

Hoofdpijnenverslag van de internetconsultatie

Actualisatie regels industriële emissies

(Internetconsultatie van 1 maart 2021 tot en met 29 maart 2021)

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een wijziging voor van de algemene regels voor de industrie. De aanleiding voor deze aanpassing is tweeledig. Enerzijds ziet de wijziging op het actualiseren en het op niveau brengen van de Best Beschikbare Technieken (BBT) van regels op het gebied van industriële emissies. Daarnaast levert de wijziging een bijdrage aan de uitvoering van de afspraken die het Rijk, provincies en gemeenten hebben gemaakt in het Schone Lucht Akkoord.

Doel van de regelgeving

Met deze wijzigingen worden enkele verouderde milieuregels geactualiseerd zodat ze beter aansluiten bij de Best Beschikbare Technieken (BBT). De laatste revisie van de emissiegrenswaarden uit luchtmodule Bal heeft bijna 20 jaar geleden voor het laatst plaatsgevonden. Daarnaast draagt het bij aan het doel van het Schone Lucht Akkoord waarin wordt gestreefd naar een permanente verbetering van de luchtkwaliteit in Nederland. Daar past actuele regelgeving op het gebied van industriële emissies bij.

Deze consultatie bevat wijzigingen op een viertal onderwerpen:

- aanpassing van de emissiegrenswaarden voor biomassa gestookte installaties;
- aanpassing van de emissiegrenswaarden in de luchtmodule (Bal);
- invoering van een vergunningplicht voor biomassa gestookte installaties < 15MW ;
- actualiseren van de rentevoet in de kosteneffectiviteitsberekening.

Verwachte effecten van de regelgeving

De wijzigingen zullen naar verwachting een positief effect hebben op de luchtkwaliteit, doordat het de emissies van verschillende stoffen reduceert. Er zal een reductie te zien zijn op de stoffen waar het Schone Lucht Akkoord zich op richt (NOx, NH3 en Stof) en andere stoffen die een negatieve invloed hebben op de luchtkwaliteit. 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 het aanscherpen van de emissiegrenswaarden van biomassacentrales is gevraagd om ook specifiek te reageren op de volgende vragen:

- 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?

Voor het invoeren van de vergunningplicht voor biomassa centrales < 15 MW is gevraagd om specifiek te reageren op de volgende vragen:

- De vergunningplicht voor biomassa centrales 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?

De reacties

Er kon worden gereageerd op de regelgeving en de toelichting. Er zijn in totaal 25 reacties ingediend, hiervan zijn er 15 openbaar. Indieners zijn:

- Overheden (waaronder Omgevingsdiensten, gemeenten en provincies) (ca 32% van de reacties)
- Bedrijfsleven en brancheorganisaties (ca 55% van de reacties)
- Overig Particulieren (ca 8% van de reacties)
- Stichtingen, adviesbureaus (1%)
- NGO's (ca 4% van de reacties)

1. Algemeen beeld van de reacties

Hieronder volgt een algemeen beeld in hoofdlijnen gebaseerd op de mening van de indieners.

De reacties zijn zeer divers. Globaal is het beeld dat overheden en NGO's voorstander zijn van aanscherping van regelgeving, en bedrijfsleven en branche meer streven naar versoepeling van de regeling en minder regelgeving. De reacties beslaan met name de volgende onderwerpen:

- EGW Biomassa: Meninge lopen uiteen. Sommige partijen pleiten voor verdere aanscherping, andere achten de voorgestelde aanscherpingen niet haalbaar.
- EGW luchtmodule Bal: De meningen lopen uiteen. Er is steun vanuit overheden, en kritiek vanuit bedrijfsleven m.b.t. concurrentiepositie t.o.v. overige landen en verzoek tot integrale benadering.
- KE Rentevoet: Meninge lopen uiteen. Trapsgewijze verlaging van de rentevoet naar 3% wordt door sommige indieners gesteund, door anderen als niet realistisch beschouwd. Tevens wordt 3% door het bedrijfsleven als te laag beschouwd. De overheden zijn tevreden met een rentevoet van 3%. Het bedrijfsleven heeft een 'tegenonderzoek' laten uitvoeren.
- KE ZZS: bedrijfsleven vindt het voorstel nog onvoldoende uitgewerkt en ziet deze liever niet ingevoerd worden.
- Monitoring: Het advies is om de monitoringsverplichtingen niet af te zwakken.
- Vergunningplicht kleine installaties: Meninge lopen uiteen. Voorstanders gaan over het algemeen voor ondergrens van 0,1-5 MW, tegenstanders vragen zich af of de baten wel opwegen tegen de lasten. Dit betekent onder meer een rem op kleine ondernemingen.

2. Hoofdlijnen van de inhoudelijke reacties

Hieronder volgen de meest toonaangevende reacties in hoofdlijnen. De reacties geven uitsluitend de mening van de indieners weer.

Effectenstudie

- Sira maakt geen berekening van de kosteneffectiviteit van het Besluit in termen van kosten per kg stof, kg NOX, kg SO2 en kg NH3.
- Sira geeft schattingen van het aantal nieuwe biomassa installaties, gebaseerd op onjuiste TAUW vooronderstellingen.
- Slechts twee onderzoeksrapporten gepresenteerd ter onderbouwing van de voorstellen, van TAUW en Sira, die tot een serieuze beoordeling door een externe partij noodzaken. Ook daar ontbreekt echter de tijd voor.

EGW Biomassa

Voor

- Het voorliggende voorstel wordt onderschreven. Er moeten strengere emissiegrenswaarden voor biomassa worden gesteld.
- Bij toepassing van doekfilters worden al relatief gemakkelijk stofconcentraties bereikt ver beneden 2 mg/Nm³. Deze norm zou kunnen worden opgenomen voor centrales vanaf 1 MW.
- Er dient onafhankelijk onderzoek naar dioxinen en furanen uitstoot te worden uitgevoerd.
- Stel aan kleine biomassa stookinstallaties zoveel mogelijk dezelfde eisen als aan middelgrote biomassa stookinstallaties.
- De verschillende rapporten laten zien dat de grens van 60 mg SO₂/Nm³ haalbaar en betaalbaar is, ook voor bestaande installaties.
- Gepleit wordt voor een aanscherping naar maximaal 80 mg NO_x/Nm³ voor alle installaties.
- De NO_x-emissienorm dient te worden verlaagd tot 70 mg/Nm³
- De NH₃-norm dient te worden verlaagd tot 5 mg/Nm³.

Tegen

- Klimaatakkoord wordt niet nageleefd.
- Fabrikanten kunnen en zullen niet garanderen dat een SO₂ norm van 60 mg/Nm³ bij natuurlijke biomassa kan worden gehaald.
- De eis van 60 mg/Nm³ is haalbaar bij schone biomassa. Gezien de heterogeniteit van biomassa, is een eis van 100 mg/Nm³ beter te halen en te handhaven.
- De voorgestelde normen voor SO₂ en NH₃ zijn qua effect nauwelijks relevant, maar voor de branche praktisch niet uitvoerbaar. En daarom niet aanvaardbaar.
- Voor ketels van 1 tot 5 MW is een ammoniaknorm van 5-10 mg/Nm³ technisch niet haalbaar.
- Ook zijn er zorgen over de financiële haalbaarheid. De onderbouwing bij het voorstel geeft aan dat de extra te nemen technische maatregelen om te kunnen voldoen aan strengere emissie-eisen financieel haalbaar zijn, omdat voor bio-energie SDE++ subsidie kan worden aangevraagd. Het is op dit moment echter onzeker in hoeverre de SDE++ hiervoor voldoende

ruimte biedt. Meer zekerheid is gewenst zodat bio-energie een rol in de transitie kan blijven spelen.

- De emissienormen zijn in de praktijk als het gaat om zwavel soms niet haalbaar.
- De aanscherping van de emissiegrenswaarden staan niet in verhouding tot het beoogde doel.
- De voorgestelde aanscherping van de emissiegrenswaarden staat ten slotte op gespannen voet met het Europese recht.
- Getoetst moet worden of de aanscherping van de emissiegrenswaarden verenigbaar is met het vrij verkeer van goederen.
- Het TNO onderzoek waarborgt onvoldoende validiteit en representativiteit. Daarmee biedt het TNO rapport onvoldoende grondslag om de zorgvuldigheid van een besluit tot verlaging van de emissiegrenswaarden te kunnen verzekeren.
- Het aanscherpen SO₂ norm leidt tot het beperken van de brandstofkeuze. Dit gaat in tegen de cascaderingswens en zoals ook verwoord in het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3).
- De voorliggende nieuwe emissiegrenswaarden gaan uit van de scherpst mogelijke emissienormen die de techniek mogelijk maakt. De Nota van Toelichting maakt ook duidelijk dat Nederland hierin mondiaal ver voorop loopt.

EGW luchtmodule Bal

Voor

- De voorgenomen wijzigingen om de regels voor de industriële emissies te actualiseren en op het niveau van de best beschikbare technieken (BBT) te brengen worden ondersteund.
- Van groot belang is dat de huidige generieke ammoniaknorm in het Activiteitenbesluit omlaag gaat van 30 mg/Nm³ naar 5 mg/Nm³.
- Gepleit wordt voor begrenzing van de periode waarbinnen een versoepeling van emissiegrenswaarden met maatwerk kan worden toegestaan. In het Besluit activiteiten leefomgeving wordt dan periode van ten hoogste X jaar* opgenomen waarmee met maatwerk kan worden afgeweken van de in de artikelen X gestelde emissiegrenswaarden*
- De bestaande uitzondering voor bedrijven die vallen onder de richtlijn Industriële Emissies blijft gehandhaafd met dit wijzigingsvoorstel. Dat is een goede zaak omdat anders het risico ontstaat op strijdige normstelling tussen BBT-verplichtingen volgens de BREF-systematiek en de eisen uit de luchtmodule.

Tegen

- Spagaat tussen Bal en Wet natuurbescherming.
- Door de NO_x-emissienormen in de voorgestelde paragraaf 5.4.4 van het Bal nu even streng, of soms zelfs strenger, te maken dan de emissienormen voor stookinstallaties in het Bal, gaat het Nederlands in tegen de gedachte van het Europees recht: namelijk dat reactoren in de chemische industrie andere normen dienen te hebben dan Stookinstallaties.
- Onze buurlanden hebben andere NO_x normen.
- Bedrijven geven aan dat de voorgestelde aanscherping van de EGW's in een aantal gevallen technisch niet haalbaar is of tot knelpunten in de uitvoering leidt.

- Sommige regels zijn voor meerdere uitleg vatbaar omdat ze niet smart zijn geformuleerd. Hierdoor is het voor bedrijven niet duidelijk wat van hen wordt verlangd.
- Bij het verder aanscherpen van de regels door aanpassing van de EGW wordt een integrale benadering verwacht waarbij de realistisch te behalen totale milieuwinst een rol speelt.
- Verzocht wordt om nog enig uitstel te betrachten om de conclusies van een haalbaarheidsonderzoek voor ammoniak bij de textiel- en textielindustrie in te dienen.

KE Rentevoet

- De rentevoet behoort al op 3% te staan dus de vraag is waarom deze gefaseerd wordt doorgevoerd en niet in één keer.
- Het voorstel om als rentevoet 7% te hanteren vanaf 1 januari 2022 en 3% vanaf 1 januari 2024 getuigt van weinig realisme.
- WACC periodiek herzien is akkoord, maar aangezien de WACC voor een langere periode wordt vastgesteld (met periodieke bijstelling) is het van belang dat de WACC niet wordt vastgesteld op basis van de huidige dagkoersen.
- Er zit een vertraging van zo'n 4 jaar tussen het ijkpunt voor de rentevoet en de (eerste) implementatie daarvan. Die periode moet korter zijn.
- De rentevoet die wordt gehanteerd bedraagt 10% (gedateerd 1995) voorgesteld wordt om deze trapsgewijs te verlagen naar 7% vanaf 2022 en 3% vanaf 2024. Wij steunen de verlaging van de rentevoet naar een rentevoet die recht doet aan de werkelijkheid.
- Een herziening elke 3 jaar geeft onzekerheid bij het plannen van investeringen waaronder die voor aanpassing van installaties die meestal samen lopen met onderhoudsplannen. Daarvoor is een termijn van 5 tot 10 jaar gebruikelijk.
- Op basis van een onafhankelijk en representatief onderzoek van PWC wordt een WACC van 8,3% nominaal voorgesteld met een herberekening elke 7 jaar.
- Gepleit wordt voor meer nuance omdat in praktijk blijkt dat de rentevoet per sector en stofcategorie kan verschillen.

KE ZZS

- Deze methodiek is nog onvoldoende uitgewerkt om als voorgestelde wijziging in deze consultatie op te nemen.
- Het streven naar minimalisering van ZZS onder het verwaarloosbaar risico niet het doel mag worden; er dient een integrale benadering te komen met alle emissies.
- Het verplicht moeten toepassen van het model is een zinloze (administratieve) last. De redenering dat maatwerk altijd mogelijk is, ontslaat de wetgever niet van de verplichting om een werkbaar instrument te ontwikkelen.
- Op dit moment loopt het onderzoek nog naar de praktische haalbaarheid en de effecten van het invoeren van een kosteneffectiviteit voor ZZS-emissies naar lucht. Verzocht wordt dit voorstel te heroverwegen en af te zien van opname van deze verplichting.

Monitoring biomassa

- Het advies is om de monitoringsverplichtingen niet af te zwakken en waar nodig weer terug in de regelgeving te zetten.
- Er dient een systematisch onderzoek te worden uitgevoerd naar de emissie van kankerverwekkende stoffen bij biomassacentrales, afhankelijk van het soort hout dat wordt verbrand.
- Monitoring van emissie van biomassacentrales schiet ernstig tekort. Tenminste dienen stof en NOx continue te worden gemeten.
- Niet duidelijk is hoe vaak, en voor welke vermogens deze meetverplichting geldt [betreft onderdeel U van het Besluit].

Vergunningplicht kleine biomassa installaties

Voor

- Als gekozen moet worden tussen 0,1 en 0,5 MW als grens, is er een lichte voorkeur voor een ondergrens van 0,1 MW.
- Voor biomassa installaties geldt over het algemeen dat hoe kleiner de installatie is hoe problematischer de emissies. Hier is eerder door het PBL, Koppejan en de NVDE al op gewezen. Om deze reden is het verstandig om de vergunningsplicht al vanaf 0,1 MW te laten gelden.
- De grens waarbij een vergunning nodig is aanpassen van de huidige 15 MW naar een lager, meer passend niveau, bijvoorbeeld 5 MW.
- Kleine biomassa installaties leveren een negatieve bijdrage aan de doelstellingen van het SLA. Er zijn goede argumenten om een omgevingsvergunning vanaf 0,1 MW verplicht te stellen parallel aan de natuurvergunning. Beter nog is om een gecombineerde Wabo/Wnb-vergunning af te geven.
- Ten aanzien van een nieuwe grens voor een vergunningplicht zou die grens liever op 0,5 MW dan op 0,1 MW moeten liggen, omdat die installaties erg op elkaar lijken.

Tegen

- Samen met de extra regeldruk en kosten voor de vergunningsprocedure inclusief doorlopen bezwaarprocedure, is sterk de vraag of de verhouding tussen de extra milieu-winst en meerkosten niet zoek raakt.
- Vergunningplicht is een zeer slechte zaak voor de verduurzaming van Nederland, maak de voorwaarden zo dat de luchtkwaliteit niet slechter mag worden, dit is nu het geval al bij de nieuwste biocentrale.
- Er is bezwaar tegen de voorgestelde invoering van een vergunningplicht voor alle zakelijke biomassa-installaties omdat de grens gelijk moet worden getrokken met andere luchtkwaliteit- of klimaat-belastende installaties met een gelijksoortige impact. Fossiele stookinstallaties worden niet aan een vergunningplicht onderworpen.

- De concept-nota van toelichting miskent dat inspraak en een voorafgaande beoordeling met betrekking tot kleine bioketels al zal plaatsvinden in de voorbereiding van het Omgevingsplan. Het Omgevingsplan wordt voorbereid met de nodige mogelijkheden tot vroegtijdige participatie en inspraak voor omwonenden.
- Een vergunningplicht voor kleine bioketels is in strijd met het Europees recht, en onaanvaardbaar gelet op het vrij verkeer van goederen.
- De bouw- en ontwikkeltijd van projecten is 1-4 jaar na subsidiebeschikking. Er zijn diverse projecten die al een melding hebben gedaan, maar niet vóór 1 januari 2022 in bedrijf kunnen zijn maar waar al wel kosten voor zijn gemaakt. Wij pleiten ervoor dat projecten die al een melding hebben gedaan onder het oude regime te laten vallen en dus geen vergunning aan hoeven vragen inclusief aanscherping van de emissie-eisen.
- Verder blijft onder de Omgevingswet het uitgangspunt dat activiteiten moeten voldoen aan algemene regels (zoals de emissiegrenswaarden in het Bal), waarbij in specifieke gevallen de mogelijkheid bestaat om bij maatwerkvoorschrift hiervan af te wijken (zie artikel 4.5 Omgevingswet). Een vergunningplicht is daarom ook niet noodzakelijk met het oog op het kunnen opleggen van strengere emissiegrenswaarden.