



**BOZ-advies aan Commissie-Remkes:
Mogelijkheden voor de havenindustrie om bij te dragen aan het
verminderen van de stikstofuitstoot.**

17 april 2020.
BOZ.ACR-industrie

De Nederlandse zeehavens hebben op 19 maart 2020 per mail een verzoek gekregen van het Adviescollege Stikstofproblematiek, de zogenoemde Commissie-Remkes, om te reageren op een schriftelijke consultatieronde aangaande de sector Industrie. Graag maken wij gebruik van deze gelegenheid. Hieronder vindt u de reactie van de Branche Organisatie Zeehavens (BOZ), waarin de havenbedrijven van Amsterdam, Groningen, Moerdijk, Rotterdam en Zeeland (North Sea Port – met Gent) samenwerken. Circa 80% van de industrie is gevestigd in de 5 BOZ-zeehavengebieden. Gelet op de raakvlakken met de sector Scheepvaart verwijzen wij volledigheidshalve ook naar onze reactie van 14 april 2020 over Scheepvaart (zie BOZ-site). Wij stellen het op prijs indien wij onze reactie in een gesprek met leden van de Commissie kunnen toelichten.

Introductie

De Nederlandse zeehavens boden in 2018 direct en indirect aan 350.000 personen werk. En samen hebben ze een toegevoerde waarde van 42 miljard euro georganiseerd, zo'n 5.8% van het BNP. Door de internationale dynamiek van geopolitieke en technologische wijzigingen en van verduurzaming en digitalisering is het behoud van de sterke positie van de Nederlandse zeehavens niet langer vanzelfsprekend. Het is de Nederlandse zeehavens er daarom bijzonder veel aan gelegen de internationale concurrentiepositie te waarborgen. Dat betekent ook dat wij in samenhang met de inzet van het havenbedrijfsleven en de havenbeheerders veel betekenis hechten aan actief en gericht beleid van de overheden. En aan een internationaal gelijk speelveld voor de in de zeehavens gelegen industrie, die veel investeert in de economische en duurzame ontwikkeling van ons havencomplexen. De grote bedrijven in de Nederlandse havengebieden voldoen aan het toepassen van de Best Beschikbare Technieken (BBT), vanuit deze praktijk stellen bedrijven en havenbeheerders hoge eisen aan het stikstofbeleid, met name vanwege het uitblijven van een vergelijkbaar effectief beleid in sectoren die momenteel in belangrijke mate bijdragen aan de stikstofproblematiek, maar waar nog niet stelselmatig aan BBT wordt voldaan. Daarnaast ervaren wij het als pijnlijk en frusterend dat maatschappelijk gewenste economische ontwikkelingen, waaronder projecten voor de energietransitie en andere duurzaamheidsopgaven momenteel niet kunnen worden gerealiseerd, omdat voor de bouwfase de benodigde stikstofruimte voor

vergunningverlening ontbreekt, terwijl met de realisatie van deze projecten een netto-emissiereductie kan worden gerealiseerd.

In de ontwerp-Havennota van IenW zijn de 5 BOZ-zeehavens van nationaal belang benoemd, vanuit dit belang bepleit BOZ -vergelijkbaar met de spoedwet voor de bouwsector en enkele MIRT-projecten- een spoedwet voor de zeehavenontwikkeling, om daarmee een voortvarende realisatie van industrie- en klimaat-projecten mogelijk te maken.

1. Hoe kunnen emissies uit de industrie worden gereduceerd? Welke resultaten zijn al behaald (door de verschillende bedrijfstakken)?

Om met de laatste vraag te beginnen: de gemiddelde bijdrage van industrie aan de stikstofdeposities in daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden bedraagt nog ca. 1%¹. Voor enkele direct aan de haven- industrie grenzende (delen van) natuurgebieden kunnen de bijdragen lokaal hoger zijn. Zo is in het gebied Solleveld & Kapittelduinen, direct ten noorden van de Maasvlakte, de depositiebijdrage gemiddeld maximaal 5,4² %.

Tussen 1990 en 2017 heeft de industrie haar stikstofemissies met circa 75 % gereduceerd³, ondanks de sterke (productie)groei van de sector. Het RIVM voorspelt in de GCN/GDN 2019-rapportage⁴ voor de periode 2020 tot 2030, bij een verdere groei van de productie (bij een maximaal beleidsscenario), een afname van de industriële emissies met 0,3 kton. Dat is nog exclusief de te verwachten emissie-reducties als indirect gevolg van het klimaatbeleid (afname van proces- en verbrandingsemissies).

De emissiereducties zijn het gevolg van technische innovaties en het Wabo-beleid, op grond waarvan de sector stelselmatig aan de best beschikbare techniek ('BBT') moet voldoen. Bedrijven die onder deze Richtlijn industriële emissies (RIE) vallen worden regelmatig opnieuw beoordeeld op het gebruik van de stand der techniek (BBT). Deze inrichtingen zijn onderworpen aan een regiem waarbij elke circa 5 jaar wordt onderzocht of de emissies redelijkerwijs verder kunnen worden verminderd. Dat wordt in voorkomende gevallen via een actualisatie van de Wabo-vergunning opgelegd. De beoordeling van de mogelijkheden geschiedt aan hand van Europese BREF's (referentie documenten die de best beschikbare technieken beschrijven). Circa 80 % van de totale industriële NO_x-uitstoot in de haven is afkomstig van inrichtingen die onder de RIE vallen.

¹ Bron eerste advies van adviescollege stikstofproblematiek d.d. 25 sept. 2019 (bron RIVM, GCN/GDN 2019)

² Gemiddelde depositiebijdrage volgens Aerius Monitor 2016L, RIVM

³ Bron: Emissieregistratie

⁴ meest actuele openbaar beschikbare informatie. Dit najaar verschijnt de rapportage GCN 2020 van PBL/RIVM met nieuwe scenario's.

Ook bedrijven die niet onder de RIE vallen investeren in emissiereductie. Een belangrijk voorbeeld zijn de containerterminals op Maasvlakte 2, die volledig elektrisch (voertuigen, kranen e.d.) zijn uitgevoerd, zodat in de inrichtingen geen (stikstof)emissies optreden. Daarnaast werken bedrijven ook aan het reduceren van de emissies van het wegverkeer (inzet Euro-6, LNG-voertuigen en elektrificatie voor korte afstand of voor intern vervoer binnen de inrichting)

De emissies van de industrie kunnen in bepaalde gevallen verder worden beperkt, met vrijwillige toepassing van 'BBT+'. Een aantal bedrijven doet dat al, als onderdeel van het streven naar verduurzaming. De mogelijkheden hiertoe worden beperkt door de omvang van de vereiste investeringen en het behoud van een internationaal gelijk speelveld. De ontwikkeling en het gebruik van technieken die zich nog niet hebben bewezen vergen aanzienlijke extra investeringen en zijn daardoor niet altijd haalbaar.

De vrijwillige toepassing van BBT+ zou kunnen worden bevorderd met een innovatiefonds en specifieke regelgeving, op grond waarvan eventueel in de praktijk tegenvallende resultaten niet direct tot handhaving leiden. Het zou ook mogelijk moeten zijn om procesverbeteringen door de te voeren die weliswaar voor stikstofemissies BBT+ zijn, maar op ander vlak nadelen hebben, bijvoorbeeld in de vorm van meer katalysatorafval, zonder in strijd te komen met specifieke regelgeving op dat vlak. Daarvoor zou kunnen worden gedacht aan een 'ten gunst van' clause in bestaande regelgeving, voor de vermindering van stikstofemissies. Op een dergelijke basis kunnen innovaties, ook voor bedrijven 'lonend' worden gemaakt en zo verder worden gestimuleerd. Een andere mogelijkheid is de vrijwillige uitkoop van oudere fabrieken, waarvoor een opkoopfonds zou kunnen worden opgericht.

De verwachting is wel dat de bovengenoemde BBT+ aanpak uiteindelijk een beperkte bijdrage zal leveren aan de stikstofreductie, juist ook vanwege de bovengenoemde aspecten van financierbaarheid en het belang van het behoud van een internationaal gelijk speelveld.

Concrete andere mogelijkheden liggen vaak in de sfeer van wat wel 'industriële ecologie' wordt genoemd: de vorming van industriële clusters, waarbij reststromen (zoals warmte en afval) van de ene fabriek door de andere worden (her)gebruikt in zijn processen. De havenbeheerders spelen daarbij als grondeigenaar en contractpartner een belangrijke rol, om partijen bij elkaar te brengen, zelf als initiatiefnemer op te treden, transportleidingen aan te leggen of te faciliteren bij het opstellen van plannen en initiatieven. Concrete voorbeelden zijn al in de havengebieden te vinden, denk aan het (her)gebruik van stoom, warmte, CO₂, waterstof of syngas via leidingnetwerken in hetzelfde industriegebied, of (naar de toekomst toe) tussen verschillende industriegebieden en in gevallen ook bi-nationaal grensoverschrijdend. De inzet van (uiteindelijk groene) waterstof en de verdere elektrificatie worden gezien als grote kansen om emissiereducties te kunnen realiseren. Dergelijke initiatieven zijn echter vaak economisch nog niet haalbaar. Het Rijk zou daarin een ondersteunende en stimulerende rol kunnen spelen, met subsidies en

regelgeving. Veel van het hiervoor genoemde maakt ook onderdeel uit van de energietransitie die gaande is (zie ook het antwoord op vraag 2).

2. Wat zijn de belangrijkste innovaties om op de korte en lange termijn de emissies te verminderen, wat is het verwachte resultaat en welke investeringen zijn hiervoor nodig?

Het klimaatakkoord van Parijs, de Europese Green Deal en de doorvertalingen daarvan naar de nationale en regionale Klimaatakkoorden en de havenondernemingsplannen staan voor de havenbeheerders centraal. Wij, maar ook de bedrijven zien de klimaatinspanningen als leidend, die bovendien onlosmakelijk verbonden zijn met het (op termijn) fors verminderen van de stikstofuitstoot. De havens zijn met hun industriële partners volop bezig met het ontwikkelen van pilots voor het commercieel toepasbaar maken van nieuwe generatie klimaatvriendelijke brandstoffen en energiedragers, zoals op het gebied van waterstof, methanol, bio-LNG, biofuels, maar ook op het gebied van elektrificatie in de breedste zin van het woord (voorbeelden zijn elektrificatie van (rangeer)locomotieven, walstroomtoepassingen, elektrische voertuigen en nieuwe vormen van energieopslag en -gebruik). Ook het recent ondertekende Schone lucht Akkoord (opvolger van het NSL) kan een impuls zijn voor het reduceren van de stikstofuitstoot.

Het is (nog) niet mogelijk om getalsmatig aan te geven wat het effect van alle (klimaat)initiatieven op de stikstofuitstoot zal zijn. De resultaten zijn immers afhankelijk van de voorgang van de beleids-uitvoering, nieuwe regelgeving en technische ontwikkelingen. Voor de uitvoering van maatregelen zijn naast de bedrijfsinvesteringen (vanuit de klimaatafspraken) ook van overheidszijde forse investeringen nodig, omdat veel projecten en maatregelen nog niet commercieel haalbaar zijn en vaak een 'onrendabele' top kennen, waarbij investeringen voor private partijen een te lange terugverdientermin kennen en derhalve publieke mede-financiering geboden is.

3. Welke belemmeringen (financieel, beleid) staan in de weg om bestaande plannen die mogelijkerwijs leiden tot stikstofreductie te realiseren?

Het gebruik van nieuwe brandstoffen, nieuwe energiedragers en nageschakelde technieken heeft de potentie om de NO_x-uitstoot te beperken. Het merendeel van de alternatieve brandstoffen is echter nog niet marktrijp en vergt een aanzienlijke inspanning op het gebied van R&D, testen, certificering, regelgeving en opschaling. Hierbij zijn ook nog eens forse investeringen (dus financiering) nodig en (prijs-)prikkels die de marktwerking beïnvloeden, waardoor alternatieve brandstoffen en nieuwe energiedragers kunnen gaan concurreren met fossiele brandstoffen. Deze nieuwe technologieën dragen uiteindelijk ook bij aan stikstofreducties in andere sectoren. Daarbij vraagt BOZ meer aandacht voor het

belang van Europese en nationale subsidies en fiscale regelingen ter stimulering van de ontwikkeling en het gebruik van alternatieve brandstoffen en energiedragers. Daarbij zou ook moeten worden gekeken naar succesvolle initiatieven in het buitenland zoals de opzet en ervaringen van het Noorse NO_x-fund.

Het ontwikkelen van een meer actieve industrie-strategie is van groot belang. De inspanningen moeten worden gericht op het benutten van de kansen die de havenindustrieën bieden met betrekking tot de energietransitie. Denk daarbij aan fabrieken voor de productie van emissiearme brandstoffen en betere energieopslagsystemen. Deze, wat ons betreft, prioritaire projecten kunnen uiteindelijk fors bijdragen aan een vermindering van de landelijke stikstofemissies, maar dat wordt nu belemmerd door onzekerheid over de verkrijgbaarheid van vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming, in verband met de geringe maar onvermijdelijke stikstofemissies tijdens de bouw- of bedrijfsfase. Voor dergelijke projecten moet dringend en met voorrang een oplossing worden gevonden, bijvoorbeeld door toe te staan dat wordt gesaldeerd met later door deze projecten te bereiken depositieverminderingen, of met maatregelen in sectoren waar nog niet aan BBT wordt voldaan.

Een aspect dat niet onvermeld mag blijven is het feit dat bepaalde stikstofvriendelijke initiatieven en -projecten vertraging oplopen of onzeker worden, als een gevolg van het feit dat bestemmingsplannen, als gevolg van de stikstofproblematiek, niet (kunnen) worden vastgesteld. Kortom, momenteel wordt een tegengesteld en niet-duurzaam effect gerealiseerd. Het is van groot belang dat dit op korte termijn hersteld moet worden.

4. Welke belemmeringen (kennis, financieel, beleid) staan in de weg om nieuwe plannen te ontwikkelen die mogelijk anderszins leiden tot stikstofreductie?

Hiervoor gelden dezelfde belemmeringen als voor bestaande plannen, zie daarom het antwoord onder vraag 3.

5. In welke mate wordt er samengewerkt met bedrijven in het buitenland?

De havens en de havenindustrie functioneren in een internationale, mondiale, omgeving. De bedrijven in de havens hebben vaak hun hoofdkantoren elders in de wereld, zoals de VS of Japan. Dat betekent dat investeringsbesluiten en de afwegingen daartoe in een internationale context plaatsvinden. Belangrijk om hier te noemen zijn de samenwerkingsverbanden die de zeehavens hebben (zoals het World Ports Climate Action Plan). Hier worden ervaringen uitgewisseld over bijvoorbeeld het toepassen van 'best practices' en mogelijkheden voor internationale afstemming. De internationale context waarin de industrie

functioneert vraagt om een duidelijk en uitlegbaar Nederlands milieu- en industriebeleid en het respecteren van een gelijk Europees (en Mondiaal) speelveld. Het vraagt ook om krachtige, geloofwaardige maatregelen ter beperking van de stikstofuitstoot in sectoren die nog niet aan BBT voldoen.

Aanvullend geldt voor North Sea Port naast het bovenstaande dat deze haven te maken heeft en rekening moet houden met twee beleidskaders namelijk de Nederlandse en de Belgische. Dit zijn beleidskaders die in ieder geval op stikstof verschillen. Relevante initiatieven, zoals ook voor de verdere verduurzaming van de haven, zijn veelal grensoverschrijdend. Dit benadrukt het belang dat Europa (zoveel mogelijk) een gelijksoortig beleidskader hanteert voor stikstof (en dus een gelijksoortige implementatie van de onderliggende Europese Habitatrichtlijn).

6. Zijn er nog andere relevante aspecten naar uw mening?

Het algemene beeld in de havens is dat de meeste industriële initiatieven sinds de PAS-uitspraken uitgesteld worden, als gevolg van het ontbreken van duidelijk en effectief stikstofbeleid, met name in sectoren die in belangrijke mate aan de problematiek bijdragen, of waar nog niet aan BBT wordt voldaan. Als gevolg daarvan worden in alle zeehavens al honderden miljoenen aan investeringen uitgesteld, met als risico dat dat uiteindelijk afstel wordt, omdat de bedrijven uitwijken naar andere lidstaten. Het wrange daarbij is dat het veelal gaat om investeringen in de energietransitie, die op termijn bijdragen aan het beperken van de stikstofemissies. Om de Commissie een beeld van de situatie te geven volgt hierna een toelichting met vervolgens enkele oplossingsrichtingen.

1. Nieuwe bedrijven en initiatieven kunnen uiteraard geen gebruik maken van intern salderen en het gebruik van een ecologische beoordeling wordt in de praktijk in veel gevallen beleidsmatig niet toegestaan (ook niet in die gevallen waar dat goed verdedigbaar is). Extern salderen is voor de industrie complex en tijdrovend, omdat industriële schoorsteenemissies zich via hogere luchtlagen verplaatsen en tot op zeer grote afstanden deponeren. Al bij geringe emissies ontstaan vaak in tientallen natuurgebieden kleine deposities waaraan met de voorgeschreven rekenwijze een ecologische betekenis wordt toegekend, ondanks de grote modelonzekerheden. Het is in de praktijk vrijwel ondoenlijk om voor al deze gebieden een oplossing met extern salderen te realiseren. Wij wijzen er op dat het Rijk, vanwege een vergelijkbare complexiteit, de woningbouw en rijksprojecten met voorrang heeft ontzorgd met een Spoedwet. BOZ bepleit dat ook voor de zeehavens, die in de ontwerp-Havennota door IenW van nationaal belang zijn genoemd, een Spoedwet wordt opgesteld die ruimte biedt voor havenontwikkeling, voor de industrie en voor de energietransitie en duurzaamheidsprojecten.

2. Hierboven is reeds toegelicht dat de industrie een sector is die al systematisch aan de stand der techniek voldoet: toepassing van de best beschikbare techniek (BBT) is de norm. Dat is een van de redenen waarom de bijdragen van de industrie aan de stikstofdeposities nog maar marginaal zijn (orde maximaal enkele procenten). De keerzijde is dat de mogelijkheden voor bestaande bedrijven om bij uitbreiding intern te salderen in de praktijk ook beperkt zijn.
3. Zoals bekend hebben veel bedrijven wel een Milieuvergunning, maar geen Wnb-vergunning, omdat dat onder eerdere regelgeving of beleid niet nodig was. In veel gevallen hebben bedrijven, al voor het PAS, van het bevoegd gezag te horen gekregen dat geen vergunning nodig was, omdat de effecten verwaarloosbaar waren (de zgn. 'positieve weigering'). Indien deze bedrijven in- of extern willen salderen ontstaan vragen over de noodzaak om eerst alsnog een Wnb-vergunning voor de gehele inrichting aan te vragen, en over de verkrijgbaarheid daarvan. De provincies gaan daar verschillend mee om. Het beleid wordt als ondoorzichtig, onrechtvaardig en onvoldoende geharmoniseerd ervaren en het gevolg is dat bedrijven terughoudend zijn om betrokken te raken bij saldering.
4. De onder 3 vermelde problematiek speelt met name ook bij bedrijven die voorheen onder een PAS-vrijstelling vielen of hun activiteiten onder het PAS gemeld hadden en nu een milieu-neutrale wijziging van hun omgevingsvergunning aanvragen. Zij moeten nu ook een Wnb-vergunning voor hun bestaande activiteiten aanvragen, anders wordt een wijzigingsaanvraag afgewezen. In de praktijk veroorzaakt dat dermate veel vragen en problemen dat van de wijzigingsaanvraag wordt afgezien. Het gevolg is dat vernieuwingen uitblijven.
5. De afroming van 30% bij extern salderen draagt niet binnen een relevante termijn bij aan een daling van de achtergronddeposities. Daarvoor zijn de overschrijdingen van de KDW veel te hoog en zijn de deposities van de industrie veel te klein. De afroming beperkt wel in belangrijke mate de toekomstige uitbreidingsmogelijkheden van de betrokken bedrijven. Dat veroorzaakt, in combinatie met alle andere genoemde onzekerheden, eveneens een sterke terughoudendheid om betrokken te raken bij saldering.

De geschetste problemen raken met name ook de grote projecten die van doorslaggevend belang zijn voor de energietransitie en andere duurzaamheidsopgaven waar Nederland voor staat. Bedrijven die theoretisch gezien wel ruimte hebben om sadlo te geven zijn uitermate terughoudend om deze ruimte vrij te geven of zelfs maar inzichtelijk te maken. Bedrijven die saldo vragen hebben bovendien grote zorgen over de juridische houdbaarheid van het salderingsbeleid, vanwege de autonome lidstaatverplichtingen. Het nieuwe bouwwerk aan regels en beleid wordt als onduidelijk/ondoorzichtig en kwetsbaar ervaren. Dat gevoel wordt versterkt door het uitblijven van effectief beleid in sectoren die wel belangrijk bijdragen aan de stikstofproblematiek en/of waar nog niet stelselmatig aan BBT wordt voldaan. Het gevolg is een steeds verder stagnerende investeringsbereidheid in de industrie.

De industrie vraagt en verwacht dan ook vanwege de geschetste problematiek een grotere 'sense of urgency' bij het Rijk. Enkele mogelijke oplossingsrichtingen zijn:

- Opname van industriële projecten en sectoren in de Spoedwet/regeling of vergelijkbare regelgeving, met geborgde maatregelen, ook bij bestaande activiteiten buiten de industrie, met name daar waar nog niet aan BBT wordt voldaan, zodat salderingsruimte ontstaat.
- Waar in de industrie sprake is van de toepassing van BBT+ moeten de reducties ten goede komen aan de industrie.
- Interne saldering binnen de industrie en binnen industriegebieden, zonder afroeping, onder voorwaarde dat al aan BBT wordt voldaan – wat zoals gezegd binnen de industrie veelal norm is.
- Toedeling van met in- of externe saldering verkregen ontwikkelingsruimte aan industriegebieden, met een omgevingsplan of registratiesysteem, zodat salderingsruimte behouden blijft tot dat daar behoefte aan is.
- Een specifieke aanpak voor projecten die bijdragen aan het behalen van klimaatdoelstellingen of anderszins bijdragen aan de energietransitie en circulaire economie. De daling van de stikstofdeposities die deze projecten elders of op de duur veroorzaken moet aan deze projecten worden toegerekend, zodat daarvoor ontwikkelingsruimte beschikbaar komt.
- Uniforme, actuele en betrouwbare gebiedsinformatie per hexagoon, zodat geen onnodige knelpunten ontstaan. Uit onderzoek bleek bijvoorbeeld een cruciaal deel van de Biesbosch qua vegetatie en bodemgesteldheid niet te kwalificeren als het leefgebied, terwijl dat wel in Aerius naar voren kwam. Bovendien overstroomt dat deel geregeld, waardoor de stikstof uitspoelt.
- Landelijke natuurcompensatieprojecten t.b.v. later te doorlopen ADC-trajecten.
- Méér landelijke coördinatie. Een uitsluitend provinciale / gebiedsgerichte aanpak werkt niet voor de industrie, omdat het effectgebied meestal meerdere provincies betreft.