

Een groenere en meer circulaire industrie?

Revisie van de richtlijn industriële emissies: De finish is in zicht

Boeve, Marlon; van 't Lam, Valerie

Publication date

2024

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Boeve, M., & van 't Lam, V. (2024). Een groenere en meer circulaire industrie? Revisie van de richtlijn industriële emissies: De finish is in zicht. Vereniging voor Milieurecht.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Source: Boeve, M. & van 't Lam, Valérie (2024, April 9). *Een groenere en meer circulaire industrie? Revisie van de richtlijn industriële emissies: De finish is in zicht*. VMR - Vereniging Voor Milieurecht. Retrieved April 15, 2024, from <https://www.milieurecht.nl/nieuws/revisie-rie>

Een groenere en meer circulaire industrie? Revisie van de richtlijn industriële emissies: De finish is in zicht

Geplaatst op 09-04-2024 - Categorie: Columns bestuursleden - Auteur: Marlon Boeve en Valérie van 't Lam

Op 12 maart 2024 heeft het Europees Parlement een tekst aangenomen tot revisie van de Richtlijn industriële emissies (RIE).[1] In dit korte blog signaleren wij belangrijke veranderingen ten opzichte van de huidige RIE ten aanzien van 1) het toepassingsgebied, 2) scherpere en effectievere vergunningverlening, 3) transitie naar een groenere industrie en 4) enkele varia. We sluiten af met enkele slotwoorden.

Achtergrond

De RIE is van toepassing op de meest milieubelastende industriële installaties en veehouderijen in de Europese Unie, zo'n 52.000 in totaal. In 2020 zijn de uitkomsten van een evaluatie van de RIE gedeeld. Daaruit blijkt dat zaken goed gaan, maar ook dat verbeteringen van de RIE nodig zijn gelet op de ambities die de EU heeft ten aanzien van klimaat en stoffen met name op het gebied van grondstoffenefficiëntie, circulaire economie, innovatie en CO₂-reductie. Op 5 april 2022 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd om de RIE te herzien, omdat zij van mening is dat verdere maatregelen inzake industriële emissies nodig zijn om de doelen te behalen van de Green Deal en de Europese ambities van 'Verontreiniging naar Nul'. Over dit voorstel schreven wij in M en R een artikel waarin wij de belangrijkste voorgestelde wijzigingen bespreken ten opzichte van de huidige RIE.[2] Dit blog is hiervan een beknopt verslag en vervolg. Let wel, het oordeel van de Europese Raad volgt nog dus de finale tekst van de wijziging van de RIE is er nog niet, maar de 'finish' is in zicht.

1. Toepassingsgebied

Met de herziening wordt beoogd het toepassingsgebied van de RIE uit te breiden. Zo zal de fabricage van batterijen met een bepaalde productiecapaciteit en de winning van erts op industriële schaal worden toegevoegd aan de lijst van categorieën van activiteiten waarop de richtlijn van toepassing is (bijlage I bij de richtlijn). Ook zijn de drempelwaarden voor varkens- en pluimveehouderijen en gemengde bedrijven verlaagd, waarbij bepaalde biologische varkenshouderijen zijn uitgezonderd.[3] De oorspronkelijk beoogde uitbreiding naar de rundveehouderij, waar veel discussie over was, is voorlopig uitgesteld. Uiterlijk 31 december 2026 zal de Europese Commissie moeten beoordelen of de emissies van rundveehouderijen moeten worden aangepakt (art. 73 lid 3).

Ook zijn bepaalde begripsomschrijvingen aangepast of toegevoegd. Het installatiebegrip wordt inhoudelijk niet heel anders gedefinieerd (art. 3 onder punt 2), zodat wij verwachten dat rechtspraak over het installatie begrip relevant blijft alsook de Guidance van de Europese Commissie over het installatie begrip.

2. Scherpere en effectievere vergunningverlening

a. Striktere emissiegrenswaarden: strengste uiterste van de bandbreedte

Uitgangspunt van de RIE is onder meer dat het niveau van milieubescherming in de vergunningvoorschriften (mede) wordt bepaald door de toepassing van de beste beschikbare technieken (BBT) in de betrokken installatie. De emissiegrenswaarden in de vergunning worden o.m. gebaseerd op de met BBT geassocieerde emissieniveaus die zijn opgenomen in de zogenoemde (Europese) BBT-conclusies. De in de BBT-conclusies beschreven emissieniveaus geven veelal een 'bandbreedte' aan.

Uit de evaluatie van de RIE is gebleken dat op Europees niveau tussen 75% en 85% van alle emissiegrenswaarden in vergunningen op basis van het minst strenge einde van de bandbreedte zijn vastgesteld. De herziening van de RIE bevat als belangrijke wijziging dat het bevoegd gezag in de vergunning de strengst mogelijke emissiegrenswaarden vaststelt die door toepassing van de beste beschikbare technieken in de betrokken installatie kunnen worden behaald.[4] Daarbij moet het bevoegd gezag wel rekening houden met de volledige bandbreedte en met eventuele effecten op andere milieucompartimenten.[5] Met de herziening van de RIE wordt vergunnen op het strengste punt van de bandbreedte voortaan dus het uitgangspunt. De exploitant krijgt daarbij een cruciale rol, deze moet namelijk beoordelen of de emissiegrenswaarden op het strengste uiterste van de bandbreedte haalbaar zijn.[6] Ook voor het vaststellen van algemene bindende voorschriften voor categorieën installaties is het uitgangspunt dat de strengst haalbare emissiegrenswaarden worden vastgesteld.[7]

b. Minder strenge emissiegrenswaarden: verduidelijking en toepassing in crisissituaties

Onder voorwaarden staat de RIE toe om minder strenge emissiegrenswaarden in de vergunning vast te stellen als het halen van de emissieniveaus leidt tot buitensporige kosten in verhouding tot de milieuvoordelen. Deze afwijkingsmogelijkheid wordt verduidelijkt, onder meer door de toevoeging van een bijlage II aan de RIE waarin beginselen zijn opgenomen waarmee de afwijking in overeenstemming moet zijn.[8]

Nieuw is dat ook in crisissituaties mag worden afgeweken. Wanneer sprake is van een crisissituatie die leidt tot een ernstige verstoring van de energievoorziening of een tekort aan essentiële hulpbronnen of materialen mogen, onder voorwaarden, voor maximaal 3 maanden soepelere emissiegrenswaarden of soepelere grenswaarden voor milieuprestaties worden vastgesteld.[9] Er is een verlengingsmogelijkheid van nog eens 3 maanden. Dit is een nieuwe bepaling ten opzichte van het oorspronkelijke richtlijnvoorstel.

c. Relatie vergunningvoorschriften en milieukwaliteitsnormen

Ook is beoogd de relatie tussen de vergunningvoorschriften en (Europese) milieukwaliteitsnormen, zoals de normen voor luchtkwaliteit of waterkwaliteit, te verduidelijken. In een vergunning moeten volgens de huidige RIE extra maatregelen worden opgenomen als met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden worden vereist dan die welke door toepassing van BBT haalbaar zijn.[10] Daaraan is met de herziening van de RIE toegevoegd ‘*met het oog op de vermindering van de specifieke bijdrage van de installatie tot de verontreiniging die in het betrokken gebied optreedt.*’ Dit lijkt een accentverschuiving waarbij de rol van de specifieke bijdrage van de installatie wordt benadrukt. De richtlijn bepaalt in de door het Europees Parlement aangenomen tekst echter nog steeds dat dit geldt ‘*onverminderd andere maatregelen die kunnen worden genomen om te voldoen aan milieukwaliteitsnormen.*’ Dit betekent dat een afweging nodig is als een betrokken installatie niet de enige bron is die bijdraagt aan een overschrijding van de milieukwaliteitsnorm, oftewel welke bron draagt welke lasten. In het oorspronkelijke richtlijnvoorstel was deze laatste zinsnede geschrapt.[11]

3. Transitie naar een groenere industrie

a. Een innovatiecentrum dat bij moet dragen aan de vergroening: INCITE

Er komt een ‘innovatiecentrum voor industriële transformatie en emissies’ (“INCITE”) dat een bijdrage zal moeten leveren aan de vergroening van de industrie. Onder meer verzamelt en analyseert INCITE informatie over innoverende technieken, inclusief technieken in opkomst en transformatieve technieken, die onder meer bijdragen aan het minimaliseren van verontreiniging, decarbonisatie, hulpbronnefficiëntie en een circulaire economie die minder of veiligere chemische stoffen gebruikt.

Bij de opstelling van het werkprogramma voor de uitwisseling van informatie en bij de opstelling, herziening en bijwerking en het actualiseren van de BBT-referentiedocumenten, zal de Europese Commissie rekening moeten houden met de bevindingen van INCITE.[12]

b. Een verplichting voor de exploitant tot het opstellen van een milieubeheerssysteem en een transformatieplan

Een exploitant moet een milieubeheerssysteem opstellen, waarin onder andere is opgenomen wat de milieubeleidsdoelstellingen zijn voor de continue verbetering van de milieuprestaties en de veiligheid van de installatie, en die maatregelen omvatten om:

- i) het ontstaan van afvalstoffen te voorkomen,
- ii) het gebruik van hulpbronnen en energie en hergebruik van water te optimaliseren,
- iii) het gebruik of emissies van gevaarlijke stoffen te voorkomen of te verminderen.[13]

Uiterlijk op 30 juni 2030 moeten de meeste exploitanten die onder de reikwijdte van de RIE vallen[14] in hun milieubeheerssysteem een *indicatief transformatieplan* opnemen. Voor niet genoemde activiteiten zoals afvalbeheer gelden andere eisen, zoals een termijn na 30 juni 2030. Het transformatieplan van de wel genoemde activiteiten bevat informatie over de manier waarop de exploitant de installatie in de periode 2030-2050 zal transformeren om bij te dragen aan de totstandkoming van een duurzame, schone, circulaire, hulpbronnen-efficiënte en klimaat neutrale economie uiterlijk in 2050.[15] Een auditororganisatie[16] beoordeelt of transformatieplannen in overeenstemming zijn met de vastgestelde eisen. Er zal uiterlijk 30 juni 2026 een gedelegeerde handeling verschijnen die specificeert welke informatie de transformatieplannen moeten bevatten.[17]

Exploitanten mogen één transformatieplan opstellen die geldt voor alle installaties waarover zij in een lidstaat zeggenschap hebben. Wanneer elementen van de transformatieplannen reeds in andere documenten zijn ontwikkeld en aan de vereisten van Richtlijn 2010/75/EU voldoen, kunnen exploitanten in het transformatieplan verwijzen naar de desbetreffende documenten.[18] In de aangenomen tekst van het Europees Parlement zelf wordt alleen verwezen naar duurzaamheidsrapportering door ondernemingen krachtens Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en de Raad. Niet wordt verwezen naar de verplichtingen die gelden op grond van de CSRD of de CSDDD.[19] Daarmee is weinig aandacht voor de samenhang tussen verschillende duurzaamheidsverslag verplichtingen wat ondoorzichtigheid in de hand kan werken.

Bij een ingrijpende industriële transformatie van de installatie, kan voor bepaalde verplichtingen van de RIE een langere termijn worden bepaald om te voldoen. Het transformatieplan moet deze ingrijpende transformatie dan wel beschrijven.[20]

c) Efficiëncy – levenscyclus – technieken in opkomst

Voortaan moeten de BBT-conclusies ook technieken in opkomst beschrijven.[21]

Hulpbronnen efficiëntie is een belangrijk uitgangspunt dat op diverse plaatsen terugkomt.[22] Zo moet een milieubeheerssysteem onder meer maatregelen beschrijven om het gebruik van hulpbronnen en energie en hergebruik van water te optimaliseren.[23] Ook komt hulpbronnen efficiëntie terug bij de vaststelling van de milieuprestaties. ‘Milieuprestaties’ zijn: *de prestaties met betrekking tot verbruiksniveaus, hulpbronnen efficiëntie ten aanzien van materialen, water en energiebronnen, het hergebruik van materialen en water, en tot afvalproductie.*[24] Milieuprestaties moeten voortaan bindend in vergunningen worden opgenomen en de exploitant moet deze ook monitoren zodat bij niet-naleving handhavend kan worden opgetreden.[25]

Opvallend is dat de door de Europese Commissie voorgestelde verplichtingen dat rekening moet worden gehouden met de milieuprestaties van de toeleveringsketen gedurende de hele levenscyclus[26] en met

het doelmatig gebruik van materiële hulpbronnen en water, onder meer door hergebruik[27] niet terugkomen in de door het Europees Parlement aangenomen tekst. Deze bepalingen waren onder meer opgenomen met het oog op het stimuleren van hulpbronnen efficiëntie en de transitie naar een circulaire economie.

4. Varia

Schade

Als er ten gevolge van een inbreuk op nationale maatregelen die de RIE implementeren schade aan de gezondheid van de mens is opgetreden, dan moeten de getroffen personen het recht hebben om voor die schade een schadevergoeding te vorderen en te verkrijgen van de desbetreffende natuurlijke of rechtspersonen.

De in het voorstel van de Europese Commissie opgenomen bepaling dat bij een vordering tot schadevergoeding, ondersteund door bewijsmiddelen die een oorzakelijk verband tussen de schade en de schending aannemelijk maken, het vervolgens aan de voor de schending verantwoordelijke persoon is om te bewijzen dat de schending de schade niet heeft veroorzaakt of daartoe niet heeft bijgedragen, keert niet terug in de tekst van het Europees Parlement.

De nationale regels en procedures met betrekking tot vorderingen tot schadevergoeding moeten de uitoefening van het recht op vergoeding van schade veroorzaakt door een inbreuk niet onmogelijk of buitengewoon moeilijk maken.[28]

Handhaving – naleving

Als onderdeel van de maatregelen ter borging van de naleving moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en handhaving van deze richtlijn, over voldoende gekwalificeerd personeel en voldoende financiële, technische en technologische middelen beschikken om hun taken in verband met de uitvoering van deze richtlijn doeltreffend te kunnen vervullen.[29] Deze verplichting is door het Europees Parlement toegevoegd aan de tekst maar niet expliciet in een bepaling opgenomen.

Slot

Of de revisie van de RIE daadwerkelijk tot vergroening en een meer circulaire industrie gaat leiden, is lastig te voorspellen. Er zitten onderdelen in het voorstel die aanzetten tot aangescherpte/strengere vergunningvoorschriften en die op andere wijze vergroening van de industrie stimuleren, maar die zijn niet allen verwoord als concrete verplichting die duidelijk handhaafbaar is. Ook zijn sommige onderdelen afgezwakt in de door het Europees Parlement aangenomen tekst ten opzichte van het richtlijnvoorstel van de Europese Commissie. Een deel zal bovendien ook afhangen van documenten die nog moeten worden opgesteld, zoals de BBT-conclusies en informatie die in een transitieplan moeten worden opgenomen. Kortom, de revisie van de RIE bevat belangrijke eerste stappen richting een vergroening van de industrie, maar met name het onderdeel over de transitie naar een circulaire economie is nog beperkt ingevuld gelet op de ambities van de Green Deal.

Auteurs:

Marlon Boeve (TU Delft/UCWOSL UU) en Valérie van 't Lam (Stibbe), beiden bestuurslid bij de VMR

[1] Voor dit blog gebruikten wij de op 12 maart 2024 gepubliceerde aangenomen tekst, te raadplegen via: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-03-12_NL.html.

[2] M.N. Boeve en V.M.Y. van 't lam, Aanscherping en vergroening van de regelgeving voor de industrie, Milieu en Recht 2023/14.

[3] Bijlage I Bis aangenomen tekst EP.

[4] Art. 15 lid 3 en considerans onder 29 aangenomen tekst EP.

[5] Dit is nieuw in de tekst opgenomen ten opzichte van het oorspronkelijke richtlijnvoorstel.

[6] In onze bijdrage in MenR 2023/14 bespreken wij enkele vraagpunten bij deze 'haalbaarheidsanalyse' door de exploitant.

[7] Art. 15 lid 3 aangenomen tekst EP. De zinssnede over algemene bindende voorschriften in art. 15 lid 3 is nieuw ten opzichte van de oorspronkelijke tekst van het richtlijnvoorstel.

[8] Art. 15 lid 4 RIE aangenomen tekst EP. Zie in dit verband ook HvJ EU 9 maart 2023, ECLI:EU:C:2023:173, punt 51. Deze uitspraak heeft betrekking op het toestaan van een afwijking op grond van artikel 15, vierde lid, van de RIE (2010/75). In de uitspraak wordt overwogen dat het toestaan van een afwijking, op basis van Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, wordt beperkt door het voorzorgsbeginsel

[9] Art. 15 lid 7 aangenomen tekst EP.

[10] Art. 18 RIE.

[11] Zie hierover onze bijdrage in M en R 2023/14.

[12] Art. 27bis.

[13] Art. 14bis.

[14] Verwezen wordt naar activiteiten genoemd in de punten 1, 2, 3, 4 en 6.1, a) en b), van bijlage I van de RIE.

[15] Art. 14 bis en 27 quinquies.

[16] Een auditororganisatie als bedoeld in artikel 14 bis, lid 4, zesde Alinea.

[17] Art. 27 quinquis.

[18] Artikel 27 quinquies lid 3.

[19] CSRD: Richtlijn (EU) 2022/2464 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 537/2014, Richtlijn 2004/109/EG, Richtlijn 2006/43/EG en Richtlijn 2013/34/EU, met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen respectievelijk CSDDD: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 (Text with EEA relevance) 2022/0051(COD) DRAFT [CSDD 4CT Post ITM on 22-23.1.2024 (final)].

24-01-2024 at 20h39

[20] Art. 27 sexies.

[21] Art. 3 punt 12.

[22] O.a. art. 1, art. 27 bis lid 2, bijlage III punt 9.

[23] Art. 14 bis lid 2.

[24] Art. 13 bis bis.

[25] Preambule 27 en art. 15 leden 5, 6 en 7 jo art. 14 lid 1, art. 70 quinquis art. 70 sexies, art. 70 septies.

[26] Art. 11 onder f ter van het Voorstel van de Europese Commissie.

[27] Art. 11 onder f bis van het Voorstel van de Europese Commissie.

[28] Art. 79a.

[29] Preambule 17.