

Vergaderjaar 2015–2016

31 209

Schoon en zuinig

Nr. 201

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 7 september 2016

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over de brief van 15 juni 2016 over het Besluit tot wijziging van het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging en het Activiteitenbesluit milieubeheer (Kamerstuk 31 209, nr. 199).

De vragen en opmerkingen zijn op 6 juli 2016 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu voorgelegd. Bij brief van 6 september 2016 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Van Dekken

De adjunct-griffier van de commissie,
Jansma

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de emissiegrenswaarden voor bestaande installaties pas vanaf 2025 of 2030 gaan gelden, afhankelijk van de installatie. Deze leden begrijpen dat implementatie enige tijd kost, maar een termijn tot wel 14 jaar lijkt deze leden erg lang. Zij vragen de Staatssecretaris waarom voor zo'n lange periode is gekozen, in plaats van voor een kortere periode van bijvoorbeeld vijf jaar. Kan de Staatssecretaris hierbij toelichten wat de effecten op de volksgezondheid en het milieu zullen zijn van het feit dat deze installaties tot 2025 of 2030 nog niet aan de richtlijnen hoeven te voldoen? Hoeveel stookinstallaties die aangepast moeten worden zullen er in 2025 of 2030 nog in bedrijf zijn?

Er zijn in Nederland ongeveer 12.000 middelgrote stookinstallaties aanwezig. Om te kunnen voldoen aan nationale emissie plafonds (National Emission Ceilings, NEC) en de Europese eisen met betrekking tot de luchtkwaliteit, heeft Nederland met name voor NO_x en stof de strengste emissie-eisen van Europa. Het overgrote deel van de middelgrote stookinstallaties (circa 11.500 van de 12.000) voldoet nu al aan de Europese eisen of zal in 2017 of 2019 voldoen. Het kan zijn dat er in een aantal gevallen op basis van technische omstandigheden of lokale situaties in een vergunning een ruimere eis is opgelegd dan de richtlijn toestaat. Als dat het geval is, moeten die uiterlijk 2025 of 2030 zijn aangepast. Dit past bij het uitgangspunt de Nederlandse wetgeving zoveel mogelijk in stand te houden.¹ Uiteraard kan het bevoegd gezag de vergunningen tussentijds al eerder aanscherpen als daartoe aanleiding is.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat er een hiaat in de regelgeving ontstaat voor stookinstallaties tussen ongeveer 0,4 en 1 Megawatt. De genoemde leden zien dat hier in de overwegingen bij het Wijzigingsbesluit aandacht voor is, maar hebben hier toch enige zorgen bij. Deze leden lezen dat er «dringend verdere maatregelen nodig zijn om de resterende lacune in de regelgeving te dichten». Kan de Staatssecretaris toelichten welke gevolgen dit hiaat heeft voor de emissies in Nederland? Kan zij hierbij emissies die vanuit buurlanden de Nederlandse grens overkomen meenemen? Deze leden vragen de Staatssecretaris daarnaast in hoeverre er al stappen worden genomen om dit hiaat te dichten en welke stappen dit zijn. Op welke termijn worden hier resultaten van verwacht?

De passage die de leden van de PvdA aanhalen komt uit de overwegingen van de richtlijn. Daarin is aangegeven dat er een hiaat in de Europese wetgeving bestaat en dat er dringend verdere maatregelen nodig zijn om de resterende lacune in de regelgeving te dichten. Nederland heeft bij de totstandkoming van de richtlijn gepleit voor Europees bronbeleid voor de hele range van stookinstallaties en zal dit blijven doen. Dit is van belang voor de luchtkwaliteit in Europa en voor een gelijk Europees speelveld.

Voor de Nederlandse emissies heeft dit hiaat geen gevolgen, omdat er nationale regelgeving is voor deze stookinstallaties. Voor de Nederlandse luchtkwaliteit heeft het hiaat beperkte gevolgen, aangezien de luchtkwaliteit mede wordt bepaald door de emissies van de ons omringende landen. In onze buurlanden bestaat regelgeving van een goed tot redelijk ambitieniveau. Er zijn echter ook landen in met name Zuid- en Oost-Europa die geen of minder ambitieuze regels hebben en waarvan Nederland toch de emissies «importeert». Het dichten van het hiaat zal de

¹ BNC-fiche, pagina 3, Kamerstuk 22 112, nr. 1792.

emissies in die landen verlagen hetgeen een positieve invloed zal hebben op de Nederlandse luchtkwaliteit. Het effect zal echter beperkt zijn gezien de fysieke afstand van deze landen tot Nederland.

De leden van de PvdA-fractie zijn er tevreden over dat Nederland geen gebruik maakt van de mogelijkheid om soepelere emissiegrenswaarden voor te schrijven. Deze leden vragen de Staatssecretaris of er landen zijn die dit wel doen, en zo ja, welke landen dit zijn. Kan de Staatssecretaris aangeven of dit gevolgen zal hebben voor de Nederlandse luchtkwaliteit, en zo ja, welke dat zijn? Zijn er mogelijkheden voor de Staatssecretaris om buurlanden hierop aan te spreken en actie te laten ondernemen zodat er geen nadelige gevolgen voor Nederland zullen zijn? Zo ja, is de Staatssecretaris voornemens dit te doen?

Ook in de overige lidstaten wordt momenteel de richtlijn geïmplementeerd. Op het moment van schrijven is het beeld over het algemeen dat landen die verdergaande eisen stellen dan de richtlijn, deze behouden. Dat geldt voor Duitsland, dat qua ambitieniveau het dichtst bij Nederland ligt; ook daar zijn over de hele linie de emissie-eisen strenger dan de Europese en worden de nationale strengere emissie-eisen gehandhaafd. Voor Vlaanderen, Finland en Denemarken geldt dat slechts een deel van de nationale emissie-eisen strenger is dan de Europese. Dit deel wordt in Vlaanderen en Finland gehandhaafd in de voorstellen die bij de parlementen voorliggen. Voor Denemarken moet nog een voorstel voor het parlement worden geformuleerd.

Naar verwachting zal de Europese richtlijn een positief effect hebben op de luchtkwaliteit in Nederland, omdat de lidstaten die soepeler eisen hebben hun regels moeten aanscherpen. Voor zover het beeld compleet is, zullen er dus geen nadelige gevolgen voor Nederland zijn en er is derhalve geen aanleiding buurlanden hierop aan te spreken.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat voor installaties die vanaf 2018 in gebruik worden genomen ook maatwerk mogelijk is, terwijl zij onder normale condities in normale situaties met de best beschikbare technieken aan de gestelde emissie-eisen kunnen voldoen. Deze leden vragen de Staatssecretaris waarom deze mogelijkheid is opgenomen, aangezien het met de best beschikbare technieken al mogelijk is om te voldoen aan de eisen. Welke gevolgen zal dit naar verwachting voor de uitstoot en luchtkwaliteit hebben?

Het is de bedoeling dat voor alle middelgrote stookinstallaties algemene regels met emissie-eisen gaan gelden. Toch kan het voorkomen dat een bedrijf daar niet aan kan voldoen, hetgeen momenteel in een geldende vergunning is gereguleerd. Voor dit soort gevallen is in het concept-Activiteitenbesluit de mogelijkheid van maatwerk opgenomen, waarbij het voorschrijven van de beste beschikbare technieken uitgangspunt is. Er zijn in dat geval geen wijzigingen in de uitstoot en gevolgen voor de luchtkwaliteit.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat, omdat veel emissie-eisen tot voor kort werden gesteld in vergunningen waardoor de eisen niet bekend zijn, de mogelijkheid is opgenomen voor het bevoegd gezag om maatwerkvoorschriften te stellen. De leden van de PvdA-fractie vragen de Staatssecretaris of bekend is wat de gevolgen van deze maatwerkvoorschriften zullen zijn voor de milieukwaliteit.

Zie de antwoorden op de hierboven gestelde vragen.

De leden van de SP-fractie merken op dat CO₂-uitstoot geen onderdeel is van de Richtlijn middelgrote stookinstallaties (Pb EU 2015, L 313). Is er geen sprake van CO₂-uitstoot bij betreffende installaties of is er een andere reden dat er niet over CO₂ wordt gesproken?

De richtlijn maakt deel uit van een pakket van de Europese Commissie om de luchtkwaliteit in Europa te verbeteren. Het luchtpakket ziet op de emissies die effecten hebben op de gezondheid en de natuur. De CO₂-uitstoot wordt in Europees verband gereguleerd met het oog op de klimaateffecten via de desbetreffende dossiers.

De leden van de SP-fractie vragen of de Staatssecretaris voorbeelden kan geven van bedrijven die onder deze richtlijn zullen vallen. Met andere woorden, welk type bedrijf krijgt hiermee te maken?

Het gaat om circa 12.000 stookinstallaties in gebruik in verschillende branches, zoals kantoren, glastuinbouw of industrie.

De leden van de SP-fractie vragen welke kosten gemoeid gaan met het gereedmaken van bestaande installaties. Deze leden vragen of eigenaren van bestaande installaties tegemoet worden gekomen in eventuele kosten die zij moeten maken.

Sira Consulting heeft onderzoek gedaan naar de lasten die voortvloeien uit de richtlijn. Daaruit blijkt dat er geen bedrijven zijn, die door de richtlijn extra kosten moeten maken om installaties aan te passen. Wel blijken er kosten te zijn die te maken hebben met de verplichting om vaker metingen te verrichten. Deze kosten (voor alle 12.000 installaties gezamenlijk) becijfert Sira op € 3,1 mln., een bedrag dat overigens pas in 2030 wordt bereikt.

In Nederland zijn sinds 2010 in het Activiteitenbesluit voor middelgrote stookinstallaties emissie-eisen opgenomen. Het gaat daarbij om stookinstallaties op land, maar ook in de off shore. Andere Noordzee-lidstaten stellen geen nationale emissie-eisen aan de middelgrote stookinstallaties op hun offshore-installaties. Ook de Europese richtlijn middelgrote stookinstallaties doet dat niet. Dat betekent echter niet dat ik de ambitieuze emissie-eisen voor de off shore in Nederland los wil laten. Ik ben namelijk van mening, dat elke sector een bijdrage moet leveren aan de luchtkwaliteit en de NEC-doelstellingen.

Als gevolg van de nationale wetgeving (Activiteitenbesluit) moeten bestaande installaties in de offshore per 1 januari 2019 aangepast zijn aan de nationale eisen. Uit het bijgevoegde² onderzoeksrapport blijkt echter dat de kosten die gemoeid zijn met het voldoen aan de Nederlandse emissie-eisen, voor de offshore fors hoger zijn dan eerder is ingeschat. Dit wringt des te meer nu ook via de richtlijn geen emissie-eisen worden gesteld aan buitenlandse platforms.

Daar komt bij dat platforms op gasvelden die de komende jaren leeg zullen raken, de benodigde investeringen niet kunnen dragen en dus voortijdig zullen moeten sluiten. Gezien het Energierapport 2015, waarin is aangegeven dat aardgas als minst vervuilende fossiele brandstof nog lang een belangrijke rol zal spelen, is dat ongewenst.

Momenteel ligt Nederland goed op koers om het NEC-plafond voor NO_x in 2020 en 2030 te halen. Ook zijn de effecten van de NO_x-uitstoot in de

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

offshore op de luchtkwaliteit boven het Nederlandse vaste land vrijwel nihil (0,03%).

Daarom wil ik de emissiegrenswaarde van NO_x voor gasturbines in de offshore meer in lijn brengen met de eisen die gelden voor gasturbines op land. Op land geldt onder strikte voorwaarden namelijk een wat ruimere emissiegrenswaarde. Die grenswaarde wil ik ook voor gasturbines in de offshore laten gelden. Daarnaast vind ik het redelijk dat offshore platforms die in verband met de uitputting van het gasveld nog maar enkele jaren in gebruik zullen zijn, nog enkele jaren mogen doordraaien, aangezien voor deze platforms de emissiebeperkende maatregelen onevenredig duur zijn. Voor deze platforms wil ik een zogenoemde end-of-field-life-bepaling opnemen met als einddatum 1 januari 2022. Zij mogen dus nog drie jaar blijven produceren onder de regels, die nu gelden, indien zij voor 1 januari 2022 uit bedrijf gaan. Dit leidt ertoe dat ten opzichte van de huidige regelgeving de investeringskosten aanzienlijk zullen dalen. Hierdoor hoeven minder platforms te sluiten, terwijl 70% van de NO_x-reductie wordt bereikt.

De leden van de SP-fractie vragen of ook nieuwe installaties in het register worden opgenomen. Zo ja, kan worden toegelicht wat daar de meerwaarde van is, ervan uitgaande dat nieuwe installaties aan de emissienormen moeten voldoen alvorens zij op de markt komen? Verder vragen deze leden wie wordt bedoeld met de «bevoegde autoriteit». Ook vragen zij of verduidelijkt kan worden op welke wijze zal worden gehandhaafd en door welke instantie.

Voor de stookinstallaties die onder de richtlijn vallen, gelden geen producteisen ten aanzien van de luchtmissies. Het register dat ingevolge de richtlijn moet worden ontwikkeld, ziet op de installaties die bij de eindgebruikers aanwezig zijn. In het register zullen ook nieuwe installaties worden opgenomen.

De meerwaarde is enerzijds, dat het de rapportage aan de Commissie over de richtlijn (artikel 11 van de richtlijn) vereenvoudigt doordat de informatie op een centraal punt aanwezig is. Daarnaast heeft het bevoegd gezag (in de richtlijn aangeduid als de bevoegde autoriteit, dat wil zeggen provincie of gemeente, afhankelijk van de aard en omvang van het bedrijf) eenvoudig inzicht in de stookinstallaties in zijn gebied, doordat het register on line is te raadplegen waardoor de handhaving efficiënter kan plaatsvinden. Hier wordt tevens een bescheiden besparing van de bestuurlijke lasten voor overheid en ook van de administratieve lasten voor bedrijven bereikt (beide in de orde grootte van € 30.000 per jaar).

De leden van de SP-fractie vragen of het handhaven van het hogere Nederlands ambitieniveau haalbaar is of dat dit in strijd is met Europese regelgeving. Er wordt op pagina 22 van de toelichting bij het Wijzigingsbesluit gesteld dat met een lager ambitieniveau de Europese eisen ten aanzien van luchtkwaliteit niet worden gehaald. Kan worden toegelicht hoe het kan dat met nieuwe Europese emissienormen niet voldaan zou kunnen worden aan de eigen Europese eisen?

De richtlijn is gebaseerd op artikel 192 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, hetgeen nationale regels met een hoger ambitieniveau toestaat. De strengere Nederlandse regels waren al voor het totstandkomen van de richtlijn van kracht en zijn bij de implementatie gehandhaafd.

Dat met Europese regels voor bronbeleid niet automatisch voldaan wordt aan de Europese eisen ten aanzien van luchtkwaliteit is te verklaren,

doordat vele factoren van een land relevant zijn, zoals de oppervlakte van een land, de hoeveelheid mobiliteit, industrie en landbouw. Zoals hierboven aangegeven heeft Nederland gezien deze factoren destijds de zeer strenge eisen opgesteld om te kunnen voldoen aan de NEC-plafonds.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze bij de gewenste openbaarheid de veiligheid wordt gegarandeerd. Is er sprake van een mogelijk veiligheidsrisico?

De openbaarheid van het register die voortvloeit uit de richtlijn is beperkt tot de gegevens die een ieder nu ook al kan opvragen op basis van de huidige wetgeving. Bovendien mag het als een algemeen bekend feit worden gezien, dat gebouwen en processen als krachtbron of warmtebron een stookinstallatie zoals een verwarmingsketel, stoomketel of warmtekrachtkoppeling (wkk) hebben. Van een veiligheidsrisico is naar mijn mening dan ook geen sprake.