



Brussel, 17.5.2013
COM(2013) 286 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Verslag van de Commissie over de overeenkomstig artikel 30, lid 9, en artikel 73 van
Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies uitgevoerde evaluaties van de emissies
van de intensieve veehouderij en stookinstallaties**

(Voor de EER relevante tekst)

INHOUDSOPGAVE

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD	
Verslag van de Commissie over de overeenkomstig artikel 30, lid 9, en artikel 73 van	
Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies uitgevoerde evaluaties van de emissies van	
de intensieve veehouderij en stookinstallaties 3	
1.	Inleiding 3
2.	Achtergrond van de evaluaties - de IPPC-toetsing 2005-2007 4
2.1.	Intensieve veehouderij 5
2.2.	Stookinstallaties van minder dan 50 MW 5
2.3.	Stookinstallaties van 50 MW en meer 6
3.	Mogelijkheden die als onderdeel van de door Commissie uitgevoerde evaluaties worden overwogen 7
3.1.	Emissies in het milieu als gevolg van de intensieve veehouderij 7
3.1.1.	Intensieve rundveehouderij (artikel 73, lid 2, onder b)) 7
3.1.2.	Gedifferentieerde capaciteitsdrempelwaarden voor het houden van verschillende pluimveesoorten, met inbegrip van het specifieke geval van kwartels (artikel 73, lid 3, onder a)) 8
3.1.3.	Capaciteitsdrempelwaarden voor het gelijktijdig houden van verschillende soorten dieren in dezelfde installatie ("gemengde bedrijven") (artikel 73, lid 3, onder b)) 9
3.2.	Emissies in de lucht uit de verbranding van brandstoffen 10
3.2.1.	Het stoken van brandstoffen in installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van minder dan 50 MW (artikel 73, lid 2, onder a)) 10
3.2.2.	Stookinstallaties van 50 MW en meer (artikel 30, lid 9) 11
4.	Toekomst 12
5.	Conclusie 14

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Verslag van de Commissie over de overeenkomstig artikel 30, lid 9, en artikel 73 van Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies uitgevoerde evaluaties van de emissies van de intensieve veehouderij en stookinstallaties

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies¹ (doorgaans de richtlijn inzake industriële emissies genoemd) werd vastgesteld op 24 november 2010 na drie jaar van interinstitutionele onderhandelingen over het oorspronkelijke voorstel van de Commissie². Door de richtlijn inzake industriële emissies worden zeven richtlijnen inzake industriële emissies herschikt tot één alomvattende richtlijn³. De richtlijn inzake industriële emissies trad in werking op 6 januari 2011 en de lidstaten kregen twee jaar de tijd om deze om te zetten. De richtlijn zal de komende jaren volledig van toepassing worden wanneer de bestaande wetgeving geleidelijk wordt vervangen door de nieuwe voorschriften.

Onder de richtlijn inzake industriële emissies vallen ongeveer 50 000 industriële installaties in de hele EU, met inbegrip van de energie-industrieën, de productie en verwerking van metalen, de delfstoffenindustrie, de chemische industrie, afvalbeheer en bepaalde andere activiteiten zoals de intensieve pluimvee- en varkenshouderij. De installaties die onder de richtlijn inzake industriële emissies vallen, moeten worden geëxploiteerd overeenkomstig vergunningen die voorwaarden omvatten die zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken (BBT) en die tot doel hebben emissies in de lucht, het water en de bodem alsmede effecten op het milieu geheel te voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, algemeen te beperken. Bovendien omvat de richtlijn versterkte, in de gehele EU geldende sectorale minimumvoorschriften voor een aantal belangrijke verontreinigde activiteiten.

Tijdens het wetgevingsproces is veel tijd besteed aan de juiste afbakening van de werkingssfeer van de richtlijn, maar in vergelijking met de richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC) is uiteindelijk maar weinig veranderd aan de werkingssfeer van de richtlijn inzake industriële emissies. Men kwam evenwel tot de slotsom dat verder onderzoek naar een aantal activiteiten was geboden, met name waar het gaat om het risico van verontreiniging door deze activiteiten en de mogelijke maatregelen om dergelijke verontreiniging aan te pakken. Dit heeft geleid tot de toevoeging van herzieningsclausules, met name aan artikel 30, lid 9, en artikel 73. In dit verslag worden de volgende herzieningen behandeld:

¹ PB L 334 van 17.12.2010, blz. 17.

² COM(2007) 844 definitief.

³ Richtlijn 2008/1/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC-richtlijn), Richtlijn 1999/13/EG inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen, Richtlijn 2000/76/EG betreffende de verbranding van afval, Richtlijn 2001/80/EG inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties en de Richtlijnen 78/176/EEG, 82/883/EEG en 92/112/EEG betreffende de titaandioxide-industrie.

i) Intensieve veehouderij – Landbouwactiviteit in de EU heeft effecten op het milieu, met name door emissies in bodem, water en lucht. Zo is de landbouw verantwoordelijk voor ruim 90 % van de totale ammoniakemissies in de EU, waarbij een groot gedeelte van deze emissies het resultaat is van het fokken en houden van vee. Ammoniak draagt bij tot:

- de vorming van "secundaire" zwevende deeltjes en bijgevolg tot effecten op de gezondheid, variërend van geringe effecten op de ademhalingswegen tot voortijdige sterfte;
- schade aan ecosystemen door verzuring en eutrofiëring als gevolg van het feit dat een overmaat aan nutriëntenstikstof uitspoelt in zoet water en plantengemeenschappen verstoort, waardoor biodiversiteit verloren gaat.

De bestaande drempelwaarden in de richtlijn inzake industriële emissies zijn van toepassing op ongeveer 20 % van het totaal aantal varkens en 60 % van het totaal aantal stuks pluimvee in de EU. De rundveehouderij valt niet onder deze richtlijn.

ii) Verbrandingsactiviteiten – Het stoken van brandstoffen in vaste installaties draagt in belangrijke mate bij tot emissies van een reeks verontreinigende stoffen waaronder zwaveldioxide, stikstofoxiden en fijnstof. Hoewel de richtlijn inzake industriële emissies van toepassing is op een aantal grote stookinstallaties, bevat deze nog steeds lacunes. Ook het stoken van brandstof in installaties met een nominaal thermisch ingangsvermogen van minder dan 50 MW valt niet onder de bestaande EU-wetgeving.

2. ACHTERGROND VAN DE EVALUATIES - DE IPPC-TOETSING 2005-2007

Als onderdeel van de evaluatie van de wetgeving inzake industriële emissies die plaatsvond tussen 2005 en 2007 en die heeft geleid tot het voorstel voor de richtlijn inzake industriële emissies, heeft de Commissie emissies van bepaalde activiteiten geconstateerd die aanzienlijk bijdragen tot de milieuverontreiniging, maar in het kader van de EU-wetgeving onvoldoende onder controle worden gehouden. Er is onder meer gedetailleerd onderzoek uitgevoerd naar bepaalde soorten intensieve veehouderij en het stoken van brandstoffen in installaties van minder 50 MW om te bepalen of dergelijke activiteiten in de werkingssfeer van de richtlijn inzake industriële emissies moeten worden opgenomen.

Bovendien heeft de Commissie de voor de hele EU geldende emissiegrenswaarden die bij de richtlijn betreffende grote stookinstallaties zijn vastgesteld opnieuw beoordeeld en vastgesteld dat vele van deze grenswaarden niet voldoende zijn om toepassing van de BBT's te garanderen. Derhalve heeft de Commissie in haar voorstel voor de richtlijn inzake industriële emissies herziene grenswaarden opgenomen die zijn afgestemd op de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus zoals vastgesteld in het BBT-referentiedocument (BREF) voor grote stookinstallaties dat in 2006 is goedgekeurd⁴. Voor bepaalde soorten stookinstallaties die niet, of onvoldoende, aan bod komen in dit of andere BREF's, was een dergelijke afstemming echter niet mogelijk. De punten 2.1 tot en met 2.3 bevatten nadere gegevens over deze specifieke herzieningen in het kader van het oorspronkelijke voorstel voor de richtlijn inzake industriële emissies van de Commissie.

⁴ PB C 253 van 19.10.2006, blz. 5.

2.1. Intensieve veehouderij

De IPPC-richtlijn bestrijkt de volgende soorten veehouderij:

- intensieve pluimveehouderij met meer dan 40 000 plaatsen voor pluimvee;
- intensieve varkenshouderij met meer dan 2 000 plaatsen voor mestvarkens (van meer dan 30 kg);
- intensieve varkenshouderij met meer dan 750 plaatsen voor zeugen.

De Commissie heeft ter zake twee onderzoeken uitgevoerd^{5,6} om te bepalen wat de meest kosteneffectieve maatregelen zijn om ammoniakemissies in de landbouwsector te verminderen. Bij deze onderzoeken werden de mogelijkheden onderzocht om het werkingsgebied van de IPPC-richtlijn te verduidelijken en uit te breiden, op basis waarvan de Commissie in haar voorstel voor de herschikking van de IPPC-richtlijn in 2007 het volgende heeft voorgesteld:

- i) aanpassing van de drempelwaarden voor pluimveehouderijen aan de verschillende soorten vogels en de verschillende milieueffecten die deze hebben; en
- ii) toevoeging van een regel op basis van equivalente stikstofuitscheidingsfactoren om te bepalen of bedrijven met verschillende pluimveesoorten of gemengde varkens- en pluimveehouderijen onder de IPPC-richtlijn vallen.

De medewetgevers waren van oordeel dat de door de Commissie voorgestelde wijzigingen op dat moment niet in de definitieve wetgevingstekst moesten worden opgenomen, maar dat nader moest onderzocht of en zo ja, welke maatregelen noodzakelijk waren. Het was de bedoeling dat bij deze evaluaties naar alle milieueffecten van dergelijke landbouwactiviteiten zou worden gekeken.

2.2. Stookinstallaties van minder dan 50 MW

Bijlage I van de IPPC-richtlijn heeft betrekking op stookinstallaties met een nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 50 MW. De bijdrage van kleinere stookinstallaties aan de algehele EU-emissies van de voornaamste luchtverontreinigende stoffen (SO₂, NO_x en fijnstof) werd in het kader van de thematische strategie inzake luchtverontreiniging van 2005⁷ beoordeeld als zeer aanzienlijk.

Daarom werden tijdens de herziening van de IPPC-richtlijn in 2005-2007 diverse mogelijkheden voor het verminderen van de emissies van stookinstallaties tussen 20 en 50 MW overwogen. Aan de hand van een reeks scenario's op basis van verschillende, voor de hele EU geldende emissiebeperkingen werd geconcludeerd dat de geraamde gezondheidsvoordelen van het reguleren van de emissies van deze categorie installaties zouden opwegen tegen de economische kost van de naleving⁸.

In haar voorstel voor de richtlijn inzake industriële emissies heeft de Commissie dan ook voorgesteld de in de richtlijn inzake industriële emissies gehanteerde

⁵ Measures in agriculture to reduce ammonia emission, eindverslag aan de Commissie, IIASA, juni 2007.

⁶ Effectbeoordeling van een mogelijke wijziging van de IPPC-richtlijn op het gebied van intensieve veehouderij (in het kader van een project betreffende geïntegreerde maatregelen in de landbouw ter vermindering van ammoniakemissies, uitgevoerd door het consortium Alterra, Wageningen UR, EuroCare, Universiteit van Bonn en A&F), juni 2007.

⁷ COM(2005) 446 definitief.

⁸ Assessment of the benefits and costs of the potential application of the IPPC Directive (96/61/EC) to industrial combustion installations with 20-50 MW rather thermal input, report for the European Commission, AEA Technology, oktober 2007.

capaciteitsdrempel te verlagen, zodat alle stookinstallaties met een nominaal thermisch ingangsvermogen van 20 MW of meer eronder vallen. De medewetgevers gingen hier evenwel niet mee akkoord en hielden vast aan de drempel van 50 MW uit de IPPC-richtlijn.

Omdat het belang van de emissies van deze installaties werd onderkend, werd in artikel 73, lid 2, onder a), van de richtlijn inzake industriële emissies bepaald dat de Commissie moet beoordelen of de meest geschikte maatregelen voor de beheersing van emissies van stookinstallaties onder 50 MW moeten worden ingesteld. Hierbij moest de nadruk komen te liggen op emissies in de lucht, gezien de vastgestelde effecten van dergelijke activiteiten op de luchtkwaliteit.

2.3. Stookinstallaties van 50 MW en meer

De in de richtlijn betreffende grote stookinstallaties vastgestelde emissiegrenzen voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stof voor stookinstallaties met een nominaal thermisch ingangsvermogen van 50 MW of meer zijn "minimumnormen" en laten de eisen van de IPPC-richtlijn onverlet. Met name de toepassing van BBT's kan ertoe leiden dat in vergunningen strengere emissiegrenswaarden worden opgenomen. Tijdens de herziening van de IPPC-richtlijn in 2005-2007 werd echter vastgesteld dat deze grenzen vaak werden toegepast als de "standaardniveaus" voor het vaststellen van de vergunningsvoorwaarden, hoewel deze in veel gevallen aanzienlijk hoger lagen dan de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus. Er kon daarom niet op de grenswaarden van de richtlijn betreffende grote stookinstallaties worden vertrouwd voor de toepassing van BBT's en deze praktijk was bijgevolg verantwoordelijk voor de onvoldoende toepassing van de BBT's in deze sector. Dit heeft grote effecten op het milieu en de volksgezondheid gehad, aangezien grote stookinstallaties grote hoeveelheden SO₂, NO_x en stof uitstoten. Deze effecten zouden aanzienlijk kunnen worden verminderd als de BBT's volledig zouden worden toegepast⁹.

In de richtlijn inzake industriële emissies zijn de voor de hele EU geldende emissiegrenswaarden afgestemd op de BBT-niveaus uit het BREF bij de richtlijn betreffende grote stookinstallaties en is de rol van deze grenswaarden als "minimumvoorschriften" verduidelijkt. In de BREF's zijn echter voor bepaalde soorten grote stookinstallaties geen met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus vastgesteld. Als gevolg daarvan zijn voor de desbetreffende categorieën (zie de onderstaande lijst en artikel 30, leden 8 en 9, van de richtlijn inzake industriële emissies) in bijlage V bij de richtlijn inzake industriële emissies geen voor de hele EU geldende minimumemissiegrenswaarden vastgesteld of zijn de in de richtlijn betreffende grote stookinstallaties vastgestelde grenzen gehandhaafd:

- a) dieselmotoren,
- b) terugwinningsinstallaties in installaties voor de productie van papierpulp uit hout of andere vezelstoffen,
- c) stookinstallaties in raffinaderijen die distillatie- en omzettingsresiduen afkomstig van het raffineren van ruwe aardolie, alleen of in combinatie met andere brandstoffen, zelf verbruiken,

⁹ Evaluation of the costs and benefits of the implementation of the IPPC Directive on Large Combustion Plant, AEA Technology, juli 2007.

- d) stookinstallaties die met andere gasen dan aardgas worden gevoed,
- e) stookinstallaties in chemische installaties die zelf vloeibare productieresiduen als niet-commerciële brandstof verbruiken.
- f) Voor deze soorten installaties moet de Commissie overeenkomstig artikel 30, lid 9, van de richtlijn inzake industriële emissies en op basis van de beste beschikbare technieken beoordelen of er voor de hele EU geldende emissiegrenswaarden nodig zijn, of dat een aanpassing nodig is van de in bijlage V vastgestelde emissiegrenswaarden.

3. MOGELIJKHEDEN DIE ALS ONDERDEEL VAN DE DOOR COMMISSIE UITGEVOERDE EVALUATIES WORDEN OVERWOGEN

Sedert de vaststelling van de richtlijn inzake industriële emissies heeft de Commissie de vereiste evaluaties op basis van nieuwe informatie en in het kader van de oorspronkelijke herziening van de IPPC-richtlijn verzamelde gegevens afgerond. Daarnaast heeft de Commissie de toestand rond de grote, in artikel 30, lid 9, genoemde stookinstallaties onderzocht. De resultaten van deze werkzaamheden worden hieronder samengevat.

3.1. Emissies in het milieu als gevolg van de intensieve veehouderij

3.1.1. Intensieve rundveehouderij (artikel 73, lid 2, onder b))

De Commissie heeft vastgesteld dat in de EU momenteel ongeveer 90 miljoen runderen worden gehouden, verdeeld over melkkoeien (27 %), vaarzen (7 %) en andere runderen (66 %). Met ongeveer 3,5 miljoen bedrijven is de veehouderij een zeer diverse bedrijfstak, variërend van grote gecentraliseerde bedrijven tot kleine bedrijfjes met slechts één koe. Alle aspecten van de rundveehouderij samen, met inbegrip van voeder- en mestbeheer, zijn samen goed voor emissies in de lucht van ongeveer 1 500 kt ammoniak per jaar (41 % van het totaal voor de EU) en 7 000 kt methaan per jaar (2 % van het totaal voor de EU). De veehouderij speelt tevens een belangrijke rol bij de verontreiniging van het grond- en oppervlaktewater door nitraten, waartegen de EU optreedt door middel van de nitraatrichtlijn¹⁰.

Bij haar evaluatie heeft de Commissie gekeken naar potentiële, zo kosteneffectief mogelijke maatregelen ter beheersing van de emissies en naar de regulerings-/wetgevingsopties voor de tenuitvoerlegging van deze maatregelen. Voor wat de beheersingsmaatregelen betreft, heeft de Commissie onderzoek gedaan naar de soorten technieken die momenteel in de EU voorhanden zijn en baseert zij zich bij haar conclusies op bestaande wetgeving van de lidstaten waarin op nationaal niveau BBT's zijn vastgesteld ter vermindering van ammoniakemissies. Hiertoe behoren ook maatregelen om ervoor te zorgen dat goede landbouwpraktijken worden toegepast bij het algehele beheer van landbouwbedrijven, het uitvoeren van voederstrategieën, het ontwerpen van stallen, het opslaan en behandelen van mest en drijfmest, alsook het uitrijden van mest en drijfmest.

Voor wat de tenuitvoerlegging van het beleid betreft, heeft de Commissie een aantal mogelijkheden beoordeeld die zouden kunnen worden toegepast om emissies in de lucht door rundvee in de hele EU te verminderen, waaronder:

¹⁰ Richtlijn 91/676/EEG inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

- in samenwerking met de lidstaten en de landbouwsector vrijwillige regelingen ontwerpen of bestaande vrijwillige regelingen uitbreiden om de toepassing van maatregelen ter beperking van de emissies te bevorderen;
- rundveebedrijven opnemen in de werkingssfeer van de richtlijn inzake industriële emissies;
- specifieke wetgeving uitwerken die is gericht op emissies van de intensieve rundveehouderij;
- randvoorwaarden stellen (cross-compliancemaatregelen) op grond van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU; en
- wijzigingen doorvoeren in andere wetgeving, zoals Richtlijn 91/676/EEG inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

Hierbij zij opgemerkt dat de BBT in het kader van de beheersingsmaatregelen niet alleen verband houdt met de tenuitvoerlegging van de richtlijn inzake industriële emissies, maar dat ook wordt gekeken hoe de toepassing van de BBT zich verhoudt tot alle onderzochte mogelijkheden.

Er zijn drie verschillende scenario's uitgewerkt met een laag, middelhoog en hoog ambitieniveau voor de toepassing van de BBT ter vermindering van de ammoniakemissies. Op basis hiervan is het mogelijk ammoniakemissies met 109 tot 188 kt per jaar te verminderen, ten opzichte van het uitgangsscenario voor melkveehouderijen met meer dan 50 runderen. Voor andere vormen van veehouderij met meer dan 50 runderen kan de emissie tussen 59 en 108 kt per jaar worden verminderd. Onderzoek naar de administratieve en nalevingskosten wijst erop dat voor alle landbouwbedrijven, ongeacht de grootte, de voordelen van het toepassen van BBT's opwegen tegen de kosten ervan. Hierbij zij evenwel opgemerkt dat de voordelen sneller toenemen dan de kosten naarmate de landbouwbedrijven groter zijn en dat de verhouding tussen de kosten en de baten bij melkveehouderijen beduidend groter is dan bij andere rundveehouderijen. Daarnaast zou, bij toepassing van een volledig vergunningsstelsel in het kader van de richtlijn inzake industriële emissies op alle dergelijke veehouderijen, voor ongeveer 12 % van alle melkveehouderijen en 23 % van de overige rundveehouderijen een vergunning moeten worden aangevraagd, waardoor ruim 400 000 bedrijven voor het eerst onder de richtlijn inzake industriële emissies zouden vallen. De meerderheid van de rundveehouderijen zou evenwel nog steeds buiten een vergunningsstelsel in het kader van de richtlijn inzake industriële emissies vallen en deze maatregel zou daardoor geen oplossing bieden voor de emissies van de meerderheid van de rundveehouderijen in de hele EU.

3.1.2. *Gedifferentieerde capaciteitsdrempelwaarden voor het houden van verschillende pluimveesoorten, met inbegrip van het specifieke geval van kwartels (artikel 73, lid 3, onder a))*

De Commissie heeft met het oog op het differentiëren van capaciteitsdrempelwaarden voor het houden van verschillende pluimveesoorten drie mogelijke benaderingen onderzocht:

- 1) grootvee-eenheden (GVE) – grootvee-eenheden maken het mogelijk om aantallen dieren van verschillende soorten of categorieën te vergelijken of samen te voegen op basis van hun voedselbehoeften, waarbij 1 GVE gelijkstaat

aan een koe met een gewicht van 600 kg en een melkproductie van 3 000 liter melk per jaar;

- 2) equivalente stikstofuitscheidingsfactoren (Equivalent Nitrogen Excretion Factors, ENEF) – vergelijking op basis van de gemiddelde jaarlijkse stikstofuitscheiding per dier; en
- 3) equivalentie per dier – een wegingsfactor op basis van zowel stikstof- en zwaveluitscheidingsnormen als andere variabelen die momenteel in één lidstaat wordt toegepast.

Deze benaderingen zijn onderzocht met het oog op de wijziging van de drempelwaarden voor pluimveehouderijen die onder de richtlijn inzake industriële emissies vallen. Aangezien varkenshouderijen met 2 000 varkens en bedrijven met 40 000 vleeskuikens ruwweg gelijkwaardig zijn qua milieueffecten, zijn de drempelwaarden voor andere soorten pluimveehouderijen berekend op basis van de drempelwaarde voor een bedrijf met 40 000 vleeskuikens. Toepassing van de drie benaderingen leidt tot aanzienlijke variaties in de drempelwaarden die voor de verschillende pluimveesoorten kunnen worden vastgesteld op grond van de richtlijn inzake industriële emissies. Voor vogels die doorgaans kleiner zijn dan vleeskuikens kunnen de drempelwaarden aanzienlijk hoger uitvallen, tot 85 000 – 320 000 voor kwartelhouderijen. Voor vogels die in de regel groter zijn dan vleeskuikens zouden de drempelwaarden lager uitvallen. Zo zou de drempelwaarde voor kalkoenhouderijen tussen de 9 200 en 21 000 kalkoenen liggen, afhankelijk van de gekozen benadering.

Gezien de aard van de verschillende pluimveehouderijen in de EU zal de wijziging van de drempelwaarden bij elk van de drie berekeningsmethoden leiden tot een nettotoename van het aantal pluimveehouderijen dat onder de richtlijn inzake industriële emissies valt. Uit berekeningen van de kosten en de baten van dergelijke wijzigingen komt naar voren dat de richtlijn voor 900 tot 3 200 nieuwe bedrijven zou gelden. Dit zou leiden tot een beperkte vermindering van de ammoniakemissies van 4 tot 35 kt per jaar, terwijl de nalevingskosten in alle gevallen ruimschoots zouden worden goedge maakt door de milieuvordelen van verminderde ammoniakemissies. De jaarlijkse nettovordelen zouden naar schatting 30 miljoen tot 1 miljard EUR per jaar bedragen. Bovendien zou de toepassing van de BBT's leiden tot de aanvullende voordelen als gevolg van verminderde emissies van stank en stof.

3.1.3. *Capaciteitsdrempelwaarden voor het gelijktijdig houden van verschillende soorten dieren in dezelfde installatie ("gemengde bedrijven") (artikel 73, lid 3, onder b))*

De evaluatie overeenkomstig artikel 73, lid 3, onder b), van de richtlijn inzake industriële emissies met betrekking tot gemengde bedrijven komt overeen met de evaluatie overeenkomstig artikel 73, lid 3, onder a), met betrekking tot gedifferentieerde capaciteitsdrempelwaarden voor het houden van verschillende pluimveesoorten, in die zin dat de drie voornaamste benaderingen die zijn vastgesteld voor het wegen van de emissies voor het bepalen van de grenswaarden zijn gebaseerd op GVE, ENEF en equivalentie per dier. In haar evaluatie heeft de Commissie vastgesteld dat in enkele lidstaten gemengde bedrijven al worden gereguleerd door toepassing van een van deze drie benaderingen. De Commissie heeft indicatieve emissieverminderingen voor veehouderijen vastgesteld op basis van de toepassing van BBT's een beoordeling van de kosten en baten van de toepassing van een regel voor gemengde bedrijven overeenkomstig bijlage I bij de richtlijn inzake industriële emissies en een raming van het totaal aantal bedrijven in de hele

EU dat zou worden getroffen. De resultaten wijzen erop dat uitbreiding van de richtlijn inzake industriële emissies tot gemengde bedrijven zou leiden tot een vermindering van de ammoniakemissies met ongeveer 1 - 20 kt per jaar. Bovendien zouden de voordelen van een vermindering van de ammoniakemissies en andere milieuvordelen zoals een vermindering van de methaanemissies en van stof en stank ruimschoots opwegen tegen de nalevingskosten. De jaarlijkse nettovoordelen worden geraamd op 5 - 540 miljoen EUR per jaar. Ongeveer 600 tot 1 800 veehouderijen zouden de gevolgen van deze wijzigingen ondervinden.

Daarnaast heeft de Commissie onderzocht hoe de desbetreffende drempelwaarden voor gemengde bedrijven precies worden berekend. Het is duidelijk dat een dergelijke benadering alleen zou werken als wordt uitgelegd hoe de milieueffecten van het houden van varkens en pluimvee precies worden gewogen of als de wegingsprocedure in de wetgeving wordt opgenomen, om consistente berekeningen tussen de lidstaten mogelijk te maken.

3.2. Emissies in de lucht uit de verbranding van brandstoffen

3.2.1. Het stoken van brandstoffen in installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van minder dan 50 MW (artikel 73, lid 2, onder a))

Als voortzetting van de werkzaamheden die tijdens de IPPC-toetsing zijn uitgevoerd, heeft de Commissie aanvullende informatie verzameld over de aantallen, de capaciteit, het brandstofverbruik en de emissies van stookinstallaties tussen 1 en 50 MW. De overblijvende hiaten in de gegevens zijn opgevuld door middel van extrapolatie, waardoor een voldoende volledige gegevensverzameling werd verkregen om de mogelijke beheersingsopties te beoordelen, zij het dat wordt erkend dat de gegevens op bepaalde punten aan beperkingen onderhevig zijn.

De gegevensverzameling laat zien dat stookinstallaties tussen 1 en 50 MW in tal van verschillende sectoren worden gebruikt voor uiteenlopende toepassingen als verwarming, elektriciteitsopwekking en als energiebron voor allerlei industriële activiteiten.

Het blijkt dat deze installaties in veel lidstaten inderdaad al tot op zekere hoogte worden gereguleerd. Aan de hand van een evaluatie van de geldende wetgeving in de lidstaten is de Commissie erin geslaagd de terreinen te bepalen waarop de milieuvordelen van de invoering van voor de hele EU geldende minimumemissiegrenswaarden het grootst zijn.

De volgende beheersingsopties voor stookinstallaties van 1 tot 50 MW zijn onderworpen aan een voorlopige beoordeling:

1. opneming in de regelgeving als een nieuwe activiteit in bijlage I bij de richtlijn inzake industriële emissies en hen onderwerpen aan voor de hele EU geldende grenswaarden voor emissies in de lucht (er zijn twee ambitieniveaus beoordeeld);
2. opneming in de regelgeving zonder toepassing van een volledig vergunningsstelsel, maar hen onderwerpen aan voor de hele EU geldende grenswaarden voor emissies in de lucht.

Er zijn drie categorieën onderscheiden op basis van het nominale thermische vermogen van de installaties: 1 tot 5 MW, 5 tot 20 MW en 20 tot 50 MW.

Daarnaast is een beheersingsoptie onderzocht die is gebaseerd op het gebruik van productnormen voor nieuwe, kant-en-klare installaties in de categorie met de kleinste capaciteit. De effecten hiervan konden echter niet volledig worden beoordeeld.

Bij de voorlopige beoordeling is gekeken naar de in geldbedragen uitgedrukte voordelen voor het milieu en de volksgezondheid alsook de economische effecten met betrekking tot de nalevingskosten en de administratieve kosten. Hierbij is gebleken dat in bijna alle scenario's de baten ruimschoots opwegen tegen de kosten en dat opname in de EU-regelgeving van deze stookinstallaties potentiële voordelen biedt. Hoewel de administratieve kosten in het algemeen veel lager zijn dan de werkelijke nalevingskosten, kunnen deze verder worden beperkt door te kiezen voor een stelsel zonder volledige vergunningsvoorschriften, met name voor installaties met een kleinere capaciteit, zoals al bestaat voor bepaalde kleinere installaties die onder de richtlijn inzake industriële emissies vallen.

3.2.2. *Stookinstallaties van 50 MW en meer (artikel 30, lid 9)*

Op dit moment worden diverse BREF's herzien op basis van de informatie-uitwisseling overeenkomstig artikel 13, lid 3, van de richtlijn inzake industriële emissies. Deze herziening moet uiteindelijk leiden tot BBT-conclusies¹¹ waarin de BBT's en de bijbehorende emissieniveaus worden vastgesteld. Alle in artikel 30, lid 9, genoemde soorten stookinstallaties zullen in een van de volgende BBT-conclusies worden behandeld: fabricage van papierpulp en papier, olie- en gasraffinaderijen, productie van organische bulkchemicaliën en grote stookinstallaties.

De richtlijn inzake industriële emissies heeft de rol van de BBT-conclusies aanzienlijk versterkt bij het vaststellen van de vergunningsvoorwaarden en met name de emissiegrenswaarden. Artikel 15, lid 3, vereist dat de grenswaarden in principe moeten worden vastgesteld aan de hand van de BBT-niveaus, terwijl in artikel 15, lid 4, de mogelijkheid wordt geboden af te wijken van deze regel, zij het alleen in specifieke gevallen waarin dat gerechtvaardigd is op basis van een kosten-batenanalyse. Indien voor stookinstallaties wordt afgeweken van de voornoemde regel, mogen de emissiegrenswaarden van de vergunning echter niet hoger zijn dan de grenswaarden die in bijlage V bij de richtlijn inzake industriële emissies zijn vastgesteld.

In de richtlijn inzake industriële emissies wordt ook de rol van de voor de hele EU geldende grenswaarden als minimumvoorschriften verduidelijkt. Zoals in artikel 73 wordt bepaald, vormt de vaststelling van voor de hele EU geldende emissiegrenswaarden voor bepaalde categorieën installaties een "veiligheidsnet" dat ervoor zorgt dat niet al te zeer van de BBT-niveaus wordt afgeweken. De Commissie hecht er echter belang aan dat de lidstaten in de gelegenheid worden gesteld om de aanstaande BBT-conclusies volledig uit te voeren door de vergunningen te actualiseren alvorens te beslissen over de vraag of een dergelijk veiligheidsnet voor bepaalde categorieën installaties noodzakelijk is. Voor de specifieke, in artikel 30, lid 9, genoemde stookinstallaties is het — doordat er geen BBT-conclusies zijn, laat staan informatie over de uiteindelijke uitvoering ervan — vooralsnog niet mogelijk om de mogelijke toegevoegde voordelen van nieuwe of gewijzigde, voor de hele EU geldende emissiegrenswaarden te beoordelen.

¹¹ "BBT-conclusies": een document bestaande uit die delen van een BBT-referentiedocument met de conclusies over beste beschikbare technieken, de beschrijving ervan, gegevens ter beoordeling van de toepasselijkheid ervan, de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus, de daarmee verbonden monitoring, de daarmee verbonden consumptieniveaus en, in voorkomend geval, toepasselijke terreinsaneringsmaatregelen.

Zodra de BBT-conclusies voor deze installaties zijn goedgekeurd, zal de verslaglegging over de tenuitvoerlegging ervan door de lidstaten overeenkomstig artikel 72 de Commissie in staat stellen te bepalen of er behoefte is om als veiligheidsnet aanvullende minimumnormen vast te stellen. De Commissie zal hierover verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad overeenkomstig artikel 73, lid 1.

4. TOEKOMST

Bij het beoordelen van de mogelijke maatregelen die op basis van de resultaten van de evaluaties moeten worden getroffen, heeft de Commissie zich ter dege rekenschap gegeven van de kosten en baten die hiermee zijn gemoeid. Daarnaast moeten de verbanden met andere initiatieven worden onderkend en met name:

- i) het voorstel van de Commissie over de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid¹² maakt het mogelijk maatregelen te steunen ter beperking van emissies in de lucht in land- en bosbouw door belangrijke activiteiten zoals vee­teelt en het gebruik van meststoffen;
- ii) de recente herziening van het Protocol van Gothenburg van het VN/ECE-Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau bevat herziene plafonds voor de jaarlijkse ammoniakemissies voor het jaar 2020, alsmede een herzieningsclausule voor toekomstige maatregelen ter beperking van ammoniakemissies uit de landbouw; en
- iii) bij de evaluatie van het luchtkwaliteitsbeleid van de EU, die is gepland voor 2013, zal de Commissie aandacht schenken aan de kosteneffectiviteit van een reeks aanvullende beheersingsmethoden ter vermindering van de effecten van luchtverontreiniging voor de volksgezondheid en het milieu door onder meer de landbouw en stookinstallaties.

De Commissie zal derhalve de volgende maatregelen treffen in het licht van de resultaten van de evaluaties die in dit verslag worden behandeld.

Maatregel 1– Emissies van rundvee en capaciteitsdrempels voor de intensieve veehouderij overeenkomstig de richtlijn inzake industriële emissies

De resultaten van de evaluatie van de beheersing van de emissies van de intensieve rundveehouderij geven een duidelijke indicatie van de voordelen die maatregelen ter vermindering van de ammoniakemissies in deze sector opleveren. Het is echter duidelijk dat de emissies van de rundveesector niet apart kunnen worden gezien van andere soorten dierenteelt. De Commissie erkent dat de grootste emissieverminderingen verband houden met het mestbeheer. Zij is derhalve van oordeel dat grondig moet worden onderzocht hoe de emissies die afkomstig zijn van het uitrijden van mest kunnen worden verminderd voor alle soorten landbouwbedrijven. Op basis van dit onderzoek moeten de aspecten worden vastgesteld die de beste kosten-batenverhouding opleveren wat de bestrijding van de emissies betreft, waarbij bijzondere aandacht moet worden besteed aan de mogelijke nalevings- en administratieve kosten voor de landbouwsector en in het besef dat dergelijke kosten in verhouding moeten staan tot de potentiële voordelen. Een dergelijk onderzoek zal in 2013 worden uitgevoerd, waarbij niet alleen maatregelen

¹² COM(2011) 627 definitief/2.

op EU-niveau zullen worden onderzocht, maar ook zal worden gekeken naar de maatregelen ter vermindering van de emissies die de lidstaten op nationaal niveau kunnen treffen om te voldoen aan andere EU-wetgeving, zoals de richtlijn inzake nationale emissieplafonds¹³. Als onderdeel van dit onderzoek zal ook informatie over de technieken voor het uitrijden van mest en drijfmest uit het BBT-referentiedocument voor de intensieve pluimvee- en varkenshouderij worden geëvalueerd en zal worden stilgestaan bij de nevenvoordelen met betrekking tot de vermindering van de emissies van andere stoffen dan ammoniak.

Daarnaast geven de resultaten van de evaluatie van de Commissie aan dat het vaststellen van andere capaciteitsdrempels voor de diverse pluimveesoorten en gemengde bedrijfsvormen op basis van hun milieueffecten evenwel gunstig kan zijn voor het milieu, maar dat de mogelijke emissieverminderingen hierdoor vrij beperkt zijn. Deze conclusie ondersteunt de oorspronkelijke evaluatie die de Commissie in het kader van de IPPC-richtlijn heeft uitgevoerd. Gezien de recente vaststelling van de richtlijn inzake industriële emissies zou een verdere wijziging van de relevante beschrijvingen van de activiteiten in bijlage I leiden tot een periode van onzekerheid in de landbouwsector zolang wordt onderhandeld over de uitkomst van de gewone wetgevingsprocedure. De Commissie is dan ook van oordeel dat de bestaande drempelwaarden voor pluimveehouderijen die onder de richtlijn inzake industriële emissies vallen, ongewijzigd moeten blijven.

Maatregel 2 – Het stoken van brandstoffen in installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van minder dan 50 MW

De evaluatie van de Commissie heeft bevestigd dat de emissies van de voornaamste luchtverontreinigende stoffen door stookinstallaties van minder dan 50 MW op EU-niveau kunnen worden beheerst en aanzienlijk verminderd, en wel op zo'n manier dat de voordelen voor het milieu en de volksgezondheid opwegen tegen de nalevingskosten voor de exploitanten. Bij de evaluatie van de mogelijkheden op het gebied wetgeving moeten overmatige administratieve kosten als gevolg van een uitgebreid vergunningsstelsel voor kleinere installaties worden vermeden en moet tegelijkertijd ervoor worden gezorgd dat potentiële nevenvoordelen worden meegenomen. Gezien de aanzienlijke onzekerheden die zijn aangegeven, moeten specifieke mogelijkheden verder worden uitgewerkt en hun effecten worden vergeleken voordat betrouwbare conclusies over hun voor- en nadelen kunnen worden getrokken.

Daarom zullen de meest veelbelovende mogelijkheden voor het beheersen van de emissies van stookinstallaties tussen 1 en 50 MW nader worden beoordeeld in het kader van de toetsing van het luchtkwaliteitsbeleid.

Maatregel 3 – Stookinstallaties van 50 MW en meer

De Commissie vindt het nog te vroeg om voor de hele EU geldende emissiegrenswaarden in de richtlijn inzake industriële emissies vast te stellen of te wijzigen voor de in artikel 30, lid 9, genoemde grote stookinstallaties. Naar het zich laat aanzien zal de Commissie eind 2014 de BBT-conclusies voor deze installaties hebben goedgekeurd. Vervolgens hebben de lidstaten vier jaar de tijd om de vergunningen te evalueren en zo nodig aan te passen om ervoor te zorgen dat de BBT op de juiste wijze wordt toegepast.

¹³

Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PB L 309 van 27.11.2001, blz. 22).

Als uit de verslaglegging over de tenuitvoerlegging van de richtlijn inzake industriële emissies door de lidstaten blijkt dat de BBT onvoldoende wordt toegepast voor de betrokken installaties, zal de Commissie dit opnemen in haar driejaarlijks verslag aan het Europees Parlement en de Raad overeenkomstig artikel 73, lid 1, en kan zij beginnen met het vaststellen of actualiseren van de voor de hele EU geldende minimumvoorschriften.

5. CONCLUSIE

De evaluaties die de Commissie overeenkomstig artikel 73, lid 2, onder a) en b), en artikel 73, lid 3, heeft uitgevoerd, wijzen op de mogelijke milieuvoordelen die kunnen worden verwezenlijkt door wijziging van bestaande EU-wetgeving of de ontwikkeling van nieuwe instrumenten ter bestrijding van de emissies van landbouw- en verbrandingsactiviteiten.

Wat de intensieve veehouderij betreft, is de Commissie vooralsnog niet voornemens wijzigingen van bijlage I bij de richtlijn inzake industriële emissies voor te stellen voor de activiteiten die worden vermeld onder 6.6 (intensieve pluimvee- en/of varkenshouderij) of rundveehouderijen op te nemen, aangezien deze wijzigingen slechts beperkte milieuvoordelen zouden opleveren en zouden kunnen leiden tot aanzienlijke nalevings- en administratieve kosten voor een groot aantal bedrijven. Het is echter duidelijk dat de emissies als gevolg van het uitrijden van mest aanzienlijk zijn en dat verder onderzoek moet worden uitgevoerd om te bepalen of en zo ja, hoe ammoniakemissies op EU-niveau moeten worden beheerst, met name door herziening van de richtlijn inzake nationale emissieplafonds. Deze herziening zal naar verwachting in 2013 worden afgerond als onderdeel van de bredere herziening van de thematische strategie inzake luchtverontreiniging en aanverwante wetgeving.

Wat het stoken van brandstoffen in installaties met een nominaal thermisch ingangsvermogen van minder dan 50 MW betreft, zijn er duidelijk kosteneffectieve mogelijkheden om de emissies in de lucht te beperken. In een volgende stap zullen de mogelijkheden voor wetgeving nader worden geëvalueerd in een effectbeoordeling ter ondersteuning van de lopende evaluatie van de thematische strategie inzake luchtverontreiniging.

Wat de in artikel 30, lid 9, van de richtlijn inzake industriële emissies genoemde grote stookinstallaties betreft, is de Commissie van oordeel dat het in dit stadium niet nodig is de bestaande, voor de hele EU geldende emissiegrenswaarden te wijzigen of er nieuwe vast te stellen, aangezien de relevante BBT-conclusies doorlopend worden gepubliceerd en worden opgenomen in de exploitatievergunningen van de installaties naarmate deze worden geactualiseerd.