

198

Besluit van 21 mei 2013 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)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 26 maart 2013, nr. IenM/BSK-2013/45636, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 8.40, 8.41 en 8.42 van de Wet milieubeheer en artikel 2.22, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 25 april 2013, nr. W14.13.0079/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 15 mei 2013, nr. IenM/BSK-2013/83176, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1, tweede lid, worden het volgende begrip en de daarbij behorende begripsomschrijving in alfabetische rangschikking ingevoegd:
stikstofoxiden (NO_x): stikstofmonoxide en stikstofdioxide, uitgedrukt als stikstofdioxide;.

B

In artikel 2.15, vijfde lid, wordt «artikel 16.5, eerste lid,» vervangen door: artikel 16.5.

C

In artikel 3.7 vervalt het tweede lid en worden het derde tot en met het zesde vernummerd tot het tweede tot en met het vijfde lid.

D

In artikel 6.20 wordt onder vernummering van het vierde lid tot vijfde lid, een lid ingevoegd, luidende:

4. Op het in werking hebben van een stookinstallatie die voor 1 januari 2014 is geplaatst of in gebruik is genomen en waarop titel 16.3 van de wet van toepassing was, zijn de op grond van de artikelen 3.10 tot en met 3.10j en 6.20 tot en met 6.20c geldende emissiegrenswaarden en meetmethoden voor stikstofoxiden (NO_x) tot de datum, genoemd in het tweede of derde lid, niet van toepassing. Het bevoegd gezag kan voor deze stookinstallaties tot de in het tweede of derde lid genoemde data bij maatwerkvoorschrift emissiegrenswaarden en meetmethoden voor stikstofoxiden (NO_x) in het rookgas van de stookinstallatie vaststellen, indien de lokale luchtkwaliteit dat vergt.

ARTIKEL II

Het Besluit handel in emissierechten wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervallen de volgende begrippen en de daarbij behorende begripsomschrijvingen voor *NO_x-procesinstallatie* en *NO_x-verbrandingsinstallatie*.

2. Het tweede en derde lid, alsmede de aanduiding «1.» voor het eerste lid, vervallen.

B

In artikel 5, eerste lid, eerste volzin, artikel 7, aanhef, en artikel 10, eerste en tweede lid, wordt «artikel 16.5, eerste lid» vervangen door: artikel 16.5.

C

Hoofdstuk 3 en de bijlagen II, III en IV vervallen.

ARTIKEL III

In artikel 5.12, eerste lid, aanhef, van het Besluit omgevingsrecht, wordt «artikel 16.5, eerste lid, van de Wet milieubeheer» vervangen door: artikel 16.5 van de Wet milieubeheer.

ARTIKEL IV

Het Besluit van 13 april 2005 tot wijziging van het Besluit handel in emissierechten (invoering van een systeem van handel in emissierechten met het oog op het beperken van de emissies van stikstofoxiden in de lucht bij grote industriële inrichtingen) (Stb. 2005, 196) wordt ingetrokken.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 26, zesde lid j° vijfde lid van de Wet op de Raad van State, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat.

ARTIKEL V

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2014.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 21 mei 2013

Willem-Alexander

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

Uitgegeven de *vijfde* juni 2013

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding, aanleiding en achtergrond

De wet 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 (hierna: wet intrekking handel in NO_x-emissierechten) (Stb. 2013, 133) strekt ertoe het in titel 16.3 Wet milieubeheer opgenomen systeem van handel in emissierechten voor stikstofoxiden (hierna: NO_x) in te trekken. Het onderhavige besluit 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, heeft tot doel de onderliggende, op het NO_x-emissiehandelssysteem betrekking hebbende, op niveau van algemene maatregel van bestuur geregelde uitvoeringsregels in te trekken. Bij het opstellen van dit wijzigingsbesluit is expliciet aandacht geschonken aan overgangsrecht in verband met het na intrekking van het handelssysteem van toepassing worden van NO_x-emissie-eisen op middelgrote stookinstallaties.

Voor een uitgebreide toelichting op de aanleiding en de noodzaak van het intrekken van het NO_x-emissiehandelssysteem, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de wet intrekking handel in NO_x-emissierechten (Kamerstukken II 2012/13, 33 428, nr. 3).

2. Hoofdpijnen van het voorstel

In het voorliggende wijzigingsbesluit worden drie algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) gewijzigd, namelijk het Activiteitenbesluit milieubeheer, waarbij is uitgegaan van het Activiteitenbesluit zoals die komt te luiden na 1 januari 2013, het Besluit handel in emissierechten en het Besluit omgevingsrecht. Daarnaast wordt één AMvB ingetrokken, namelijk het Wijzigingsbesluit Besluit handel in emissierechten (beperken emissies stikstofoxiden in de lucht bij grote industriële inrichtingen).

In het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn de emissiegrenswaarden en meetmethoden voor de emissie van NO_x door middelgrote stookinstallaties opgenomen. Inrichtingen die deelnamen aan het NO_x-emissiehandelssysteem behoeften ingevolge artikel 3.7, tweede lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer, niet te voldoen aan deze NO_x-emissie-eisen voor middelgrote stookinstallaties. Echter, op grond van artikel I, onderdeel C, van het onderhavige wijzigingsbesluit, vervalt artikel 3.7, tweede lid, van het Activiteitenbesluit. Dit heeft als gevolg, dat deze NO_x-emissieconcentratiewaarden en meetmethoden ook gaan gelden voor middelgrote stookinstallaties binnen inrichtingen die – tot aan de intrekking van het systeem – meededen met het NO_x-handelssysteem.

In artikel I, onderdeel D, van dit wijzigingsbesluit is evenwel in artikel 6.20, vierde lid, (nieuw) van het Activiteitenbesluit milieubeheer geregeld, dat voor stookinstallaties die voor 1 januari 2014 (de datum waarop het NO_x-handelssysteem wordt ingetrokken) zijn geplaatst of gekocht en onder titel 16.3 van de Wet milieubeheer vielen, een overgangstermijn opgenomen. Deze stookinstallaties dienen vanaf 2017, of, indien het betreft een stookinstallatie in de exclusieve economische zone (hierna: EEZ) of in de glastuinbouw waarbij de CO₂ voor bemesting wordt gebruikt, vanaf 2019, aan de emissie-eisen te voldoen. Dit volgt uit de in het nieuwe vierde lid van artikel 6.20 opgenomen verwijzing naar het eerste of derde lid van artikel 6.20. Middelgrote stookinstallaties die na

1 januari 2014 zijn geplaatst of in gebruik zijn genomen, vallen niet onder het overgangsrecht en dienen per direct aan de NO_x-emissie-eisen te voldoen.

Met betrekking tot de eisen die gaan gelden voor middelgrote stookinstallaties binnen inrichtingen die onder het NO_x-emissiehandelsysteem vielen, dient volledigheidshalve verwezen te worden naar de bij de wet intrekking handel in NO_x-emissierechten behorende memorie van toelichting, waar uitgebreid is ingegaan op eventuele compensatie van nadelige gevolgen van het intrekken van het handelssysteem.

3. Uitvoering en handhaving

In hoofdstuk 8 van de memorie van toelichting bij de wet intrekking handel in NO_x-emissierechten is ingegaan op de uitvoering en handhaving. Aangezien het voorliggende wijzigingsbesluit een verdere uitvoering betreft van die wet, wordt voor een toelichting op de gevolgen van het wijzigingsbesluit volstaan met een verwijzing naar de memorie van toelichting.

Voor de uitvoering en handhaving van de regels die ingevolge de wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer voor de middelgrote stookinstallaties gaan gelden die onder titel 16.3 vielen, kan worden verwezen naar dat de regels van dat besluit.

4. Gevolgen

In hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting bij de wet intrekking handel in NO_x-emissierechten is ingegaan op de financiële gevolgen van het stopzetten van dat systeem voor de (rijks)overheid en het bedrijfsleven. Daarnaast is in dit hoofdstuk ook ingegaan op de gevolgen voor het milieu. Ook hier geldt, dat aangezien het voorliggende wijzigingsbesluit een verdere uitvoering betreft van die wet, voor een toelichting op de gevolgen van het wijzigingsbesluit grotendeels kan worden volstaan met een verwijzing naar de memorie van toelichting.

In de memorie van toelichting was echter reeds aangegeven, dat bij de vaststelling van de bij de wet intrekking handel in NO_x-emissierechten behorende algemene maatregel van bestuur een precieze berekening zal worden gemaakt van de te verwachten kosten en milieuresultaten van het van toepassing worden van de emissie-eisen voor bestaande middelgrote stookinstallaties.

De bedrijfs- en milieueffecten daarvan zijn bepaald op basis van een onderzoek van ECN naar de effecten van het intrekken van NO_x-emissiehandel.¹ Dit onderzoek bevat een gedetailleerde uitleg over de gebruikte aannamen en onzekerheden.

In hoofdstuk 2 van deze toelichting is reeds aangegeven, dat stookinstallaties die voor 2014 zijn geplaatst en in gebruik zijn genomen en onder NO_x-emissiehandel vielen, per 1 januari 2017 (installaties op land) of 1 januari 2019 (installaties in de EEZ of in de glastuinbouw) aan de NO_x-emissie-eisen die in het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn opgenomen moeten voldoen.

Het toepassen van de emissiegrenswaarden vanaf 2017 of 2019 maakt aanpassingen nodig aan ongeveer 218 bestaande installaties op land en 62 bestaande installaties in de EEZ en glastuinbouw. Op land wordt vanaf

¹ Effecten van de afschaffing van NO_x-emissiehandel op middelgrote stookinstallaties (ECN 2012)

2017 door aanpassing van bestaande installaties een emissiereductie bereikt van ongeveer 0,58 kiloton per jaar tegen kosten van ongeveer 4,3 miljoen euro per jaar. In de EEZ en glastuinbouw zal vanaf 2019 door aanpassing van bestaande installaties een aanvullende emissiereductie worden bereikt van ongeveer 0,55 kiloton per jaar tegen kosten van ongeveer 4,7 miljoen euro per jaar. Bij deze berekening is er van uitgegaan, dat de olie- en gaswinning afneemt in omvang.²

Dit betekent, dat er sprake is van een toename van inhoudelijke nalevingkosten van 4,3 miljoen euro per jaar vanaf 2017 tot 2019. Vanaf 2019 bedraagt de toename 9 miljoen euro per jaar.

Hier staat tegenover dat het intrekken van de NO_x-emissiehandel ook belangrijke financiële voordelen heeft. In de memorie van toelichting bij de wet intrekking handel in NO_x-emissierechten is reeds aangegeven, dat het intrekken van de NO_x-emissiehandel een besparing oplevert van 6 miljoen euro aan administratieve lasten en 1 miljoen euro aan bestuurlijke lasten. Bovendien is er nog een additionele kostenbesparing (uitgespaarde of bespaarde investeringskosten in nieuwe technieken) die, afhankelijk van het internationale ambitieniveau inzake de reductie van NO_x-emissies, kan oplopen tot 45 miljoen euro per jaar (in het geval van 5 kiloton onnodige NO_x-emissiereductie voor een prijs van 9 euro per kilo).

5. Advisering en consultatie

Op grond van artikel 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer is het ontwerpbesluit bekendgemaakt in de Staatscourant (Stcrt. 2012, 18827). Naar aanleiding van de voorpublicatie van het ontwerpwijzigingsbesluit zijn 2 inspraakreacties ontvangen.

De Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) geeft aan, dat het intrekken van de NO_x-emissiehandel en – in verband met de implementatie van de Richtlijn industriële emissies – het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A (BEES A) ertoe leidt, dat de in het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen emissie-eisen voor middelgrote stookinstallatie gaan gelden voor stookinstallaties, die niet onder de definitie grote stookinstallatie vallen. Dit gebeurt ook als die stookinstallaties onderdeel zijn van een IPPC-installatie. De VNCI pleit in dat kader voor de mogelijkheid tot verevening van NO_x-emissies van stookinstallaties met NO_x-emissies van procesinstallaties te behouden. Aanscherping van de emissiegrenswaarden van kleine stookinstallatie draagt volgens de VNCI nauwelijks bij aan de milieuwinst van de gehele chemische installatie.

Hieromtrent het volgende. Op grond van de IPPC-richtlijn en diens opvolger de Richtlijn industriële emissies geldt de verplichting dat de beste beschikbare technieken (BBT) moeten worden toegepast. Daartoe neemt het bevoegde gezag de emissiegrenswaarden voor NO_x in vergunningsvoorschriften op, of wordt in de considerans van de vergunning verwezen naar algemene regels (het BEES A). Het BEES A is evenwel gedateerd en de NO_x-emissiegrenswaarden daarin kunnen niet meer als BBT worden gezien. Derhalve moeten bestaande installaties aan de nieuwe normen gaan voldoen.

De Richtlijn industriële emissies biedt de mogelijkheid voor bedrijven om beter en minder presterende onderdelen van de stookinstallatie salderen of werken met een gemiddelde emissiegrenswaarde voor meer emissiepunten (ook wel «*bubble*» genoemd) binnen de stookinstallatie. Voorwaarde is dat het bedrijf ten genoegen van het bevoegd gezag een

² Effecten van de afschaffing van NO_x-emissiehandel op middelgrote stookinstallaties (ECN 2012)

gelijkwaardig niveau van milieubescherming garandeert³. Het bevoegd gezag kan daartoe extra monitoringseisen of andere vergunningvoorschriften opnemen⁴.

Voor een uitgebreide toelichting inzake het intrekken van het BEES A en verevening, wordt verwezen naar de toelichting bij het Besluit van 13 oktober 2012, houdende wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit omgevingsrecht en enkele andere besluiten ten behoeve van de omzetting van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (herschikking) (PbEU L 334) (Stb. 2012, 552).

Het bovenstaande staat los van het afschaffen van NO_x-emissiehandel. De NO_x-emissiehandel staat immers náást de verplichting om BBT toe te passen. Voor stookinstallaties die deelnemen aan de NO_x-emissiehandel bestaat er geen mogelijkheid tot het verevenen van emissies.

De tweede inspraakreactie is afkomstig van de Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (Nogepa). Nogepa maakt geen bezwaar tegen de intrekking van de NO_x-emissiehandel als zodanig, maar heeft bedenkingen bij de aannames van het onderzoek dat ECN in voorbereiding op het wijzigingsbesluit heeft gedaan. Derhalve vraagt Nogepa betrokken te worden bij de evaluatie van de emissie-eisen voor middelgrote stookinstallaties (het voormalige Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties milieubeheer). Momenteel wordt aan de evaluatie gewerkt. Een belangrijk onderdeel van de evaluatie is de normstelling voor de olie- en gaswinning. Nogepa is intensief bij de evaluatie betrokken.

Daarnaast heeft op 15 november 2012 een aantal fracties binnen de vaste commissie voor infrastructuur en milieu vragen gesteld en opmerkingen geplaatst bij het ontwerp wijzigingsbesluit. Deze vragen zijn reeds bij brief van 11 februari inhoudelijk beantwoord (Kamerstukken II 2012/13, 27 664, nr. 83).

Artikelgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Op grond van de wet intrekking handel in NO_x-emissierechten zijn de in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer opgenomen definities die verband houden met de handel in NO_x-emissierechten, zoals «stikstofoxiden», komen te vervallen. In de memorie van toelichting bij de wet intrekking handel in NO_x-emissierechten is reeds aangegeven dat het begrip «stikstofoxiden» volledigheidshalve echter zal worden gedefinieerd in het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Onderdeel B

In dit onderdeel is een verwijzing aangepast.

³ Artikel 14, tweede lid, en 15, tweede lid, van de Richtlijn industriële emissies.

⁴ Artikel 5.6 Besluit omgevingsrecht en de wijziging daarvan in artikel VI, onderdeel F, van de implementatie-AMvB.

Onderdeel C

Op grond van dit onderdeel vervalt artikel 3.7, tweede lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer, waardoor de emissiegrenswaarden en meetmethoden voor stikstofoxiden (NO_x) gaan gelden voor middelgrote stookinstallaties binnen inrichtingen die onder het NO_x-emissiehandelsstelsel vielen.

Onderdeel D

In onderdeel D is overgangsrecht opgenomen voor middelgrote stookinstallaties binnen inrichtingen die onder het NO_x-emissiehandelsstelsel vielen en die zijn geplaatst en in gebruik zijn genomen voor 1 januari 2014. In het algemene deel van deze toelichting is hierover reeds uitgebreid gesproken.

Artikel II en III

In artikel II en III worden het Besluit handel in emissierechten en het Besluit omgevingsrecht zodanig gewijzigd, dat de uitvoeringsregels ten behoeve van de NO_x-emissiehandel komen te vervallen en verwijzingen worden aangepast.

Artikel IV

In dit artikel wordt het Besluit van 13 april 2005 tot wijziging van het Besluit handel in emissierechten (invoering van een stelsel van handel in emissierechten met het oog op het beperken van de emissies van stikstofoxiden in de lucht bij grote industriële inrichtingen) waarin nog een bepaling houdende overgangsrecht staat inzake een vergunningaanvraag, ingetrokken. Het overgangsrecht heeft geen toegevoegde waarde meer na intrekking van het NO_x-emissiehandelsstelsel.

Artikel V

Dit besluit treedt in werking op het moment dat de wet intrekking handel in NO_x-emissierechten in werking treedt, namelijk 1 januari 2014.

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