



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.12.2007  
SEC(2007) 1682

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**Samenvatting van de effectbeoordeling bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging)**

[COM(2007) 843 final]  
[COM(2007) 844 final]  
[SEC(2007) 1679]

## WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

### Samenvatting van de effectbeoordeling bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging)

#### 1. BELEIDSKADER, PROCEDURELE KWESTIES EN RAADPLEGING VAN DE BETROKKEN PARTIJEN

IPPC en de wetgeving inzake industriële emissies spelen een belangrijke rol bij de bescherming en verbetering van het milieu en de gezondheid van de burgers in Europa. In elk geval moet op dit gebied ook worden ingespeeld op de vraag van de lidstaten, het Europees Parlement en andere belanghebbenden naar "betere regelgeving". Daarom heeft de Commissie in 2005 het initiatief genomen tot een toetsing<sup>1</sup> van de wetgeving inzake industriële emissies, teneinde de ecologische doeltreffendheid en de kosteneffectiviteit daarvan te garanderen.

Deze toetsing is gebaseerd op een uitgebreid programma van tien studies en permanent, alomvattend en gestructureerd overleg met de belanghebbende partijen. Alle opties zijn uitvoerig onderzocht en alle achtergrondinformatie is beschikbaar op de publiek toegankelijke CIRCA-website<sup>2</sup>.

#### 2. ACHTERGRONDINFORMATIE OVER INDUSTRIËLE EMISSIES EN BESTE BESCHIKBARE TECHNIEKEN

Industriële activiteiten vormen een belangrijke motor voor economische welvaart in Europa doordat zij bijdragen tot duurzame groei en hoogwaardige werkgelegenheid verschaffen. Aan industriële activiteiten zijn echter ook significante milieueffecten verbonden.

De grootste industriële installaties zijn verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van de totale uitstoot van belangrijke luchtverontreinigende stoffen (83% van het zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>), 34% van de stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>), 43% van het stof en 55% van de vluchtige organische stoffen (VOS)). Zij veroorzaken daarnaast nog andere belangrijke effecten op het milieu, onder meer door lozingen in water en in de bodem, productie van afval en verbruik van energie.

De belangrijkste wetgevingsinstrumenten met betrekking tot emissies van industriële installaties zijn de volgende:

---

<sup>1</sup> COM(2005) 540 definitief.

<sup>2</sup> [http://circa.europa.eu/Public/irc/env/ippc\\_rev/library](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/ippc_rev/library)

- Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging<sup>3</sup> (IPPC) stelt de kernbeginselen vast met betrekking tot vergunningen voor en toezicht op installaties, uitgaand van een geïntegreerde benadering en de toepassing van de beste beschikbare technieken (BBT), d.w.z. de meest doeltreffende technieken om, rekening houdend met alle kosten en baten, een hoog niveau van milieubescherming te realiseren.
- De zogeheten sectorale richtlijnen bevatten specifieke bepalingen, inclusief minimaal vereiste emissiedrempelwaarden, voor bepaalde industriële activiteiten (exploitatie van grote stookinstallaties, afvalverbranding, activiteiten waarbij organische oplosmiddelen worden gebruikt en productie van titaandioxide).

De IPPC-richtlijn biedt, wat de toepassing van de BBT betreft, een zekere flexibiliteit, aangezien bij de vaststelling van vergunningsvoorwaarden rekening mag worden gehouden met geografische, technische en milieuoverwegingen.

Om de vergunningsinstanties en de exploitanten te helpen bij het vaststellen van de BBT organiseert de Commissie de uitwisseling van informatie tussen deskundigen van de EU-lidstaten, de industrie en de milieuorganisaties. Dit proces resulteert in de vaststelling en publicatie door de Commissie van BBT-referentiedocumenten (BREF's).

Het toetsingsproces heeft tot de conclusie geleid dat de kernbeginselen van de huidige IPPC-richtlijn, en met name de geïntegreerde benadering op grond van de BBT, een gezonde basis blijven vormen voor de verdere ontwikkeling van wetgeving inzake industriële emissies. De voordelen van het toepassen van de BBT zijn door de effectbeoordeling bevestigd, en het loslaten van het BBT-beginsel is dan ook niet aan de orde.

De tenuitvoerlegging van de bestaande wetgeving vertoont evenwel aanzienlijke tekortkomingen die de oorspronkelijk met de richtlijn beoogde maximale benutting van de beste beschikbare technieken in de weg staan, de handhaving op Gemeenschapsniveau ten zeerste bemoeilijken en ook niet van aard zijn om onnodige administratieve lasten te voorkomen of te beperken.

### **3. ALGEMENE OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM EN DOELSTELLINGEN**

#### **Algemene omschrijving van het probleem**

Sedert de wetgeving in kwestie van kracht is geworden, zijn diverse problemen m.b.t. de tenuitvoerlegging ervan aan het licht gekomen. In het kader van de uitvoerige analyse die een onderdeel vormde van het toetsingsproces zijn vier specifieke problemen gesignaleerd:

- De BBT worden onvoldoende toegepast. Uit de analyse komt naar voren dat zonder verdere uitstootverlagingen in IPPC-installaties de positieve gezondheids- en milieueffecten die moeten voortvloeien uit de doelstellingen van de

---

<sup>3</sup> PB L 257 van 10.10.1996, blz. 26.

thematische strategie inzake luchtverontreiniging (TSLV) zullen uitblijven en dat de concurrentiedistorsie zal aanhouden.

- De bescherming van het milieu ondervindt hinder door beperkingen op het stuk van naleving, handhaving en milieumaatregelen.
- De complexiteit en het gebrek aan samenhang van bepaalde onderdelen van het bestaande juridische kader veroorzaken onnodige administratieve lasten.
- De te beperkte werkingssfeer van de huidige IPPC-richtlijn en de onduidelijkheid van sommige bepalingen daarvan kunnen het bereiken van de doelstellingen van de thematische strategieën van de Commissie in de weg staan.

Een ander gesignaleerd probleem vormen de restricties ten aanzien van het gebruik van soepelere instrumenten zoals regelingen voor het verhandelen van NO<sub>x</sub>- en SO<sub>2</sub>-emissierechten. Deze kwestie zal worden aangepakt in het kader van een proces dat los staat van de herziening van de richtlijn, maar een en ander is meegenomen in de effectbeoordeling om de potentiële voordelen van dit soort maatregelen te illustreren.

### **Doelstellingen**

**De algemene doelstelling blijft de preventie en bestrijding van verontreiniging door industriële activiteiten en de gevolgen daarvan om een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu tot stand te brengen. Dit moet geschieden op de doeltreffendste en meest kosteneffectieve manier, en wel zo dat onnodige administratieve lasten worden beperkt.**

In de context van deze permanente doelstelling is verdere actie vereist om de vier bovenvermelde probleemgebieden aan te pakken, namelijk:

- (1) de toepassing door de lidstaten van op BBT gebaseerde vergunningssystemen ondersteunen
- (2) de naleving versterken en milieuverbeteringen intensiveren en tegelijkertijd innovatie stimuleren;
- (3) onnodige administratieve lasten elimineren en de bestaande wetgeving vereenvoudigen
- (4) beter bijdragen tot het realiseren van de doelstellingen van de thematische strategieën door een toetsing van de huidige werkingssfeer en bepalingen van de IPPC-richtlijn

De effectbeoordeling omvat vier hoofdstukken waarin deze kwesties uitvoerig worden behandeld. Een vijfde hoofdstuk is gewijd aan de mogelijke toekomstige toepassing van IPPC-compatibele marktinstrumenten. In de hele effectbeoordeling is veel aandacht besteed aan de tussen de diverse doelstellingen en opties bestaande synergieën en koppelingen. In de hierna volgende samenvatting is deze structuur gehandhaafd.

#### 4. DE TOEPASSING DOOR DE LIDSTATEN VAN OP BBT GEBASEERDE VERGUNNINGSSYSTEMEN ONDERSTEUNEN

##### Specifieke omschrijving van het probleem

Vage bepalingen m.b.t. de BBT, de grote vrijheid waarover de bevoegde instanties beschikken om daarvan af te wijken in het vergunningsproces en de onduidelijke status van de BREF's hebben ertoe geleid dat er zich binnen de EU grote verschillen voordoen qua penetratie van de BBT. Dit gebrek aan juridische duidelijkheid vormde ook een hinderpaal voor communautaire handhavingsinitiatieven. De belangrijkste lacunes bij de tenuitvoerlegging zijn deze:

- De vergunningen die op grond van de IPPC-richtlijn worden afgegeven, behelzen vaak voorwaarden die niet op de in de BREF's omschreven BBT zijn gebaseerd, zonder dat een dergelijke afwijking op afdoende wijze wordt gemotiveerd.
- De minimumeisen van de sectorale richtlijnen worden vaak gebruikt als standaard-emissiegrenswaarden voor de IPPC-vergunningen, zonder rekening te houden met bestaande wettelijke voorschriften. Dit vormt met name een probleem in het geval van grote stookinstallaties (GSI) die in aanzienlijke mate bijdragen tot de totale EU-uitstoot van belangrijke luchtverontreinigende stoffen zoals SO<sub>2</sub> (~ 80% van alle emissies) en NO<sub>x</sub> (~ 30% van alle emissies).

Hierdoor komt het dat IPPC niet de aanvankelijk beoogde positieve resultaten heeft opgeleverd, terwijl er wel sprake is van distorsie van de interne markt. Als geen verdere actie wordt ondernomen, zullen de voorspelde atmosferische emissies van de lidstaten de streefcijfers voor 2020 die aan de TSLV-doelstellingen zijn verbonden, verre overtreffen. Om de situatie bij te sturen, moeten bijgevolg maatregelen worden getroffen om de BBT in IPPC-installaties in de praktijk te brengen.

##### Onderzoek van de mogelijke opties

Negen opties zijn beoordeeld in het licht van de vraag hoe doelmatig zij bijdragen tot een oplossing van de gesignaleerde problemen, rekening houdend met alle kosten en baten. De volgende opties worden aanbevolen:

<b>Rol van de BBT:</b> versterking en verduidelijking van het begrip BBT en de toepassing daarvan; vergroting van de transparantie door het voorschrift dat afwijkingen moeten worden gemotiveerd en gedocumenteerd
Gebruik van sectorale emissiegrenswaarden (ELV's) vs. BBT: versterking van de bestaande minimumeisen in bepaalde sectoren (GSI, bepaalde cementovens waar afval wordt meeverbrand, titaandioxide)
Stand van het BREF-proces: verbetering van de gegevensvergaring en vergroting van de consistentie van de gegevensformats die in de BREF's en de vergunningen worden gebruikt

Tot de belangrijkste effecten van deze opties behoren:

- Aanzienlijke verbetering wat betreft de mate waarin de lidstaten hun vergunningsbesluiten baseren op de BBT, rekening houdend met kosten en baten, en vergroting van de reikwijdte van de in toekomstige BREF's opgenomen informatie.

- Berekenende gezondheids- en milieubaten, voortvloeiend uit een verhoogde penetratie van de BBT, die de kosten welke voor installaties aan de naleving van de richtlijn zijn verbonden ver overtreffen. Hoe groot die baten zullen zijn, hangt af van de huidige prestaties van de op BBT gebaseerde vergunningspraktijk in elke regio of sector; voor GSI, bijvoorbeeld, zouden de nettobaten voor de EU als geheel 7-28 miljard euro per jaar bedragen, inclusief een vermindering van het aantal voortijdige overlijdens met 13 000 eenheden en van het aantal verloren mensjaren met 125 000 (zonder rekening te houden met mogelijke extra milieuvoordelen zoals verminderde eutrofiëring en verzuring).
- Een gedeeltelijke dichting (met 30-70%) van de kloof die bestaat tussen de voorspelde emissies van de lidstaten en de overeengekomen TSLV-doelstellingen voor 2020 in het geval van GSI.
- Er worden geen noemenswaardige langetermijneffecten op het concurrentievermogen, sociale gevolgen of schadelijke langetermijneffecten op de economische groei verwacht als in goed gefundeerde en gedocumenteerde gevallen de vereiste soepelheid aan de dag wordt gelegd. Integendeel: uit de analyse komt naar voren dat een uniformere toepassing van de BBT kan bijdragen tot minder concurrentiedistorsie in de onder de richtlijn vallende industriële sectoren.

## 5. DE NALEVING VERSTERKEN EN MILIEUVERBETERINGEN INTENSIVEREN EN TERZELFDERTIJD INNOVATIE STIMULEREN

### Specifieke omschrijving van het probleem

De bepalingen van het bestaande juridische kader inzake rapportage over de naleving, inspecties en toetsing van vergunningen zijn vaag. Dat heeft geresulteerd in grote verschillen tussen de lidstaten wat betreft de toepassing van de wetgeving, en zodoende tot suboptimale milieubescherming en distorsie van de interne markt. Voorts dienen van IPPC sterkere prikkels voor innovatie uit te gaan.

### Onderzoek van de mogelijke opties

Achttien specifieke opties zijn beoordeeld in het licht van de vraag in welke mate zij, de kosten-batenverhouding in acht genomen, de tenuitvoerlegging en handhaving van de wetgeving ondersteunen. Dat heeft geresulteerd in de volgende aanbevelingen:

<p><b>Inspecties, rapportage over de naleving, toetsing van vergunningen:</b> vaststelling van duidelijke voorschriften die de lidstaten wel enige speelruimte bieden zolang aan de minimumcriteria wordt voldaan</p>
---

<p><b>Innovatie:</b> bevordering van continue verbeteringen door vergroting van het IPPC-effect op innovatie</p>
--

Tot de belangrijkste effecten van deze opties behoren:

- Hulp bij de beschikbaarstelling en - in sommige gevallen - bespoediging van de toepassing van BBT als bijdrage tot het bereiken van de doelstellingen van de thematische strategieën en het verminderen van concurrentiedistorsie.

- Positieve economische, maatschappelijke en milieueffecten die voortvloeien uit de stimulering van innovatie en de mogelijkheid om "lead markets" te ontwikkelen.
- Totstandbrenging van extra gezondheids- en milieubaten; hieraan zijn administratieve kosten ten belope van 40 miljoen euro per jaar verbonden, waarvan 65% door de instanties van de lidstaten zal worden gedragen.

## 6. ONNODIGE ADMINISTRATIEVE LASTEN ELIMINEREN EN DE BESTAANDE WETGEVING VEREENVOUDIGEN

### Specifieke omschrijving van het probleem

De bestaande wetgeving inzake industriële verontreiniging is complex en soms inconsistent, wat leidt tot de volgende problemen:

- Autoriteiten en exploitanten hebben het lastig om de verschillende onderdelen van de wetgeving te begrijpen en te interpreteren, wat leidt tot een onvolledige en ondoeltreffende uitvoering.
- Sommige bestaande bepalingen, bijvoorbeeld inzake afgifte van vergunningen en rapportage, vertonen overlappingsen en/of zijn niet goed op elkaar afgestemd, wat leidt tot onnodige administratieve lasten.

### Onderzoek van de mogelijke opties

Tien specifieke opties zijn beoordeeld in het licht van het streefdoel de juridische duidelijkheid te vergroten, de uitvoering te verbeteren en onnodige administratieve kosten te elimineren. De volgende opties worden aanbevolen:

**Wegwerken van de inconsistenties tussen de verschillende richtlijnen:** door middel van een herschikking de IPPC-richtlijn en zes sectorale richtlijnen versmelten tot een enkele richtlijn inzake industriële emissies

**Verlaging van de aan IPPC-vergunningen en –rapportage verbonden kosten:** wijziging van de wetgeving teneinde het vergunningsproces te vereenvoudigen, de rapportage door exploitanten te beperken, actieprogramma's in te voeren om de lidstaten te helpen onnodige administratieve kosten te verminderen, en de rapportage door de lidstaten te stroomlijnen.

Eén geïntegreerde richtlijn inzake industriële emissies zal zorgen voor een duidelijk, coherent en vereenvoudigd juridisch kader. Dat heeft de volgende belangrijke consequenties:

- Eliminatie van onnodige administratieve lasten ten belope van circa 30 miljoen euro per jaar dankzij het gebruik van gecombineerde vergunningen en circa 2 miljoen euro per jaar door het stroomlijnen van rapportage en monitoring.
- Verhoogde penetratie van de BBT door verduidelijking van het verband met de sectorale minimumeisen.
- Aanzienlijke vermindering van de administratieve kosten op lidstaatniveau (naar schatting met 150-300 miljoen euro per jaar), omdat er vooral op nationaal en regionaal niveau mogelijkheden bestaan om de administratieve lasten te verlichten.

7. **BETER BIJDRAGEN TOT HET REALISEREN VAN DE DOELSTELLINGEN VAN DE THEMATISCHE STRATEGIEËN DOOR EEN TOETSING VAN DE HUIDIGE WERKINGSSFEER EN BEPALINGEN VAN DE IPPC-RICHTLIJN**

**Specifieke omschrijving van het probleem**

Als zij goed wordt toegepast, vormt de IPPC-richtlijn een kosteneffectief middel om industriële verontreiniging aan te pakken en de emissies te verminderen. Bij de toetsing is onderzocht op welke punten een verduidelijking of uitbreiding van de werkingssfeer van IPPC tot een dergelijke vermindering kan bijdragen.

**Onderzoek van de mogelijke opties**

Er is een breed scala van opties (waaronder het al dan niet onder de richtlijn brengen van 17 verschillende activiteiten en bepalingen inzake bodemverontreiniging) beoordeeld op hun mogelijke voordelen en de kosteneffectiviteit ervan ter bereiking van de bestaande streefcijfers. De belangrijkste aanbevolen opties zijn:

Opneming van <b>stookinstallaties met een vermogen tussen 20 en 50 MW</b>
Opneming van industriële installaties voor de <b>verduurzaming van hout en houtproducten</b>
Opneming van de productie van <b>uit hout vervaardigde panelen</b>

Met betrekking tot diverse andere activiteiten blijkt uit het onderzoek dat de werkingssfeer van de wetgeving moet worden verduidelijkt om inconsistenties te elimineren (afvalverwerking, chemische stoffen, keramische stoffen en levensmiddelenproductie).

Er zijn echter ook activiteiten (bijv. veehouderij, bepaalde vormen van afvalverwerking, aquacultuur) die doelbewust buiten de werkingssfeer van de richtlijn zijn gehouden omdat de milieuvoordelen te gering of de kosten te hoog zijn.

Voorts wordt ook de invoering aanbevolen van specifiekere bepalingen inzake bodemmonitoring en -sanering.

Tot de belangrijkste effecten behoren:

- Een bijdrage aan enkele cruciale milieu- en gezondheidsdoelstellingen (zo draagt het onder de richtlijn brengen van stookinstallaties met een vermogen van 20-50 MW 2 à 6% bij aan het dichten van de kloof tussen de voorspelde industriële emissies van de lidstaten enerzijds en de TSLV-doelstellingen anderzijds). De netto milieu- en gezondheidsbaten van de opneming van die stookinstallaties worden geraamd op 732 miljoen tot 1,6 miljard euro.
- Opneming van ongeveer 4 400 extra installaties in de IPPC-regeling (bovenop de 52 000 waarop IPPC reeds van toepassing is), waarvan een aantal (~33%) reeds onderworpen is aan een op BBT gebaseerd vergunningssysteem in de lidstaten.
- Totstandbrenging van uniformere concurrentievoorwaarden in de betrokken sectoren.
- Aan de gerealiseerde milieuvoordelen is een toename van de vereiste administratieve uitgaven met ongeveer 37 miljoen euro per jaar verbonden.



## 8. HET EVENTUELE TOEKOMSTIGE GEBRUIK VOORBEREIDEN VAN IPPC-COMPATIBELE MARKTINSTRUMENTEN ZOALS EEN REGELING VOOR DE HANDEL IN NO<sub>x</sub>- EN SO<sub>2</sub>-EMISSIERECHTEN

### Specifieke omschrijving van het probleem

De huidige IPPC-richtlijn voorziet niet in de mogelijkheid om gebruik te maken van marktinstrumenten als alternatief voor een op BBT gebaseerde vergunningsregeling. Hierdoor lopen wij het gevaar, sectorbrede kostenbesparingen mis te lopen.

### Onderzoek van de mogelijke opties

Om het eventuele gebruik van marktinstrumenten te vergemakkelijken, zijn in hoofdzaak twee grote opties in overweging genomen. De optie die de voorkeur kreeg, is deze:

<b>Facilitering van het gebruik van marktinstrumenten:</b> mits een toekomstig wetsinstrument de rechtsgrond daartoe verschaft, de lidstaten de mogelijkheid geven om de BBT-gerelateerde emissieniveaus te bereiken via een overeenkomstig EU-regels opgezet systeem voor het verhandelen van emissierechten i.p.v. via individuele BBT-gerelateerde vergunningsvoorwaarden inzake NO <sub>x</sub> en SO <sub>2</sub>
--

Het voorgestelde ontwerp-besluit bevat geen bepalingen over de invoering van een regeling voor de handel in emissierechten voor SO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>. De Commissie zal haar werkzaamheden met het oog op een eventueel toekomstig wetsinstrument ter vaststelling van EU-brede regels ter zake voortzetten.

Een en ander omvat een uitvoerige analyse van alle alternatieven, ook met betrekking tot de omvang en de toewijzing van de emissierechten, een onderzoek van de potentiële directe en indirecte effecten op de economische sectoren en de benutting van de ervaring die met de handel in broeikasgasemissierechten is opgedaan. Met deze optie kan – in vergelijking met een op BBT gebaseerde vergunningsregeling – in de GSI-sector alleen al een potentiële kostenbesparing worden gerealiseerd van 0,3 tot 1 miljard euro per jaar.

## 9. CONCLUSIES BETREFFENDE HET VOORGESTELDE BELEIDSPAKKET

In de effectbeoordeling, die er is gekomen na uitgebreid overleg met de belanghebbende partijen, wordt een breed scala van opties grondig doorgelicht.

De voorgestelde geïntegreerde richtlijn inzake industriële emissies zal, in combinatie met alle aanbevolen opties van het beleidspakket, de doeltreffendheid vergroten waarmee de milieu- en gezondheidsdoelstellingen van de wetgeving op de meest kosteneffectieve manier worden gerealiseerd. Zij zal ook de administratieve lasten doen afnemen, naar verwachting met een nettobedrag van 105 à 255 miljoen per jaar, en de concurrentiedistorsie in de EU verminderen zonder dat de concurrentiepositie van de Europese industrie in het gedrang komt.