

Oplegnotitie BREF Voedingsmiddelen-, Dranken- en Zuivelindustrie

Uitgegeven door Rijkswaterstaat, departement Water, Verkeer en Leefomgeving

Informatie

Telefoon

E-mail

Datum

Versienummer 1

Status Definitief

Oplegnotitie BREF Voedingsmiddelen-, dranken- en zuivelindustrie (FDM)

1. Status	3
2. Inleiding	3
3. Leeswijzer	3
4. Systematiek BREF's en implementatie	3
4.1 BREF's en BBT-conclusies	3
4.2 Implementatie in nationale wetgeving	4
4.2.1 Uitgangspunten voor implementatie BBT-conclusies	4
4.2.2 Implementatie BBT-conclusies in het Bal	4
4.2.3 Implementatie BBT-conclusies in vergunningen	4
5. BREF Food, Drink and Milk Industries	5
6. Mogelijkheden tot aanscherpen emissie-eisen	5
7. Geraadpleegde bronnen	6
8. Vragen of opmerkingen	6
Bijlage A	7

Oplegnotitie BREF FDM

1. Status

De oplegnotitie Voedingsmiddelen-, dranken- en zuivelindustrie (Food, Drink and Milk Industries) is een hulpmiddel voor het bevoegd gezag bij de implementatie van de Europese BBT-conclusies (gepubliceerd op 4 december 2019).

Deze oplegnotitie is geen aangewezen BBT-document zoals in het verleden het geval was. Het is uitsluitend een hulpmiddel voor het bevoegd gezag om een inschatting te maken over mogelijkheden tot het aanscherpen van emissie-eisen. Het bevoegd gezag gebruikt de oplegnotitie bij een individuele BBT-afweging. Deze afweging op basis van een integrale afweging kan voor een afzonderlijk bedrijf leiden tot een andere conclusie dan in deze oplegnotitie is aangegeven.

2. Inleiding

In deze oplegnotitie worden de milieuprestaties van de Europese referentie installaties ontsloten voor het bevoegd gezag. Afhankelijk van de vergunde emissie geeft de oplegnotitie aan of aanscherping in de omgevingsvergunning (verder vergunning) realistisch is en geeft daarnaast ook een suggestie voor een aangescherpte emissiegrenswaarde. Deze is gebaseerd op de verwachting dat Nederlandse bedrijven in de FDM-sector zouden moeten kunnen presteren op het niveau van de 30% beste Europese referentie-installaties.

3. Leeswijzer

In deze oplegnotitie wordt in hoofdstuk 4 de systematiek achter het BREF-proces en implementatie in de Nederlandse wetgeving (algemene regels en vergunningen) uitgelegd. In hoofdstuk 5 wordt specifiek ingegaan op de BREF Food, Drink and Milk Industries en de implementatie daarvan. In hoofdstuk 6 wordt de inhoudelijke informatie aangeleverd die het bevoegd gezag kan ondersteunen in het verlenen van vergunningen onder deze BREF. Dit wordt gedaan door een overzicht te geven van de mogelijkheden tot aanscherpen, op basis van een statistische analyse van referentie-installaties.

4. Systematiek BREF's en implementatie

4.1 BREF's en BBT-conclusies

De Richtlijn Industriële Emissies (RIE) (2010/75/EU) is in 2010 tot stand gekomen. Het doel van de RIE is het verminderen en zoveel mogelijk uitbannen van schadelijke industriële emissies in Europa, met name door de toepassing van de beste beschikbare technieken (BBT).

De Europese Commissie organiseert volgens artikel 13 van de RIE informatie-uitwisseling over de milieuprestaties van activiteiten die onder de RIE vallen. Op basis van de informatie-uitwisseling worden BBT-referentiedocumenten (BREF's) opgesteld. Naast achtergrondinformatie over de sectoren en de toegepaste processen, bevatten BREF's een hoofdstuk over BBT. BBT zijn de meest doeltreffende methoden die technisch en economisch haalbaar zijn om emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen. Het BBT-hoofdstuk krijgt een bindende status doordat het in het artikel 75 comité wordt vastgesteld en vervolgens in een Uitvoeringsbesluit wordt opgenomen.

In deze zogeheten BBT-conclusies wordt aangegeven welke technieken als BBT worden gezien en wat de emissieniveaus zijn bij toepassing van één of meer van de beschreven technieken. Deze met BBT geassocieerde emissieniveaus (BBT-GEN's) dienen als basis voor het vaststellen van emissiegrenswaarden in vergunningen en algemene regels. Het haalbare emissieniveau is afhankelijk van de technieken die in een specifieke situatie binnen de integrale afweging toegepast kunnen worden. Hierbij kan gedacht worden aan emissie reducerende technieken voor een specifieke stof die een negatief effect hebben op een andere stof. Daarnaast dient rekening gehouden te worden met cross-media effecten. Dat wil zeggen: de effecten van de maatregel op andere milieuthema's.

4.2 Implementatie in nationale wetgeving

Binnen vier jaar na de publicatie van BBT-conclusies moeten zowel de vergunning als de betreffende installatie aan de BBT-conclusies voldoen. Dit vloeit voort uit artikel 8.98 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)¹. De periode van vier jaar geldt niet voor nieuwe installaties. Voor nieuwe installaties gelden de BBT-conclusies direct. De RIE staat toe om BBT-conclusies in algemene regels te implementeren mits hetzelfde milieubeschermingsniveau als bij individuele vergunningverlening wordt bereikt.

4.2.1 Uitgangspunten voor implementatie BBT-conclusies

Hoe met de implementatie van de BBT-conclusies omgegaan kan worden, wordt geregeld in het Bkl. Artikel 8.27 lid 1 van het Bkl stelt dat de emissiegrenswaarden van een installatie in normale bedrijfsomstandigheden niet hoger zijn dan de emissieniveaus in de BBT-conclusies.

In paragraaf 11.6.1.3 van de Nota van Toelichting van het Bkl staat dat voor dit besluit is aangesloten bij de tekst van de RIE. Als beoordelingsregel in de vergunningverlening wordt bekeken of milieuverontreiniging door de activiteit kan worden voorkomen of, wanneer dit niet mogelijk is, beperkt. Daarbij zal ook moeten worden voldaan aan één van de andere pijlers van de richtlijn, namelijk het realiseren van een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel.

In artikel 8.30 van het Bkl staat dat het bevoegd gezag strengere voorwaarden op kan leggen dan volgt uit BBT. Het bevoegd gezag kan bijvoorbeeld motiveren dat een strengere emissiegrenswaarde nodig is om de lokale luchtkwaliteit te verbeteren. Daarnaast is de vergunningverlener verplicht om strengere voorwaarden aan de vergunning te verbinden als dit nodig is om verschillende rijksomgevingswaarden te halen. Daaronder vallen ook de rijksomgevingswaarden die voortkomen uit de Richtlijn luchtkwaliteit en de daarin genoemde grenswaarden. Ook bestaande vergunningen dienen op grond van de artikelen 8.98-8.100 van het Bkl te worden gezien - en zo nodig te worden gewijzigd of ingetrokken - in verband met nieuwe BBT-conclusies.

4.2.2 Implementatie BBT-conclusies in het Bal

Voor implementatie van BBT-conclusies in het Besluit activiteiten leefomgeving wordt gekozen als er in de RIE emissiegrenswaarden staan voor een specifieke activiteit. Dit geldt bijvoorbeeld voor afvalverbranding en grote stookinstallaties. Voor de voedingsmiddelen-, dranken- en zuivelindustrie is dat niet het geval.

4.2.3 Implementatie BBT-conclusies in vergunningen

De implementatie van de BREF FDM vindt geheel plaats via vergunningverlening. Ingevolge artikel 5.27 Bal² is de luchtparagraaf niet van toepassing als er voor een specifiek proces en stof een BBT-conclusie in een BREF is opgenomen. De vergunningverlener vertaalt de BBT-conclusies naar een emissiegrenswaarde in de vergunning. De BBT-GEN's zijn hiervoor een belangrijke leidraad. Afhankelijk van de situatie kan het toepassen van BBT leiden tot verschillende emissieniveaus. Uitgangspunt op basis van het Schone Lucht Akkoord is dat er zo streng als redelijkerwijs verwacht mag worden, wordt vergund. Afhankelijk van de specifieke situatie kan het niveau boven in de range (soepele kant) of onder in de range (strengere kant) zijn. Het is de taak van de vergunningverlener om te bepalen of de installatie voldoende BBT toepast en waar in de bandbreedte de installatie mag vallen, door de eisen af te stemmen op de specifieke situatie. In het document [resultaat gericht vergunnen](#) wordt de juridische onderbouwing gegeven om strenger dan de bovenkant van de BBT-GENs te vergunnen.

¹ Tot 1 januari 2022: Besluit omgevingsrecht, artikel 5.10 lid 1.

² art. 5.27 Deze paragraaf is niet van toepassing op emissies in de lucht:

- a. vanuit een ippc-installatie voor zover daarvoor een document met de conclusies over beste beschikbare technieken is vastgesteld in overeenstemming met artikel 13, vijfde en zevende lid, van de richtlijn industriële emissies, dat een conclusie bevat over die emissies; of
- b. voor zover daarvoor op grond van hoofdstuk 4 emissiegrenswaarden gelden.

5. BREF Food, Drink and Milk Industries

In Toepassingsgebied van de BBT-conclusies FDM staan de activiteiten die onder deze Europese regelgeving vallen.

In paragraaf 5.4.4 van het Bal is aangegeven dat de algemene emissiegrenswaarden niet gelden voor IPPC-installaties waarvoor BBT-conclusies zijn vastgesteld. Voor dergelijke installaties wordt de emissiegrenswaarde opgenomen in de vergunning. Het bevoegd gezag kan de vergunde emissiegrenswaarde mede aan de hand van deze oplegnotitie bepalen.

6. Mogelijkheden tot aanscherpen emissie-eisen

In tabel 1 en 2 is een overzicht van de BBT-GENs voor gekanaliseerde emissies gegeven voor Stof en SO_x. In de laatste kolom zijn de 30-percentielwaarde van de hoogste emissieconcentratie van de Europese referentie-installaties opgenomen. TVOC is niet opgenomen omdat de emissiegegevens van de referentie-installaties niet beschikbaar zijn om de 30%-analyse uit te voeren.

Voor nieuwe installaties is vanuit deze oplegnotitie het advies om zo dicht mogelijk tegen de onderkant van de BREF range te vergunnen. Zo wordt voldaan aan artikel 8.9 van het Bkl om emissies in de lucht, het water en de bodem en het ontstaan van afval door milieubelastende activiteit te voorkomen of wanneer dat niet mogelijk is, te beperken om een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken.

Voor bestaande installaties is het advies om een emissiegrenswaarde in de vergunning op te nemen, waar circa 30% van de EU referentie-installaties aan kan voldoen. Verwacht wordt dat het uitgangspunt van 30% voor Nederlandse installaties haalbaar is, omdat de gebruikte gegevens van installaties uit de hele EU komen. Dus ook uit lidstaten met minder strenge eisen.

Voor het bepalen van de mogelijkheden om streng te vergunnen is een uitgebreidere analyse gemaakt van de emissies van de Europese referentie-installaties. In bijlage A is het resultaat weergegeven. Daarbij is voor verschillende percentielranges aangegeven wat de daarbij horende range in emissieconcentratie is.

Tabel 1: voorgestelde emissiegrenswaarde Stof in mg/Nm³ voor de relevante deelsectoren

BBT	Sector	Emissie-eis nieuwe BREF (2019)	Voorgestelde emissie-eis (mg/m ³) (= 30%-percentiel)
17	Mengvoeders - Vermalen Pelletkoeling	2-5/2-10 ¹ 2-20	2 ² 2
20	Brouwerij - Verwerking Mout en ongemout	2-5/2-10	2
23	Melkpoeder - Drogen	2-10	2,8
28	Graan - malen	2-5	2
31	Transport en preparatie zaden	2-5/2-10	2
34	Drogen zetmeel, eiwit en vezels	2-5/2-10	2
36	Suiker - drogen bietenpulp (gas)	5-100	56

¹Indien waarden gescheiden door / dan eis voor nieuwe en bestaande installaties

²In verband met de meetonzekerheid wordt een minimumwaarde van 2 voorgesteld

Tabel 2: voorgestelde emissiegrenswaarde SO_x in mg/Nm³ voor de relevante deelsector

BBT	Sector	Emissie-eis nieuwe BREF (2019)	Voorgestelde emissie-eis
37	Suiker – drogen bietenpulp (andere brandstof)	30 – 100	20

Een vraag die vaak gesteld wordt, is: "de installatie presteert al beter dan de huidige emissiegrenswaarde, is het dan wel zinvol om de emissiegrenswaarde aan te scherpen zonder dat er maatregelen nodig zijn?" Het antwoord op deze vraag is: "ja zeker". Ruimte die tussen de emissiegrenswaarde en de daadwerkelijke emissie bestaat, kan in de toekomst leiden tot een toename van emissies. Een praktijkvoorbeeld uit het verleden hiervan is een stookinstallatie met een elektrostatisch filter waarvan één veld defect raakte. Omdat het niet leidde tot een overschrijding van de emissiegrenswaarde werd het betreffende veld niet hersteld of vervangen. Ook met het oog op milieubeleidsdoelen, zoals het Schone Lucht Akkoord, is het belangrijk om geen onnodige ruimte te laten tussen de emissiegrenswaarden en de daadwerkelijke emissie.

7. Geraadpleegde bronnen

Voor het schrijven van deze oplegnotitie zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

- Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU)
- BREF Food, Drink and Milk Industries
- BBT-conclusies Food, Drink and Milk Industries
- Besluit kwaliteit leefomgeving
- Besluit activiteiten leefomgeving
- Schone Lucht Akkoord

8. Vragen of opmerkingen

Voor aanvullende vragen of opmerkingen met betrekking tot de oplegnotitie kunt u contact opnemen met Marlo Coolen (marlo.coolen@rws.nl).

Bijlage A

De volgende tabellen geven aanvullende informatie over de mogelijkheden tot aanscherpen. Deze tabellen zijn gegenereerd op basis van de referentie-installaties waarop de BREF FDM en de bijbehorende BBT-conclusies zijn gebaseerd.

In bijlage A zijn voor stof de mogelijkheden tot aanscherping van de bestaande eisen in de vergunning gegeven. Met een codering is in de bijlagen aangegeven hoe aannemelijk het is om aan te sturen op een scherpere emissiegrenswaarde. Deze codering geeft aan welk percentage EU referentie-installaties aan een emissiegrenswaarde voldoet. Voor emissiegrenswaarden waar minder dan 30 of zelfs minder dan 20% van de EU referentie-installaties kunnen voldoen, ligt scherper vergunnen minder voor de hand.

In de bijlagen wordt ook een advies gegeven voor de aanscherping van de emissiegrenswaarde. De bovengrens van het advies is de emissiegrenswaarde waar 30% van de betreffende EU referentie-installaties aan kan voldoen. De ondergrens is driemaal de rapportagegrens die meetinstanties aanhouden. Als er slechts een enkele waarde wordt gegeven, ligt de 30-percentiel waarde onder de grens van driemaal de rapportagegrens die door meetinstanties wordt aangehouden. Hiervoor is gekozen om te voorkomen dat er niet handhaafbare emissiegrenswaarden worden gesteld.

Leeswijzer tabellen in de bijlagen: De BBT-conclusies FDM geven voor "graan malen", een BBT geassocieerde emissieniveau van 2 - 5 mg/Nm³. Beoogd wordt om de waarde waaraan 30% kan voldoen, te vergunnen (kolom advies voor aanscherping = 2 mg/m³). Als de huidige emissiegrenswaarde in de vergunning 5 mg/Nm³ is (> 4,3 mg/Nm³) dan is af te lezen dat meer dan 60% van de van de referentie-installaties voldoet aan deze waarde. Dit percentage is hoog ten opzichte van de beoogde 30%. Het is daarom aannemelijk dat er ruimte is voor de aanscherping van de emissiegrenswaarde. Het aanscherpingsadvies is daarom 2 mg/Nm³. In Bijlage A1 is te zien dat het aanscherpingsadvies correleert met de hiervoor genoemde 30% en bij welke eventuele andere emissiegrenswaarde de verhouding zou zijn met het percentage installaties in Europa die aan die andere emissiegrenswaarde reeds zouden voldoen.

Tabel A. Stof

BBTc	specificatie	referentie plants in EU			Mogelijkheid tot aanscherping van huidige eis adhv genoemde percentiel van de emissieconcentratie van de referentie plants					Advies voor aanscherping
		aantal	BBT-range	30-percentiel	-- (<20%)	- (20-30%)	± (30-50%)	+ (50-60%)	++ (>60%)	
23	Melkpoeder drogen	96x	2 - 10 mg/Nm3	2,8 mg/Nm3	<1,4 mg/Nm3	1,4-2,8 mg/Nm3	2,8-8,4 mg/Nm3	8,4-14 mg/Nm3	>14 mg/Nm3	2,8 mg/Nm3
28	Graan malen	61x	2 - 5 mg/Nm3	2 mg/Nm3	<0,4 mg/Nm3	0,4-2 mg/Nm3	2-3,8 mg/Nm3	3,8-4,3 mg/Nm3	>4,3 mg/Nm3	2 mg/Nm3
20	Brouwerij mout en ongemout	55x	2 - 5 mg/Nm3	1,7 mg/Nm3	<1,1 mg/Nm3	1,1-1,7 mg/Nm3	1,7-3,1 mg/Nm3	3,1-5,2 mg/Nm3	>5,2 mg/Nm3	1,7 mg/Nm3
31	Zaden en olie	110x	2 - 5 mg/Nm3	1,9 mg/Nm3	<1,6 mg/Nm3	1,6-1,9 mg/Nm3	1,9-3,9 mg/Nm3	3,9-6,9 mg/Nm3	>6,9 mg/Nm3	1,9 mg/Nm3
34	Zetmeel	55x	2 - 5 mg/Nm3	1,5 mg/Nm3	<0,55 mg/Nm3	0,55-1,5 mg/Nm3	1,5-3 mg/Nm3	3-4,7 mg/Nm3	>4,7 mg/Nm3	1,5 mg/Nm3
36	Suiker – Pulpdrogen	23x	5 - 100 mg/Nm3	56 mg/Nm3	<32 mg/Nm3	32-56 mg/Nm3	56-105 mg/Nm3	105-126 mg/Nm3	>126 mg/Nm3	56 mg/Nm3
17	Mengvoer Malen	50x	2 - 5 mg/Nm3	1,3 mg/Nm3	<0,94 mg/Nm3	0,94-1,3 mg/Nm3	1,3-3 mg/Nm3	3-4,2 mg/Nm3	>4,2 mg/Nm3	1,3 mg/Nm3
17	Mengvoer Pelletkoeling	12x	2 - 20 mg/Nm3	0,81 mg/Nm3	<0,13 mg/Nm3	0,13-0,81 mg/Nm3	0,81-2,4 mg/Nm3	2,4-2,7 mg/Nm3	>2,7 mg/Nm3	0,81 mg/Nm3

Tabel B SO_x

BBTc	specificatie	referentie plants in EU			Mogelijkheid tot aanscherping van huidige eis adhv genoemde percentiel van de emissieconcentratie van de referentie plants					Advies voor aanscherping
		aantal	BBT-range	30-percentiel	-- (<20%)	- (20-30%)	± (30-50%)	+ (50-60%)	++ (>60%)	
37	Suiker – Pulpdrogen (andere brandstof)	26x	30 - 100 mg/Nm3	20 mg/Nm3	<3,3 mg/Nm3	3,3-20 mg/Nm3	20-25 mg/Nm3	25-44 mg/Nm3	>44 mg/Nm3	20 mg/Nm3