



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. S. van Veldhoven
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/RS/bs/ATR1048/2020-U125

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 24 september 2020
Betreft Implementatie BBT-conclusies voor afval(mee)verbrandingsinstallaties

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Op 25 augustus heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) een voorstel aan Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd voor toetsing en advies over de implementatie van BBT-conclusies (Best Beschikbare Technieken) voor afvalverbrandingsinstallaties. Het voorstel betreft verplichte implementatie van Europese regelgeving. De regelgeving is er op gericht de lucht- en waterkwaliteit te verbeteren, door onder andere de toegestane uitstoot van schadelijke stoffen (waaronder dioxines) bij afvalverbrandingsinstallaties te beperken.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De aangescherpte emissiewaardes hebben tot doel een vermindering van uitstoot van schadelijke stoffen. Zo resulteert het voorstel in een reductie van 25 tot 50 procent van uitstoot van dioxine. De uitstoot van zoutzuur neemt met 10 procent af. Bij een enkele installatie zal enige daling van de uitstoot van stikstofdioxide of kwik optreden. Voor andere schadelijke stoffen zullen de wijzigingen met name bijdragen aan het verminderen van piekmissies. De voorgenomen wijzigingen volgen uit de BBT-conclusies, welke verplicht moeten worden geïmplementeerd.

Het college constateert dat nut en noodzaak van het voorstel is onderbouwd. ATR ziet aanleiding voor één opmerking hierbij. Deze opmerking heeft betrekking op het feit dat als gevolg van de wijzigingen "een toename in het verbruik van brandstoffen, hulpstoffen en reststoffen wordt voorzien". De toelichting werkt deze passage niet nader uit. Hierdoor is niet duidelijk om welke stoffen het gaat en in welke mate deze schadelijk zijn. De

regeldrukeffecten-rapportage besteedt kort aandacht aan enkele van deze stoffen door te vermelden dat bijvoorbeeld extra natriumcarbonaat als hulpstof gebruikt moet worden om de uitstoot van enkele schadelijke stoffen te beperken. Voor onderbouwde besluitvorming over het voorstel is het van belang dat duidelijk is wat de toename is van het verbruik van brandstoffen, hulpstoffen en reststoffen als gevolg van de wijzigingen, en dat deze toename opweegt tegen de reductie van emissies van schadelijke(re) stoffen. Het college geeft in overweging om dit alsnog in de toelichting te verduidelijken.

2. *Minder belastende alternatieven*

Het voorstel kiest op bijna alle onderdelen voor lastenluwe implementatie. Dat geldt zowel voor de emissiegrenswaarden als voor de methode waarop de BBT-conclusies worden geïmplementeerd. Nederland kiest ervoor om in beginsel de BBT-conclusies om te zetten in algemene regels en niet in wijzigingen in individuele vergunningen. Dit voorkomt onnodige lasten als gevolg van verplichte aanpassingen in vergunningen.

De toelichting bij het voorstel maakt expliciet duidelijk dat in de voorbereiding de mogelijkheden zijn verkend (binnen de BBT-conclusies) om te kiezen voor de minst belastende optie, bijvoorbeeld door na te gaan of gebruik van uitzonderingssituaties of afwijkingsmogelijkheden ook voor Nederland toepasbaar zijn. Binnen de grenzen van de BBT-conclusie zijn ook bewust keuzes gemaakt die onnodige lasten voorkomen. Zo is bijvoorbeeld afgezien van een continue meetverplichting voor kwik.

Bij de implementatie van de emissiegrenswaarden van (schadelijke) stoffen bieden de BBT-conclusies de mogelijkheid aan lidstaten om een bandbreedte te hanteren. Bij deze stoffen (waaronder dioxine) stelt het besluit een emissiegrenswaarde vast "in het midden van de bandbreedte". Hierdoor is geen sprake van de strengst mogelijke emissiegrenswaarde, maar ook niet van de meest soepele toegestane norm. Deze keuze wordt gemaakt omwille van de beoogde milieueffecten. De emissiereductie van schadelijke stoffen zou naar het oordeel van het kabinet te beperkt zijn, als voor alle stoffen de soepele norm wordt gekozen.

De voorgestelde emissiegrenswaarden kunnen voor enkele partijen echter resulteren in knelpunten of onredelijke kosten. Zo kan de beoogde emissiegrenswaarde voor dioxine-uitstoot leiden tot een noodzakelijke investering van enkele tientallen miljoenen. Om deze reden voorziet het voorstel in de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften en maatwerkregels te treffen, waardoor 'op maat' soepelere normen zijn toegestaan. Naar verwachting zal in 13 situaties een maatwerkvoorschrift (of maatwerkregels) worden getroffen. Dit maatwerk zorgt voor een minder belastende uitwerking dan wanneer deze bedrijven de beoogde emissiegrenswaarde moeten volgen en installaties daarop moeten aanpassen. Het college constateert dat de keuze om niet *generiek* voor de soepelere norm te kiezen niet expliciet wordt gemotiveerd en de kosten-baten-afweging hierbij ook niet volledig kwantitatief is onderbouwd. Deze motivering en onderbouwing zijn mede van belang omdat de maatwerkprocedure bedrijven naar verwachting 390.000 euro zal kosten.

2.1 Het college adviseert te verduidelijken en kwantitatief (met een toelichting van kosten en baten) te onderbouwen waarom niet generiek voor de soepelere emissiegrenswaarde wordt gekozen, maar voor een 'strengere' waarde in combinatie met de mogelijkheid tot een soepelere emissiegrenswaarde via maatwerk.

3. Werkbaarheid

De BBT-conclusies zorgen voor een aanscherping van de emissiegrenswaarden, mede op basis van de bestaande uitvoeringspraktijk. Dit laatste draagt in beginsel bij aan werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de wijzigingen. Daar waar de wijzigingen tot knelpunten of onredelijke lasten leiden, is voorzien in maatwerkmogelijkheden.

In de voorbereiding van het voorstel zijn onder andere bevoegde gezagen, de Vereniging van Afvalbedrijven (VA) en de energiesector betrokken. Dit heeft geleid tot diverse aanpassingen om de werkbaarheid en uitvoerbaarheid te verbeteren. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om enkele wijzigingen in de voorgeschreven monitoringsverplichtingen. Ook de keuze voor maatwerkmogelijkheden bij diverse stoffen volgt op de betrokkenheid van het bevoegde gezag en het bedrijfsleven.

De toelichting bij het voorstel geeft aan dat over in ieder geval één stof discussie heeft plaatsgevonden die niet resulteerde in aanpassing. Dit betreft de injectie van natriumbicarbonaat in de rookgasreiniging van een installatie om de emissie van zoutzuur te beperken. Volgens de VA is de opgenomen emissiegrenswaarde voor zoutzuur te streng. Uw ministerie is daarover een andere mening toegedaan, met als gevolg dat geen maatwerkoptie is opgenomen voor afvalverbrandingsinstallaties met natriumbicarbonaatinjectie.

Volgens het college is het passend om ook maatwerk mogelijk te maken voor de situatie dat in de toekomst in de praktijk alsnog knelpunten of onredelijke investeringskosten blijken c.q. de kosten-baten-afweging bij een bepaalde emissiegrenswaarde negatief uitvalt. Niet alle knelpunten of investeringskosten waren mogelijk te voorzien op basis van het conceptvoorstel. Een generieke bepaling om maatwerkvoorschriften te kunnen treffen kan een oplossing vormen voor grenswaarden die in de toekomst resulteren in knelpunten of onredelijke investeringskosten.

3.1 Het college adviseert de mogelijkheid te creëren om in de toekomst maatwerkvoorschriften of -regels te kunnen stellen voor stoffen met emissiegrenswaarden waarvoor uit de praktijk alsnog knelpunten of onredelijke investeringskosten blijken.

4. Gevolgen regeldruk

De regeldrukeffecten van het voorstel zijn via een extern onderzoek in kaart gebracht. De wijzigingen resulteren in een structurele toename van de regeldruk van 6,7 miljoen euro. De grootste toename in nalevingskosten (5,8 miljoen euro) betreft de verplichte investering bij installaties om te voldoen aan de aangescherpte emissiegrenswaarden. Het college constateert dat deze regeldrukeffecten van het voorstel in beeld zijn gebracht conform de Rijksbrede methodiek voor regeldrukeffecten-analyse.

Het voorstel bepaalt dat maatwerkvoorschriften getroffen kunnen worden door het bevoegd gezag om daarmee een lagere emissiegrenswaarde vast te stellen. Deze optie is mogelijk als uit analyse blijkt dat de voorgestelde emissiegrenswaarde resulteert in uitvoeringsknelpunten of onredelijke kosten. Indien een minder strenge emissiegrenswaarde wordt gesteld, hoeven bedrijven naar verwachting minder investeringskosten te maken om installaties aan te passen. De regeldruk valt dan lager uit.

In de regeldrukeffecten-analyse zijn de lasten in beeld gebracht die samenhangen met de procedure van het maatwerkvoorschrift. De analyse maakt echter niet duidelijk in

welke mate de regeldruklasten lager uitvallen als gevolg van een aangepaste emissiegrenswaarde. De mate waarin de lasten lager zullen zijn, kan nog niet worden bepaald, omdat de maatwerkvoorschriften nog moeten worden vastgesteld. Toch is het wel mogelijk om met een bandbreedte enige duiding te geven van deze effecten. Dit inzicht kan dan worden meegenomen bij de besluitvorming over het voorstel.

4.1 Het college adviseert in de regeldrukparagraaf te verduidelijken hoeveel lager de regeldrukkosten zijn als gevolg van de maatwerkvoorschriften of maatwerkregels die het bevoegd gezag kan stellen.

Dictum

Gelet op bevindingen en adviespunten is het eindoordeel van ATR bij het voorstel tot implementatie van de BBT-conclusies voor afvalverbranding:

Het besluit indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris