

Wijziging van de Omgevingswet, de Wet milieubeheer en de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met de implementatie van de herziening van de Richtlijn industriële emissies en de uitvoering van de PIE-verordening

Nota naar aanleiding van het verslag

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie van Infrastructuur en Waterstaat van 5 februari 2026 met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de fracties van D66, VVD, BBB en Partij voor de Dieren hebben nog enkele vragen en opmerkingen. Tegelijkertijd met deze nota naar aanleiding van het verslag stel ik een nota van wijziging voor.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	pagina 1
1. Inleiding	pagina 2
2. Hoofdpijnen van de herziene RIE	pagina 4
3. Uitbreiding van het aantal activiteiten	pagina 10
4. Hoofdstuk veehouderijen	pagina 11
5. Sanctionering	pagina 12
6. Bestuurlijke lasten	pagina 12
7. Uitvoering, toezicht, handhaving	pagina 13
8. PIE-verordening	pagina 14

Voordat ik in ga op de vragen en opmerkingen uit het verslag, waarbij de volgorde van het verslag is aangehouden, het volgende.

Dit wetsvoorstel voorziet in de implementatie van de herziene Richtlijn industriële emissies en de uitvoering van de PIE-verordening (hierna: omzetting) op wetsniveau. Het wetsvoorstel waarop dit verslag betrekking heeft, bevat slechts de technische aanpassingen van de Omgevingswet (en enkele andere wetten) die voor de omzetting nodig zijn. Binnen het stelsel Omgevingswet is geen ruimte om de omzetting op een andere manier vorm te geven. Niet inhoudelijk en niet als het gaat om de verdeling van de wijzigingen over de niveaus van de Omgevingswet, algemene maatregelen van bestuur en regeling. Dit is bepaald door keuzes die bij de totstandkoming van het stelsel Omgevingswet zijn gemaakt.

Er is een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) in voorbereiding met wijzigingen van het Besluit leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit ter nadere implementatie van de richtlijn en de verordening. Dat besluit bevat – samen met een wijziging van de Omgevingsregeling - de inhoudelijke omzetting. Op grond van artikel 23.5, eerste lid, Omgevingswet geldt voor dergelijke besluiten een zogenaamde voorhangverplichting. Krachtens het derde lid van dat artikel, geldt de voorhangverplichting uit het eerste lid echter niet “als het ontwerp alleen strekt tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen. Als dat het geval is, geeft Onze Minister die het

aangaat daarvan kennis aan beide kamers der Staten-Generaal.” In de artikelsgewijze toelichting bij de memorie van toelichting (kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 620) is aangegeven dat in dit artikellid een uitzondering is opgenomen op de voorhangverplichting “voor (wets)technische aanpassingen en de strikte implementatie van wijzigingen die voortvloeien uit internationale verplichtingen. Dit zorgt ervoor dat het parlement niet onnodig wordt belast en biedt, in aanvulling op de regeling in artikel 1:8, eerste lid, Awb, een regeling met het oog op het tijdig voldoen aan verplichtingen op grond van internationale verdragen. De parlementaire betrokkenheid bij internationale verplichtingen vindt plaats bij de voorbereiding en totstandkoming (ratificatie) van die verplichtingen. Bij een strikte omzetting van internationale verplichtingen in de nationale wetgeving, zou dit tot een doublure en verlenging van de procedure leiden. Om die reden wordt daarvoor niet standaard een voorhangprocedure voorgeschreven. Uiteraard kan de regering hier in een concreet geval wel toe overgaan en kan het parlement om informatie verzoeken in het kader van de reguliere controlerende bevoegdheden.”

De richtlijn moet volledig zijn geïmplementeerd op 1 juli 2026. Deze datum kan niet meer worden gehaald. De implementatie van deze herziening is complex en veelomvattend. Daarnaast is de implementatielast bij de ministeries, en ook bij IenW, op dit moment groot. Dat maakt dat voor meer implementaties achterstanden ontstaan en zijn ontstaan. Op 22 mei 2025 is Nederland veroordeeld door het HvJEU (C-213/23) voor de te late implementatie van EU-richtlijn 2019/1024 inzake open data en hergebruik overheidsinformatie tot een boete van 10 miljoen euro. Om de boetedreiging te minimaliseren, wordt gekeken hoe implementatie kan worden versneld.

Om van de wettelijke versnellingsmogelijkheden gebruik te kunnen maken, dient een omzettingsregeling “alleen te strekken tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen”. Dit is het geval als er in de omzettingsregeling alleen bepalingen zijn opgenomen, die een relatie hebben met de omzettingsverplichtingen. Het kan gaan om gevallen, waarin bestaand recht volstaat ook als een richtlijn tot minder vergaande maatregelen verplicht.¹ Maar het kan ook gaan om omzetting waarbij wordt afgeweken van eerder gemaakte beleidskeuzes als een (noodzakelijke) keuze moet worden gemaakt binnen de beleidsruimte die de om te zetten EU-regeling biedt.

Dit sluit aan bij het beginsel van zuivere implementatie, zoals neergelegd in Ar 9.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, dat vereist dat wordt afgezien van regelgeving die niet noodzakelijk is voor nakoming van de omzettingsverplichting. Hieruit vloeit ook voort dat als met bestaand recht reeds kan worden voldaan aan de omzettingsplicht, geen nieuwe regelgeving wordt voorgesteld, zulks met het oog op de omzettingstermijnen. Dit betekent tenslotte dat bij omzetting van een EU-richtlijn die vanwege de rechtsgrondslag minimumharmonisatie inhoudt, van de mogelijkheid om verdergaande eisen te stellen geen gebruik wordt gemaakt. De snelheid van de omzetting wordt hier voorop gesteld. Aanvullend nationaal beleid in de vorm van bijvoorbeeld gebruikmaking van de ruimte die er is omdat de richtlijn gebaseerd is op artikel 191 VWEU en dus minimumharmonisatie betreft, of in verband met het verminderen van regeldruk die in het bestaand recht zit, moeten in een separaat spoor.

¹ Nota bene: Dit bestaand recht is geen onderdeel van voorgenomen regelgeving ter omzetting van EU-regelgeving en daarmee valt buiten de adviestaak van de ATR, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Instellingswet ATR.

Met het oog op zo spoedig mogelijke omzetting worden in verband met het bovenstaande voor de omzetting bij de algemene maatregel van bestuur de verplichte adviesorganen (ATR), de internetconsultatie en de voorhang overgeslagen. Dit in verband met respectievelijk (1) de artikelen 1.7, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht en artikel 3, tweede lid, onderdeel d, van Instellingswet Adviescollege toetsing regeldruk (Awb) en (2 en 3) 23.4, derde lid, onderdeel b, en 23.5, derde lid, Omgevingswet. De motivering hiervoor is dat er geen andere manier is om de richtlijn tijdig en zuiver te implementeren én aan de daarvoor op grond van het EU-recht geldende eisen te voldoen.

In eerste instantie was de regering voornemens om de AMvB ter nadere implementatie van de richtlijn en de verordening wel voor te hangen (en het besluit in internetconsultatie te brengen en ATR om advies te vragen). Aangezien voldaan wordt aan bovenstaande voorwaarden om hiervan af te kunnen zien, is ten behoeve van het beperken van de vertraging in de implementatie besloten om van iedere mogelijkheid om de omzetting te versnellen gebruik te maken en af te zien van de voorhang.

1. Inleiding

De leden van de D66-fractie constateren dat dit wetsvoorstel vooral technische wijzigingen bevat en dat de meer inhoudelijke implementatie via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) zal plaatsvinden. Deze leden vragen of de regering kan garanderen dat de strakke inwerkingtredingstermijn van 1 juli 2026 de zorgvuldigheid van de parlementaire betrokkenheid bij deze amvb niet in de weg staat. Kan de regering erop toezien dat de Kamer al in een eerder stadium wordt geïnformeerd over de beleidskeuzes die binnen de geboden EU-marges worden gemaakt, specifiek waar het gaat om het verankeren van circulaire ambities?

Deze vraag wordt beantwoord in de inleiding. Een beschrijving van de beleidsruimte en een toelichting daarop is een verplicht onderdeel van de transponeringstabel die in de toelichting van de Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB) wordt opgenomen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering in een tabel een overzicht kan geven welke regels en wetten voor welke onderwerpen precies zullen worden aangepast, wat de EU-regels precies daarover verplichten, welke ruimte de EU geeft om meer te doen, of dat gebeurt in verschillende aparte AMvB's en wat de planning per onderwerp precies is?

In de nota van toelichting bij de AMvB wordt een transponeringstabel opgenomen met daarin een overzicht van waar artikelen uit de Richtlijn industriële emissies (hierna: Rie of de Richtlijn) en verordening in het Nederlandse recht geïmplementeerd worden. De beleidsruimte en eventuele gebruikmaking daarvan is een vast onderdeel van deze tabel. Het streven is erop gericht dat alle implementatieregelgeving voor het eind van dit jaar inwerking treedt. Eenzelfde transponeringstabel is opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

De leden van de BBB-fractie vragen of de regering kan regering toezeggen dat zij bij de voorbereiding van deze AMvB een uitgebreide praktijktoets uitvoert onder actieve varkens- en pluimveehouders om de werkbaarheid van de nieuwe "eenvormige voorwaarden voor uitvoeringsregels" te toetsen?

De AMvB strekt, net als het onderhavige wetsvoorstel, uitsluitend tot implementatie van Europese verplichtingen. De eenvormige voorwaarden voor uitvoeringsregels zijn op dit moment nog niet vastgesteld, terwijl de AMvB al wel in voorbereiding is. Een uitgebreide praktijktoets heeft daarom geen meerwaarde.

2. Hoofdpijnen van de herziene RIE

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat de winningsindustrie van de Europese Unie van cruciaal belang is voor onze strategische autonomie en dat metalen van strategisch belang zijn en we daarom duurzame binnenlandse capaciteit moeten ontwikkelen. Deze leden vragen zich af wat hier precies mee bedoeld wordt?

Deze zinsnede komt uit overweging 3 van de herziene Richtlijn. Dit zijn de overwegingen van de Europese commissie bij het vaststellen van deze richtlijn. Het betreft mijnbouw, hetgeen plaatsvindt in andere EU-lidstaten. In Nederland is geen mijnbouwindustrie (meer) die onder de Richtlijn valt.

Ze vragen zich ook af of hierbij actief rekening gehouden wordt met het vormen van een Europese strategie over welke industrie we wel en niet willen hebben, en waar precies, zodat we gezamenlijk in Europa toewerken naar strategische autonomie omdat niet alles overal kan. Wordt er gewerkt aan zo een Europese strategie waarin fundamentele keuzes worden gemaakt over wat we wel en niet willen qua industrie, waar en waarom? Is de regering het met deze leden eens dat we niet alles in Nederland kunnen doen en dat we moeten kijken naar welke industrie toekomstbestendig is en waar die industrie in Europa precies het beste kan voortbestaan (waarbij er wordt gestreefd naar plekken waar zo een industrie het schoonst kan produceren, met een zo laag mogelijke impact voor omgeving, natuur, milieu en gezondheid)?

Deze vraag heeft geen betrekking op het omzettingswetsvoorstel, maar betreft algemeen Europees en Nederlands industriebeleid. Dat valt onder de portefeuille van mijn collega voor Economische Zaken.

Ook lezen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie dat geharmoniseerde milieumaatregelen nodig zijn zodat de industrie zo weinig mogelijk gevolgen heeft voor de menselijke gezondheid en het milieu. Hierbij worden deskundigen uit de industrie nauw betrokken bij de ontwikkeling van consensuele en op maat gemaakte milieuvoorschriften voor duurzame groei van de activiteiten. Deze leden vragen of alleen deskundigen uit de industrie nauw betrokken zijn geweest bij het ontwikkelen van de gemaakte milieuvoorschriften of ook onafhankelijke wetenschappelijke deskundigen van bijvoorbeeld niet-gouvernementele organisaties (ngo's)? Kan de regering een lijst sturen van de experts, bedrijven en organisaties die hierover hebben meegedacht? Kan ook worden gedeeld welke deskundigen uit de industrie nauw betrokken zijn geweest?

De zinsnede waarop de fractie doelt, komt niet uit het wetsvoorstel maar uit de overwegingen van de Europese Commissie bij de herziene Richtlijn (overweging 3). Bij de herziening van deze Richtlijn zijn in ieder geval ook wetenschappelijke deskundigen en deskundigen van NGO's geraadpleegd.

We weten uit het verleden dat de industrie economische 'groei' vaak voorop stelt, en dan pas eventueel kijkt naar de impact op de leefomgeving. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie maken zich grote zorgen dat de nauwe betrokkenheid van de industrie bij het uitwerken van dit voorstel ervoor zorgt dat het voorstel vooral economisch goed is voor de industrie, maar te weinig positieve effecten heeft op de bescherming van onze gezondheid en het milieu. Deelt de regering die zorgen, en zo nee, waar baseert de regering dat dan op? Is de regering het met deze leden eens dat voor onafhankelijke toetsing van voorstellen die het milieu en de gezondheid zouden moeten beschermen, ook onafhankelijke gezondheids- en milieuexperts moeten worden betrokken en een sterke rol zouden moeten spelen bij de invulling van het voorstel? Zijn gezondheids- en milieuexperts betrokken bij de invulling van het voorstel, en zo ja welke? Kan de regering alle bestaande adviezen van gezondheids- en milieuexperts met de Kamer delen? Hoe beoordelen gezondheids- en milieuexperts de voorliggende voorstellen? Hoe beoordelen milieu-, natuur-, en gezondheidsorganisaties de voorstellen (graag een zo volledig mogelijk beeld geven)?

In de Europese onderhandelingen over de herziening van de Richtlijn zijn zowel vertegenwoordigers van de industrie betrokken als vertegenwoordigers van de milieubeweging. Het doel van de Rie is juist om de emissies van grote industriële installaties te beperken om zo milieu en gezondheid te beschermen. Dit wetsvoorstel strekt uitsluitend tot implementatie van Europese regelgeving. Dat betekent dat bij het voorliggende wetsvoorstel industrie, milieubeweging en anderen in Nederland de Europese doelen niet kunnen aanpassen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen op welke wijze de nieuwste wetenschappelijke inzichten over de gezondheidseffecten van industriële emissies, zoals (ultra)fijnstof, PFAS, zware metalen en stikstofoxiden, zijn meegenomen in de voorgestelde wetgeving en kan de regering steeds aangeven waar dat precies staat in het wetsvoorstel?

Het wetsvoorstel strekt alleen ter uitvoering van de herziene Richtlijn. Inzichten over de gevraagde onderwerpen zijn geen onderdeel van dit wetsvoorstel.

f. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of er later in het proces een mogelijkheid is om expliciete gezondheidsnormen in vergunningverlening op te nemen, in plaats van enkel technische emissiegrenswaarden?

De Richtlijn industriële emissies is gebaseerd op de Milieutitel (artikel 195, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie) en minimumharmonisatie. Dit houdt in dat binnen de grenzen van dat verdrag, de Staat strengere regels mag stellen. Bij de huidige, strikte implementatie is dit echter niet mogelijk (zie inleiding).

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen welke vijf maatregelen uit de richtlijn gaan volgens de regering concreet het meest bijdragen aan het beter beschermen van de gezondheid en het milieu? Wat zal die winst precies zijn en op welke onafhankelijke experts baseert de regering zich? En welke extra milieueisen komen er concreet bij na de implementatie van deze verordening?

De onderwerpen die het meeste impact hebben, worden uitgewerkt in de AMvB. Zonder daarop vooruit te lopen, het volgende. De verwachting is dat de verplichting tot het vergunnen van IPPC-installaties aan de onderkant van de BBT-bandbreedte aanzienlijk bijdraagt aan het beschermen van gezondheid en milieu. Hierbij wordt opgemerkt dat maatwerk in vergunningverlening mogelijk blijft. Deze mogelijkheid staat namelijk ook in de Richtlijn en moet dus geïmplementeerd worden. Verder wordt onder de herziene Rie de connectie met REACH versterkt. In het milieubeheerssysteem moet een bedrijf voor IPPC-installaties aangeven welke gevaarlijke stoffen aanwezig zijn of worden geëmitteerd. Hier zit ook een risico-assessment bij van de gevolgen die stoffen voor gezondheid en milieu kunnen hebben. Tevens wordt er een analyse verlangd van de mogelijkheid om desbetreffende stoffen te vervangen door minder schadelijke stoffen of het gebruik en de emissie te reduceren. De lidstaten moeten sancties opleggen indien bedrijven niet voldoen aan de Rie. Voor zware overtredingen kan een sanctie worden opgelegd van minstens 3% van de jaarlijkse omzet van het bedrijf. Daarnaast is er ook een positieve stimulans die leidt tot een betere bescherming van gezondheid en het milieu: om het testen en ontwikkelen van milieuvriendelijkere technieken te stimuleren komt er de mogelijkheid van flexibelere vergunningsprocedures. Wat de winst precies gaat zijn, zal de praktijk moeten uitwijzen. Er komen geen extra milieueisen bij na de implementatie. Het uitgangspunt zijn de BREF's, die nu al bestaan, en die in principe iedere 8 jaar geactualiseerd worden.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen welke meetbare doelstellingen worden gehanteerd voor de vermindering van industriële vervuiling in de komende tien jaar? Welke indicatoren worden gebruikt om te

bepalen of milieu- en gezondheidsdoelen daadwerkelijk worden gehaald? Kan de regering toezeggen dat bij tegenvallende resultaten onmiddellijk wordt bijgestuurd met strengere normen?

De Richtlijn verplicht de lidstaten om emissies naar water, lucht en bodem (inclusief maatregelen voor afvalstoffen) van installaties die onder de Richtlijn vallen te reguleren. Het gaat daarbij om de bedrijven met grote installaties en de grote intensieve veehouderijen. In de herziene Richtlijn zijn geen getalsmatige doelstellingen geformuleerd voor de vermindering van industriële vervuiling. De vermindering dient te worden bewerkstelligd door het verlenen van een integrale vergunning die gebaseerd is op onderkant van de bandbreedte van de Beste Beschikbare Technieken (BBT) (zoals geformuleerd in de BREF-documenten).

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van de wijzigingen van die richtlijn en biedt geen sturingsinstrument voor de regering voor andere doelstellingen rondom de industrie.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering kan toelichten of zij bij de implementatie van de herziene Rie expliciet gaat kiezen voor het maximaal benutten van de ruimte die de richtlijn biedt om strengere nationale normen vast te stellen ter bescherming van mens, dier, milieu en natuur? Zo nee, waarom niet?

Deze implementatie behelst alleen de uitvoering van Europese verplichtingen. Keuzes worden daarom alleen gemaakt daar waar de Richtlijn daar om vraagt. Zie de inleiding voor een verdere uitleg.

Hoe worden cumulatieve milieueffecten van meerdere industriële bronnen in één regio precies meegenomen in de vergunningverlening?

Deze vraag heeft geen betrekking op het wetsvoorstel. Cumulatieve milieueffecten worden bij de integrale afwegingen in het vergunningsproces meegenomen.

De leden van de Partij voor Dieren-fractie vragen of wordt overwogen om bij herhaaldelijke overtredingen het makkelijker mogelijk te maken om vergunningen daadwerkelijk in te trekken?

Dergelijke overwegingen vinden niet plaats in het kader van dit wetsvoorstel. In aansluiting op hetgeen hierover in de inleiding staat, intrekking is nu al mogelijk, maar vraagt – vanwege de impact van een dergelijk besluit – een grondige motivering. Recidive kan de motivering versterken.

De leden van de Partij voor Dieren-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het voorzorgsbeginsel en het principe 'de vervuiler betaalt', dat centraal staat in zowel Europees milieubeleid als het beleid van deze regering?

Onder verwijzing naar de inleiding: noch de Richtlijn, noch de PIE-verordening noodzaken tot een wijziging van bestaand beleid/regelgeving op dit punt. Het voorzorgsbeginsel en het principe "de vervuiler betaalt" blijven gelden en wijzigen niet. Dit wetsvoorstel bevat alleen de voor de omzetting noodzakelijke wijzigingen op wetsniveau.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie wijzen erop dat de industrie ook miljarden euro's aan maatschappelijke kosten met zich meebrengt, zoals uit onderzoek blijkt. Is de regering zich daarvan bewust? Welke van dat soort onderzoeken kent de regering? En hoe schat zij op basis daarvan die kosten in, uitgedrukt in euro's per jaar? Hoe wegen deze kosten precies op tegen de economische korte termijn opbrengsten van de industrie? Kan de regering straks bij de exacte implementatie van de Europese richtlijnen

en de keuzes die de regering daarin maakt expliciet maken hoe ze de maatschappelijke kosten van de industrie hebben gewogen?

Deelt de regering de zorg dat ruime uitzonderingsmogelijkheden de effectiviteit van de richtlijn ondermijnen? Zo nee, waar baseert de regering dat op?

De regering is zich bewust van zowel de maatschappelijke kosten als de maatschappelijke baten van bedrijven. De maatschappelijke baten van bedrijven betreffen onder andere werkgelegenheid, investeringen in onderzoek en innovatie, belastingopbrengsten en strategische autonomie. De maatschappelijke kosten van bedrijven betreffen onder meer de emissies van vervuilende stoffen en als gevolg daarvan gezondheidsrisico's en gezondheids- en milieuschade en bijvoorbeeld emissies van broeikasgassen en als gevolg daarvan klimaatverandering. Het PBL heeft becijferd dat de totale milieuschade door Nederlandse industrie in 2022 € 9,6 miljard bedroeg. De bruto toegevoegde waarde van de Nederlandse industrie bedroeg in 2022 volgens CBS-cijfers € 102,8 miljard.

Het implementatietraject van de herziene Rie geeft geen aanleiding om onderzoek te doen naar maatschappelijke kosten en baten omdat het wetsvoorstel louter strekt tot uitwerking van Europese verplichtingen. Ruime uitzonderingsmogelijkheden kunnen de effectiviteit van een richtlijn ondermijnen, maar het kabinet implementeert in dit wetgevingsproces "zuiver" het Europese recht. De uitzonderingsmogelijkheden - voor zover die er zijn - zijn op Europees niveau bepaald. Daarnaast is de huidige Richtlijn al zeer effectief geweest in het omlaag brengen van emissies van grote installaties. Er is geen reden om aan te nemen dat dat na de herziening anders zal zijn.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de omgevingsdiensten ook worden versterkt in hun capaciteit en kennis om hun taken in toezicht, handhaving en vergunningverlening goed te kunnen uitvoeren, in lijn met de nieuwe wet- en regelgeving? Zo nee, ziet de regering dan niet het gevaar dat de problemen rondom gebrekkig toezicht en handhaving zoals eerder geconstateerd door onder andere de Algemene Rekenkamer en de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) zich voortzetten? Waar baseert de regering zich dan op? Kan de regering punt voor punt ingaan op de zorgen die in onderzoeken van onder andere de OVV en de Algemene Rekenkamer zijn gedeeld over vergunningverlening, toezicht en handhaving en hoe dat zal worden ondervangen bij de implementatie van de nieuwe regelgeving?

De gevolgen van het wetsvoorstel voor de praktijk worden besproken in hoofdstuk 5 van de algemene toelichting bij het wetsvoorstel. Zoals ook uit de toelichting naar voren komt levert deze wetswijziging een beperkte toename van bestuurlijke lasten op. In het kader van het wetsvoorstel zijn geen afspraken gemaakt over het versterken van capaciteit van omgevingsdiensten. De lasten voor uitvoering, toezicht en handhaving worden in de toelichting bij de AMvB uitgebreider toegelicht.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen op welke wijze burgers worden geïnformeerd over emissies van industriële installaties in hun leefomgeving? Op welke manier zal meer worden ingezet op echt onafhankelijke metingen, die zoveel mogelijk 'realtime' zijn, zoals aangenomen moties van de Kamer vragen? Zal alle relevante emissiedata zo snel mogelijk actief openbaar worden gemaakt in begrijpelijke en toegankelijke vorm?

Het kabinet wil toewerken naar een systeem waarin emissies en immissies van relevante vervuilende stoffen goed en op de juiste momenten worden gemeten, dicht bij de bedrijven, waarbij meetgegevens transparanter en beter controleerbaar zijn.

Met dit wetsvoorstel voor de implementatie van de herziene Richtlijn industriële emissies, wordt ook de PIE-verordening omgezet. Die verordening heeft als doel burgers te informeren over emissies. In lijn met hetgeen in de inleiding is opgemerkt voorziet dit wetsvoorstel niet in meer omvattende verplichtingen.

Aanvullend daarop vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie zich af welk mogelijk effect deze implementatie zou kunnen hebben op de maatwerkafspraken met Tata Steel. Zijn alle eisen uit deze richtlijn al verwerkt in de Joint Letter of Intent (JLoI)? Wat is in de JLoI nog bovenwettelijk, rekening houdend met het feit dat de implementatie van de richtlijn voor striktere regels zou moeten zorgen en meer eisen voor de industrie om zelf meer te doen om de schade aan gezondheid en milieu te verminderen? En betekent de implementatie van deze richtlijn ook nog iets voor het beleid rondom de afvalstatus van staalslakken?

Naar aanloop van het sluiten de JLoI met Tata Steel is door de Landsadvocaat onderzoek gedaan naar de mogelijke gevolgen van de herziening van de Rie voor de bovenwettelijke milieumaatregelen die Tata Steel voornemens is uit te voeren (bijlage bij Kamerstuk 29826-266). De Landsadvocaat is van oordeel dat de voorgenomen maatregelen uit de JLoI onder de herziene Rie ook niet afdwingbaar zijn en dus bovenwettelijk. Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor het beleid rondom de afvalstatus van staalslakken.

Onder de definitie van best beschikbare technieken (BBT) wordt onder andere 'economisch' haalbaar verstaan. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen wie bepaalt of deze technieken economisch haalbaar zijn? En wanneer zijn ze economisch haalbaar? Gezien het gebrek aan capaciteit bij handhavende en toezichthoudende instanties: hoe wordt geborgd dat onafhankelijk op hoog niveau kan worden getoetst of de gegevens en informatie die bedrijven aanleveren kloppen en of er inderdaad sprake is van toepassing van best beschikbare technieken? Zijn ze bijvoorbeeld economisch haalbaar als ze duurder zijn dan de huidige techniek en het bedrijf daarmee minder winst maakt?

De beste beschikbare technieken (BBT) zijn steeds in ontwikkeling. Daarom worden de BREF's regelmatig herzien. De Europese Commissie moet de BREF's maximaal 8 jaar na de publicatie van de vorige versie hebben bijgewerkt. Economische haalbaarheid is één van de onderdelen van het begrip 'beste beschikbare technieken'. Dit begrip is gedefinieerd in de Richtlijn industriële emissies. De wijzigingen in het wetsvoorstel volgen de wijzigingen in die Richtlijn en worden toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij het wetsvoorstel. Het is de verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag om te controleren dat vergunningen nog actueel zijn en ze zo nodig aan te passen. Voor vergunningen die boven de BBT-bandbreedte uitgaan is er een standaard kostenmethodiek. Bijlage II van de Rie geeft nader aan welke kosten opgevoerd mogen worden door het bedrijf. Daarnaast moeten ook de baten kwantitatief in kosten worden uitgedrukt. De kosten voor het bedrijf worden vergeleken met de kosten van de milieuvoordelen. De Europese commissie gaat nog een gestandaardiseerde methode vaststellen voor het uitvoeren van de kostenbaten beoordeling. Met de herziening van de Richtlijn veranderen de verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag niet.

De herziening van de Rie is op 15 juli 2024 gepubliceerd. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de regering kan laten weten waarom deze wijzigingen nu pas voorliggen en de AmvB zelfs pas in het derde kwartaal van dit jaar voorligt? Is de regering het met deze leden eens dat dit wel erg laat is aangezien de lidstaten tot 1 juli 2026 hebben om de richtlijn om te zetten in nationale wetgeving? Hoe kan ervoor worden gezorgd dat in de toekomst zulke belangrijke richtlijnen eerder worden geïmplementeerd?

Zoals toegelicht in de inleiding, de implementatie van deze herziening is complex en veelomvattend en daarnaast is de implementatielast, niet alleen bij het Ministerie van IenW, op dit moment groot. Er wordt een groot beroep gedaan op de beschikbare capaciteit en dat maakt dat voor meer implementaties achterstanden ontstaan en zijn ontstaan. Tijdige implementatie is voor de regering van groot belang; daar wordt altijd naar gestreefd en hard aan gewerkt.

3. Uitbreiding van het aantal activiteiten

De leden van de D66-fractie lezen over uitbreiding van het aantal activiteiten. Wat betreft de uitbreiding van het toepassingsbereik naar activiteiten zoals grootschalige batterijproductie en waterstofproductie door elektrolyse, vragen deze leden hoe de regering borgt dat de vergunningverlening voor deze vitale sectoren van de energietransitie niet vertraagt door de nieuwe administratieve eisen. Kan de regering nader toelichten waarom voor waterstofproductie via elektrolyse een drempelwaarde van 50 ton per dag is ingevoerd, en welk effect dit heeft op de opschaling van groene waterstofprojecten in Nederland?

Op dit moment is geen grootschalige batterijproductie of waterstofproductieinstallatie die via elektrolyse met een drempelwaarde van 50 ton per dag bekend in Nederland die onder de herziene Richtlijn komt te vallen. Daarom heeft de invoering van de herziene Rie op dit moment geen gevolgen voor de opschaling van groene waterstofprojecten in Nederland. De herziene richtlijn introduceert een drempelwaarde van 50 ton per dag voor waterstofproductie door elektrolyse. Hierdoor vallen kleinschalige installaties niet langer onder de Rie. Onder de oude Rie worden deze kleine installaties wel gereguleerd, aangezien waterstofproductie daarin onder categorie 4 (chemische productie) valt en voor deze categorie geen drempelwaarde geldt.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Europese Commissie voor verschillende onderdelen uitvoeringshandelingen vast zal stellen. Zij vernemen graag of de sectoren waarvan de activiteiten door de uitbreiding onder de herziene Rie komen te vallen, hierover zijn geïnformeerd? Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie hoe, nu er geen consultatie heeft plaatsgevonden, is vastgesteld dat de impact voor deze sectoren beperkt is, zoals wordt gesteld? Tot slot vernemen deze leden graag of tijdige opvolging door deze sectoren van de verplichtingen die voortvloeien uit de herziene Rie haalbaar en betaalbaar is?

In het kader van de implementatie van de herziene Richtlijn industriële emissies zit het ministerie regelmatig om de tafel met branche-organisaties, bedrijven en omgevingsdiensten. Deze zijn daarmee op de hoogte van de herziene Richtlijn en de uitvoeringshandelingen. Daarnaast staat informatie over de herziene Rie op de website van IPLO. Deze website wordt goed gevonden door het bedrijfsleven. Voor de impact op het bedrijfsleven is een Bedrijfseffectentoets gedaan. Daarin werd geconcludeerd dat de impact van de herziene Rie beperkt is. Met betrekking tot de haalbaarheid zijn er ruime overgangstermijnen voor de verplichtingen die voortvloeien uit de herziene Rie.

4. Hoofdstuk veehouderijen

De leden van de D66-fractie constateren dat de herziene Rie voor veehouderijen minder verplichtingen bevat dan voorheen onder het regime van Integrated Pollution and Prevention Control (IPPC). Kan de regering toelichten hoe deze versoepeling zich verhoudt tot de nationale opgave om de stikstof- en fijnstofemissies drastisch te reduceren? Kan de regering garanderen dat de nieuwe 'eenvormige voorwaarden voor uitvoeringsregels' minstens even effectief zijn als de huidige BBT-conclusies voor de bescherming van omwonenden en natuur? Voorts vragen deze leden naar de samentellingsregel voor nabijgelegen installaties: hoe voorkomt de regering dat bedrijven hun activiteiten juridisch opknippen om onder de drempelwaarden voor veestapeleenheden (VSE) te blijven?

De herziene Richtlijn industriële emissies bevat minder administratieve verplichtingen voor veehouderijen. De Best Beschikbare Technieken op basis waarvan veehouderijen vergund worden neergelegd in de uitvoeringsregels, maar het systeem op basis waarvan vergund wordt, verandert niet. De administratieve lastenverlichting leidt daarmee niet tot het gebruik van minder effectieve technieken in de veehouderijen. Aan de uitvoeringsregels voor de veehouderijen wordt op dit moment nog gewerkt door de Europese Commissie. Het uitgangspunt is dat deze minstens even effectief zijn als de huidige BREF. Voor de samentellingsregel komt de Europese Commissie uiterlijk 5 augustus 2028

met een richtsnoer inzake de criteria op basis waarvan verschillende installaties als één eenheid moeten worden beschouwd.

De leden van de BBB-fractie lezen dat de drempelwaarden voor veehouderijen voortaan worden uitgedrukt in veestapeleenheden (VSE) in plaats van dieraantallen. Hoe wordt gewaarborgd dat door de vastgestelde coëfficiënten in bijlage Ibis niet onbedoeld een grotere groep Nederlandse boeren onder de richtlijn komt te vallen dan onder het huidige IPPC-regime? Op welke wijze is de agrarische sector betrokken geweest bij de totstandkoming van deze omrekeningsfactoren?

In het oorspronkelijke voorstel van de Europese commissie werd uitgegaan van 150 veestapeleenheden. Dit aantal is bewust door de Europese Commissie verruimd. Daardoor vallen er geen veehouderijen onbedoeld onder de richtlijn.

De leden van de BBB-fractie lezen dat de zogenaamde samentellingsregel ook van toepassing is op installaties van verschillende exploitanten die een "economische relatie of rechtsbetrekking" met elkaar hebben. Kan de regering verduidelijken wat exact wordt verstaan onder een 'economische relatie' en hoe wordt voorkomen dat zelfstandige familiebedrijven die bijvoorbeeld samenwerken in een coöperatie of materieel delen, onterecht als één grote installatie worden aangemerkt?

Voor de samentellingsregel komt de Europese Commissie uiterlijk 5 augustus 2028 met een richtsnoer inzake de criteria op basis waarvan verschillende installaties als 1 eenheid moeten worden beschouwd. De samentellingsregel wordt verder uitgewerkt in een AMvB. De regering volgt daarin de herziene Rie en de uitleg die daarin staat over termen als "economische relatie of rechtsbetrekking".

De leden van de BBB-fractie lezen dat extensieve bedrijven zijn uitgezonderd als dieren "voor een groot deel van het jaar" buiten staan. Kan de regering aangeven of zij voornemens is om in de aankomende AMvB een harde norm (zoals een specifiek aantal dagen of uren) vast te stellen voor dit begrip, om te voorkomen dat boeren met weidegang te maken krijgen met willekeur bij de handhaving?

In de uitvoeringsregels van de Europese Commissie die gaan gelden voor de Rie-veehouderij-installaties zullen de definities worden neergelegd.

De leden van de BBB-fractie lezen dat het bevoegd gezag de exploitatie van een veehouderij moet stopzetten bij een "aanzienlijk gevaar voor de menselijke gezondheid" of een "aanzienlijke verslechtering van het milieu". Kan de regering nader duiden wat de ondergrens is voor een 'aanzienlijke verslechtering', en hoe wordt gewaarborgd dat dit middel niet lichtvaardig wordt ingezet bij kleine technische overtredingen die geen direct gevaar vormen?

Deze verplichting komt voort uit artikel 70 septies van de herziene Rie en gaat over handhaving op het moment dat de bepalingen uit de Richtlijn niet worden nageleefd door de exploitant. De Rie verplicht de lidstaten om een artikel over niet-naleving en de consequenties daarvan op te nemen. Stopzetting is een ingrijpend besluit. Een ingrijpend besluit vraagt een zorgvuldige en dragende motivering door het bevoegde gezag. Dat maakt dat dit middel niet lichtvaardig kan worden ingezet.

5. Sanctionering

De leden van de BBB-fractie lezen dat voor de zwaarste inbreuken die door een rechtspersoon worden gepleegd, de financiële sanctie ten minste 3% van de jaaromzet van de exploitant moet zijn. Kan de regering toelichten hoe zij de proportionaliteit van deze sanctie ziet voor agrarische gezinsbedrijven, die vaak een hoge

omzet hebben, maar zeer beperkte winstmarges? In hoeverre heeft de strafrechter nog de vrijheid om rekening te houden met de specifieke economische draagkracht van een boer?

De rechter heeft een ruime beoordelingsmarge en kan – als het wordt opgebracht – hiermee rekening houden. Het artikel over boetes is uitgebreid toegelicht in het onderdeel *sanctionering* van de memorie van toelichting bij de wet.

6. Bestuurlijke lasten: herziene Rie

De leden van de D66-fractie steunen de verplichting voor het bevoegd gezag om de strengst mogelijke emissiegrenswaarden vast te stellen binnen de bandbreedte van de beste beschikbare technieken. Hoe gaat de regering toe zien op een uniforme toepassing van deze 'strengste ondergrens' door verschillende omgevingsdiensten, om een ongelijk speelveld of 'vergunning-shopping' te voorkomen?

De verplichting voor het bevoegde gezag om aan de onderkant van de BBT-bandbreedte te vergunnen wordt opgenomen en uitgewerkt in de implementatie-AMvB. Die gelden voor alle bedrijven en bevoegde gezagen op dezelfde wijze. 'Vergunning-shopping' – voor zover dat al gebeurt – zou daarmee niet mogelijk moeten zijn.

De leden van de D66-fractie vragen of met betrekking tot de nieuwe milieuprestatiegrenswaarden voor het verbruik van grondstoffen, water en energie, of de regering voornemens is om koplopers in de circulaire industrie extra te stimuleren via deze vergunningsvoorwaarden? Kan de regering tevens verduidelijken hoe de transformatieplannen van bedrijven getoetst gaan worden op hun bijdrage aan de klimaatneutraliteit in 2050?

De verantwoordelijkheid voor vergunningsvoorwaarden ligt niet bij de regering maar bij de decentrale bevoegde gezagen. Zij kunnen op basis van de herziene Richtlijn de ruimte bieden aan koplopers in circulariteit. Met betrekking tot de transformatieplannen van bedrijven zal nader moeten worden ingevuld hoe deze te toetsen op klimaatneutraliteit in 2050.

7. Uitvoering, toezicht en handhaving

De leden van de D66-fractie merken op dat, ten aanzien van de handhaving en sanctionering, de boete voor zware inbreuken door rechtspersonen ten minste 3% van de jaaromzet moet bedragen. Hoe reflecteert de regering, in navolging van de mogelijkheid in het Wetboek van Strafrecht, op de mogelijkheid om dit percentage in de praktijk vaker richting de 10% te laten bewegen bij recidive of moedwillige verontreiniging?

Zie het antwoord onder 5.

Wat betreft de informatieplicht bij incidenten met grensoverschrijdende gevolgen vragen de leden van de D66-fractie hoe de regering de onmiddellijke communicatie tussen lidstaten technisch heeft ingericht, zeker wanneer de menselijke gezondheid of drinkwaterbronnen in het geding zijn.

Antwoord:

Het eerste lid van artikel 19.3 van de Omgevingswet bevat een opsomming van de andere bestuursorganen en instanties die ingelicht moeten worden bij incidenten en ongevallen. Deze opsomming wordt met het wetsvoorstel uitgebreid tot bevoegde autoriteiten van andere lidstaten, wanneer dit voor hen relevant is. De technische inrichting daarvan is een verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag. De regering heeft hiertoe geen bevoegdheid.

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie of de ruimere toegang tot de rechter en de implementatie van het Varkens-in-Noodarrest ook zal leiden tot extra ondersteuning voor maatschappelijke organisaties die de naleving van milieunormen willen afdwingen?

Deze vraag heeft geen betrekking op dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel Varkens-in-Nood ligt op dit moment bij de Raad van State voor advies.

8. PIE- verordening

De leden van de VVD-fractie hebben een vraag over de rapportageplicht. Deze leden vernemen graag of het hier uitsluitend rapportageverplichtingen betreft of dat er sprake is van verdere verplichtingen, nu of in de toekomst, bijvoorbeeld doordat sectoren door de uitbreiding van activiteiten 'in scope' komen terwijl dat voorheen niet het geval was en sectoren daardoor geconfronteerd kunnen worden met (onverwachte) omschakelingen en investeringen in best beschikbare technieken voor het behoud of de verkrijging van vergunningen om de betreffende activiteiten uit te voeren?

De PIE-verordening stelt regels voor het verzamelen en rapporteren van milieugegevens over industriële installaties en is op het niveau van de Unie een portaal voor industriële emissies in de vorm van een onlinedatabank met openbare toegang. Deze verordening heeft tot doel om de toegang van het publiek tot informatie te verbeteren middels het portaal. Daardoor wordt inspraak van het publiek in besluitvorming op milieugebied vergemakkelijkt, worden bronnen van industriële verontreiniging in kaart gebracht en wordt het mogelijk om industriële verontreiniging te monitoren teneinde bij te dragen aan de preventie en vermindering daarvan.

In de verordening staat omschreven voor welke activiteiten (met een capaciteitsdrempel) en voor welke stoffen (ook met drempelwaarde) een verplichting tot rapporteren op bedrijven rust. Bedrijven kunnen door bijvoorbeeld groei meer gaan uitstoten en daardoor boven de drempelwaarde uitkomen. Ook kunnen bedrijven andere stoffen gaan emitteren en daardoor onder de rapportageverplichting komen te vallen. Verder kan ook de regelgeving worden aangepast waardoor de reikwijdte van de rapportageplicht kan wijzigen.

Zoals aangegeven is de PIE een monitoringsinstrument voor beleid. Als de Europese Commissie vindt dat er een aanscherping van dat beleid moet komen, dan gebeurt dat niet via de PIE maar vooral via de Rie en de Europese regels voor de verschillende branches.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Annet Bertram