

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

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat  
Mevrouw drs. S. van Veldhoven – van der Meer  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

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

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

**Onze referentie** MvH/RvZ/RS/cd/ATR1274/2021-U036

**Uw referentie**

**T** 070 310 86 66  
**E** [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

Datum 14 april 2021  
Betreft Actualisatie regels industriële emissies

Geachte mevrouw van Veldhoven-van der Meer,

Op 1 maart 2021 is het voorstel voor wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en voor wijziging van de Omgevingsregeling aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR).

De voorgestelde wijziging van het Bal regelt drie onderwerpen:

- Aanscherping van de emissiegrenswaarden voor biomassa gestookte installaties.
- Aanscherping van de emissiegrenswaarden in de luchtmodule.
- Herintroductie van een vergunningplicht voor biomassa gestookte installaties met een vermogen van minder dan 15 MW.

De wijziging van de Omgevingsregeling bevat een actualisatie van de rentevoet in de kosteneffectiviteitsberekening. Deze berekening geeft inzicht in de kosten en baten van maatregelen die nodig zijn voor het beperken van luchtmissies bij milieubelastende activiteiten.

### 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

Het doel van het voorstel is om luchtverontreiniging tegen te gaan en zodoende de luchtkwaliteit in Nederland te verbeteren door de uitstoot van schadelijke stoffen te beperken. Het voorstel actualiseert de emissiegrenswaarden door de regels ten aanzien van industriële emissies op het niveau te brengen van de Best Beschikbare Technieken (BBT). Uit extern onderzoek blijkt dat de wijzigingen kunnen resulteren in een uitstootreductie per jaar van naar verwachting 299.617 kilogram NO<sub>x</sub>, 190.305 kilogram Stof (PM<sub>10</sub>) en 437.00 kilogram SO<sub>2</sub>.

Door de herintroductie van de vergunningplicht voor biomassa gestookte installaties tot 15MW kunnen er gerichtere (lokale) eisen worden gesteld om de overlast voor de omgeving en negatieve impact op de gezondheid te verminderen. In de huidige situatie bestaat voor veel van deze installaties een meldplicht. Het voorstel tot herintroductie van de vergunningplicht volgt ook op de eerdere adviezen van de SER (inzake biomassa) en van de commissie Remkes (inzake stikstof).

Het college constateert dat nut en noodzaak van het voorstel zijn onderbouwd.

## *2. Minder belastende alternatieven*

De regeldrukgevolgen van het voorstel worden primair bepaald door de aangescherpte waarden van:

- a) de emissiegrenswaarden (voor de uitstoot van bepaalde stoffen);
- b) de ondergrens voor een vergunningplicht biomassa gestookte installaties;
- c) de hoogte van de rentevoet in de kosteneffectiviteitsberekening.

Indien de grenswaarden hoger of lager worden vastgesteld, treden meer of minder lasten op voor de partijen die aan de aangescherpte verplichtingen moeten voldoen. Het is daarbij van belang een goed evenwicht te vinden tussen de mate van doelbereik en de regeldrukkosten die nodig zijn om die mate van doelbereik te bewerkstelligen. Uit de internetconsultatie blijkt dat uw ministerie het belang van een dergelijke afweging tussen alternatieven onderkent. Bij die consultatie is expliciet de vraag of voor de emissie van SO<sub>2</sub> ook volstaan zou kunnen worden met een aanscherping van de emissiegrenswaarde voor SO<sub>2</sub> tot 100 mg/Nm<sup>3</sup> in plaats van de voorgestelde 60 mg/Nm<sup>3</sup> (de huidige waarde is 200 mg/Nm<sup>3</sup>). Eenzelfde vraag ligt tijdens de consultatie voor ten aanzien van de ondergrens voor de vergunningplicht, namelijk of die grens ook zou kunnen worden gesteld op 0,5 MW in plaats van de voorgestelde 0,1 MW.

Het college onderschrijft het belang om alternatieven met elkaar te vergelijken. Het merkt daarbij op dat het alleen goed mogelijk is om 'optimale' waarden vast te stellen als alternatieven kwantitatief worden vergeleken. De alternatieven kunnen alleen goed met elkaar worden vergeleken als duidelijk is welke mate van doelbereik zij hebben en welke regeldrukkosten.

### **2.1 Het college adviseert om voor de voorgestelde en alternatieve emissiegrenswaarden en ondergrens kwantitatief in beeld te brengen wat de mate van doelbereik en de regeldrukgevolgen zijn.<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Ambtelijk heeft uw ministerie aangegeven dat bijvoorbeeld een ondergrens voor de vergunningplicht voor biomassa-installaties van 0,5 MW zou leiden tot een regeldruktoename van ruim 100.000 euro in plaats van ruim 600.000 euro bij een ondergrens van 0,1 MW. Deze informatie, in combinatie met informatie over de mate van doelbereik bij geen wijzigde normstelling, is van belang voor onderbouwde besluitvorming.

### 3. Werkbaarheid

#### 3.1 Werkbaarheid en uitvoerbaarheid aangescherpte eisen

Het voorstel is voorafgaand aan de internetconsultatie geconsulteerd bij diverse stakeholders. Ook in het regeldrukeffecten-onderzoek is met (MKB-)bedrijven gesproken over de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van het voorstel. Deze consultatie heeft op enkele punten tot aanpassing van het voorstel geleid. Zo volgt uit de toelichting dat onder andere bij de emissiegrenswaarde voor NO<sub>x</sub> niet het advies van TNO is overgenomen, maar een soepeler norm is gekozen. Ook blijkt uit de toelichting dat de voorgenomen wijziging in de rentevoet is "aangepast naar aanleiding van input van stakeholders".

De externe rapportage over de regeldrukeffecten van het voorstel noemt enkele knelpunten ten aanzien van werkbaarheid en uitvoerbaarheid. Deze volgen uit een interviewgesprek met MKB-ondernemingen over het voorstel. Zo schatten MKB-bedrijven (volgens de rapportage) in dat het "vrijwel niet haalbaar is om aan de aangescherpte emissiegrenswaarden te voldoen" en geven zij aan dat deze aangescherpte waarden "niet aansluiten bij de praktijk van de MKB-bedrijven". Ook de voorgenomen vergunningplicht voor biomassa-installaties wordt volgens de rapportage door MKB-bedrijven als "niet werkbaar voor mkb-bedrijven" beoordeeld.

Het college constateert dat de toelichting in algemene zin aandacht besteedt aan de betrokkenheid van stakeholders in de pre-consultatiefase. Ook maakt het voorstel duidelijk dat in een aantal situaties maatwerk door bevoegde gezagen kan worden toegepast indien bedrijven niet aan de eisen kunnen voldoen. De toelichting maakt echter niet volledig duidelijk hoe de door (MKB-)bedrijven voorziene knelpunten ten aanzien van werkbaarheid en uitvoerbaarheid worden voorkomen of beperkt.

#### **3.1 Het college adviseert nader toe te lichten hoe de door (MKB-)bedrijven voorziene knelpunten ten aanzien van de werkbaarheid van het voorstel worden geadresseerd.**

Het college geeft in overweging om de maatregelen waarmee deze door (MKB-)bedrijven voorziene knelpunten moeten worden weggenomen, op te stellen in samenspraak met het bedrijfsleven en voor te leggen aan MKB-ondernemers.

#### 4. Gevolgen regeldruk

De regeldrukeffecten van het voorstel zijn via een extern onderzoek in beeld gebracht. Deze regeldrukanalyse is uitgevoerd conform de Rijksbrede methodiek, maar is volgens het college niet compleet. De externe rapportage en de toelichting bij het voorstel maken bijvoorbeeld niet duidelijk wat de omvang van de regeldruk is die volgt uit:

- *de voorgestelde wijziging van de rentevoet kosteneffectiviteit*

De externe rapportage geeft aan dat "het gevolg van de lagere rentevoet voor bedrijven is dat hogere investeringen kunnen worden geëist door het bevoegd gezag." Ook meldt de rapportage dat de aanpassing effect heeft "op slechts een klein deel van de industrie". De rapportage maakt niet duidelijk hoeveel bedrijven (bij benadering) kunnen of zullen worden geraakt door het voorstel en wat de omvang (bij benadering) zal zijn van de hogere investeringskosten.

- *mogelijk noodzakelijke bouwkundige maatregelen bij huidige biomassa-installaties*

De externe rapportage meldt dat onzeker is of bestaande biomassa-installaties kunnen gaan voldoen aan de aangescherpte Emissiegrenswaarden voor bepaalde stoffen. Om aan deze eisen te kunnen gaan voldoen kan het volgens de rapportage zijn dat "de investeringskosten in de praktijk hoger liggen" dan is becijferd. Hierbij kan het onder andere gaan om noodzakelijke bouwkundige aanpassingen aan biomassa-installaties (om te kunnen voldoen aan de eisen), waarvan de investeringskosten niet zijn becijferd.

Voor beide hiervoor genoemde situaties is derhalve niet duidelijk wat (bij benadering) de regeldrukkosteneffecten kunnen zijn van de voorgestelde wijzigingen. Hierdoor kan geen onderbouwde besluitvorming plaatsvinden omdat geen integraal beeld bestaat van de te verwachten kosten die noodzakelijk zijn om de beoogde doelen c.q. baten te bereiken.

#### **4.1 Het college adviseert de genoemde omissies in de analyse van de regeldrukeffecten weg te nemen conform de Rijksbrede methodiek.**

##### Dictum

Gelet op toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

**Het voorstel niet indienen/vaststellen, tenzij met de adviespunten is rekening gehouden.**

Het college benadrukt dat het dictum geen inhoudelijke oordeel is over de wenselijkheid of proportionaliteit van de voorgestelde wijzigingen. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van het voorstel aanvulling behoeft, alvorens besluitvorming op onderbouwde wijze kan plaatsvinden. In het bijzonder gaat het daarbij om een toelichting ten aanzien van mogelijke alternatieven, de werkbaarheid en de regeldrukgevolgen van het voorstel.

Bij de internetconsultatie over dit dossier zijn vanuit uw ministerie enkele alternatieve waarden geopperd voor de in het voorstel voorgenomen grenswaarden. Het college waardeert een dergelijke transparante afweging van alternatieven om daarmee te komen tot goed onderbouwde besluitvorming en 'optimale' waarden. Daarvoor is het wel van belang dat volledig inzicht bestaat in de effecten van deze mogelijke alternatieven en dat deze effect-analyse voorafgaand aan de consultatie plaatsvindt. Inzicht in deze alternatieven en de effecten daarvan (ten tijde van de internetconsultatie) stelt externe partijen in de gelegenheid om gedurende de consultatiefase hier gericht op te reageren.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verzoekt u om in het definitieve voorstel toe te lichten op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris