



Graag even bespreken in de staf. Voor het maken van de juiste keuze is van belang om te weten wat de Kamer heeft uitgesproken bij de recent aangenomen motie en of de wens nu juist was om meer generiek te verplichten tot de afweging, dan wel de mogelijkheden voor de afweging in het decentrale spoor te versterken dan wel in te perken.

Staatssecretaris

Zou goed zijn als [persoons] daarvoor ook even informeert bij PA Wiebes en bij de Kamerleden

Bestuurskern

Dir. Duurzame Leefomg. & Circ.

Leefomgeving

Contactpersoon

[persoonsgegevens]

Datum

18 juni 2020

Kenmerk

IenW/BSK-2020/108143

beslisnota

Vergunningplicht biomassa-installaties en stand van zaken SLA pakket- industrie

Inleiding

Deze nota legt een besluit voor betreffende de vergunningplicht biomassa (motie Bruins, bijlage 3) en geeft een nadere toelichting op de stand van zaken van de industriemaatregelen uit het Schone Lucht Akkoord zoals besproken in de staf van 23 april jl.

Geadviseerd besluit

- De maatregel nr. 9 uit het SLA 'verlagen grens vergunningplicht biomassa' uitwerken in de vorm van het ruimtelijk instrumentarium;
- De TK over dit voornemen te informeren op basis van het verzoek uit de motie Bruins.

Beslistermijn

De motie Bruins verzoekt om de Tweede Kamer in de zomer van 2020 te informeren over het onderzoek naar de vergunningplicht. Uw besluit eind juni is gewenst, zodat gestart kan worden met verdere uitwerking en overleg met stakeholders. Vervolgens wordt de kamerbrief voorbereid, zodat deze uiterlijk in september uit kan of meegaat met het uitbrengen met de eerste reactie aan de Tweede Kamer op het SER (half juli).

Argumentatie

Vergunningplicht biomassa < 15 MW

Momenteel geldt de vergunningplicht voor biomassa-installaties vanaf 15MW. Een vergunningplicht voor biomassa-installaties <15MW is via twee sporen te realiseren.

- a) Centraal door het opnemen van een landelijke milieuvergunningplicht.
- b) Decentraal doordat gemeenten de mogelijkheid benutten van het instellen van een vergunningplicht via het bestemmingsplan (zie toelichting bijlage 1).

- a) Centraal spoor

Pro: een vergunningplicht geldt voor alle installaties < 15MW. Inspraak is mogelijk via het inbrengen van zienswijzen, bezwaar en (hoger) beroep. Het regelt een vergunningplicht in één keer op eenduidige wijze. Sturing op

luchtkwaliteit is mogelijk door in de vergunning strengere emissie eisen op te nemen dan geëist in algemene regels.

Contra: Het kan leiden tot onnodige lasten voor bedrijven en overheden op locaties waar geen sprake is van hinder. De vergunningplicht en bijbehorende inspraak ziet alleen op de milieubelastende activiteit, waardoor er beperkt sturing mogelijk is op de locatie van de installatie.

b) Decentraal spoor

Pro: Goed instrumentarium voor sturing op locatie. De gemeente bepaalt in welke gevallen er een vergunningplicht is (incl. bezwaar en (hoger) beroep) en wat het beoordelingskader is (bv. locatie, luchtkwaliteit, geluid). Hiermee kan een installatie dichtbij een woonwijk voorkomen worden als dit onwenselijk is bijvoorbeeld voor de luchtkwaliteit. Tot slot sluit dit spoor goed aan bij de gemeentelijke warmteplannen en regionale energie strategieën, die momenteel worden uitgewerkt.

Contra: Nadeel kan zijn dat IenW minder sturing heeft op het toestaan of weren van de biomassa stook en dat er verschillen zullen zitten in de implementatie per gemeente. Om dit risico te ondervangen is er de mogelijkheid om biomassa stook mee te nemen in het versterken van het VTH-stelsel dat al onderdeel is van het SLA-industrie. Daarin moet strenger vergunnen worden opgenomen, maar kan ook aandacht worden gevraagd voor vergunningen voor biomassa stook. Een ander aspect is dat in de gemeentelijke warmteplannen eventueel inzet van biomassa nadrukkelijk om aandacht vraagt. Dat zal leiden tot bewustwording dat de gemeente wellicht via een vergunning aanvullende eisen zou willen stellen. Het rijk ondersteunt gemeenten op dit punt via websites en kan hierop wijzen. Tot slot kan IenW gemeenten faciliteren d.m.v. een leidraad voor het invoeren van een vergunningplicht, zodat het decentrale spoor per 1-1-2022 kan ingaan onder de Omgevingswet.

Voor beide sporen geldt dat de emissiegrenswaarden uit de algemene regels (straks Bal) gelden en dat gemeenten daar (gemotiveerd) van kunnen afwijken, zowel soepeler als strenger. Streven is de emissiegrenswaarden per 1-1-2022 aan te scherpen.

Zowel centraal spoor als het decentrale spoor kunnen per 1-1-2022 effectief zijn.

Tijdens de Staf van 24 juni is ook gesproken over het hanteren van afstandsregels van biomassa-installaties tot woonkernen. In het decentrale spoor kan de gemeente hier bij het bestemmings/omgevingsplan desgewenst voorwaarden over opnemen. Het zou niet in lijn met de Omgevingswet hierover centraal wettelijke eisen aan te stellen. Dit vereist maatwerk. Mocht dit toch de voorkeur hebben dit op centraal niveau te regelen, zal via BZK moeten lopen omdat het RO vraagstuk betreft.

Advies

Bruins e.a. spreken een wens uit voor tijdige inspraakmogelijkheden en een beter ruimtelijk sturingsinstrument voor gemeenten. Het decentrale spoor sluit hier het beste bij aan. Daarnaast kan hiermee ook op emissie eisen worden gestuurd en onnodige vergunningverlening worden voorkomen. De huidige milieuvergunningplicht voor installaties > 15MW is ingesteld met het doel te sturen op milieutechnische eisen. Voor deze grotere installaties is niet verzocht te komen tot betere inpassing en lokale sturing. Gemeenten kunnen daar overigens op dezelfde wijze op sturen via het bestemmingsplan als via het decentrale spoor voor de installaties < 15 MW.

Planning

Als u akkoord gaat met het decentrale spoor dan zal dit worden besproken met BZK, andere overheden en marktpartijen. Om gemeenten te faciliteren kan IenW toewerken naar de publicatie van een leidraad eerste helft 2021. Gemeenten kunnen dan in ca. een half jaar de vergunningsplicht aan hun huidige bestemmingsplan toevoegen. Op deze wijze kan een vergunningplicht lopende het jaar 2021 al operationeel worden.

Nadere toelichting op beide opties is opgenomen in bijlage 1

Stand van zaken SLA pakket- industrie

Om de emissies vanuit de industrie te verminderen is een pakket aan maatregelen opgenomen in het SLA, er wordt o.a. ingezet op het optimaliseren van algemene regels en aanscherpen van de gehanteerde emissiegrenswaarden in vergunningen. Tevens wordt ingezet op internationaal beleid. Een uitgebreide weergave van de diverse onderdelen is te vinden in bijlage 2.

Momenteel wordt gewerkt aan de volgende aanpassingen van de regels:

- a) Aanpassing rentevoet in kosteneffectiviteitsberekening
- b) Aanpassing systematiek en afwegingskader kosteneffectiviteit
- c) Aanscherpen emissiegrenswaarden Bal
- d) Uitzondering van geldigheid module lucht Bal bij vastgestelde BBT-conclusies
- e) Aanscherpen emissiegrenswaarden nieuwe/bestaande biomassa installaties
- f) Verlagen grens vergunningplicht biomassa

Voor het wijzigen van de algemene regels wordt ingezet op de inwerkingtreding per 1/1/2022. Dit geldt ook voor de rentevoet. Een apart traject voor het versnellen van de wijziging rentevoet zoals besproken in de staf (23 april) (1/7/2021 i.p.v. 1/1/2022) betekent een relatief groot tijdsbeslag en is qua capaciteitsinzet niet haalbaar zonder risico's op de voortgang van het hele pakket aan wijzigingen. Daarom zouden we willen vasthouden aan het bijhouden van het hele pakket.

In uw Kamerbrief¹ heeft u aangegeven dat u de wijziging van de rentevoet zult indienen samen met andere wijzigingen van de regelgeving in het kader van het SLA. Tijdens het laatste AO leefomgeving is aanpassing van de rentevoet per 1-7-2021 als streven gecommuniceerd naar de TK. Uitgangspunt is dat voor de bovengenoemde wijzigingen per januari 2021 het wetgevingsproces start zodat de aangepaste regels per 1-1-2022 in werking kunnen treden.

Politieke context

Zowel in de maatschappij als in de Tweede Kamer is er onrust over biomassa-installaties o.a. over de effecten op luchtkwaliteit in de gebouwde omgeving. De zorgen zijn er vooral over de emissies van het toenemende aantal kleinere installaties. Grote installaties beschikken over betere rookgasreiniging en zijn technisch hoogstaander zijn dan kleine. Daarbij voelen overheden en burgers


¹ TK, 2019–2020, 29 826, nr. 120: Ik ben voornemens op basis van dit rapport de nieuwe rentevoet vast te stellen. Het rapport treft u hierbij aan als bijlage. De wijziging van de rentevoet zal ik indienen samen met andere wijzigingen van de regelgeving die ik in het kader van het SLA aan het voorbereiden ben teneinde de emissies van de industrie te verlagen.

zich overvallen en machteloos wanneer er door afwezigheid van een vergunningplicht 'plotseling' een biomassa-installatie verschijnt. Ook de commissie Remkes is kritisch over biomassa stook i.v.m. de NOX emissies. De motie Sienot – Dik-Faber (zie bijlage 4) verzoekt om een uitfaseringsstrategie voor de subsidiëring van nieuwe biomassacentrales in de vorm van een jaarlijks aflopend plafond tot uiterlijk 2025. Deze motie is aangehouden.

Afstemming

De bovengenoemde maatregelen van het SLA-pakket industrie worden samen met HBJZ opgepakt. Voor de verdere uitwerking worden de diverse stakeholders (medeoverheden, industrie) betrokken. Ook is er nauw contact met BZK over de uitwerking van regelgeving onder de Omgevingswet en met EZK daar waar het gaat over biomassa.

persoonsgegevens



Bijlage 1

Toelichting twee sporen vergunningplicht biomassa-installaties < 15MW

Werkingsgebied bestemmingsplan/omgevingsplan en milieuvergunning

Het bestemmingsplan/omgevingsplan regelt primair de locatie.

De milieuvergunning regelt primair de milieueffecten op de omgeving zoals luchtmissies, emissies naar water, bodembescherming, geluid, brandgevaar, afvalmanagement, visuele hinder, aan- en afrijdend verkeer. Dit alles voor zover het bevoegd gezag af wil wijken van hetgeen geregeld is in algemene regels (Bal) of als de algemene regels er niet in voorzien.

Milieuvergunning als sturingsinstrument (centraal spoor)

In de huidige regelgeving geldt er een milieuvergunningplicht voor biomassa-installaties groter dan 15 MW. Hierbij zijn gemeenten het bevoegd gezag voor installaties tussen de 15-50MW en provincies voor installaties boven de 50MW. In het centrale spoor zal de vergunningplicht ook gaan gelden voor installaties kleiner dan 15 MW.

In de procedure rondom de milieuvergunning worden omwonenden en andere stakeholders geïnformeerd over de plannen en is er gelegenheid tot inspraak (bezwaar en (hoger)beroep) op emissies, schoorsteenhoogte, aan-en afrijdend verkeer e.d. Dit kan leiden tot vergunningsvoorschriften die aanvullend werken op algemene regels. De milieuvergunning kan een rol spelen bij de lokale luchtkwaliteit als in de vergunning strengere emissie eisen worden opgenomen dan in de algemene regels (Abm) worden geëist.

Beseft moet worden, dat de inspraak die een milieuvergunning biedt soms tot te hoge verwachtingen leidt bij omwonenden. Dat zal tot teleurstelling leiden als de reden van inspraak de locatie betreft of als betrokkenen meer principiële bezwaren hebben tegen biomassa stook. Immers, als het bestemmingsplan dat toestaat en er wordt voldaan aan de milieueisen dan zal de milieuvergunning op enig moment verleend (moeten) worden. Dit instrument regelt dus maar beperkt inspraak op de locatie van de installatie.

Bij dit "centrale spoor" voert IenW een milieuvergunningplicht (Abm, Bor en Bal) in voor alle biomassa-installaties < 15 MW. Hierdoor kan dit leiden tot onnodige lasten voor bedrijven en overheden op locaties waar geen sprake is van hinder, nadelige luchtkwaliteitseffecten of inspraakbehoefte is. Dit spoor vraagt de komende tijd om afstemming met verschillende partijen zoals BZK, IPO en VNG, waarbij BZK dit spoor afraadt vanwege de beperkte ruimtelijke sturingsmogelijkheid. Na afstemming neemt het wetgevingstraject een jaar in beslag. Een centrale vergunningplicht zou dan op 1-1-2022 in werking kunnen treden.

Mocht u of de Kamer toch een landelijke milieuvergunningplicht wenselijk vinden, dan zou die eventueel tijdelijk – bijvoorbeeld voor een periode van drie jaar – door het Rijk kunnen worden ingesteld. Dat geeft de gemeenten de tijd om deze waar wenselijk over te zetten naar het omgevingsplan. Risico hiervan kan zijn dat gemeenten daardoor minder vaart zetten achter aanpassing van de regels in het bestemmingsplan/omgevingsplan, waardoor toch biomassa stook op ongewenste locaties kan komen.

Ruimtelijk beleid als sturingsinstrument (decentraal spoor)

Als biomassa stook in een bepaald gebied ongewenst is kan dit verboden worden via de regels gekoppeld aan de functie van een gebied (bijvoorbeeld

'Wonen') in het lokale bestemmingsplan (onder de Omgevingswet: omgevingsplan). Biomassa stook is dan alleen nog mogelijk via de zogenoemde "buitenplanse omgevingsvergunning", waarbij ruimtelijke en milieumotieven aan bod komen. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet kan dit omgezet worden in het omgevingsplan.

Een andere mogelijkheid is dat de gemeente onder bepaalde voorwaarden biomassa stook mogelijk acht in een gebied, maar wel een voorafgaande beoordeling wil. De gemeente kan dan zelf via het bestemmingsplan een "binnenplanse" vergunningplicht invoeren en daarbij het beoordelingskader bepalen. Op basis van een breed beoordelingskader toegespitst op bijvoorbeeld luchtkwaliteit, visuele- of geluidhinder wordt de vergunningaanvraag vervolgens beoordeeld. Inspraak is mogelijk op de punten waaraan de gemeente de vergunning toetst. De Omgevingswet voegt hier aan toe dat waar dat nodig is, vanwege de lokale situatie, er proactief aanscherping kan plaatsvinden van de technische milieueisen via zogenoemde maatwerkregels. Bijvoorbeeld op het moment dat de initiatiefnemer in contact treedt met de gemeente bij het schrijven van het plan of bij de vergunningaanvraag voor een biomassa-installatie.

Bijlage 2

Toelichting maatregelen en stand van zaken SLA pakket- industrie

Luchtvervuiling uit de industrie draagt voor 10% bij aan de negatieve gezondheidseffecten uit binnenlandse bronnen. Om de emissies vanuit de industrie te verminderen is een pakket aan maatregelen opgenomen in het SLA. Het gaat om de volgende typen maatregelen:

1. aanpassen algemene regels
2. scherper vergunnen
3. ambitieus internationaal beleid

1. Aanpassen algemene regels

- a) Het aanpassen/ aanscherpen van algemene regels is een verantwoordelijkheid van het Rijk. Momenteel wordt gewerkt aan de volgende aanpassingen van de regels:
 - i. Aanpassing rentevoet in kosteneffectiviteitsberekening
 - ii. Aanpassing systematiek en afwegingskader kosteneffectiviteit
 - iii. Aanscherpen emissiegrenswaarden Bal
 - iv. Uitzondering van geldigheid module lucht Bal bij vastgestelde BBT-conclusies
 - v. Aanscherpen emissiegrenswaarden nieuwe/bestaande biomassa installaties
 - vi. Verlagen grens vergunningplicht biomassa

De planning is dat alle onderliggende onderzoeken voor bovenstaande aanpassingen dit jaar gereed zijn en dat de beleidsvoorbereiding gereed is. Een belangrijk onderdeel daarvan is afstemming met externen waaronder het bedrijfsleven. Er wordt ingezet op een onderzoek naar de effecten voor het milieu en het bedrijfsleven waarin alle aanpassingen worden meegenomen, dit is ook het nadrukkelijke verzoek vanuit het bedrijfsleven. Uitgangspunt is dat per januari 2021 het wetgevingsproces start zodat de aangepaste regels per 1-1-2022 in werking kunnen treden.

- b) BREF afvalverbranding: het conceptbesluit Implementatie BBT-conclusies afvalverbranding staat momenteel uit voor externe toetsing en is in de zomer gereed voor internetconsultatie. Inzet is een ambitieuze en realistische implementatie die emissies zo veel mogelijk terugdringt. Eind 2020/ begin 2021 is voorhang bij het parlement voorzien. Vanaf december 2023 moeten alle installaties aan de nieuwe emissie-regels voldoen. Vlaanderen kijkt met interesse mee naar de manier waarop NL deze BREF implementeert.

2. Scherper vergunnen

Het aanscherpen van vergunningen is een taak van bevoegd gezag, waarbij het Rijk faciliteert. De volgende trajecten lopen momenteel:

- a) Provinciaal beleid: momenteel wordt gewerkt aan het opzetten van de themagroep industrie. Deze groep met bevoegde gezagen en Rijk/RWS-WVL gaat o.a. aan de slag met het verankeren van scherp vergunnen in (vth-) beleidsstukken van bevoegde gezagen.
- b) Oplegnotities: zijn bedoeld om het bevoegd gezag een handvat te bieden om bij implementatie van nieuwe BREFs in vergunningen scherpe emissiegrenswaarden op te nemen. In de oplegnotitie worden de beste beschikbare technieken (BBT) en met BBT Geassocieerde Emissie Niveaus (BBT-GEN's) genoemd die volgens Nederlandse maatstaven haalbaar zijn, met een verklaring waarom een scherpere eis dan de soepelste kant van de BBT-range mogelijk is. De oplegnotitie voor grote stookinstallaties is gereed en wordt in de zomer

van 2020 beschikbaar gesteld voor bevoegde gezagen. Op de planning staat de oplegnotitie voor de BREF voedingsmiddelen voor Q3 2020.

- c) Juridische verkenning: momenteel bevinden we ons in de opdrachtverleningsfase voor een onderzoek naar de juridische mogelijkheden om scherper te vergunnen. Reden hiervoor is dat er bij bevoegde gezagen twijfel is of scherpe emissie-eisen in vergunningen stand zullen houden bij de rechter. Streven is dat het onderzoek dit jaar gereed is, zodat er in 2021 een eenduidige interpretatie is van het juridische kader.

3. Internationaal beleid

Op internationaal gebied zetten we ons in voor ambitieus bronbeleid. De volgende trajecten zijn in volle gang:

- a) BREFs: Bij de totstandkoming van nieuwe BREFs blijven we streven naar scherpe Europese emissie-eisen voor de industrie (er zijn 34 BREFs, jaarlijks lopen er circa 6 BREF-herzieningen naast elkaar en worden er 2 a 3 herzieningen afgerond)
- b) Evaluatie/herziening richtlijn industriële emissies (RIE): de Europese Commissie heeft onlangs de evaluatie van de RIE afgerond en verwacht in Q3 van dit jaar een start te maken met herziening ervan. De Nederlandse inzet richt zich op frequentere herziening van de diverse BREFs, een hoger ambitieniveau voor verdere verbetering van de luchtkwaliteit ten behoeve van gezondheid, beter stimuleren van nieuwe en innovatieve technieken en het verbreden van de reikwijdte naar circulaire economie en rundveehouderijen.
- c) BREF afgasbehandeling in de chemische sector (WGC): betreft een voor luchtkwaliteit belangrijke BREF, de publicatie is voorzien in 2021. Vanuit het Rijk wordt input geleverd in het proces van totstandkoming van deze BREF. Na publicatie gaan we over tot de implementatie ervan.

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 XIII

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
(XIII) voor het jaar 2020**

Nr. 63

MOTIE VAN HET LID BRUINS C.S.

Voorgesteld 20 november 2019

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat voor nieuwe biomassa-centrales soms gekozen wordt voor een vermogen tot 14,9 MW, omdat boven de 15 MW een milieuvergunning verplicht is;

overwegende dat er groeiende verontrusting is over biomassa-centrales, met name wanneer deze in of nabij woonwijken zijn gepland;

overwegende dat het wenselijk is dat er tijdig inspraakmogelijkheden zijn voor de omgeving bij de planning van nieuwe biomassa-centrales, ongeacht het vermogen hiervan, en dat gemeenten een beter ruimtelijk sturingsinstrument in handen hebben;

verzoekt de regering, te onderzoeken of het effectief is om ook voor biomassa-installaties met een vermogen van minder dan 15 MW een milieuvergunning opnieuw verplicht te stellen, en de Tweede Kamer hierover in de zomer van 2020 te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Bruins
Dik-Faber
Sienot
Van Raan

Nr. 510

MOTIE VAN DE LEDEN SIENOT EN DIK-FABER

Voorgesteld tijdens het Notaoverleg van 10 juni 2020

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de subsidie op hernieuwbare energie zoals zonne- en windenergie in 2025 wordt stopgezet;

constaterende dat in het Klimaatakkoord is afgesproken dat de ongebreidelde groei van kleine biomassa-centrales, zeker gericht op warmte, moet worden voorkomen;

verzoekt de regering het duurzaamheidskader te implementeren voordat nieuwe beschikkingen in de SDE++ worden toegekend;

verzoekt de regering tevens per direct nieuwe subsidiebeschikkingen voor verbranding van houtachtige biomassa voor nieuwe biomassa-centrales voor de opwekking van uitsluitend stroom te beëindigen;

verzoekt de regering voorts, om op basis van het duurzaamheidskader voor 2021 te komen met een uitfaseringsstrategie in de vorm van een jaarlijks aflopend plafond tot uiterlijk 2025 voor de subsidiëring van houtachtige biomassa voor nieuwe biomassa-centrales voor de opwekking van warmte,

en gaat over tot de orde van de dag.

Sienot
Dik-Faber



Staatssecretaris

Bestuurskern

Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Leefomgeving

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

persoonsgegevens

Beslisnota

Consultatie wijziging algemene regels industriële
emissies

Datum

3 februari 2021

Kenmerk

IenW/BSK-2021/14153

Inleiding

De afgelopen periode is er gewerkt aan de actualisatie en het op niveau brengen van de Best Beschikbare Technieken (BBT) van enkele regels op het gebied van industriële emissies. De wijzigingen hiertoe zijn opgenomen in bijgaand concept wijzigingsbesluit van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) respectievelijk de wijzigingsregeling voor de Omgevingsregeling (Or). Deze voorgestelde wijzigingen leveren ook een bijdrage aan de uitvoering van het Schone Lucht Akkoord. De wijzigingsvoorstellen zijn gereed voor internetconsultatie. Conform afspraken over de demissionaire status van het kabinet moeten voorstellen voor internetconsultatie aangemeld worden via de MR.

Geadviseerd besluit

Instemmen met:

- Het bij de ministerraad aanmelden van de consultatie van het conceptbesluit (bijlage 1) en de conceptregeling (bijlage 2) met bijgevoegde MR stukken (bijlage 3).
- Bij akkoord van de ministerraad het conceptbesluit en de conceptregeling publiceren via internetconsultatie.nl.

Beslistermijn

Als u uiterlijk 18 februari kunt reageren dan kunnen de stukken op 26 februari behandeld worden in de ministerraad.

Argumentatie

Op basis van de nota voor de staf Stas van 10 december jl. (bijlage 4) heeft u ingestemd met het uitwerken van een regelgevingspakket met daarin de volgende maatregelen in conceptregelgeving (zie ook de toelichting):

1. Actualiseren emissiegrenswaarden luchtmodule Bal;
2. Aanscherpen emissiegrenswaarden biomassa centrales (0,5-50 MWth);
3. Invoeren vergunningplicht biomassa centrales < 15 MW;
4. Actualiseren rentevoet in twee stappen.

Bijlagen

1. Conceptbesluit (incl. NvT)
2. Conceptregeling (incl. NvT)
3. MR stukken
4. Nota staf Stas 10 dec
5. Onderzoek Sira
6. Onderzoek Tauw

De internetconsultatie zal ook worden gebruikt om vragen te stellen over de voorgenomen maatregel 2 en 3. Aan de hand van de antwoorden zal bekeken worden of en in hoeverre het ontwerpbesluit aanpassing behoeft. Ook wordt de periode van de internetconsultatie gebruikt om de noodzakelijke handhavings-, uitvoerings-, en wetgevingstoetsen uit te voeren.

Ad. 1 De emissiegrenswaarden (EGW) in de luchtmodule van het Bal worden aangepast op basis van de aanbevelingen van Tauw. Daarbij is gekeken naar de actuele best beschikbare technieken.

Ad. 2 Voor het aanscherpen van de emissiegrenswaarden van biomassacentrales wordt bij de internetconsultatie de volgende vraag opgenomen: De emissiegrenswaarden voor SO₂ worden voor ketels van 0,5-5MWth aangescherpt van 200 naar 60 mg/Nm³. Deze emissiegrenswaarde is gekozen op basis van de rapporten van TNO en DNV GL/ProBiomass. Daarbij is ook gekeken naar het doel van actualisatie, het zoveel als mogelijk beperken van emissies naar de lucht en de technische en economische haalbaarheid. Voldoet de aanscherping tot 60 mg/Nm³ aan bovengenoemde doelen? Of voldoet een aanscherping naar 100 mg/Nm³ beter aan het doel? Kunt u dit onderbouwen?

Ad. 3 Voor het invoeren van de vergunningplicht voor biomassacentrales < 15 MW wordt bij de internetconsultatie de volgende vraag opgenomen: De vergunningplicht voor biomassacentrales wordt opnieuw ingevoerd voor installaties < 15 MW. Geeft u de voorkeur aan een vergunningplicht met een ondergrens vanaf 0,1 MW of vanaf 0,5 MW? Kunt u aangeven waarom de ene ondergrens de voorkeur heeft boven de andere ondergrens?

Ad. 4 Het actualiseren van de huidige rentevoet van 10% is n.a.v. de nota (zie bijlage 4) als volgt opgenomen:

- 1 jan. 2022 → 7% en 1 jan 2024 → 3%
- Systematiek voor periodieke aanpassing: herberekening rentevoet om de 3 jaar, bij een afwijking van meer dan 1% wordt de rentevoet aangepast.

Politieke context

Het aanscherpen van de emissiegrenswaarden voor biomassa, de vergunningplicht biomassa en de rentevoet zijn toegezegd aan de Tweede Kamer. Het aanscherpen van de emissiegrenswaarden ziet op een motie van de leden Sienot/Mulder en de vergunningplicht op een motie van het lid Bruins. De wijzigingen op het gebied van biomassa liggen gevoelig bij de biomassasector. De sector geeft aan dat ze zwaar geraakt wordt door het politieke sentiment op het gebied van biomassa, de rechtszaken door milieu organisaties en nu het aanscherpen van regels. Op directieniveau (IenW en EZK) zal gedurende de internetconsultatie een overleg plaatsvinden met de biomassasector.

Onderhavige wijzigingsvoorstellen dragen bij aan een betere luchtkwaliteit en de doelen uit het Schone Lucht Akkoord. Ook wordt enige daling van de stikstofuitstoot voorzien en daarmee een bescheiden bijdrage aan de stikstofaanpak.

Kader

In de afgelopen periode zijn verschillende onderliggende onderzoeken uitgevoerd (zie toelichting). De adviezen uit deze onderzoeken zijn betrokken bij de aanpassing van de regelgeving en zullen openbaar worden gemaakt bij de internetconsultatie.

De volgende fase – MR en voorhang parlement – nadat de consultatie is verwerkt, is voorzien eind mei / begin juni '21. Daarna zal het conceptbesluit worden aangeboden aan de Raad van State. Er wordt ingezet op inwerkingtreding per 1/1/2022. Deze planning is strak en afhankelijk van het soepel doorlopen van bovengenoemde stappen, zoals tijdige afronding van de voorhang en het doorlopen van het traject in een periode met verkiezingen en een demissionair kabinet.

Krachtenveld, afstemming, financiële en juridische implicaties, communicatie

Krachtenveld

- De voorstellen zijn gedeeld en besproken met een brede groep stakeholders: bedrijfsleven, decentrale overheden, andere ministeries en milieu organisaties.
- De industrie heeft een second opinion aangekondigd voor het aanpassen van de rentevoet. De uitkomst van dit onderzoek wordt tijdens de internetconsultatie verwacht. De biomassasector is naar verwachting kritisch, met name over de vergunningplicht.
- De gemeenten en provincies, die de regels zullen moeten uitvoeren en handhaven, zijn op de hoogte van de wijzigingen. Maar nog niet van de **Goed om hen daar - gezien het eerdere overleg wel even op te wijzen.** ordt nen, geijktijag met de internetconsultatie, gevraagd een reactie te geven op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en de fraudebestendigheid op de wijzigingen.
- Uit onderzoek van Sira blijkt dat de voorgestelde wijzigingen eenmalige lasten voor bedrijven met zich meebrengen van een bedrag tussen ongeveer 1 tot 2 miljoen euro voor het aanscherpen van de emissiegrenswaarden in de luchtmodule en ca. 15 miljoen euro voor de kennisname van de nieuwe regelgeving. De wijzigingen in de luchtmodule hebben naar verwachting betrekking op ca. 300 bedrijven.
- Sira geeft aan de structurele lasten voor bedrijven te schatten op een bedrag tussen de 3,1 miljoen en 5,1 miljoen euro per jaar. Het grootste deel van deze kosten betreft de aanscherping van de emissiegrenswaarden van de luchtmodule, te weten een bedrag tussen de € 1,8 miljoen en € 3,8 miljoen. Gelet op het aantal en type bedrijven zijn lasten van deze orde grootte niet vreemd voor een dergelijke wijziging in de regelgeving.
- De lasten voor het bevoegd gezag nemen naar schatting eenmalig toe met een bedrag tussen de circa 0,5 en 2,3 miljoen euro als gevolg van extra aanvragen voor maatwerk voor de wijzigingen in de luchtmodule. Voor kennisname en implementatie van alle wijzigingen worden de eenmalige bestuurlijke lasten geschat op 1,7 miljoen euro. De structurele bestuurlijke lasten nemen toe met € 11.500 en zien op maatwerk voor de nieuwe NH3 eis voor biomassa gestookte installaties. Met name de eenmalige bestuurlijke lasten voor de actualisatie van de luchtmodule zijn aanzienlijk te noemen. In de toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en de fraudebestendigheid kan hierop gereageerd worden door IPO en VNG.
- De uitkomsten van het onderzoek van Sira zijn verwerkt in de nota van toelichting van de voorgestelde regelgeving.

Belangrijk om dit politiek binnen het bredere geheel van het SLA te plaatsen en het doel van permanente verbetering van de luchtkwaliteit. En feit dat de emissiegrenswaarden Bal bijna 20 jaar oud zijn!!

Duurzaamheid

Op basis van het onderzoek van Tauw wordt geconcludeerd dat het onderhavige besluit een positief effect zal hebben op de luchtkwaliteit, doordat het de emissies van verschillende stoffen reduceert. Er is een reductie te zien op de stoffen waar het Schone Lucht Akkoord zich op richt (NOx, NH3 en fijn stof) en andere stoffen die een negatieve invloed hebben aan de luchtkwaliteit. Het actualiseren van de emissiegrenswaarden in de luchtmodule en het aanscherpen van de emissiegrenswaarden biomassacentrales dragen bij aan een landelijke afname van de emissie van schadelijke stoffen. Naar verwachting zal met deze wijzigingen 0,6% NOx, 2,8% stof (PM10), 2,1% SO2 en 3,7% NH3 worden gereduceerd. De uitkomsten van het onderzoek van Tauw zijn verwerkt in zijn verwerkt in de nota van toelichting van de voorgestelde regelgeving.

Afstemming

- Deze nota is intern afgestemd met HBJZ. De gewijzigde regelgeving is ambtelijk afgestemd met BZK als verantwoordelijk departement voor de Omgevingswet. Ten aanzien van onderstaand standpunt van BZK is een opmerking gemaakt in het MR-formulier.
- Ambtelijk BZK is van mening dat er in plaats van een milieuvergunningplicht andere instrumenten zijn die beter aansluiten bij het faciliteren van de politieke wens om omwonenden te betrekken / om lokaal meer te sturen op de locatie van biomassacentrales. BZK geeft aan dat hierover een nadere afweging gemaakt zou kunnen worden / de gemaakte keuzes en alternatieven in de nota van toelichting expliciet gemaakt kunnen worden. Dit zou dan aan de orde zijn bij het verwerken van de input internetconsultatie en vervolgens in de daarop volgende ministerraad. De huidige ministerraad betreft het voorstel om te starten met de consultatie en niet de inhoudelijke behandeling van de wijzigingen. BZK is wel akkoord met consultatie.
- In een gesprek met IPO, VNG en ILT zijn deze wijzigingen aangekondigd. Daarnaast maken provincies en gemeenten deel uit van het Schone Lucht Akkoord en zijn zij via de overleggroepen op de hoogte.
- De industrie is betrokken door de stakeholderbijeenkomst op 14 september 2020, aparte bijeenkomsten per onderwerp, en gesprekken met brancheorganisaties.
- Met EZK is er ambtelijk afstemming en overeenstemming over de maatregelen ten aanzien van biomassa.

Het gaat niet alleen om de vraag waar de centrales komen- daar is ook alternatief instrumentarium voor te bedenken, maar ook hoeveel die centrale vervolgens uitstoot. Maar goed om dit verder door te spreken

Juridische implicaties

Het voornemen is het besluit gelijktijdig met de Omgevingswet (1-1-2022), Bal en Or in werking te laten treden.

persoonsgegevens

Toelichting

In de afgelopen periode zijn verschillende onderliggende onderzoeken uitgevoerd (zie onderstaande tabel). De adviezen uit deze onderzoeken zijn betrokken bij de aanpassing van de regelgeving en zullen openbaar worden gemaakt bij de internetconsultatie.

| Onderzoek | Bureau |
|--|--|
| Emissiereductie en mogelijke normering voor verbranding vaste biomassa in biomassaketels | TNO |
| Invloed van aanscherping emissie eisen op de investerings- en exploitatiekosten van biomassaketels | DNV GL/ ProBiomass (opdrachtgever RVO) |
| Advies rentevoet kosteneffectiviteit wet milieubeheer | RHDHV |
| Vervolgonderzoek emissiegrenswaarden Afdeling 2.3 Activiteitenbesluit | Tauw |

1. Actualiseren emissiegrenswaarden Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

- A. Aanpassen van de emissiegrenswaarden (EGW) in de luchtmodule van het Bal op basis van de aanbevelingen in een studie van Tauw. Daarbij is gekeken naar actuele best beschikbare technieken.
- B. Overgangsrecht van 4 jaar te hanteren voor de nieuwe EGW.

In onderstaand tabellen zijn in het rood de voorgenomen aanpassingen weergegeven.

| Stofklasse | Emissiegrenswaarde in ng/Nm ³ of mg/Nm ³ | Ondergrens per puntbron in mg/jaar of kg/jaar |
|-------------------|--|---|
| ERS | 0,1 0,05 ng toxische equivalentiefactor/Nm ³ | 20 mg toxische equivalentiefactor/jaar |
| MVP1 | 0,05 mg /Nm ³ | 0,075 kg/jaar |
| MVP2 | 1 mg/Nm ³ | 1,25 kg/jaar |
| S f-s0 | 5 mg/Nm³ 3 mg/Nm ³ | 100 kg/jaar |
| sA.1 | 0,05 mg/Nm ³ | 0,125 kg/jaar |
| sA.2 | 0,5 mg/Nm ³ | 1,25 kg/jaar |
| sA.3 | 5 mg/Nm³ 0,5 mg/Nm ³ | 5 kg/jaar |
| gA.1 | 0,5 mg/Nm ³ | 1,25 kg/jaar |
| gA.2 | 3 mg/Nm ³ | 7,5 kg/jaar |
| gA.3 | 30 mg/Nm ³ | 75 kg/jaar |
| gO.1 | 20 mg /Nm ³ | 50 kg/jaar |
| gO.2 | 50 mg /Nm ³ | 250 kg/jaar |
| gO.3 | 100 mg/Nm³ | 250 kg/jaar |

| Stoffen | Emissiegrenswaarde in $\mu\text{g}/\text{Nm}^3$ of mg/Nm^3 | Ondergrens per puntbron in mg/jaar of kg/jaar |
|---|--|---|
| SO ₂ (was gA.4, maar was 1 stof) | 50 mg/Nm^3 | 1000 kg/jaar |
| NO _x (was gA.5, maar was 1 stof) | 200 mg/Nm^3 100 mg/Nm^3 | 1000 kg/jaar |
| HCl (was gA.2) | 3 mg/Nm^3 2 mg/Nm^3 | 7,5 kg/jaar |
| HF (was gA.2) | 3 mg/Nm^3 1 mg/Nm^3 | 7,5 kg/jaar |
| NH ₃ (was gA.3) | 30 mg/Nm^3 5 mg/Nm^3 | 75 kg/jaar |

2. Aanscherping emissiegrenswaarden nieuwe biomassa installaties

- A. Aanscherpen emissiegrenswaarden (EGW) voor stikstofoxide, stof, zwaveloxiden en een nieuwe grenswaarde voor ammoniak voor nieuwe biomassa installaties (0,5-50MWth).

Voorgestelde aanscherping nieuwe biomassa installaties:

| emissiegrenswaarden in mg/Nm^3 bij 6% zuurstof | | | |
|--|----------|--------|--------------|
| parameter | vermogen | huidig | aanscherping |
| NOx | 0,5-1 MW | 300 | 275 |
| | 1-5 MW | 275 | 145 |
| | 5-50 MW | 145 | 100 |
| stof | 0,5-1 MW | 40 | 15 |
| | 1-5 MW | 20 | 5 |
| | 5-50 MW | 5 | 5 |
| SO2 | 0,5-1 MW | 200 | 60 |
| | 1-5 MW | 200 | 60 |
| | 5-50 MW | 200 | 60 |
| NH3 | 0,5-1 MW | - | nvt |
| | 1-5 MW | - | 5/10-20* |
| | 5-50 MW | - | 5 |

*Igv SCR: 5 mg/Nm^3 . Igv SNCR 10 mg/Nm^3 met evt maatwerk tot 20 mg/Nm^3

- B. Aanscherpen EGW per 1-1-2027 voor stikstofoxide, stof en zwaveloxiden voor bestaande biomassa installaties < 1 MW (gebouwd tot 2015).

Voorgestelde aanscherping biomassa installaties < 1 MW gebouwd tot 2015:

| Emissie van: | Huidig | Eisen per 1-1-2027 |
|--------------|---|---------------------------------------|
| Stof | 150 mg/Nm^3 (< 0,5 MWth) 75 mg/Nm^3 (0,5-1 MWth) | 40 mg/Nm^3 (< 1 MWth) |
| NOx | - | 300 mg/Nm^3 |
| SO2 | - | 60 g/Nm^3 |

- C. Verplichte praktijkmeting voor nieuwe biomassa installaties < 1MWth voor EGW stof.

3. Vergunningplicht voor biomassa-installaties < 15MWth

Opnieuw invoeren voor installaties van 100kW - 15MWth. Door de vergunningplicht wordt het, ten opzichte van een meldplicht, mogelijk om de activiteit voor aanvang te beoordelen vanuit milieuoogpunt. Met een

omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit (mba) kan de gemeente vooraf proactief sturen op bijvoorbeeld luchtkwaliteit of geuroverlast. Voor bedrijven kost het aanvragen van een vergunning naar verwachting € 6.800 per vergunning. De bestuurlijke lasten worden ingeschat op € 182.000 per jaar voor jaarlijks 95 vergunningaanvragen. Hiervoor kan het bevoegd gezag leges vragen aan de bedrijven, waardoor de lasten voor bedrijven stijgen met ca. € 1.916 per vergunningaanvraag.

4. Aanpassing rentevoet in kosteneffectiviteitsberekening

De huidige rentevoet van 10%, aanpassen naar 3% in 2024. Als tussenstap wordt de rentevoet verlaagd naar 7% in 2022. Na aanpassing van de rentevoet in 2024, vindt om de drie jaar een beslismoment plaats over de actualisatie van de rentevoet. De industrie stelt dat een percentage van 3% niet realistisch is en dat aanpassing hiervan grote economische schade oplevert. VNO-NCW zegt bij de internetconsultatie een second opinion in te brengen. Overheden kunnen zich wel vinden in het aanpassen van de rentevoet naar 3%. Door het rentepercentage in twee stappen aan te passen wordt enigszins tegemoet gekomen aan de opmerkingen van de industrie.



Staatssecretaris

Bestuurskern

Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Leefomgeving

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

persoonsgegevens

beslisnota

Wijziging algemene regels industrie (biomassa)

Datum

9 juni 2021

Kenmerk

IENW/BSK-2021/135537

Inleiding

Van 1 t/m 29 maart jl. was de internetconsultatie van de concept wijzigingsregelgeving ten aanzien van industriële emissies. De belangrijkste punten uit de consultatiereacties en de verwerking daarvan zijn met u besproken op 22 april jl. U gaf aan de onderdelen ten aanzien van biomassa verder te willen doordenken en bespreken, alvorens hierover een besluit te nemen. In deze nota wordt op enkele punten een nadere toelichting gegeven: er worden voor de aanscherping van de emissiegrenswaarden voor biomassa installaties opties geschetst en er wordt een nadere toelichting gegeven op de reikwijdte van de inspraak bij een nationale vergunningplicht voor biomassa installaties.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om het advies te volgen en te besluiten:

- het afbouwpad SDE++ voor biomassa af te wachten en nu niet de emissiegrenswaarden voor biomassa installaties aan te scherpen;
- herintroductie vergunningplicht voor biomassa installaties < 15 MW te heroverwegen en daarvoor in de plaats het gebruik van de bestaande instrumenten onder de Omgevingswet te stimuleren;
- voor de overige maatregelen (o.a. rentevoet en luchtmodule Bal) wel de procedure tot inwerkingtreding per 1-7-2022 voort te zetten.

Beslistermijn

U wordt gevraagd uiterlijk 21 juni te reageren.

Argumentatie

Hieronder worden de punten toegelicht waarover besluitvorming van u gewenst is. In de toelichting staat nadere informatie over de reacties van de stakeholders op het geconsulteerde wijzigingsvoorstel.

1. Emissiegrenswaarden nieuwe biomassa installatie (< 50MW)

Betreft: aanscherpen emissiegrenswaarden (EGW) nieuwe biomassa installaties 0,5 – 50 MW (mbt stof, NOx, SO2, NH3) in het Bal.

Punt ter besluitvorming: een aanscherping van de EGW betekent een grote investering in de biomassa installatie om aan de eisen te kunnen voldoen. De verwachting is dat de benodigde investering niet kosteneffectief is. Het bevoegd gezag kan dan maatwerk verlenen voor soepelere EGW. Alleen wanneer er SDE++ beschikbaar is voor de onrendabele top, is de verwachting dat de aangescherpte EGW wel financieel haalbaar zijn. Echter, het is op dit moment onzeker in hoeverre er (in de toekomst) nog SDE++ subsidie voor bio-energie wordt verleend. Voor dit jaar wordt alleen subsidie verleend voor installaties die hoge temperatuurwarmte produceren. Voor welke categorieën en type biomassacentrales er in de toekomst wel of niet SDE++ is aan te vragen is afhankelijk van het afbouwpad dat nog door het kabinet moet worden vastgesteld. Tot slot is het de vraag of er zonder subsidie überhaupt nog nieuwe biomassa installaties bijkomen en dus in hoeverre deze maatregel bij zal dragen aan een verbetering van de luchtkwaliteit. Op basis van de informatie die nu beschikbaar is, wordt onderstaande geadviseerd.

Advies: De aanscherping van de EGW aanhouden, totdat er duidelijkheid is over het afbouwpad van de subsidie voor biomassa gestookte installaties. Dit geldt dan ook voor de EGW voor bestaande installaties die per 2027 in werking zouden treden (publicatie is dan later, inwerkingtreding per 2027 wijzigt niet). Voor de maatregelen in het pakket die niet op biomassa zien (o.a. rentevoet en actualisering emissiegrenswaarden luchtmodule Bal), de procedure voortzetten met de beoogde inwerkingtreding vanaf 1-7-2022.

Pro: Het beleid rondom biomassacentrales is erg in beweging. Door eerst de besluitvorming over het afbouwpad af te wachten is de verwachting meer robuust beleid te kunnen maken en daarmee een betrouwbare overheid te zijn. Op dat moment kan er ook een betere afweging gemaakt worden over het effect en daarmee de proportionaliteit van deze maatregel.

Contra: Het zal langer duren voordat aan de toezegging aan de TK voldaan kan worden om de EGW aan te scherpen. Door uit te stellen ontstaat er mogelijk een periode waar, met scherpere EGW, emissies gereduceerd hadden kunnen worden. Naar verwachting is dit effect beperkt, omdat de regelgeving pas op z'n vroegst per 1-7-2022 in werking treedt en de najaarsronde 2021 alleen open gaat voor biomassa voor hoge temperatuurwarmte.

2. Vergunningplicht biomassa installaties <15MW

Betreft: herintroduceren van nationale vergunningplicht voor biomassa installaties < 15 MW in het Bal

Punt ter besluitvorming: De Omgevingswet voorziet met het instrument van het Omgevingsplan in participatie en inspraak van burgers in een vroeg stadium van het besluitvormingstraject ten aanzien van biomassa installaties. Via het Omgevingsplan kunnen burgers inspreken, waardoor op locaties waar de activiteit onwenselijk is of er gebrek is aan lokaal draagvlak voor een biomassa installatie deze kan worden verboden (bijv. in woonwijken). Tevens kan via het Omgevingsplan worden voorzien in een decentrale vergunningplicht op specifieke locaties. Hiermee wordt inhoudelijk via het Omgevingsplan voldaan aan de toezegging een vergunningplicht te introduceren op die locaties waar het lokale bestuur dit noodzakelijk acht. Dit is in lijn met het nieuwe systeem van de Omgevingswet. Daarenboven zal inspraak vanwege principiële weerstand tegen verbranden van biomassa, bij een nationale vergunningplicht (Bal), niet leiden tot het weigeren van de vergunning. Immers de milieuvergunning moet verleend worden als de installatie aan alle technische

Graag bespreken. Wat betekent niet kosteneffectief hier concreet? Want schoon zijn is wmb een voorwaarde voor het gebruik. Als de kosten hoger worden het dan alleen betekent dat biomassa op een andere plaats in de ranking komt.

eisen voldoet. Daarnaast kan aanscherpen van de EGW alleen wanneer de milieugebruiksruimte wordt overschreden. Inspraak kan hierdoor tot teleurstelling bij de insprekers leiden. De vergunningplicht levert extra lasten op voor bedrijven.

Advies: Gezien bovenstaande wordt u geadviseerd om de herintroductie van de nationale vergunningplicht in het Bal te heroverwegen. U wordt geadviseerd om daarvoor in de plaats het gebruik van de bestaande instrumenten onder de Omgevingswet te stimuleren (inspraak en/of vergunningplicht via het Omgevingsplan), zodat lokaal de vergunningplicht wordt geïntroduceerd waar het lokale bestuur dit noodzakelijk acht.

Pro: op locaties waar uit bijv. inspraak blijkt dat de activiteit onwenselijk is of er gebrek is aan lokaal draagvlak voor een biomassa installatie kan deze worden verboden (bijv. in woonwijken), inspraak vindt in een zo vroeg mogelijk stadium plaats (bij vaststellen Omgevingsplan), via het Omgevingsplan kan decentraal een vergunningplicht worden geïntroduceerd, bestaand instrumentarium wordt beter benut.

Contra: het is de vraag of hiermee wordt voldaan aan de TK-toezegging, het kabinet de vergunningplicht wil herintroduceren, er zullen decentraal verschillen ontstaan doordat per bevoegd gezag verschillende afwegingen worden gemaakt, sommige overheden zullen mogelijk de voorkeur geven aan een centrale vergunningplicht. In de consultatie heeft de VNG bijv. positief geadviseerd op de vergunningplicht.

Wat is er veranderd waardoor we nu onze toezegging niet meer gestand zouden willen doen? Toen wisten we toch ook al dat de OW eraan zat te komen?

Politieke context

De wijzigingen ten aanzien van biomassa zien op een wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), als onderdeel van de Omgevingswet. Het aanscherpen van de emissiegrenswaarden voor biomassa installaties ziet op een motie van de leden Sienot/Mulder. In de Kamerbrief over het duurzaamheidskader biograndstoffen is toegezegd dat deze per 1-1-2022 in werking zullen treden. In dezelfde brief is aangegeven dat het kabinet de vergunningplicht voor biomassa installaties < 15 MW wil invoeren en daarbij gemeenten wil faciliteren met een leidraad om met het Omgevingsplan te kunnen sturen op de locatie van deze installaties (motie Bruins). Onderhavige wijzigingsvoorstellen zien op een actualisering van de algemene regels en dragen deels ook bij aan een betere luchtkwaliteit en de doelen uit het Schone Lucht Akkoord. Ook wordt enige daling van de stikstofuitstoot voorzien en daarmee een bescheiden bijdrage aan de stikstofaanpak. U heeft recent ingestemd met een verzamelbrief aan de TK (IenW/BSK-2021/89035). Hierin wordt de TK geïnformeerd over de voortgang van de wijzigingen in het Bal en de Omgevingsregeling ten aanzien van industriële emissies. In deze brief geeft u aan te streven naar aanpassing van de maatregelen per 1-7-2022. Deze brief kan binnenkort verzonden worden, maar wacht nog op akkoord van LNV (vanwege onderzoek COVID luchtkwaliteit).

Krachtenveld

- Deze nota is intern afgestemd met HBJZ. De conceptregelgeving (consultatieversie) is afgestemd met BZK als verantwoordelijk departement voor de Omgevingswet.
- Ambtelijk is BZK van mening dat er in plaats van de nationale milieuvergunning andere (bestaande) instrumenten zijn die beter aansluiten bij het doel van de vergunningplicht voor biomassa installaties en het stelsel van de Omgevingswet. Te weten het hierboven geschetste instrumentarium van het Omgevingsplan.

- EZK is het departement dat verantwoordelijk is voor de SDE subsidie en de voorwaarden die daaraan worden gesteld. Met EZK heeft voor de internetconsultatie afstemming plaatsgevonden over de maatregelen rondom biomassa.

persoonsgegevens

[Redacted]

Toelichting

Op 22 april jl. bent u geadviseerd om het wijzigingsbesluit (Bal) aan te houden, totdat er duidelijkheid is over het afbouwpad van de SDE++ (onderdeel biomassa). Ook is geadviseerd om een vergunningplicht voor biomassa installaties nog niet centraal in te voeren, maar eerst decentraal instrumentarium te stimuleren. Hieronder worden de belangrijkste zaken die spelen rondom de biomassa maatregelen toegelicht.

Emissiegrenswaarden nieuwe biomassa installatie (< 50MW)

Inhoud consultatie: aanscherpen emissiegrenswaarden (EGW) nieuwe biomassa installaties per 1-1-2022.

Krachtenveld: In grote lijnen is er draagvlak voor het aanscherpen van EGW voor biomassa installaties, mits er financiering is voor de extra kosten voor de benodigde technieken. Bij het opstellen van de aangescherpte EGW is er uitgegaan van de beschikbaarheid van subsidie (SDE++) voor de onrendabele top. In de toelichting bij het wijzigingsbesluit is dan ook aangegeven dat de emissiegrenswaarden technisch mogelijk en financieel haalbaar zijn in combinatie met de mogelijkheid om voor bio-energie subsidie aan te vragen via de SDE++. Nu onzeker is of er (in de toekomst) nog subsidie voor bio-energie wordt verleend ziet de sector hierin een risico voor de uitvoerbaarheid van de nieuwe EGW. De sector acht het niet aannemelijk dat er nog nieuwe biomassaketels bijkomen, wanneer er geen subsidie meer beschikbaar is. Ook Sira geeft in haar rapport aan dat zonder de subsidie het stoken van biomassa over het algemeen niet rendabel is. Het kabinet komt nog met een afbouwpad voor de subsidie voor bio-energie. Eind feb. is een motie van Van Esch aangenomen om geen biomassa subsidies te verstrekken tot het afbouwpad er is.

Maar dat heeft dus niets te maken met de hoogte van de subsidie

Naast het advies in de nota zijn er nog twee andere opties, waarvan er een nader onderzocht moeten worden:

Optie 1. Aanscherping EGW in het Bal toch doorvoeren, zonder koppeling aan de subsidie: Niet vooruitlopen op / koppelen aan de afbouw van de SDE++. Aanscherpen emissiegrenswaarden (EGW) nieuwe biomassa installaties in het Bal doorvoeren met enkele aanpassingen n.a.v. consultatie.

Pro: als er exploitanten zijn waarbij de aanscherping wel kosteneffectief kan dan levert het voor stof, NOx en SO2 emissiereductie op. Aanscherping is toegezegd aan de TK.

Contra: geen/bepaalde emissiereductie, wanneer er bij wegvallen van de subsidie maatwerk wordt verleend. Via maatwerk kunnen er soepelere EGW worden goedgekeurd door het bevoegd gezag. Maatwerk kan worden verleend op basis van een kosteneffectiviteitsbeoordeling. De verwachting is dat de kosten van de nieuwe EGW boven de range uitkomen die nog als kosteneffectief wordt gezien. Veel weerstand vanuit biomassasector verwacht bij aanscherping EGW zonder zekerheid over subsidie, vanwege de kosten voor aanpassing installatie of de maatwerk aanvraag. Aan de andere kant is de verwachting dat er bij een subsidiestop nauwelijks/geen biomassa installaties meer bij komen. In de SDE++ ronde van 2020 zijn er bijvoorbeeld maar 2 projecten geschikt voor biomassa voor warmte.

Optie 2: De aanscherping van de EGW koppelen aan de beschikbaarheid van de subsidie. Hiernaar is nader onderzoek nodig om te bezien of dit juridisch mogelijk is en het is afhankelijk van het afbouwpad. Zodra én zolang SDE-subsidie beschikbaar is, de aangescherpte EGW van kracht laten zijn. Op het moment dat bio-energie geen onderdeel meer uitmaakt van de SDE++

(afbouwpad) zullen de scherpere EGW niet meer gelden en gelden de huidige EGW. Tenzij op basis van bijv. technische ontwikkelingen subsidie niet nodig blijkt voor de haalbaarheid.

Pro: aanscherping EGW met een directe koppeling aan de SDE++ resulteert naar verwachting in emissiereductie bij nieuwe installaties.

Contra: bij het stoppen van de subsidie gelden er voor nieuwe installaties de huidige (minder scherpe) EGW, tenzij op dat moment blijkt dat subsidie niet nodig is voor de haalbaarheid van de EGW. De verwachting is echter dat er zonder subsidie nauwelijks nieuwe biomassa installaties bij komen. De vraag is of hiermee volledig wordt voldaan aan de toezegging aan de TK om de EGW aan te scherpen.

Vergunningplicht biomassa installaties <15MW

Was in consultatie: herintroduceren van nationale vergunningplicht voor biomassa installaties tussen 0,1 – 15 MW per 1-1-2022.

Krachtenveld: BZK ambtelijk heeft bezwaar tegen een vergunningplicht vanuit het Rijk, omdat er bij het opnemen van regels in het Omgevingsplan beter lokaal gestuurd en omwonenden betrokken kunnen worden. Een regel in het omgevingsplan kan ook een vergunningplicht behelzen. Daarbij wijst BZK erop dat bezwaren, ingegeven door een principiële weerstand tegen verbranden van biomassa, niet zullen leiden tot het weigeren van de vergunning. Immers de milieuvergunning moet verleend worden als de installatie aan alle technische eisen voldoet. Dit kan tot teleurstelling bij de insprekers leiden. In de biomassasector is er veel weerstand tegen herintroductie van de vergunningplicht. Met name bij de kleinere installaties (< 5 MW), vanwege de toename in lasten. De sector geeft o.a. aan dat inspraak en voorafgaande beoordeling al plaatsvindt bij het Omgevingsplan. Daarnaast wijst de sector op overgangsrecht voor biomassa installaties die al in aanbouw zijn. Overheden en NGO's staan wel positief tegenover de vergunningplicht (vanaf 0,1 of 0,5 MW), vanwege de impact van de installaties op de luchtkwaliteit en doordat hiermee vooraf het gesprek met de exploitant plaatsvindt.



Nota bevat informatie die niet openbaargemaakt kan worden:

NEE JA, ONDER BETREFFEND KOPJE JA, VERSPREID OVER NOTA (MARKEER) JA, GEHEEL

Aan Staatssecretaris van IenW
Van **persoonsgegevens**

nota

Beslisnota voorhang algemene regels industriële emissies

TER BESLISSING

Datum

Onze referentie

IENW/BSK-2021/201448

Opgesteld door

persoonsgegevens

Uiterlijk bij

18 augustus 2021

Bijlage(n)

1. Nota staf DGMI 24 juni jl
2. Conceptbesluit (incl. bijlage)

Datum:

6 augustus 2021

Aanleiding

Met de komst van de Omgevingswet staan de algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Zo zijn er ook algemene regels voor industriële emissies opgenomen in het Bal waaraan bedrijven moeten voldoen. Deze regels zijn nu nog opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm). De afgelopen periode is er gewerkt aan de actualisatie en het op Best Beschikbare Technieken (BBT) niveau brengen van een deel van deze regels in het Bal, specifiek op het gebied van industriële emissies. Aanleiding hiervoor is onder andere het Schone Lucht Akkoord (SLA). In maart heeft de gewijzigde regelgeving ter consultatie gelegen en vervolgens zijn enkele onderdelen inhoudelijk met uw voorganger besproken. De aanpassingen die zijn opgenomen in het Bal zijn gereed voor de voorhang en kunnen met uw akkoord verder in procedure worden gebracht voor verzending aan het Parlement. Indien u uiterlijk 16 augustus reageert kan er tijdig aangeleverd worden voor de CFEZIL van 31 augustus en vervolgens de ministerraad van 17 september. Dit is van belang voor de voorziene inwerkingtreding per 1 juli 2022.

Geadviseerd besluit

Hierbij wordt u geadviseerd om:

- in te stemmen met het verder in procedure brengen van de wijziging van het Bal (zie bijlage), zodat dit kan worden voorgehangen bij het Parlement;
- in te stemmen met het meesturen van deze beleidsnota (IENW/BSK-2021/201448) ihkv de openbaarmaking van onderliggende beleidsnota's.

Kernpunten

De aanleiding om regelgeving aan te passen is drieledig. Enerzijds zorgen deze wijzigingen ervoor dat enkele regels op het gebied van industriële emissies geactualiseerd worden. De laatste revisie van een aantal emissiegrenswaarden (luchtmodule Bal) vond bijna 20 jaar geleden voor het laatst plaats. Het aanscherpen van de emissiegrenswaarden voor biomassacentrales ziet op een motie van de leden Sienot/Mulder. Daarnaast leveren de wijzigingen ook een bijdrage aan de uitvoering van de afspraken die het Rijk, provincies en gemeenten hebben gemaakt in het Schone Lucht Akkoord (SLA). Het doel van het SLA is bij te dragen aan een permanente verbetering van de luchtkwaliteit in Nederland om gezondheidswinst te realiseren.

De voorliggende wijzigingen in het Bal betreffen:

- 1. Actualiseren emissiegrenswaarden luchtmodule Bal;**
- 2. Aanscherpen emissiegrenswaarden biomassacentrales (0,5-50 MWth);**

Het wijzigingsbesluit bevat tevens een wijziging van het Bal om een grondslag te bieden voor de opname van de berekening van de kosteneffectiviteit van investeringsmaatregelen om te voldoen aan de minimalisatieverplichting voor zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) in de Omgevingsregeling en voert een aantal nieuwe zeer zorgwekkende stoffen toe aan de bijlagen bij het Bal.

1. Actualiseren emissiegrenswaarden luchtmodule Bal

In opdracht van IenW zijn er 2 studies uitgevoerd die verkennen welke emissiegrenswaarden naar de lucht uit tabel 5.30 van het Bal kunnen worden geactualiseerd. De emissiegrenswaarden zijn voor het laatst herzien in 2002. De twee studies verkennen of aanpassing van de emissiegrenswaarden nodig is vanwege de ontwikkelingen van de techniek, voortschrijdend milieubeleid en mogelijk gunstigere kosten van te nemen maatregelen. Daarbij is gekeken naar praktijkervaring, internationale trends in België en Duitsland en naar Europese documenten. Op basis van de aanbevelingen in de studies worden de emissiegrenswaarden in de luchtmodule geactualiseerd.

Voor de nieuwe emissiegrenswaarden geldt voor bestaande activiteiten een overgangsrecht van 4 jaar. Mocht een bedrijf toch niet kunnen voldoen aan de strengere emissiegrenswaarde voor emissies naar de lucht, dan heeft het bedrijf 4 jaar de tijd om maatwerk te vragen. Het bevoegd gezag kan dan een beoordeling maken van de situatie en zo nodig een soepelere emissiegrenswaarde toestaan.

2. Aanscherpen emissiegrenswaarden biomassacentrales (0,5-50 MWth);

Op de staf DGMI van 24 juni jl. is met uw voorganger gesproken over het aanscherpen emissiegrenswaarden biomassacentrales en de herintroductie vergunningplicht biomassacentrales <15 MW (zie bijgevoegde nota staf DGMI voor meer achtergrondinformatie over deze besprekpunten). Conform het verzoek van uw voorganger in de staf DGMI ontvangt u hierbij aanvullende informatie op onderstaande 2 punten:

Aanscherping emissiegrenswaarden nieuwe biomassacentrales (0,5-50MWth), effect bij wel of geen afbouwpad:

In de staf DGMI is besloten de aanscherping van de emissiegrenswaarden door te zetten. Op deze wijze wordt geborgd dat indien nieuwe biomassacentrales nog subsidie krijgen, deze aan strengere emissiegrenswaarden moeten voldoen. Daarbij is de verwachting dat het afschaffen van de subsidie leidt tot een flinke afname van investeringen in nieuwe biomassacentrales. Het kabinet komt nog met een afbouwpad voor de subsidie voor bio-energie. Eind feb. is een motie van Van Esch aangenomen om geen biomassa subsidies te verstrekken tot het afbouwpad er is. Het opstellen van een afbouwpad is controversieel verklaard en zal door het nieuwe kabinet worden opgepakt.

Hieronder is toegelicht wat de mogelijke gevolgen zijn van wel/geen afbouwpad voor de subsidie voor bio-energie:

- ***Wel afbouwpad:*** Het kabinet zet in op afbouw van laagwaardige toepassingen van biogrondstoffen (o.a. lage temperatuurwarmte en elektriciteit)¹. Bij een afbouwpad zal er (op termijn) geen subsidie meer

Datum

Onze referentie

Uiterlijk bij
18 augustus 2021

Bijlage(n)
2

Aan
Staatssecretaris

Van
[persoonsgegevens](#)

¹ Duurzaamheidskader biogrondstoffen, kamerstuk 32 813 / 31 239, nr. 617

zijn voor deze toepassingen. Tot de subsidiestop zullen er dan nog enkele biomassacentrales bijkomen, deze zullen naar verwachting 12 jaar in werking zijn (looptijd subsidie) en moeten voldoen aan de nieuwe, aangescherpte emissiegrenswaarden. Als ondernemers geen subsidie meer krijgen voor biomassacentrales is de verwachting dat de centrales niet rendabel zijn en er geen nieuwe centrales bij komen.

- *Geen afbouwpad*: Wanneer er (nog) geen afbouwpad is en er dus nog steeds subsidie aangevraagd kan worden voor biomassacentrales kan via de subsidie de onrendabele top worden vergoed. Bijvoorbeeld de noodzakelijke investeringen om aan de aangescherpte emissiegrenswaarden te voldoen. Er zullen nieuwe biomassacentrales bijkomen die aan de aangescherpte grenswaarden voldoen. Daarnaast wordt biomassa voor hoge temperatuurwarmte als overbruggingstoepassing gezien. Waardoor verwacht kan worden dat de subsidie voor deze toepassing niet op korte termijn zal worden afgebouwd. Hier zullen dan nieuwe installaties (< 50MWth) bijkomen die moeten voldoen aan de aangescherpte emissiegrenswaarden.

Vergunningplicht nieuwe biomassacentrales (< 15MWth)

In de staf DGMI van 24 juni jl. is besproken om het voorstel voor de vergunningplicht voor biomassacentrales < 15MWth niet centraal in te voeren, omdat het instrumentarium onder de Omgevingswet voldoende mogelijkheden biedt. Een centrale vergunningplicht is niet noodzakelijk voor het stellen van strenge emissiegrenswaarden en past niet binnen het systeem van de Omgevingswet. Daarnaast is een centrale vergunningplicht niet effectief als het gaat om het bepalen van de locatie van een biomassacentrale of het kunnen weigeren van de vergunning bij principiële weerstand tegen het stoken van biomassa van omwonenden. Bovendien brengt het onevenredige administratieve lasten met zich mee voor het bedrijfsleven. Zoals besproken tijdens de staf is hierover gesproken met de VNG. Ambtelijk is door VNG aangegeven dat men de lijn kan volgen om de vergunningplicht niet opnieuw in te voeren. Van belang hierbij is dat IenW voornemens is de emissiegrenswaarden van kleine en middelgrote biomassa-installaties aan te scherpen. Dit is in lijn met het position paper van de VNG over dit onderwerp. Daarnaast is ruimtelijke sturing mogelijk via het omgevingsplan. Samen met VNG zal bezien worden of er een leidraad (staalkaart) ontwikkeld kan worden om gemeenten te faciliteren om te sturen via het omgevingsplan bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Ambtelijk VNG wil deze lijn na de zomer nog afstemmen met het bestuur en de achterban.

Toelichting

Openbaarmaking onderliggende beleidsnota's

Conform de afspraken over openbaarmaking dienen bij deze stukken de onderliggende beleidsnota's openbaar te worden gemaakt, waarin de persoonsgegevens worden weggelakt. Voor de voorhang betreft dit alleen onderhavige nota. De andere onderliggende nota's worden al openbaar gemaakt bij de Kamerbrief over de uitvoering van de motie Bruins. Deze zal eerder (medio september) aan de TK worden verzonden dan onderhavige stukken.

Politieke context

Het aanscherpen van de emissiegrenswaarden voor biomassa en herintroductie van de vergunningplicht biomassa zijn toegezegd aan de Tweede Kamer. Het

Datum

Onze referentie

Uiterlijk bij

18 augustus 2021

Bijlage(n)

2

Aan

Staatssecretaris

Van

[persoonsgegevens](#)

aanscherpen van de emissiegrenswaarden ziet op een motie van de leden Sienot/Mulder. De vergunningplicht op een motie van het lid Bruins, waarin wordt verzocht te onderzoeken of een vergunningplicht effectief is in het licht van inspraak en ruimtelijke sturing. Zoals hierboven omschreven blijkt uit eigen onderzoek dat een centrale vergunningplicht naar verwachting niet effectief zijn en zal deze niet worden toegevoegd aan bestaande regelgeving. Dit betreft een belangrijke wijziging op de conceptregelgeving die is geconsulteerd. De Tweede Kamer zal hierover per brief worden geïnformeerd begin september, aangezien het kabinet eerder wel heeft ingezet op een centrale vergunningplicht.

Onderhavige wijzigingsvoorstellen dragen bij aan een betere luchtkwaliteit en de doelen uit het Schone Lucht Akkoord (SLA). Ook wordt enige daling van de stikstofuitstoot voorzien en daarmee een bescheiden bijdrage aan de stikstofaanpak. Het niet invoeren van een centrale vergunningplicht heeft naar verwachting geen effect op de emissies van deze installaties, wel worden extra lasten voor het bevoegd gezag en het bedrijfsleven voorkomen.

Financiële overwegingen

- Uit onderzoek van Sira blijkt dat de voorgestelde wijzigingen eenmalige lasten voor bedrijven met zich meebrengen van een bedrag tussen ongeveer 1 tot 2 miljoen euro voor het aanscherpen van de emissiegrenswaarden in de luchtmodule en ca. 15 miljoen euro voor de kennisname van de nieuwe regelgeving. De wijzigingen in de luchtmodule hebben naar verwachting betrekking op ca. 300 bedrijven.
- Sira geeft aan de structurele lasten voor bedrijven te schatten op een bedrag tussen de 2,3 miljoen en 4,3 miljoen euro per jaar. Het grootste deel van deze kosten betreft de aanscherping van de emissiegrenswaarden van de luchtmodule, te weten een bedrag tussen de 1,8 miljoen en 3,8 miljoen. Gelet op het aantal en type bedrijven zijn lasten van deze orde grootte niet vreemd voor een dergelijke wijziging in de regelgeving.
- Voor het aanscherpen van de emissiegrenswaarden van nieuwe biomassa installaties schat Sira de structurele nalevingskosten op 4,8 miljoen euro voor bedrijven wanneer deze kosten niet worden vergoed door de SDE++.
- De lasten voor het bevoegd gezag nemen naar schatting eenmalig toe met een bedrag tussen de circa 0,5 en 2,3 miljoen euro als gevolg van extra aanvragen voor maatwerk voor de wijzigingen in de luchtmodule. Voor kennisname en implementatie van alle wijzigingen worden de eenmalige bestuurlijke lasten geschat op 1,7 miljoen euro. De structurele bestuurlijke lasten nemen toe met 11.500 en zien op maatwerk voor de nieuwe NH3 eis voor nieuwe biomassa gestookte installaties.

Krachtenveld

- Deze nota is afgestemd met HBJZ. Daarnaast zijn de ministeries van BZK (verantwoordelijk voor de Omgevingswet) en EZK (verantwoordelijk voor het klimaatbeleid) ambtelijk op de hoogte gesteld van het voornemen om de gewijzigde regelgeving voor te hangen bij het Parlement.
- Ambtelijk BZK is van mening dat er in plaats van een milieuvergunningplicht voor biomassacentrales andere instrumenten zijn die beter aansluiten bij de politieke wens van de motie Bruins. Door de vergunningplicht nu niet te herintroduceren wordt ook tegemoet gekomen aan dit signaal van BZK.

Datum

Onze referentie

Uiterlijk bij
18 augustus 2021

Bijlage(n)
2

Aan
Staatssecretaris

Van
[persoonsgegevens](#)

- Ambtelijk BZK stelt zich daarnaast op het standpunt dat voor inwerkingtreding van regelgeving onder de Omgevingswet de betreffende wijzigingen uiterlijk 1 februari 2022 gepubliceerd moeten zijn om per 1 juli 2022 in werking te treden. Vanuit IenW is aangegeven hier niet mee akkoord te gaan. IenW haalt de publicatie op 1 februari niet, de verwachting is om in mei de wijzigingen te zullen publiceren. Dat staat volgens I&W inwerkingtreding per 1 juli 2022 niet in de weg.
- Ambtelijk BZK wijst daarnaast op de recente uitspraak van de Raad van State (30 juni 2021) over de verplichting van een uitgebreid milieuonderzoek voor de vaste wettelijke normen in Nederland voor windparken. BZK brengt het brede effect momenteel in kaart, wat in het uiterste geval zou kunnen betekenen dat er voor onderhavige regelgeving een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt. Indien dit het geval is levert dit vertraging op voor onderhavige regelgeving, omdat er dan voor de toets door de Raad van State eerst een m.e.r.-beoordeling zou moeten plaatsvinden op onderhavig wijzigingsbesluit.
- Met EZK is er ambtelijk afstemming en overeenstemming over onderhavige maatregelen ten aanzien van biomassa centrales.
- IPO, ILT, VNG en de ATR hebben toetsen uitgevoerd op de conceptregelgeving. Deze zijn verwerkt in onderhavig wijzigingsvoorstel van het Bal.
- Het voornemen is om het besluit gelijktijdig met de Omgevingswet in werking te laten treden per 1 juli 2022. Na de voorhang zal het wijzigingsbesluit ter toetsing worden aangeboden aan de Raad van State en bij de Europese Commissie worden genotificeerd.

PM: de tekst van het besluit kan mogelijk iets worden aangepast vanwege toets HBJZ + J&V.

Datum

Onze referentie

Uiterlijk bij
18 augustus 2021

Bijlage(n)
2

Aan
Staatssecretaris

Van
[persoonsgegevens](#)



Nota bevat informatie die niet openbaargemaakt kan worden:

NEE JA, ONDER BETREFFEND KOPJE JA, VERSPREID OVER NOTA (MARKEER) JA, GEHEEL

TER BESLISSING

Datum

Onze referentie

IENW/BSK-2021/201448

Opgesteld door

persoonsgegevens

Uiterlijk bij

Bijlage(n)

1. Nota staf DGMI 24 juni jl
2. Conceptbesluit (incl. bijlage)

Datum:

26 augustus 2021

Aan Staatssecretaris van IenW
Van persoonsgegevens

nota

Beslisnota voorhang algemene regels industriële emissies
(aanvulling en actualisering n.a.v. staf DGMI 25 aug)

Aanleiding

Met de komst van de Omgevingswet staan de algemene regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Zo zijn er ook algemene regels voor industriële emissies opgenomen in het Bal waaraan bedrijven moeten voldoen. Deze regels zijn nu nog opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm). De afgelopen periode is er gewerkt aan de actualisatie en aanscherping van een deel van deze regels in het Bal, specifiek op het gebied van industriële emissies. Aanleiding hiervoor is onder andere het Schone Lucht Akkoord (SLA).

In maart heeft de gewijzigde regelgeving ter consultatie gelegen en vervolgens zijn enkele onderdelen inhoudelijk met uw voorganger besproken. Op 31 augustus is het wijzigingsbesluit akkoord bevonden in de CFEZIL voor doorgeleiding aan de ministerraad.

De aanpassingen die zijn opgenomen in het Bal zijn gereed voor de voorhang en kunnen met uw akkoord verder in procedure worden gebracht voor verzending aan de ministerraad en vervolgens het Parlement.

Naar aanleiding van uw vragen in de staf DGMI van 25 aug. is deze nota aangevuld en geactualiseerd. De extra informatie ziet op de vergunningplicht voor biomassacentrales. Daarnaast is meer achtergrondinformatie over de vergunningplicht te vinden in de nota staf DGMI 24 juni (zie bijlage).

Geadviseerd besluit

Hierbij wordt u geadviseerd om in te stemmen met het verder in procedure brengen van de wijziging van het Bal (zie bijlage), zodat deze doorgeleid kan worden naar de MR, en ná akkoord MR kan worden voorgehangen bij het Parlement. Indien u akkoord bent worden de stukken voor de MR gereed gemaakt en zullen deze aan u worden aangeboden voor doorgeleiding naar de MR.

Kernpunten

De aanleiding om regelgeving aan te passen is drieledig. Enerzijds zorgen deze wijzigingen ervoor dat enkele regels op het gebied van industriële emissies geactualiseerd worden. De laatste revisie van een aantal emissiegrenswaarden (luchtmodule Bal) vond bijna 20 jaar geleden voor het laatst plaats. Het aanscherpen van de emissiegrenswaarden voor biomassacentrales ziet op een motie van de leden Sienot/Mulder. Daarnaast leveren de wijzigingen ook een bijdrage aan de uitvoering van de afspraken die het Rijk, provincies en

gemeenten hebben gemaakt in het Schone Lucht Akkoord (SLA). Het doel van het SLA is bij te dragen aan een permanente verbetering van de luchtkwaliteit in Nederland om gezondheidswinst te realiseren.

De voorliggende wijzigingen in het Bal betreffen:

- 1. Actualiseren emissiegrenswaarden luchtmodule Bal;**
- 2. Aanscherpen emissiegrenswaarden biomassa centrales (0,5-50 MWth);**

Het wijzigingsbesluit bevat tevens een wijziging van het Bal om een grondslag te bieden voor de opname van de berekening van de kosteneffectiviteit van investeringsmaatregelen om te voldoen aan de minimalisatieverplichting voor zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) in de Omgevingsregeling en voert een aantal nieuwe zeer zorgwekkende stoffen toe aan de bijlagen bij het Bal.

De volgende wijziging is na de internetconsultatie komen te vervallen (n.a.v. bespreking met uw voorganger in staf DGMI van 24 juni jl.):

- 3. Vergunningplicht nieuwe biomassa centrales (< 15MWth)**

1. Actualiseren emissiegrenswaarden luchtmodule Bal

In opdracht van IenW zijn er 2 studies uitgevoerd die verkennen welke emissiegrenswaarden naar de lucht uit tabel 5.30 van het Bal kunnen worden geactualiseerd. De emissiegrenswaarden zijn voor het laatst herzien in 2002. De twee studies verkennen of aanpassing van de emissiegrenswaarden nodig is vanwege de ontwikkelingen van de techniek, voortschrijdend milieubeleid en mogelijk gunstigere kosten van te nemen maatregelen. Daarbij is gekeken naar praktijkervaring, internationale trends in België en Duitsland en naar Europese documenten. Op basis van de aanbevelingen in de studies worden de emissiegrenswaarden in de luchtmodule geactualiseerd.

Voor de nieuwe emissiegrenswaarden geldt voor bestaande activiteiten een overgangsrecht van 4 jaar. Mocht een bedrijf toch niet kunnen voldoen aan de strengere emissiegrenswaarde voor emissies naar de lucht, dan heeft het bedrijf 4 jaar de tijd om maatwerk te vragen. Het bevoegd gezag kan dan een beoordeling maken van de situatie en zo nodig een soepelere emissiegrenswaarde toestaan. Over deze maatregel is weinig discussie.

2. Aanscherpen emissiegrenswaarden biomassa centrales (0,5-50 MWth);

In opdracht van IenW heeft TNO onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheid om de emissiegrenswaarden voor kleine en middelgrote biomassa centrales aan te scherpen. Op basis van dit onderzoek, een onderzoek van DNV GL/ProBiomass (in opdracht van RVO) en reacties van stakeholders worden de emissiegrenswaarden in onderhavig voorstel aangescherpt. Op de staf DGMI van 24 juni jl. is met uw voorganger gesproken over het aanscherpen emissiegrenswaarden biomassa centrales in relatie tot het mogelijk wegvallen van de subsidie voor deze centrales (zie bijgevoegde nota staf DGMI 24 juni voor meer achtergrondinformatie). Kern van de bespreking op 24 juni was dat aanscherping van de emissiegrenswaarden een grotere investering voor de ondernemer betekent. De verwachting is dat deze investering niet kosteneffectief is, maar dat de onrendabele top vergoed kan worden met SDE++ subsidie. Echter is het op dit moment onzeker in hoeverre er (in de toekomst) nog SDE++ subsidie

Datum

Onze referentie

Uiterlijk bij
18 augustus 2021

Bijlage(n)
2

Aan
Staatssecretaris

Van
persoonsgegevens

beschikbaar komt voor deze centrales. Uw voorganger heeft hierop aangegeven graag de aanscherping van emissiegrenswaarden door te willen zetten, omdat het invloed kan hebben op vormgeving van het afbouwpad van de SDE++ voor biomassa dat door het kabinet is toegezegd. Conform het verzoek van uw voorganger in de staf DGMI van 24 juni ontvangt u in bijlage I bij deze nota aanvullende informatie over het verwachte effect van een afbouwpad of juist het ontbreken van een afbouwpad.

3. Vergunningplicht nieuwe biomassacentrales (< 15MWth)

De versie van het wijzigingsbesluit dat ter consultatie is aangeboden introduceerde een centrale vergunningplicht voor nieuwe biomassacentrales, dit ter uitvoering van een motie van het lid Bruins, waarin wordt verzocht te onderzoeken of een vergunningplicht *effectief* is in het licht van *inspraak* en *ruimtelijke sturing*. Uit eigen onderzoek blijkt dat een centrale vergunningplicht niet effectief is in het licht van inspraak en ruimtelijke sturing. Bovendien brengt het onevenredige administratieve lasten met zich mee voor het bedrijfsleven. Uit de internetconsultatie blijkt dat er vanuit het bedrijfsleven veel weerstand is tegen deze maatregel. Het bedrijfsleven vraagt zich af of de lasten wel opwegen tegen een eventuele milieuwinst. Voorstanders van de vergunningplicht refereren aan de overlast van de emissies van deze centrales. Een centrale vergunningplicht is echter niet noodzakelijk voor het stellen van strenge emissiegrenswaarden en past niet binnen het systeem van de Omgevingswet.

In de staf DGMI van 24 juni jl. is met uw voorganger besproken om gemeenten te faciliteren om decentraal instrumentarium onder de Omgevingswet beter te benutten en geen centrale vergunningplicht in te voeren (zie ook nota staf DGMI 24 juni). Dit biedt verschillende voordelen. Ten aanzien van biomassacentrales en de wens in de motie, kunnen gemeenten op basis van de Omgevingswet een lokale vergunningplicht opnemen in het omgevingsplan. Maar gemeenten kunnen ook locaties rondom woonwijken uitsluiten voor biomassacentrales of geschikte locaties aanwijzen. Omdat het omgevingsplan een breder beoordelingskader heeft kunnen er, waar biomassa installaties worden toegestaan, ook regels worden gesteld over bijvoorbeeld verkeersbewegingen en goede ruimtelijke inpassing. Deze mogelijkheid biedt de centrale vergunningplicht niet. Zowel bij de een vergunningplicht in het omgevingsplan als bij het stellen van regels in het omgevingsplan is er inspraak voor omwonenden. Het bredere beoordelingskader van het omgevingsplan leidt ten opzichte van een centrale vergunningplicht tot meer voorspelbare regels voor zowel bedrijven als omwonenden.

Op verzoek van uw voorganger is met de VNG gesproken over het inzetten van het instrumentarium onder de Omgevingswet om te borgen dat hiermee het gewenste effect wordt behaald. Uw voorganger heeft gevraagd naar een terugkoppeling hiervan alvorens een definitief besluit te nemen over het schrappen van deze maatregel. Ambtelijk is door VNG aangegeven dat men de lijn kan volgen om de vergunningplicht niet opnieuw in te voeren. Voor VNG is het beperken van de overlast van de emissies van biomassacentrales een belangrijk punt. Onderhavig wijzigingsbesluit draagt daar aan bij door het aanscherpen van de emissiegrenswaarden. Op dit moment heeft Nederland al scherpere emissiegrenswaarden dan in Europese regelgeving is vastgelegd. Met onderhavig wijzigingsbesluit wordt dit nog verder aangescherpt. Daarnaast is ruimtelijke sturing mogelijk via het omgevingsplan. Samen met VNG zal bezien worden of er een leidraad (staalkaart) ontwikkeld kan worden om gemeenten te faciliteren om

Datum

Onze referentie

Uiterlijk bij
18 augustus 2021

Bijlage(n)
2

Aan
Staatssecretaris

Van
persoonsgegevens

te sturen via het omgevingsplan bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Ambtelijk VNG wil deze lijn na de zomer nog afstemmen met het bestuur en de achterban.

In de toelichting is verdere informatie opgenomen over de vergunningplicht.

Toelichting

Politieke context

Het aanscherpen van de emissiegrenswaarden voor biomassa en herintroductie van de vergunningplicht biomassa zijn toegezegd aan de Tweede Kamer. Het aanscherpen van de emissiegrenswaarden ziet op een motie van de leden Sienot/Mulder. De vergunningplicht op een motie van het lid Bruins, waarin wordt verzocht te onderzoeken of een vergunningplicht effectief is in het licht van inspraak en ruimtelijke sturing. Zoals hierboven omschreven blijkt uit eigen onderzoek dat een centrale vergunningplicht naar verwachting niet effectief zijn en zal deze niet worden toegevoegd aan bestaande regelgeving. Dit betreft een belangrijke wijziging op de conceptregelgeving die is geconsulteerd. De Tweede Kamer zal hierover per brief worden geïnformeerd begin september, aangezien het kabinet in de brief over duurzaamheidskader biograndstoffen eerder wel heeft ingezet op een centrale vergunningplicht. Echter, inhoudelijk wordt door de betere inzet van het decentrale instrumentarium van de Omgevingswet aan de motie voldaan en wordt inspraak en ruimtelijke sturing verbeterd.

Onderhavige wijzigingsvoorstellen dragen bij aan een betere luchtkwaliteit en de doelen uit het Schone Lucht Akkoord (SLA). Ook wordt enige daling van de stikstofuitstoot voorzien en daarmee een bescheiden bijdrage aan de stikstofaanpak. Het niet invoeren van een centrale vergunningplicht heeft naar verwachting geen effect op de emissies van deze installaties, wel worden extra lasten voor het bevoegd gezag en het bedrijfsleven voorkomen. In de bijlage bij deze nota staat een chronologisch overzicht van de stappen die in dit dossier op dit punt gezet zijn.

Financiële overwegingen

- Uit onderzoek van Sira blijkt dat de voorgestelde wijzigingen eenmalige lasten voor bedrijven met zich meebrengen van een bedrag tussen ongeveer 1 tot 2 miljoen euro¹ voor het aanscherpen van de emissiegrenswaarden in de luchtmodule en ca. 15 miljoen euro voor de kennisname van de nieuwe regelgeving. De wijzigingen in de luchtmodule hebben naar verwachting betrekking op max. 300 bedrijven.
- Sira geeft aan de structurele lasten voor bedrijven te schatten op een bedrag tussen de 2,3 miljoen en 4,3 miljoen euro per jaar. Het grootste deel van deze kosten betreft de aanscherping van de emissiegrenswaarden van de luchtmodule, te weten een bedrag tussen de 1,8 miljoen en 3,8 miljoen. Gelet op het aantal en type bedrijven zijn lasten van deze orde grootte niet vreemd voor een dergelijke wijziging in de regelgeving.
- Voor het aanscherpen van de emissiegrenswaarden van nieuwe biomassa installaties schat Sira de structurele nalevingskosten op 4,8 miljoen euro voor bedrijven wanneer deze kosten niet worden vergoed door de SDE++.

¹ Minimaal € 1.000.000 (147 bedrijven * € 6.800) en maximaal € 1.993.000 (293 bedrijven * € 6.800).

Datum

Onze referentie

Uiterlijk bij
18 augustus 2021

Bijlage(n)
2

Aan
Staatssecretaris

Van
persoonsgegevens

- De lasten voor het bevoegd gezag nemen naar schatting eenmalig toe met een bedrag tussen de circa 0,5 en 2,3 miljoen euro als gevolg van extra aanvragen voor maatwerk voor de wijzigingen in de luchtmodule. Voor kennisname en implementatie van alle wijzigingen worden de eenmalige bestuurlijke lasten geschat op 1,7 miljoen euro. De structurele bestuurlijke lasten nemen toe met 11.500 en zien op maatwerk voor de nieuwe NH3 eis voor nieuwe biomassa gestookte installaties.

Datum

Onze referentie

Uiterlijk bij
18 augustus 2021

Bijlage(n)
2

Aan
Staatssecretaris

Van
persoonsgegevens

Krachtenveld

- Deze nota is afgestemd met HBJZ. Daarnaast zijn de ministeries van BZK (verantwoordelijk voor de Omgevingswet) en EZK (verantwoordelijk voor het klimaatbeleid) ambtelijk op de hoogte gesteld van het voornemen om de gewijzigde regelgeving voor te hangen bij het Parlement.
- Ambtelijk BZK is van mening dat er in plaats van een milieuvergunningplicht voor biomassacentrales andere instrumenten zijn die beter aansluiten bij de politieke wens van de motie Bruins. Door de vergunningplicht nu niet te herintroduceren wordt ook tegemoet gekomen aan dit signaal van BZK.
- Ambtelijk BZK stelt zich daarnaast op het standpunt dat voor inwerkingtreding van regelgeving onder de Omgevingswet de betreffende wijzigingen uiterlijk 1 februari 2022 gepubliceerd moeten zijn om per 1 juli 2022 in werking te treden. Vanuit IenW is aangegeven hier niet mee akkoord te gaan. IenW haalt de publicatie op 1 februari niet, de verwachting is om in mei de wijzigingen te zullen publiceren. Dat staat volgens I&W inwerkingtreding per 1 juli 2022 niet in de weg.
- Ambtelijk BZK wijst daarnaast op de recente uitspraak van de Raad van State (30 juni 2021) over de verplichting van een uitgebreid milieuonderzoek voor de vaste wettelijke normen in Nederland voor windparken. BZK brengt het brede effect momenteel in kaart, wat in het uiterste geval zou kunnen betekenen dat er voor onderhavige regelgeving een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt. Indien dit het geval is levert dit vertraging op voor onderhavige regelgeving, omdat er dan voor de toets door de Raad van State eerst een m.e.r.-beoordeling zou moeten plaatsvinden op onderhavig wijzigingsbesluit.
- Met EZK is er ambtelijk afstemming en overeenstemming over onderhavige maatregelen ten aanzien van biomassacentrales. Wel vraagt EZK aandacht voor het signaal uit de sector dat subsidie van belang is om te kunnen voldoen aan de aangescherpte eisen voor biomassacentrales.
- IPO, ILT, VNG en de ATR hebben toetsen uitgevoerd op de conceptregelgeving. Deze zijn verwerkt in onderhavig wijzigingsvoorstel van het Bal.
- Het voornemen is om het besluit gelijktijdig met de Omgevingswet in werking te laten treden per 1 juli 2022. Na de voorhang zal het wijzigingsbesluit ter toetsing worden aangeboden aan de Raad van State en bij de Europese Commissie worden genotificeerd.

BIJLAGE I

Aanscherping emissiegrenswaarden nieuwe biomassacentrales (0,5-50MWth), effect bij wel of geen afbouwpad:

In de staf DGMI is door uw voorganger besloten de aanscherping van de emissiegrenswaarden door te zetten. Met het aanscherpen van de emissiegrenswaarden wordt de motie van het lid Sienot uitgevoerd. Daarnaast is deze aanscherping door het kabinet toegezegd aan de TK. De aangescherpte emissiegrenswaarden zijn afgestemd met EZK. Met de aanscherping wordt geborgd dat indien er nieuwe biomassacentrales bijkomen, deze aan strengere emissiegrenswaarden moeten voldoen. Vanuit de sector zal er weerstand zijn tegen de aanscherping van de emissiegrenswaarden als tegelijkertijd de subsidie stop wordt gezet. De verwachting is dat het afschaffen van de subsidie leidt tot een flinke afname van investeringen in nieuwe biomassacentrales, omdat de onrendabele top dan niet meer wordt vergoed. Het kabinet heeft toegezegd te komen met een afbouwpad voor de subsidie voor bio-energie.

Eind feb. is een motie van Van Esch aangenomen om geen biomassa subsidies te verstrekken tot het afbouwpad er is. Deze motie wordt uitgevoerd door de SDE++-ronde van 2021 voor biomassa alleen open te stellen voor een deel van de centrales, namelijk die voor hoge temperatuur toepassingen. Daarnaast verzoekt de motie Kofferman (juni '21) de regering geen nieuwe of verlengde subsidies te geven op het stoken van houtige biomassa. Het kabinet moet nog besluiten over de uitvoering van deze motie. Het opstellen van een afbouwpad is controversieel verklaard en zal door het nieuwe kabinet worden opgepakt.

Hieronder is toegelicht wat de mogelijke gevolgen zijn van wel/geen afbouwpad voor de subsidie voor bio-energie in relatie tot onderhavige aanscherping van de emissiegrenswaarden:

- *Wel afbouwpad:* Het kabinet zet in op afbouw van laagwaardige toepassingen van biograndstoffen (o.a. lage temperatuurwarmte en elektriciteit)². Bij een afbouwpad zal er (op termijn) geen subsidie meer zijn voor deze toepassingen. Tot de subsidiestop zullen er dan nog enkele biomassacentrales bijkomen, deze zullen naar verwachting 12 jaar in werking zijn (looptijd subsidie) en moeten voldoen aan de nieuwe, aangescherpte emissiegrenswaarden. Als ondernemers geen subsidie meer krijgen voor biomassacentrales is de verwachting dat de centrales niet rendabel zijn en er geen nieuwe centrales bij komen. Wanneer in het afbouwpad de subsidie voor hoogwaardige toepassingen (productie van hoge temperatuurwarmte) blijft bestaan en er nieuwe centrales bijkomen dan zullen deze moeten voldoen aan de aangescherpte emissiegrenswaarden.
- *Geen afbouwpad, wel subsidie:* Wanneer er (nog) geen afbouwpad is en er dus nog steeds subsidie aangevraagd kan worden voor biomassacentrales kan via de subsidie de onrendabele top worden vergoed. Bijvoorbeeld de noodzakelijke investeringen om aan de aangescherpte emissiegrenswaarden te voldoen. Er zullen nieuwe biomassacentrales bijkomen die aan de aangescherpte grenswaarden voldoen. Daarnaast wordt biomassa voor hoge temperatuurwarmte als overbruggingstoepassing gezien. Waardoor verwacht kan worden dat de subsidie voor deze toepassing niet op korte termijn zal worden afgebouwd. Hier zullen dan nieuwe installaties (< 50MWth) bijkomen die moeten voldoen aan de aangescherpte emissiegrenswaarden.
- *Geen afbouwpad, subsidiestop:* Bij een subsidiestop kunnen ondernemers geen subsidie meer krijgen voor biomassacentrales. De verwachting is dat de

Datum

Onze referentie

Uiterlijk bij
18 augustus 2021

Bijlage(n)
2

Aan
Staatssecretaris

Van
persoonsgegevens

² Duurzaamheidskader biograndstoffen, kamerstuk 32 813 / 31 239, nr. 617

centrales niet rendabel zijn en er geen nieuwe centrales bij komen. Mochten er toch nog enkele biomassacentrales bijkomen, waarvoor het toch rendabel blijkt dan moeten deze voldoen aan de aangescherpte emissiegrenswaarden. Wanneer de scherpe emissiegrenswaarden niet kosteneffectief blijken dan kan de ondernemer maatwerk aanvragen bij het bevoegd gezag en kunnen soepelere emissiegrenswaarden worden verleend.

Datum

Onze referentie

Uiterlijk bij
18 augustus 2021

Bijlage(n)
2

Aan
Staatssecretaris

Van
persoonsgegevens

BIJLAGE II

Chronologisch overzicht besluitvorming vergunningplicht biomassacentrales

Datum**Onze referentie****Uiterlijk bij**
18 augustus 2021**Bijlage(n)**
2**Aan**
Staatssecretaris**Van**
persoonsgegevens

| Actie | Toelichting |
|---|--|
| Nov. '19 Motie Bruins aangenomen Stemming: 111 voor (o.a. VVD 32, CDA 19, GL 14 etc) / 38 tegen (D66 19, PVV 19) | Verzoek te onderzoeken of het effectief is om voor biomassacentrales < 15 MW de milieuvergunning te herintroduceren. Dit vanwege wens tijdige inspraak bij planning nieuwe biomassacentrales en beter ruimtelijk sturingsinstrument voor gemeenten. Aanleiding verontrusting over biomassacentrales nabij woonwijken. |
| 1 ^e helft 2020: eigen onderzoek / bespreking BZK over uitvoering motie Bruins | Uitkomst: Twee varianten onderzocht: landelijk centrale vergunningplicht en decentraal instrumentarium (incl. vergunningplicht): 1. Centraal -Beperkt ruimtelijke sturing mogelijk -Inspraak ziet alleen op (technische) milieu-eisen (bijv. niet op principiële weerstand tegen biomassa op een specifieke locatie) -Emissie eisen zijn al vastgelegd in algemene regels. Afwijken daarvan kan alleen gemotiveerd en kan ook al bij bestaand decentraal instrumentarium. -Bij centrale invoering geldt de vergunningplicht ook voor centrales waarbij geen sprake is van hinder. -Invoering geeft extra lasten voor overheden en bedrijfsleven. -BZK raadt dit spoor af vanwege beperkte ruimtelijke sturingsmogelijkheid. 2. Decentraal -Goed instrumentarium voor sturing op locatie -Gemeente kan bepalen in welke gevallen er lokaal een vergunningplicht is en wat het beoordelingskader is. Hierdoor kan een centrale nabij een woonwijk worden voorkomen. -Kan verschil zitten in uitvoering per gemeente. |
| Jun. '20: Rapport cie Remkes 'Niet alles kan overall' | Tekst uit rapport: De nieuwe biomassa-installaties, die een SDE+ subsidie aanvragen, zijn vooral kleinere installaties. Deze installaties hoeven aan minder strenge emissie-eisen te voldoen en ook is het voor biomassa-installaties met een vermogen onder 15 MW niet nodig om een omgevingsvergunning aan te vragen. De experts geven aan dat dit een van de redenen is waardoor er in de praktijk regelmatig wordt gekozen om meerdere kleinere biomassa-installaties te bouwen in plaats van één grote. |
| Jun. '20: Bespreking staf DGMI met Stas van vergunningplicht | Advies: verlagen grens vergunningplicht biomassa uitwerken in de vorm van ruimtelijk instrumentarium (decentraal). Besluit: centraal doorvoeren vergunningplicht. |

| | |
|---|---|
| Jul. '20 Rapport SER 'Biomassa in balans' | Tekst uit SER advies: Waar het gaat om luchtkwaliteit stelt de SER dat de overheid de emissie-eisen aan centrales moet aanscherpen. In het verlengde hiervan ligt het verlagen van de grens voor de vergunningplicht (nu 15 MW). Het is niet geloofwaardig dat voor het merendeel van de kleinere installaties momenteel geen Omgevingswetvergunning nodig is. |
| Okt. '20: brief over duurzaamheidskader biograndstoffen, o.a. aankondiging vergunningplicht | Tekst uit brief: Het kabinet wil, conform het advies van de SER, de vergunningplicht voor installaties op vaste biograndstoffen (ook wel bio energiecentrales) die nu niet vergunningplichtig zijn (<15 MW), opnieuw invoeren. Daarbij wil het kabinet gemeenten faciliteren met een leidraad om met het omgevingsplan te kunnen sturen op de locatie van deze installaties. |
| Okt. '20-feb. '20: communicatie Stas-DLCE over pakket in wijzigingsbesluit dat geconsulteerd zal worden | Aan Stas aangegeven dat verschillende stakeholders kritisch zijn over de vergunningplicht vanwege toename administratieve lasten, maar minimaal effect op luchtkwaliteit. Ook aangegeven dat BZK ambtelijk van mening is dat er in plaats van een milieuvergunning andere instrumenten zijn die beter aansluiten bij wens motie Bruins. BZK vraagt hiervoor aandacht bij verwerken reacties internetconsultatie. Besluit: behouden herintroductie vergunningplicht, maar vraag bij consultatie stellen over de ondergrens van de vergunningplicht. |
| Mrt. '21: Internetconsultatie wijzigingsbesluit | Voorstel ter consultatie: Herintroductie vergunningplicht voor biomassacentrales tussen 0,1 – 15 MWth. Vraag aan sprekers: Geeft u de voorkeur aan een vergunningplicht met een ondergrens vanaf 0,1 MW of vanaf 0,5 MW? Kunt u aangeven waarom de ene ondergrens de voorkeur heeft boven de andere ondergrens? Reacties internetconsultatie: meningen lopen uiteen. Voorstanders geven voorkeur aan ondergrens van 0,1-5MW. Partijen die voor vergunningplicht zijn refereren vaak aan de negatieve impact van de emissies van dergelijke installaties. Tegenstanders vragen zich af of de baten wel opwegen tegen de lasten. Spreken over oneerlijke concurrentie met fossiele installaties waarvoor geen vergunningplicht geldt. Ook wordt erop gewezen dat inspraak en een voorafgaande beoordeling al plaatsvindt in de voorbereiding van het Omgevingsplan. En dat een vergunningplicht niet noodzakelijk is om strengere emissiegrenswaarden op te leggen, omdat dit ook al kan met een maatwerkvoorschrift. |
| Apr. '21 – jun '21 Communicatie Stas-DLCE verwerken uitkomsten consultatie | Advies DLCE: Vanwege bezwaren van de sector en BZK en een toename van lasten, maar geen effect op emissiereductie de vergunningplicht nog niet centraal invoeren. Het advies is om eerste decentraal |

Datum

Onze referentie

Uiterlijk bij
18 augustus 2021

Bijlage(n)
2

Aan
Staatssecretaris

Van
persoonsgegevens

| | |
|--|--|
| | <p>instrumentarium te stimuleren. Als dat niet tot het gewenste resultaat leidt kan alsnog een wettelijke vergunningplicht worden ingevoerd.</p> <p>Besluit: afzien van wettelijke vergunningplicht en bespreken met VNG of effect decentraal instrumentarium te borgen.</p> |
|--|--|

Datum

Onze referentie

Uiterlijk bij
18 augustus 2021

Bijlage(n)
2

Aan
Staatssecretaris

Van
persoonsgegevens



Nota bevat informatie die niet openbaargemaakt kan worden:

NEE JA, ONDER BETREFFEND KOPJE JA, VERSPREID OVER NOTA (MARKEER) JA, GEHEEL

Aan Staatssecretaris
Van HBJZ/Afd. Milieu

nota

Voorhang ontwerpbesluit Bal inzake industriële emissies
aanbieding en kamerbrief inzake vergunningplicht

TER BESLISSING

Datum

20 augustus 2021

Onze referentie

IENW/BSK-
2021/222990248712

Opgesteld door

persoonsgegevens

Uiterlijk bij

14 september 2021

Bijlage(n)

6

Aanleiding

Bijgaand ontwerpbesluit bevat enkele wijzigingen van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) ten aanzien van industriële emissies naar de lucht. Het ontwerpbesluit heeft de internetconsultatie doorlopen en de ATR, IPO, VNG en ILT hebben advies uitgebracht. Naar aanleiding van de behandeling in de CFEZIL d.d. 31 aug. jl. waren er geen aanpassingen benodigd. Het ontwerpbesluit is klaar om met akkoord van de Ministerraad bij beide Kamers voor te hangen. Medio september bent u akkoord gegaan met het starten van de procedure richting ministerraad voor bijgevoegd wijzigingsbesluit en het niet opnemen van een nationale vergunningplicht voor biomassacentrales daarin.

Tegelijkertijd kunt u de TK informeren over de uitvoering van de motie Bruins. Met de motie Bruins is verzocht te onderzoeken of herintroductie van de vergunningplicht voor biomassacentrales < 15 MW effectief is.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om in te stemmen met:

- aanbieding van het ontwerpbesluit wijziging Bal aan de ministerraad;
- het aanbiedingsformulier voor de ministerraad te ondertekenen;
- voorhangbrieven TK/EK te ondertekenen;
- verzending van bijgevoegde Kamerbrief motie Bruins aan de TK;
- het meesturen van onderliggende beslisnota's.

Het streven is behandeling in de ministerraad van 15 oktober, wanneer u uiterlijk op 7 oktober akkoord bent kunnen de stukken tijdig worden aangeleverd.

Kernpunten

Ontwerpbesluit Bal inzake industriële emissies

De voorliggende wijzigingen in het Bal betreffen:

1. Actualiseren emissiegrenswaarden luchtmodule Bal;
2. Aanscherpen emissiegrenswaarden biomassacentrales (0,5-50 MWth).

Het wijzigingsbesluit bevat tevens een wijziging van het Bal om een grondslag te bieden voor de opname van de berekening van de kosteneffectiviteit van investeringsmaatregelen om te voldoen aan de minimalisatieverplichting voor zeer zorgwekkende stoffen in de Omgevingsregeling en voert een aantal nieuwe zeer zorgwekkende stoffen toe aan de bijlagen bij het Bal.

De aanleiding om regelgeving aan te passen is drieledig. Enerzijds zorgen deze wijzigingen ervoor dat enkele regels op het gebied van industriële emissies geactualiseerd worden. Het aanscherpen van de emissiegrenswaarden voor biomassacentrales ziet op een motie Sienot/Mulder. De wijzigingen leveren ook een bijdrage aan de uitvoering van het Schone Lucht Akkoord, onderdeel industrie.

Uitvoering motie Bruins

De motie van het lid Bruins verzoekt het kabinet te onderzoeken of een milieuvergunningplicht voor biomassa installaties < 15 MW effectief is in het licht van inspraak en ruimtelijke sturing. In bijgaande kamerbrief geeft u aan dat:

- Een omgevingsvergunning milieubelastende activiteit (mba) niet tot een beter ruimtelijk sturingsinstrument voor deze biomassa installaties leidt.
- Dat een omgevingsvergunning mba niet de mogelijkheid biedt regels te stellen over verkeersbewegingen en een goede ruimtelijke inpassing.
- Dat een omgevingsvergunning mba verleend moet worden als deze technisch aan alle eisen voldoet en dat dit tot teleurstelling van insprekers leidt.
- Dat het instrumentarium om de milieubelastende activiteiten (mba) te sturen niet "we doen het niet" maar: "we kunnen het beter" moet worden. Graag andere lijn
- Decentraal een vergunningbeoordelingskader (in het kader van de Omgevingswet) voor biomassa installaties op bepaalde locaties (bv. nabij woonwijken) in plaats van een vergunningplicht voor biomassa installaties op alle locaties. Het instrumentarium moet worden afgestemd op de praktijk uitpak. Dat zou hen naar bestemmingen? sturen 2 jaar na inwerkingtreding OW zal ik kijken naar ervaringen eeuwenkamer informeren. En dat partijen die voor zijn met
- Daarover geeft u aan te streven naar aanscherping van emissiegrenswaarden voor kleine en middelgrote biomassa installaties per gemeente.
- Concludeert u dat het instrumentarium onder de Omgevingswet meer recht doet aan het verzoek van de motie.
- Geeft u aan gemeenten te willen faciliteren bij de beleidsvorming van het instrumentarium onder de Omgevingswet.

Toelichting

Politieke context

Ten aanzien van de motie Bruins blijkt uit eigen onderzoek dat een centrale vergunningplicht naar verwachting niet effectief is, zoals hierboven toegelicht. De herinstructie van de vergunningplicht was wel al in voorbereiding gezamenlijk met conceptregelgeving over industriële emissies. In bijgaande brief aan de TK wordt toegelicht dat wordt ingezet op een decentrale vergunningplicht via het omgevingsplan in plaats van een centrale omgevingsvergunning mba. Dit is van belang, omdat het kabinet eerder wel heeft ingezet op een centrale vergunningplicht.

Conform de afspraken rondom openbaarmaking worden onderliggende beleidsnota's meegestuurd.

Krachtenveld

- Deze nota is intern afgestemd met DGMI/DLCE.
- Ambtelijk BZK was van mening dat er in plaats van een omgevingsvergunning mba voor biomassa installaties andere instrumenten zijn die beter aansluiten bij de politieke wens van de motie Bruins. Door nu geen centrale

Datum

20 augustus 2021

Onze referentie

IENW/BSK-2021/222990248712

Uiterlijk bij

14 september 2021

Bijlage(n)

2

Aan

Staatssecretaris

Van

HBJZ/Afd. Milieu

Mbt "nabij woonwijken". Zou er naast aanscherpen emissie-eisen mogelijkheid zijn een regel toe te voegen mbt minimaal afstand tot woonwijken / gevoelige gebieden? Staat moeten stellen te Mbt faciliteren: deel zorg lijkt of gemeenten goed gebruik gaan maken van nieuwe instrumentarium OW. Kunnen we helpen me circulaire samen met bzk zodat we ze handvatten geven hoe dit scherp te doen?

- omgevingsvergunning mba te introduceren wordt ook tegemoetgekomen aan dit signaal van BZK.
- Met EZK is er ambtelijk afstemming en overeenstemming ten aanzien van biomassa installaties.
 - Ambtelijk kan VNG zich vinden in de keuze om geen centrale omgevingsvergunning mba te introduceren. Afstemming hierover met de achterban en het bestuur van de VNG vindt op korte termijn plaats.
 - Vanuit de biomassasector is er veel weerstand tegen de herintroductie van een centrale omgevingsvergunning mba en vraagt men zich af of de lasten wel opwegen tegen eventuele milieuwinst.
 - Overheden en ngo's zijn veelal voorstander van de vergunningplicht en refereren daarbij aan de overlast van emissies. Voor het aanscherpen van emissiegrenswaarden heeft een centrale vergunningplicht echter nauwelijks meerwaarde ten opzichte van bestaand instrumentarium onder de Omgevingswet.
 - Voor inwerkingtreding wordt gestreefd naar 1 juli 2022, deze planning is krap. De haalbaarheid hiervan is mede afhankelijk van het doorlopen van de vervolgstappen (o.a. voorhangprocedure, advies van Raad van State, verwerking in digitale systeem Omgevingswet).

Datum

20 augustus 2021

Onze referentie

IENW/BSK-
2021/222990248712

Uiterlijk bij

14 september 2021

Bijlage(n)

2

Aan

Staatssecretaris

Van

HBJZ/Afd. Milieu