

Vergaderjaar 2012–2013

27 664

Toekomst milieuwetgeving

Nr. 83

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld op 12 februari 2013

Binnen de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een aantal fracties behoefte over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit handel in emissierechten en het Besluit omgevingsrecht en tot intrekking van het Wijzigingsbesluit Besluit handel in emissierechten ten behoeve van de intrekking van het stelsel van handel in NO_x-emissierechten (intrekking handel in NO_x-emissierechten) enkele vragen en opmerkingen voor te leggen (Kamerstuk 27 664, nr. 82).

De vragen en opmerkingen zijn op 15 november 2012 aan de minister van Infrastructuur en Milieu voorgelegd. Bij brief van 11 februari 2013 zijn deze door hem beantwoord.

De voorzitter van de commissie
P. Jansen

Adjunct-griffier van de commissie
Vermeer

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het ontwerpbesluit intrekking handel in NO_x-emissierechten. De leden van deze fractie hebben nog enkele vragen naar aanleiding van het ontwerpbesluit en de afschrift van de brief aan KARA Energy Systems met betrekking tot emissienormen voor houtgestookte installaties¹.

In deze brief schrijft de staatssecretaris dat de inwerkingtreding van de emissienormen voor de houtgestookte ketelinstallaties op 1 januari 2015 ingaat. De leden van de VVD-fractie vragen hoe deze datum zich verhoudt tot de passage in het voorstel tot Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de intrekking van het stelsel van handel in NO_x-emissierechten (intrekking handel in NO_x-emissierechten) (Kamerstuk 33 428, nr. 2) dat de NO_x-emissienormen voor bestaande middelgrote stookinstallaties bij bedrijven die deelnemen aan het NO_x-emissiehandelssysteem per 1 januari 2017 gaan gelden? Zijn er momenteel stookinstallaties die niet aan het NO_x-emissiehandelssysteem deelnemen, en zo ja, betekent het dat deze bedrijven eerder aan emissienormen, namelijk op 1 januari 2015, moeten voldoen? Waarom is deze onderverdeling gemaakt?

De leden van de VVD-fractie vragen vervolgens of het klopt dat in het betreffende voorbeeld in plaats van de verzochte emissie van 600 mg/Nm³, dit bedrijf op 1 januari maximaal 75 mg/Nm³ mag uitstoten?

Tenslotte hebben de leden van de VVD-fractie de vraag of aansluiten bij de normen van Duitsland betekent dat exact dezelfde normen worden gehanteerd zodat een gelijk speelveld in ieder geval tussen Nederland en Duitsland is gecreëerd? En hoe is het met het gelijke speelveld gesteld tussen Nederland en andere landen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van het ontwerpbesluit intrekking handel in NO_x-emissierechten. De leden van deze fractie hebben nog enkele vragen naar aanleiding van het ontwerpbesluit.

De leden van de PvdA-fractie willen graag weten of de redenering klopt dat het systeem niet werkt of kan werken omdat Nederland blijkbaar al heel goed bezig is en/of de standaarden in de EU al streng genoeg zijn.

Tevens vragen deze leden of kan worden uitgesloten of de aanpassingen van de NO_x gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit en het halen van de doelstellingen.

II Reactie van de minister

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de overgangstermijn voor houtgestookte ketelinstallaties die op of na 1 januari 2013 in gebruik worden genomen zich verhoudt tot de in het onderhavige ontwerpbesluit opgenomen overgangsregeling voor middelgrote stookinstallaties die door het vervallen van NO_x-emissiehandel aan het Besluit emissie-eisen

¹ Brief van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan KARA Energy Systems B.V. d.d. 3 augustus 2012, kenmerk IENM/BSK-2012/145674.

middelgrote stookinstallaties (BEMS) moeten gaan voldoen. Zij vragen ook of er momenteel stookinstallaties zijn die niet aan het NO_x-emissiehandelssysteem deelnemen, en zo ja, of dat betekent dat deze bedrijven eerder, namelijk op 1 januari 2015, aan emissienormen moeten voldoen.

Naar aanleiding daarvan merk ik op dat deze overgangsregelingen geen verband hebben met elkaar. Ruim 300 van de ca. 7000 middelgrote stookinstallaties en ca. 30.000 kleine stookinstallaties vallen onder het systeem van NO_x-emissiehandel. Veruit de meeste stookinstallaties vallen er dus niet onder. De leden van de VVD-fractie doelen met hun vraag op de wijziging van het Activiteitenbesluit, derde tranche, die per 1 januari 2013 in werking treedt. Deze wijziging van het Activiteitenbesluit maakt geen onderdeel uit van het onderhavige ontwerpbesluit. Onderdeel van bedoelde wijziging van het Activiteitenbesluit zijn algemene regels voor houtgestookte ketelinstallaties met een vermogen kleiner dan 1 megawatt. Deze vallen vanwege hun geringe vermogen niet onder het systeem van NO_x-emissiehandel.²

Deelnemers aan het NO_x-emissiehandelssysteem hebben installaties van meer dan 20 megawatt. Voor deze bestaande installaties geldt dat zij per 1 januari 2017 moeten voldoen aan emissiegrenswaarden voor NO_x. Installaties in de glastuinbouw waarin kooldioxide (CO₂), afkomstig van een ander bedrijf, wordt ingezet ten behoeve van de bemesting van gewassen en installaties op zee (offshore) hebben een twee jaar langere overgangstermijn, tot 1 januari 2019.

De leden van de VVD-fractie vragen vervolgens of het klopt dat in het door hen gegeven voorbeeld van KARA Energy Systems in plaats van de verzochte emissie van 600 mg/Nm³, dit bedrijf op 1 januari 2013 maximaal 75 mg/Nm³ mag uitstoten. Dit klopt niet. Voor de duidelijkheid wil ik herhalen dat de nieuwe emissiegrenswaarden voor kleine houtgestookte ketelinstallaties geen verband houden met het stoppen van het systeem van NO_x-emissiehandel. Het voorbeeld van KARA Energy Systems heeft betrekking op de wijziging van het Activiteitenbesluit, derde tranche, die op 1 januari 2013 in werking treedt. De emissiegrenswaarde van 600 mg/Nm³, die in het voorbeeld wordt genoemd, had betrekking op de uitstoot van NO_x (stikstofoxiden). De norm voor kleine houtketels die op of na 1 januari 2013 in gebruik worden genomen en waarop het voorbeeld betrekking heeft, geldt voor stof en bedraagt 150 mg/Nm³ voor houtketels tot 0,5 megawatt en 75 mg/Nm³ voor houtketels van 0,5 tot 1 megawatt. Deze normen zijn geen aanscherping, maar komen overeen met wat tot op heden in milieuvergunningen op grond van de Nederlandse Emissierichtlijn lucht (NeR) wordt voorgeschreven.³ Voor NO_x gelden voor deze kleine houtketels tot 1 januari 2015 geen emissiegrenswaarden. Samenvattend: in het door deze leden gegeven voorbeeld wijzigen de emissiegrenswaarden per 1 januari 2013 niet en de gereguleerde emissie betreft niet NO_x, maar stof.

Ten slotte vragen de leden van de VVD-fractie of aansluiting bij de normen van Duitsland betekent dat er een gelijk speelveld is gecreëerd en hoe het gesteld staat met het gelijke speelveld tussen Nederland en andere landen. In Europees verband is in het kader van de Richtlijn industriële emissies⁴ de keuze gemaakt om emissie-eisen aan middelgrote en kleine stookinstallaties niet te harmoniseren. Lidstaten zijn vrij in het kiezen van

² Staatblad 2012, 558.

³ <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/ner/>

⁴ Richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PbEU 2010, L 334). Zie ook: Kamerstukken II 2011/12, 33 197, nrs. 1–3.

maatregelen, zolang ze maar voldoen aan de emissieplafonds op grond van de NEC-richtlijn.⁵ Dit geeft lidstaten ook ruimte om lokale hinder, het voornaamste knelpunt bij kleine houtketels, op een passende wijze te verminderen. Het is daarom de vraag of het *level playing field* hier zo relevant is. Doorslaggevend bij het bepalen van de eisen voor kleine houtketels was de uitvoerbaarheid. Wat betreft de emissiegrenswaarden voor kleine houtgestookte ketelinstallaties sluiten de eisen voor fijn stof aan bij Duitse eisen. Aansluiten bij de grotere Duitse markt verbetert de uitvoerbaarheid van de Nederlandse regelgeving. In Duitsland gelden, in tegenstelling tot Nederland, ook emissiegrenswaarden voor koolmonoxide en koolwaterstoffen, om een goede werking van de installaties te borgen. In Nederland wordt de goede werking van kleine houtketels, die op of na 1 januari 2015 in gebruik worden genomen, geborgd door de emissiegrenswaarde voor NO_x. Deze eis is haalbaar zonder nageschakelde techniek. Aan de eis kan worden voldaan door het gebruik van een moderne, goed afgeregelde houtketel.

In de meeste andere lidstaten zijn er eisen aan stof en met enige regelmaat ook voor NO_x. Deze zijn soepeler dan de Nederlandse eisen. Wel is de lokale milieukwaliteit en smogvorming ten gevolge van biomassaverbranding in sommige landen een punt van aandacht. Daarom, en om een gelijk speelveld te bevorderen, wordt voor de houtketels gewerkt aan normen onder de Europese ecodesign-richtlijn.⁶ Deze richtlijn heeft de werking van een «typekeur». Dat wil zeggen dat als de eisen op grond van deze richtlijn van kracht worden, alleen houtketels op de markt mogen worden gebracht die aan die eisen voldoen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA-fractie vragen of de redenering klopt dat het systeem van NO_x-emissiehandel niet kan werken, omdat ofwel Nederland al goed bezig is ofwel de standaarden in de EU al streng genoeg zijn. Beide is het geval. Het systeem van NO_x-emissiehandel is ingevoerd om de emissies van NO_x bij de grote industriële inrichtingen op een kosteneffectieve en flexibele wijze te kunnen reduceren. Het idee is dat milieumaatregelen worden genomen bij de installaties waar dat het goedkoopst kan. Installaties waar emissiereductie relatief duur is, nemen zelf geen maatregelen, maar kopen rechten. Met het systeem van NO_x-emissiehandel heeft Nederland invulling gegeven aan Europese afspraken op het gebied van grensoverschrijdende luchtvervuiling. Deze afspraken zijn vastgelegd in de NEC-richtlijn die de Europese implementatie is van het Göteborg-protocol,⁷ dat in VN-verband is afgesproken. De reden dat NO_x-emissiehandel in slechts beperkte mate heeft bijgedragen aan het halen van de NO_x-emissiedoelen, is vooral het gevolg van de ontwikkeling en goede implementatie van de op de beste beschikbare technieken (BBT) gebaseerde NO_x-emissie-eisen. Deze eisen worden gesteld aan individuele installaties op grond van de IPPC-richtlijn, die recent is opgegaan in de Richtlijn industriële emissies. In tegenstelling tot het systeem van NO_x-emissiehandel vereisen deze richtlijnen wel dat iedere installatie de beste beschikbare technieken toepast. Nederland heeft zich in Europees verband ingezet om binnen de IPPC-richtlijn en de

⁵ Richtlijn nr. 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PbEG 2001, L 309). Zie ook: Kamerstukken II 2011/12, 27 664, nr. 79.

⁶ Richtlijn nr. 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten (PbEU 2009, L 285). Zie ook: Kamerstukken II 2009/10, 32 367, nrs. 1–3.

⁷ Protocol van Göteborg van 30 november 1999 bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau (Trb. 2001, 164). Zie ook: Kamerstukken II 2011/12, 30 175, nr. 150.

Richtlijn industriële emissies ruimte te scheppen voor het Nederlandse NO_x-emissiehandelssysteem. Hier bleek echter onvoldoende steun voor. De meeste lidstaten vinden de voorschriften in de Richtlijn industriële emissies voldoende om de emissiedoelen te kunnen bereiken.⁸ De emissiegrenswaarden per individuele installatie blijven dus bestaan. Door deze emissiegrenswaarden worden de reductiedoelen gehaald, maar met minder flexibiliteit dan was beoogd met emissiehandel.

De leden van de PvdA-fractie vragen of kan worden uitgesloten dat het intrekken van het systeem van NO_x-emissiehandel gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit. Die waarborg kan ik geven, omdat de nieuwste referentieraming voor emissies laat zien dat het stoppen met NO_x-emissiehandel geen negatieve effecten heeft voor het behalen van de nationale luchtkwaliteitsdoelstelling.⁹

⁸ Kamerstukken II 2011/12, 27 664, nrs. 79 en 81.

⁹ Planbureau voor de Leefomgeving: Referentieraming energie en emissies: actualisatie 2012; Energie en emissies in de jaren 2012, 2020 en 2030.