

Vergaderjaar 2018–2019

29 383

Regelgeving Ruimtelijke Ordening en Milieu

Nr. 310

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 11 december 2018

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 16 oktober 2018 over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer in verband met de implementatie van Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1442 tot vaststelling van BBT-conclusies voor grote stookinstallaties (Kamerstuk 29 383, nr. 306).

De vragen en opmerkingen zijn op 21 november 2018 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 10 december 2018 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Schuurkamp

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de Staatssecretaris

Algemeen

Vraag

De leden van de D66-fractie zijn verheugd om te lezen dat de implementatie van het uitvoeringsbesluit zal leiden tot verbetering van het milieu, zoals een betere luchtkwaliteit in Nederland. Zij vragen toe te lichten wat de verwachte luchtkwaliteitsverbetering is? Ook vragen deze leden wat de emissieprestaties/ milieuprestaties zijn van de meest recent beschikbare stookinstallaties op de Nederlandse markt en hoe die zich verhouden tot de BBT-conclusies, zoals genoemd in het ontwerpbesluit.

Antwoord:

De BBT-conclusies zijn de weerslag van de verbeterde milieuprestaties die energiecentrales de afgelopen jaren hebben gerealiseerd. Sturing op geleidelijke verbetering van de milieuprestaties is al veel langer vastgelegd in de Nederlandse milieuwetgeving. Daardoor voldoen de centrales die meest recent in Nederland in gebruik zijn genomen veelal ruim aan de nieuwe BBT-conclusies. Een deel van de milieutechnologie die in Nederland breed wordt toegepast is nog geen gemeengoed in alle lidstaten. De BBT-conclusies gaan zorgen voor toepassing van de beste beschikbare technieken in heel Europa. Daarvan gaat Nederland profiteren, omdat de verontreiniging die via de lucht Nederland binnenkomt verder afneemt. De BBT-conclusies dragen daarmee bij aan verlaging van de achtergrondconcentraties van stikstofoxiden en fijnstof. Deze verlaging is op dit moment niet te kwantificeren, omdat niet bekend is welke eisen andere lidstaten zullen stellen. Binnen de BBT-conclusies kan immer gekozen worden uit een range van emissiegrenswaarden.

Vraag

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat in een aantal gevallen de «Best Beschikbare Techniek» ruimer moet worden opgevat dan nu gebruikelijk is, opdat een goede keus gemaakt kan worden. Zo is de beste, schoonste en meest efficiënte kolencentrale per definitie niet de best beschikbare techniek om elektriciteit te produceren. Er zijn immers technieken die geheel zonder emissie hetzelfde product kunnen leveren. Ook geldt wat de leden van de GroenLinks-fractie betreft altijd het gebod om bij de keuze voor een techniek naar de hele keten te kijken. Dat kan betekenen dat een bepaalde techniek misschien wel goed presteert, maar dat de factoren eromheen, zoals grondstoffenwinning, onacceptabele effecten hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor veel biomassacentrales waarvoor onvoldoende duurzame biomassa beschikbaar is.

Antwoord:

De BBT-conclusies waar het voorliggende voorstel uit voortvloeit maken deel uit van het vastgestelde Europese kader om industriële emissies te bestrijden. De Richtlijn Industriële Emissies (Richtlijn 2010/75/EU) is gebaseerd op geïntegreerde vergunningen die rekening houden met de milieuprestaties van installaties.

Alle installaties die onder de richtlijn vallen, moeten verontreiniging voorkomen en beperken door onder meer toepassing van de beste

beschikbare technieken¹. Ketenaanpak wordt gerealiseerd met andere instrumenten.

Aanscherping bestaande emissiegrenswaarden grote stookinstallaties

Vraag

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de voorgestelde normen voor stikstofdioxide-emissies (NO_x) en zwaveldioxide-emissies (SO₂) rekening houden met de toename van het gebruik van hoogcalorisch gas, de reductie van CO₂-emissies en het meer stand-by staan van warmtekrachtkoppelinginstallaties (WKK-installaties). Is het mogelijk om in de normering meer rekening te houden met deze ontwikkelingen? Zo ja, waarom is daarvoor niet gekozen?

Antwoord:

De nieuwe normering houdt reeds rekening met deze ontwikkelingen. Er is dan ook geen aanleiding de emissie-eisen te verruimen.

Voor wat betreft het stoken van hoogcalorisch gas geldt dat de emissie-eisen die volgen uit de BBT-conclusies al zijn gebaseerd op hoogcalorisch gas. Dit omdat buiten Nederland maar weinig grote stookinstallaties die als referentie voor de BBT-conclusies hebben gediend laagcalorisch gas verbranden. Daarnaast zijn er in Nederland centrales operationeel die op hoogcalorisch gas stoken en aan de gestelde emissie-eisen voldoen.

Ten aanzien van de reductie van CO₂-emissies geldt dat BBT-conclusies betrekking hebben op de emissies van stoffen die schadelijk zijn voor de gezondheid, zoals NO_x, SO₂ en fijn stof. De aangepaste normen voor NO_x en SO₂ zijn na een integrale afweging tot stand gekomen, waarbij ook efficiënt energiegebruik betrokken is. De emissies van CO₂(-equivalenten) worden geregeld in het klimaatbeleid en met de daarbij behorende instrumenten. De BBT-conclusies en de voorliggende implementatie daarvan hebben hierop nagenoeg geen effect.

Voor wat betreft het stand-by staan van WKK-centrales merk ik op dat de regelgeving geen emissie-eisen stelt aan installaties die minder dan 500 uur per jaar operationeel zijn en als noodvoorziening dienen. De BBT-conclusies bieden daarnaast de ruimte om voor bestaande gasturbines met een bedrijfstijd tot 1.500 uur per jaar de bestaande Nederlandse grenswaarde voor NO_x te handhaven. Ik ben voornemens het conceptwijzigingsbesluit aan te passen om dit via een maatwerkoptie in Nederland mogelijk te maken.

Voor deze oudere turbines blijken de nieuwe emissiegrenswaarden moeilijk haalbaar. Vanwege de toegepaste technologie moeten bedrijven hoge investeringskosten maken om aan de nieuwe eisen voldoen. Die kosten staan bij een beperkte bedrijfstijd en mogelijk beperkte levensduur niet in verhouding tot de te realiseren milieuwinst. Als installaties minder uren gaan draaien wordt alsnog een verlaging van de emissies gerealiseerd.

Vraag

De leden van de CDA-fractie willen daarnaast graag weten in hoeverre de maand- en jaarnormen na een rekenkundige exercitie onderling vergelijkbaar zijn als er gebruik wordt gemaakt van meerdere brandstoffen.

¹ BBT betreft de efficiëntste technieken voor het voorkomen of verminderen van emissies die technisch en economisch haalbaar zijn in de sector. Art 2 lid 10 van de Richtlijn Industriële Emissies (Richtlijn 2010/75/EU) definieert BBT als »het meest doeltreffende en geavanceerde ontwikkelingsstadium van de activiteiten en exploitatiemethoden waarbij de praktische bruikbaarheid van speciale technieken om het uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden en andere vergunningsvoorwaarden te vormen is aangetoond, met het doel emissies en effecten op het milieu in zijn geheel te voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, te beperken».

Antwoord:

De relatie tussen de daggemiddelde en jaargemiddelde emissie-niveaus uit de BBT-conclusies en het maandgemiddelde is in het BBT-referentiedocument (Bref) waar de BBT-conclusies deel van uitmaken vastgesteld. Dit is gebeurd op basis van meer dan 600 emissies van meer dan 200 grote stookinstallaties. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen de toegepaste brandstoffen, de emissies en de toegepaste rookgasreinigingstechnieken. Onderdeel van BBT is dat een installatie is toegesneden op de toepassing. Dat geldt ook voor variaties in brandstof-samenstellingen en combinaties van brandstoffen. Zodoende is er geen reden om aan te nemen dat de vastgestelde omrekening bij gebruik van combinaties van brandstoffen niet toepasbaar zou zijn.

Vraag

De leden van de D66-fractie lezen in de MvT dat er voor oude stookinstallaties, onder voorwaarden, soepeler maatwerk in de vergunningsverlening voor bedrijven mogelijk blijft. Deze leden vragen of de Staatssecretaris kan toelichten hoe het openhouden van oude stookinstallaties zich verhoudt tot de klimaatambities van het kabinet. Hoeveel «maatwerk», zoals genoemd in het ontwerpbesluit, vindt op dit moment plaats in vergunningsverlening ten behoeve van oude installaties en voor hoeveel installaties in Nederland zal er nieuw maatwerk plaatsvinden? Deze leden vragen ook wat er bedoeld wordt met «oude» installaties en hoe de Staatssecretaris zorgdraagt voor uiteindelijke uitfasering van deze oude installaties? Waarom geldt er een uitzondering voor installaties met minder dan 500 bedrijfsuren per jaar? De leden van de D66-fractie lezen in de MvT dat de nieuw verscherpte emissiegrenswaarden voor NO_x zullen leiden tot aanpassing of vervanging van bestaande gasturbines. Er wordt aangegeven dat gasturbines mogelijk vanaf 2021 minder bedrijfsuren gaan maken of zelfs buiten bedrijf worden gesteld. Kan de Staatssecretaris toelichten hoeveel bestaande gasturbines vanaf 2021 op non-actief worden gezet en kan de Staatssecretaris aangeven of zij bereid is om de Kamer hierover te informeren, zo vragen zij?

Antwoord:

Aan de BBT-conclusies en de daaruit voortvloeiende emissiegrenswaarden ligt een integrale afweging ten grondslag die ook rekening houdt met energie-efficiëntie. Op dit moment kent het Activiteitenbesluit milieubeheer de mogelijkheid om in de vergunning ruimere emissie-eisen te stellen voor procesbrandstoffen uit raffinaderijen en ketels op aardgas. De maatwerkopties die nu worden toegevoegd, zijn bedoeld voor bestaande grote stookinstallaties, waarvoor strengere emissie-eisen gaan gelden. Bestaande installaties kunnen technisch afwijken, bijvoorbeeld door een ander ontwerp, andere technieken of afwijkende brandstoffen, waardoor niet alle emissiereductietechnieken toepasbaar zijn. In de periode tot 2021 wordt op individueel niveau door de vergunningverlener in samenspraak met het bedrijf beoordeeld welke emissie-eis wel BBT is. De maatwerkbevoegdheid is in het wijzigingsbesluit beperkt tot aan de huidige emissie-eis of indien dit lager is de hoogste emissie-eis die binnen de BBT-conclusies toegestaan kan worden. Maatwerk is alleen gereserveerd voor uitzonderingen. Hoe vaak op dit moment maatwerk is toegepast bij vergunningverlening en voor hoeveel installaties dat in de toekomst zal plaatsvinden is niet bekend.

Voor een tiental gasturbines van voor 1999 die in het verleden zijn uitgerust met stoominjectie om aan de destijds strenge Nederlandse emissie-eis te voldoen, is duidelijk dat de nieuwe BBT-conclusies niet haalbaar zijn zonder ingrijpende aanpassing of vervanging. Een andere optie is het beperken van het aantal bedrijfsuren. Uitfasering van deze installaties is overigens geen doel op zich, het gaat primair om reductie

van emissies naar het milieu. Dat doel kan op verschillende manieren bereikt worden.

Bij installaties die minder dan 500 bedrijfsuren per jaar draaien gaat het veelal om noodsituaties, bijvoorbeeld bij het uitvallen van het elektriciteitsnet. Gezien de beperkte bedrijfstijd, de geringe potentiële emissiereductie en de relatief hoge kosten van emissie reducerende technieken zijn deze installaties zowel in Europese als nationale regelgeving uitgezonderd.

Op dit moment is nog niet te beoordelen hoeveel van de circa 10 oudere gasturbines op non-actief zullen worden gezet als gevolg van de aangescherpte emissiegrenswaarden voor NO_x. Daarnaast zal een aantal van deze gasturbines mogelijk gebruik gaan maken van de eerdergenoemde 1500-uursregeling.

Vraag

De leden van de GroenLinks-fractie willen weten hoe de voorliggende emissierichtlijn in het ontwerpbesluit zich verhoudt tot de lijst met zeer zorgwekkende stoffen en andere richtlijnen voor de emissie van schadelijke stoffen. Ook willen deze leden graag weten wat er nu gebeurt om de emissies en lozing van schadelijke en schaarse stoffen te voorkomen door ze terug te winnen, ook als dit commercieel (nog) niet aantrekkelijk is.

Antwoord:

In de milieuregelgeving staat het voorkomen van emissies, en waar dat niet mogelijk is het reduceren ervan, centraal. Voor zover grote stookinstallaties significante hoeveelheden schadelijke stoffen uitstoten, zijn er BBT-conclusies vastgesteld en zijn er in het ontwerpbesluit nieuwe emissiegrenswaarden vastgelegd zoals voor kwik, dioxinen en formaldehyde.

Bovendien geldt voor alle zogenoemde zeer zorgwekkende stoffen (ZZS²) voor bedrijven reeds de verplichting hun lozingen en uitstoot van ZZS naar lucht te voorkomen. Als dat niet haalbaar is, dan moeten de emissies zoveel mogelijk worden beperkt (minimalisatieverplichting).

Daar waar terugwinning of hergebruik generiek wordt toegepast is dat opgenomen in de BBT-conclusies. Zo zijn er BBT-conclusies geformuleerd over de productie van gips als bijproduct van de rookgasreiniging bij kolencentrales en nuttige toepassing van vlieg-as en bodemas als bouw materiaal. Deze technieken worden in Nederland al algemeen toegepast. Daarnaast bevat de Bref grote stookinstallaties een hoofdstuk met «technieken in opkomst». Het bevoegd gezag dient hier bij de vergunningverlening rekening mee te houden.

Nieuwe voorschriften afvalwater van rookgasreiniging

Vraag

De leden van de D66-fractie lezen dat stookinstallaties zo ingericht moeten worden dat blus- en afvalwater opgevangen dient te worden om te voorkomen dat dit terecht komt in oppervlakte- of grondwater. Deze leden maken zich zorgen over blus- en afvalwaterlozing in het grondwater. Kan de Staatssecretaris toelichten hoe deze milieueisen mogelijk positieve effecten hebben, in de zin dat ze lozingen tegengaan dan wel verminderen?

Antwoord:

Het nieuwe voorschrift ten aanzien van wateropvang minimaliseert de milieubelasting ten gevolge van incidenten en helpt directe lozing van ongereinigd afval- en bluswater te voorkomen. Bij reguliere bedrijfs-

² ZZS zijn stoffen die aan de criteria en voorwaarden van REACH artikel 57 voldoen. Zie ook <https://rvs.rivm.nl/stoffenlijsten/Zeer-Zorgwekkende-Stoffen>.

voering dient afvalwater reeds te worden gereinigd, conform de eisen die, afgeleid van de BBT-conclusies uit 2006, in de watervergunningen zijn opgenomen. Met de voorliggende implementatie worden de aangescherpte BBT-conclusies vastgelegd in Nederlandse regelgeving. Afhankelijk van de eisen die al in de watervergunning waren opgenomen, kan dit leiden tot minder emissies van totaal organische koolstof, arseen en zware metalen.

Milieueffecten

Vraag

De leden van de D66-fractie vragen de Staatssecretaris of er meer bekend is over de implementatie van de eisen in andere (naburige) landen, gezien het hier gaat om implementatie van Europese regelgeving en alle lidstaten moeten voldoen aan de Europese milieueisen voor grote stookinstallaties.

Antwoord:

Voor alle Europese landen geldt dat de nieuwe BBT-conclusies dienen te worden omgezet in nationale algemene regels dan wel verwerkt moeten worden in vergunningen. Binnen 4 jaar na publicatie, dus vanaf 17 augustus 2021 moeten alle vergunningen en installaties in Europa aan de nieuwe regels, inclusief emissiegrenswaarden, voldoen. Naburige landen geven hier op verschillende manieren invulling aan.

Vraag

De leden van de D66-fractie vragen de Staatssecretaris, gezien de grote klimaatopgave en het Parijsakkoord, of de gestelde emissienormen in de BBT-conclusies voldoende zijn om een emissiereductie te bewerkstelligen van 49% aan CO₂-equivalenten in 2030 ten opzichte van 1990 in de Europese Unie? Is de Staatssecretaris bereid om zich in te zetten voor een tussentijdse Europese evaluatie van deze BBT-conclusies in het kader van de klimaatopgave, willen zij weten?

Antwoord:

Zoals ook hierboven is geantwoord op de vragen van de leden van het CDA, hebben de BBT-conclusies nagenoeg geen effect op de reductie van CO₂-equivalenten. De emissies van CO₂(-equivalenten) worden geregeld in het klimaatbeleid en met de daarbij behorende instrumenten. Een evaluatie van deze BBT-conclusies in het kader van de klimaatopgave lijkt mij dan ook niet zinvol.

Zienswijze Tata Steel

Vraag

De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris om een reactie op de zienswijze van Tata Steel, d.d. 12 november 2018, waarin aangegeven wordt dat er in het ontwerpbesluit gekozen wordt om strengere normen te hanteren dan in het ontwerp-uitvoeringsbesluit wordt voorgeschreven. Deze leden zien deze, volgens Tata Steel strengere invulling, niet terug in de transponeringstabel waarin de Staatssecretaris in een aantal gevallen motiveert wanneer en waarom er wordt afgeweken. Deze leden vragen aan de Staatssecretaris dit toe te lichten

Antwoord:

Voor de betreffende emissies zijn in het wijzigingsbesluit aanscherpingen doorgevoerd die recht doen aan de huidige stand van de techniek in Nederland. Daarbij is een maatwerkoptie opgenomen, waarmee het bedrijf tegemoet kan worden gekomen door het bevoegd gezag, tot maximaal de huidige emissie-eis. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk

voor de vergunningverlening aan Tata Steel. Indien van de maatwerkoptie gebruik wordt gemaakt verandert de huidige situatie niet. De BBT-conclusies en de implementatie ervan zijn gericht op emissiereductie en toepassing van beste beschikbare technieken, niet op versoepeling van bestaande eisen.

Vraag

In de MvT staat dat bij de implementatie het optimum is gezocht door voetnoten die relevant zijn voor installaties in Nederland wel over te nemen. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe deze voorstelling van zaken zich verhoudt tot het signaal van Tata Steel dat aangeeft een andere interpretatie van tabel 5.5 Activiteitenbesluit milieubeheer verwacht te hebben waarin maatwerk mogelijk gemaakt zou worden? Is de Staatssecretaris bereid maatwerk mogelijk te maken, zo vragen deze leden. Zo nee, waarom niet?

Antwoord:

De BBT-conclusies gaan uit van emissiereductie, ook voor oudere gasgestookte installaties. Het voorliggende conceptbesluit houdt rekening met de ambitie uit het regeerakkoord om de luchtkwaliteit permanent te verbeteren. Een algemene maatwerkoptie tot boven de huidige emissiegrenswaarde, waarvoor Tata opteert, zou met beide in tegenspraak zijn.

Vraag

Tot slot willen de leden van de CDA-fractie van de Staatssecretaris weten wat zij er van zou vinden als door het implementeren van het huidige voorliggend Activiteitenbesluit milieubeheer Tata Steel meer NO_x-emissie uit gaat stoten dan momenteel het geval is. Deze leden vragen daarnaast hoe de omgevingsvergunningverlening en het beroep van de Inspectie Leefomgeving en Transport daartegen zich verhouden tot het voorliggende ontwerpbesluit³?

Antwoord:

Wanneer het bevoegd gezag gebruikt maakt van de ruimte die de maatwerkoptie in voorliggend conceptbesluit biedt, veranderen de emissie-eisen niet en is er derhalve geen reden om aan te nemen dat de emissies toenemen.

Het recente beroep van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) tegen de vergunning van Tata Steel gaat over de emissie-eisen voor stikstofdioxide die aan windverhitters worden gesteld. Windverhitters zijn geen grote stookinstallaties in de zin van de Bref grote stookinstallaties. Het recente beroep van de ILT heeft daarom geen relatie met het voorliggende ontwerpbesluit.

³ <https://fd.nl/economie-politiek/1278981/ilt-in-beroep-tegen-vergunning-tata-steel>.