

Vergaderjaar 2012–2013

29 383

Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving

Nr. 211

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2013

In 2012 en begin 2013 is er een evaluatie uitgevoerd van het Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties milieubeheer (Bems)¹. De uitkomsten van deze evaluatie zijn relevant voor bedrijven en organisaties die elektriciteit en warmte maken met aardgas of andere brandstoffen. Het gaat om stookinstallaties, zoals verwarmingsketels, stationaire motoren en gasturbines met een vermogen tot 50 MW in de industrie, utiliteitsbouw en glastuinbouw.

Voor deze installaties gelden algemene regels (het voormalige Bems) die sinds 1 januari 2013 zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit.²

Voor grotere installaties gelden Europese regels (Richtlijn industriële emissies) die vanaf 1 januari 2013 zijn geïmplementeerd in hoofdstuk 5 van het Activiteitenbesluit.³

Deze evaluatie is uitgevoerd door ECN en Infomil en vloeit voort uit de Nota van Toelichting bij het Bems (de rapporten treft u aan als bijlagen bij deze brief⁴).

Ten tijde van de inwerkingtreden van het Bems bestond namelijk onzekerheid of de emissiegrenswaarden voor bepaalde motoren wel te beschouwen waren als beste beschikbare techniek. Behalve dit onderwerp zijn er in de evaluatie ook andere onderzoeksvragen geformuleerd. Deze zijn voortgekomen uit een consultatieronde die eind 2011 is gehouden naar aanleiding van de implementatie van de Richtlijn industriële emissies in hoofdstuk 5 van het Activiteitenbesluit en de inbouw van het Bems in hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit.

¹ Stb. 2009 nr. 547

² Stb. 2012 nr. 558

³ Staatsblad 2012 nr. 552

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Ten behoeve van de evaluatie is een begeleidingscommissie gevormd waarin VNO-NCW, MKB-Nederland, FME-CWM (installatieleveranciers), VNCI (chemie), LTO-Glaskracht, IPO, de gemeenten Haarlem en Westland, SCIOS (Stichting Certificatie Inspectie en Onderhoud Stookinstallaties), BVS (Belangenvereniging SCIOS-bedrijven, uitvoerders van keuringen) waren vertegenwoordigd.

Daarnaast zijn via een agendalidmaatschap en door middel van bilaterale contacten Plagamo/Energy Matters (gasmotorleveranciers), Nogepa (olie- en gaswinningssector), Warmteplatform, VNPI(raffinaderijen), DGTA (Dutch Gas Turbine Association), Milieuplatform zorgsector, Platform bioenergie, Bosschap, NBKL (Nederlandse vereniging van Biomassa Ketel Leveranciers) en Energie Nederland betrokken.

Belangrijkste bevindingen

Belangrijkste uitkomst van de evaluatie is de suggestie voor aanscherping van emissie-eisen voor stikstofoxiden (NO_x), zwaveldioxide (SO₂) en (fijn) stof. Ik ben voornemens de verankering daarvan in de regelgeving af te stemmen op Europese ontwikkelingen.

De Europese Commissie studeert momenteel in het kader van de evaluatie van de Europese Thematische strategie luchtverontreiniging⁵ en de evaluatie van de Richtlijn industriële emissies ook op de vraag of de Europese milieuregels voor stookinstallaties aangepast en uitgebreid moeten worden. Aanpassing van nationale regels op korte termijn is daarom niet opportuun. Het Europese onderzoek zal ook inzicht geven welke emissienormen in de overige lidstaten gelden. Een belangrijk element bij de overweging om te zijner tijd al dan niet binnen Nederland tot aanscherping over te gaan. Duidelijkheid wordt eind 2013, begin 2014 verwacht.

De inzichten hieromtrent uit de evaluatie zal ik benutten voor (de Nederlandse inbreng in) het genoemde onderzoek van de Europese Commissie alsmede de evaluatie en herziening van de Europese Thematische Strategie Luchtverontreiniging.

Voor aanpassing van de emissie-eis voor methaan uit gasmotoren is met de branche afgesproken nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden van een verdere reductie. Dit onderdeel is vooralsnog niet afhankelijk van Europese ontwikkelingen, omdat Nederland een van de weinige Europese landen is die een dergelijke eis hebben. Ik zal trachten om methaan ook in Europese eisen op te nemen, aangezien methaan een krachtig broeikasgas is en reductie van deze emissies onderdeel uitmaken van het klimaatbeleid.

In de evaluatie van het Bems worden daarnaast vereenvoudigen en verduidelijkingen geadviseerd om de regelgeving beter uitvoerbaar en minder belastend te maken.

Voorbeelden hiervan zijn een verruiming van de zogenoemde 500 urenregeling waarbij installaties die minder dan 500 uur per jaar in werking zijn, zijn vrijgesteld van de emissie-eisen en het toepassen van het principe van salderen waarbij tegen minder kosten een vergelijkbaar of beter milieuresultaat gehaald kan worden.

Bevindingen per onderzoeksvraag

Hierna wordt per onderzoeksvraag aangegeven wat de resultaten zijn en welke beleidsconsequenties ik eraan verbind. Het hiervoor genoemde

⁵ Kamerstuk 30 175, nr. 160

punt van een eventuele aanscherping van normen is afkomstig uit de onderzoeksvragen 1.1, 1.10 en 1.13.

1.1 Scherpere eisen voor nieuwe installaties uit Bems

In nota van toelichting van Bems wordt gesproken over een vijftal mogelijke aanscherpingen. Het gaat hierbij om emissie-eisen voor stationaire gas- en dieselmotoren.

ECN geeft in het rapport in overweging een aantal emissienormen aan te scherpen voor NO_x, stof en methaan.

Ik zal de keuze over aanscherping afstemmen op Europese ontwikkelingen. De Europese Commissie is namelijk bezig met een onderzoek om ook stookinstallaties onder 50 MW onder Europese regels te brengen. Voor aanpassing van de emissie-eis voor methaan uit gasmotoren is met de branche afgesproken nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden van een verdere reductie. Dit onderdeel is niet afhankelijk van Europese ontwikkelingen omdat Nederland het eerste land is dat een dergelijke eis heeft. Daardoor zijn er voorlopig ook geen Europese eisen te verwachten.

1.2 Toepasselijkheid emissieregelgeving Bems op alle sectoren

Voor alle sectoren gaan per 2017/2019 de eisen van het Bems gelden voor bestaande installaties. Voor bepaalde sectoren (bv. chemie) gelden op dit moment niet de emissie-eisen van het Bems, maar de soms wat ruimere eisen van een oud besluit, het Bees-A (Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A).

Bij het tot stand komen van het Bems is bij het vaststellen van de emissie-eisen niet specifiek naar de «Bees-A-sectoren» gekeken. Dat is in deze evaluatie wel gedaan. Het blijkt dat er geen aanleiding bestaat de emissiegrenswaarden uit het Bems niet onverkort van toepassing te laten zijn op deze stookinstallaties.

De conclusie geeft geen aanleiding tot aanpassing emissie-eisen in het Activiteitenbesluit.

1.3 Vergunningsgat tussen 1-1-2016 en 1-1-2017/2019

Op 1 januari 2016 vervalt Bees-A. Voor bestaande installaties zouden op basis van de tekst van hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit pas per 1 januari 2017 en deels per 1 januari 2019 emissie-eisen gaan gelden.

Dit «gat» in het emissieregiem is inmiddels gedicht in het overgangsrecht van het Activiteitenbesluit. Daarin is bepaald, dat de emissie-eisen uit het Bees-A ook tussen 2016 en 2017 respectievelijk 2019 blijven gelden.

1.4 Salderen

Salderen is het uitmiddelen van hoge en lage emissies van twee of meer puntbronnen binnen één IPPC-installatie. Mogelijk kan door te salderen tegen minder kosten een vergelijkbaar of beter milieuresultaat gehaald worden door bij het ene onderdeel van een IPPC-installatie extra milieumaatregelen te nemen en bij een ander onderdeel minder of geen milieumaatregelen te treffen.

De vraag was of salderen ook mogelijk is voor installaties waarvoor de algemene regels van hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit (het oude Bems) gelden.

Op basis van een juridische analyse kan worden geconcludeerd, dat het bevoegd gezag op aanvraag van een bedrijf via de milieuvergunning voor een IPPC-installatie kan afwijken van in het Activiteitenbesluit opgenomen emissiegrenswaarden, mits dit leidt tot een minimaal gelijkwaardig milieubeschermingsniveau. Om salderen mogelijk te maken is dus geen aanvullende wetgeving vereist.

Wel is er bij bedrijven en overheden een wens om nadere verduidelijking. Deze zal plaatsvinden via uitbreiding van de reeds bestaande Handreiking vergunningverlening.

1.5 Vergunningvrij maken van motoren tot 50 MW_{th}

Inrichtingen met een motorvermogen boven de 15 MW zijn vergunningplichtig. Het idee was deze grens te laten vervallen, zodat de vergunningplicht pas ontstaat bij een thermisch 50 MW (50 MW_{th}, de grens waarbij vergunningplicht vanuit de IPPC/IED ontstaat), hetgeen een reductie van administratieve lasten oplevert.

Door verschillende definities van het vermogen (motorvermogen respectievelijk thermisch vermogen) van de motoren is de «ruimte» tussen 15 en 50 MW veel kleiner dan het lijkt. Het vergunningvrij maken tot 50 MW_{th} levert naar verwachting geen of slechts een zeer kleine reductie van de administratieve lasten, terwijl het voor een onbekend aantal bedrijven een niet te kwantificeren kostentoeename zou kunnen betekenen.

Ik zal de regelgeving op dit punt dan ook niet aanpassen.

1.6 Biomassa

Het rapport van ECN bevat een aantal adviezen over de inzet als brandstof van biomassa:

- sluit in Activiteitenbesluit aan bij de vermogensgrenzen van de Ecodesign richtlijn;
- de emissies bij verbranding van hout en pellets zijn sterk afhankelijk van de samenstelling en het vochtgehalte. Geadviseerd wordt in overleg te treden met ketelleveranciers en brandstofleveranciers over de kwaliteit van op hout gebaseerde brandstoffen als pellets en houtchips. Dit zowel in verband met keuringen van installaties als met het stoken van de pellets en houtchips;
- houd het stoken van pyrolyse-olie vergunningplichtig tot er normen voor deze olie zijn;
- het is wenselijk een toelichtende lijst op te stellen met de diverse biobrandstoffen die onder de definitie van biomassa vallen;
- Voor biomassa bleek de NO_x-norm voor ketels in de grootte klasse van 1 tot 5 MW_{th} aan de strenge kant. Overweeg een verruiming van de emissie-eis van 200 naar 230 mg/Nm³.

Ik neem deze adviezen over.

1.7 Vijfhonderd urenregeling

Momenteel zijn alleen noodinstallaties die per jaar minder dan 500 uur draaien uitgezonderd van het voldoen aan de emissiegrenswaarden. Bij ongewijzigd beleid zouden veel andere installaties die minder dan 500 uur per jaar in bedrijf zijn, in 2017 of 2019 moeten zijn aangepast. Dit brengt hoge kosten met zich mee, terwijl er slechts een geringe emissiereductie tegenover staat. Door verruiming van deze regeling kan een forse lastenreductie worden bereikt.

Infomil adviseert af te zien van het begrip noodinstallatie in het kader van de 500-uursregeling, maar expliciet in de regelgeving te vermelden voor welke situaties de 500-uursregeling geldt. De 500-uursregeling zou niet moeten gelden voor het scheren van pieken⁶ in het openbare elektriciteitsnet, omdat dit zou kunnen gebeuren met door dieselmotoren aangedreven (nood)aggregaten. Dieselmotoren produceren namelijk vergeleken met gasmotoren en turbines veel NO_x.

Er wordt geen advies gegeven omtrent de keuringsplicht. Nu zijn de noodinstallaties uitgezonderd van de keuringsplicht, die wel geldt voor de niet-noodinstallaties.

Ik zal het advies voor verbreding van de 500-uursregeling materieel overnemen, maar iets anders invullen door alleen de dieselmotoren die worden gebruikt voor het scheren van pieken uit te zonderen van de regeling.

Ten aanzien van de keuringsplicht wordt één lijn getrokken door alle installaties onder de keuringsplicht te brengen resp. te houden. De keuringsplicht voor de nieuwkomers in de 500-uur-regeling blijft dus bestaan terwijl voor de noodinstallaties de keuringsplicht wordt ingevoerd. Deze keuze is gemaakt omdat het onderscheid nood- en niet-noodinstallaties diffuus is, en differentiatie tot veel discussie zou kunnen leiden. Daarnaast vereenvoudigt het de regelgeving. Voor de noodinstallaties kan de keuring gecombineerd worden met het periodiek onderhoud, maar het zal desondanks een kleine lastenverzwaring betekenen. Deze wordt echter ruimschoots gecompenseerd door de lastenverlichting die ontstaat doordat aanpassing van de 500-uursinstallaties achterwege kan blijven.

Het bedrijf zal moeten kunnen aantonen dat een stookinstallatie minder dan 500 uur heeft gedraaid.

1.8 Verplicht stellen van de eerste bijzondere inspectie bij ingebruikstelling

De eerste bijzondere inspectie bij ingebruikstelling (EBI) is een inspectie van de installatie die dient als basis voor latere keuringen op veiligheid en emissies. De EBI was tot 2010 verplicht. Daarna is hij als onderdeel van het pakket tot vermindering van de administratieve lasten komen te vervallen in het Bems. In de praktijk wordt de eerste keuring veelal op een later tijdstip uitgevoerd. Dit kan tot gevaarlijke situaties leiden als bij het eerste gebruik de installatie niet goed is ingeregeld. Een tijdige eerste keuring bij ingebruikname is daarom wenselijk.

Er is een breed draagvlak voor de herintroductie van de verplichte keuring bij ingebruikname. Bovendien blijkt de toename in administratieve lasten verwaarloosbaar. Daarom wordt geadviseerd om in de regelgeving op te nemen dat de eerste keuring moet worden uitgevoerd binnen enkele weken na ingebruikname van de stookinstallatie.

Ik neem dit advies over.

1.9 Bijzondere regelingen uit de Ner

De Nederlandse emissierichtlijn (Ner) wordt aangepast. Het normstellende deel ervan wordt ondergebracht in het Activiteitenbesluit.

Geadviseerd wordt de procesemissies van asfaltmenginstallaties op te nemen in het Activiteitenbesluit. Daarnaast wordt geadviseerd dit niet te

⁶ Met het scheren van pieken proberen ondernemers pieken in energieverbruik te voorkomen, om hiermee hun energiekosten «te drukken».

doen voor groenvoerdrogerijen. De reden is het verschil in aantallen installaties waardoor de lastenverlichting bij de asfaltmenginstallaties wel en bij de groenvoerdrogerijen geen betekenis heeft.

Ik neem dit advies over.

1.10 Fornoizen onder het Activiteitenbesluit

Procesfornoizen zijn stookinstallaties die in de industrie worden toegepast voor verhitte van stoffen op hoge temperaturen, zoals bijvoorbeeld het kraken van koolwaterstoffen. De vraag is of in het kader van vereenvoudiging van wetgeving en reductie van lasten het opnemen van generieke emissie-eisen in het Activiteitenbesluit zinvol is. Dit ook in het licht van het aantal bedrijven met procesfornoizen en de variaties in brandstoffen en toepassingen.

InfoMil concludeert dat voor procesfornoizen generieke emissie-eisen in het Activiteitenbesluit haalbaar zijn, waarbij eventueel ook de huidige emissienormen zouden kunnen worden aangescherpt. De begeleidingscommissie heeft de voorkeur uitgesproken om procesfornoizen in IPPC-inrichtingen niet onder algemene regels te brengen. Emissie-eisen voor thermische olietanks in algemene regels zijn wel gewenst.

Ik ben voornemens op korte termijn niet over te gaan tot aanpassen van de regelgeving maar de beslissing hierover uit te stellen totdat er duidelijkheid is vanuit de Europese Commissie over Europese regelgeving.

De Europese Commissie is namelijk bezig met een onderzoek om ook dit soort stookinstallaties onder Europese regels te brengen. Zolang niet duidelijk is of dit gaat gebeuren en zo ja op welke wijze, ligt aanpassing van nationale regelgeving op dit moment niet voor de hand.

1.11 Niet-standaard brandstoffen

Veel bedrijven hebben procesgassen met sterk verschillende samenstellingen die als brandstof worden ingezet. Voor deze brandstoffen is er reeds voor gekozen af te zien van algemene regels met betrekking tot de emissies. Hierdoor kan door het bevoegd gezag maatwerk geleverd worden door middel van voorschriften in de vergunning.

Gezien de brede consensus bij de stakeholders is reeds tijdens de looptijd van de evaluatie besloten per 1-1-2013 de regelgeving op deze wijze aan te passen.

1.12 Wijzigen aardgassamenstelling

In verband met de toekomstige wijzigingen van de kwaliteit van het Nederlandse aardgas is reeds een indicatief onderzoek gedaan aan de emissies van ketels. De uitkomsten, gebaseerd op enkele metingen, lijken geruststellend (geen sterk verhoogde NO_x-emissies).

Ook in de toekomst zal ik de ontwikkelingen op dit gebied blijven volgen.

1.13 Inventarisatie van mogelijkheden voor differentiatie tussen eisen voor bestaande en nieuwe installaties

Het Activiteitenbesluit maakt na 2017/2019 geen onderscheid meer tussen bestaande en nieuwe installaties. Vanuit de stakeholders is de vraag gekomen of voor (sommige) nieuwe installaties strengere eisen gesteld zouden moeten kunnen worden.

Het onderzoek laat zien dat er bij veel nieuwe installaties gekozen kan worden voor een installatie met een lagere NO_x-uitstoot. Hieraan zijn nauwelijks meerkosten verbonden. Wel beperkt het de keuzevrijheid in installaties en leveranciers.

Geconcludeerd wordt dat er een zodanig aanbod is dat er voldoende ruimte is om aan nieuwe installaties een strengere eis op te leggen.

Zoals eerder opgemerkt zal ik de keuze over aanscherping afstemmen op Europese ontwikkelingen naar aanleiding van het lopende onderzoek van de Europese Commissie over de wenselijkheid en haalbaarheid om ook stookinstallaties onder 50 MW onder Europese regels te brengen.

1.14 Verduidelijking regelgeving

Vanuit de praktijk van de uitvoering (inclusief helpdesk) komen er vragen en verzoeken, die in de toekomst wellicht via een verduidelijking van de teksten van Activiteitenbesluit en Activiteitenregeling zouden kunnen worden vermeden.

Uit een analyse van de vragen die aan de helpdesk van InfoMil zijn gesteld, blijkt dat de regelgeving voldoende duidelijk is en dat aanpassing van de regelgeving niet noodzakelijk is.

1.15 Overige onderwerpen – Installaties in de offshore sector

Het offshore deel van de sector olie- en gaswinning valt nog niet zo lang onder de algemene regels. In 2019 moeten ook de bestaande installaties voldoen aan het Activiteitenbesluit.

Door de sector wordt naar voren gebracht dat zij op offshore platforms niet de keus hebben om elektriciteit in te kopen maar dit terplekke moeten opwekken met bijvoorbeeld dieselmotoren. De ruimte die nodig is voor bepaalde aanpassingen is veel lastiger te creëren dan bij locaties op land en de aanvoerkosten voor eventuele hulpstoffen zijn hoger dan op land. Ook zijn er veel onbemande satellietplatforms waar geen personeel is om bij storingen in te grijpen of om vaker dan voorzien onderhoud te plegen. Dit vergt dan, zo gauw het weer het toestaat, extra helikoptervluchten. Als gevolg hiervan zijn de kosten per kg gereduceerde emissie in de offshore hoger dan op land.

Het ministerie van IenM wordt in het ECN-rapport in overweging gegeven de sector op dit punt tegemoet te komen en een vrijstelling te verlenen voor de aanpassing aan de Bems eisen van kleine en middelgrote dieselmotoren op onbemande platforms of satellieten.

Deze vrijstelling zou gecombineerd moeten worden met een convenant, waarin de sector een duidelijke inspanningsverplichting vastlegt om via technologische ontwikkeling en meer gebruik van duurzame energie of gasgedreven installaties de toekomstige emissies te verminderen.

Naar aanleiding van dit advies zijn er inmiddels gesprekken gaande tussen mijn ministerie en offshore sector.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld