hoge milieubelasting een milieujaarverslag op (verslag op grond van de E-PRTR-verordening). De voorgestelde rapportage over naleving en vergelijking met de BREF's geldt echter voor alle IPPC-bedrijven en leidt dus tot een toename van de lasten. Deze lasten kunnen worden gecompenseerd door 1) vereenvoudiging van die monitoring- en rapportage-eisen en 2) bij nationale omzetting meer gebruik te maken van algemene regels. Door de uitbreiding van de reikwijdte komen minimaal 30% meer bedrijven onder richtlijn. Dit leidt echter niet tot meer administratieve en bestuurlijke lasten, omdat voor de betreffende activiteiten al vergunningplicht geldt in Nederland. De uitbreiding beperkt wel de mogelijkheden voor Nederland om deze bedrijven in de toekomst uit te zonderen van de vergunningplicht, bijvoorbeeld via het Activiteitenbesluit.

3. Juridische impact assessment herziening IPPC-richtlijn

In een derde studie wordt onderzocht hoe de omzetting naar Nederlandse regelgeving zou kunnen plaatsvinden en welke interpretatieproblemen daarbij te verwachten zijn. Deze studie loopt nog en wordt in het najaar van 2008 afgerond. De voorlopige conclusie is dat implementatie een complex proces wordt, omdat een groot aantal artikelen van de Wet milieubeheer, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit, uitgaande van de huidige tekst van het voorstel, moeten worden aangepast. De door de Commissie voorgestelde implementatietermijn van anderhalf jaar is daarom te kort en zou minimaal tot twee jaar moeten worden verlengd. Het eerste deel van de studie is inmiddels afgerond en beslaat een analyse van de artikelen met betrekking tot het gebruik van BREF's bij het maken en actualiseren van vergunningen. De analyse heeft onduidelijkheden in de tekst van het voorstel van de Commissie aan het licht gebracht die implementatie zullen bemoeilijken, bijvoorbeeld wanneer met de toepassing van BREF's milieudoelen, zoals emissieplafonds op grond van de NEC-richtlijn of lokale milieukwaliteitseisen, niet worden gehaald.

Nederlandse inzet

De drie studies concentreren zich op de onderdelen van het voorstel waarvan de effecten onvoldoende duidelijk zijn. De Nederlandse inzet is uiteraard breder. In deze paragraaf vat ik de Nederlandse inzet op het herzieningsvoorstel samen.

Nederland steunt de voorgestelde stroomlijning van de IPPC-richtlijn met zes andere richtlijnen op het gebied van industriële emissies in een nieuwe Richtlijn industriële emissies. Nederland steunt ook de voorstellen over algemene regels. Deze verbeteringen verduidelijken de Europese regelgeving voor industriële emissies en bieden aanknopingspunten voor vermindering van de lasten.

Nederland is positief over de eisen voor het gebruik van BREF's bij vergunningverlening. De richtlijntekst hierover moet wel worden verduidelijkt met name in relatie tot het halen van milieudoelen zoals emissieplafonds op grond van de NEC-richtlijn of lokale milieukwaliteitseisen. Nederland hecht er bijvoorbeeld aan dat de ruimte die de huidige IPPC-richtlijn biedt om vanwege plaatselijke milieumstandigheden, geografische ligging en technische kenmerken grotere emissiereducties te eisen dan op grond van BREF's, op een zorgvuldig geformuleerde manier in de

¹ Het rapport is te downloaden van www.infomil.nl.

richtlijn blijft. De potentiële milieuwinst van het voorstel kan alleen worden gerealiseerd als de Commissie de kwaliteit van de BREF's verbetert. Nederland wil over de kwaliteit van de BREF's graag raadsconclusies en overwegingen in de richtlijn vaststellen.

Nederland steunt het initiatief van de Commissie voor het ontwikkelen van Europese regels voor NO_x-emissiehandel. Dit initiatief zou zo moeten worden uitgewerkt, dat de Europese regels voor NO_x-emissiehandel en de Richtlijn industriële emissies gelijktijdig in werking treden.

Nederland is kritisch over het onder de richtlijn brengen van nieuwe activiteiten (bedrijven) en uitbreiding van de rapportageverplichtingen, indien dit leidt tot een onevenredige toename van lasten en nationale maatregelen om lasten te reduceren onnodig belemmert.

Nederland geeft de voorkeur aan een horizontaal instrument om de kwaliteit van toezicht in de Lidstaten te verbeteren, dat wil zeggen één instrument geeft kwaliteitseisen voor toezicht die voor alle milieuregelgeving geldt. De reeds bestaande Europese aanbeveling betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties, die in samenwerking met de bevoegde autoriteiten in het kader van IMPEL is ontwikkeld, zou een instrument voor dat doel zijn. De Europese Commissie wil echter eisen in afzonderlijke richtlijnen blijven opnemen. Dit leidt onvermijdelijk tot overlap en tegenstrijdigheden.

De Raad en het Europees Parlement behandelen momenteel het voorstel. Naar verwachting wordt begin 2009 de eerste lezing in het Europees Parlement vastgesteld. Afhankelijk van de verschillen van inzicht die dan nog tussen Raad en Europees Parlement bestaan, volgt ofwel (als EP en Raad het eens zijn) een Politiek Akkoord ofwel (wanneer de Raad de uitkomsten van het EP niet accepteert) een Gemeenschappelijk standpunt van de Raad en een tweede lezing met het EP.

Ik vertrouw erop dat ik u met bovenstaande voldoende heb geïnformeerd.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer