

## **Commentaar van de NBKL op het Concept-besluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving**

### **1. Samenvatting**

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft een wijziging van het Besluit Activiteiten Leefomgeving in consultatie gegeven. Het voorstel is in strijd met het Klimaatakkoord, zoals in paragraaf 2 weergegeven. De motivering als zou het Schone Lucht Akkoord (SLA) tot dit Besluit leiden is gebrekkig aangezien andere sectoren niet met dergelijke maatregelen worden geconfronteerd, terwijl het SLA stelt dat alle sectoren evenredig moeten bijdragen. De reactietermijn is zeer kort gesteld waardoor het niet mogelijk is externe bureaus nader onderzoek te laten doen naar de vragen die de onderbouwing door het kabinet oproept.

De NBKL kan wat betreft de aangescherpte luchtkwaliteitsnormen voor NO<sub>x</sub> en fijnstof met het Besluit instemmen. Daardoor zal een verbetering van de luchtkwaliteit kunnen optreden. Wij gaan ervan uit dat wij kunnen vertrouwen op de toezegging van de Rijksoverheid, die in de toelichting is opgenomen, dat de verhoogde kosten van duurzame bio-energie middels een subsidiebeschikking uit hoofde van de SDE++ regeling wordt gecompenseerd. De voorgestelde normen voor SO<sub>2</sub> en NH<sub>3</sub> zijn qua effect nauwelijks relevant, maar voor de branche praktisch niet uitvoerbaar. En daarom niet aanvaardbaar.

Het voorstel introduceert een vergunningsplicht (in plaats van een meldplicht) voor bioketels < 15 MW. Wij hebben grote bezwaren tegen de voorgestelde invoering van een vergunningplicht voor alle zakelijke biomassa-installaties, zelfs de allerkleinste. Naar de mening van de NBKL ligt het voor de hand de grens gelijk te trekken met andere luchtkwaliteit- of klimaat-belastende installaties met een gelijksoortige impact. Het voorstel is in strijd met het Europees recht: het discrimineert duurzame bio-energie doordat andere installaties van gelijksoortige omvang en impact geen vergunningplicht krijgen opgelegd. Zelfs sectoren die aanmerkelijk meer emitteren worden door het kabinet niet met dergelijke draconische maatregelen geconfronteerd. In paragraaf 8 wordt ingegaan op de vergunningplicht. In de bijlage bij deze consultatiereactie is in meer detail ingegaan op het onderliggende onderzoek en de effecten van de wijzigingen. Het effect van het Besluit is een substantiële toename van de stikstofuitstoot, en een additionele CO<sub>2</sub> uitstoot in Nederland in 2030 van 2.1 miljoen ton CO<sub>2</sub>.

## 2. Het Klimaatakkoord wordt niet nageleefd

In de Nota van Toelichting wordt vermeld dat “..in het Klimaatakkoord is afgesproken dat de emissiegrenswaarden worden aangepast”. Dit is niet juist. In het Klimaatakkoord is de volgende tekst opgenomen: “Waar de toepassing van biomassa voor energie leidt tot een verslechterde luchtkwaliteit en waar dit mogelijk is, wil het kabinet de luchtkwaliteitsnormen aanscherpen voor kleine installaties vanaf 2022 (met name NOx en fijnstof)”.

Geconstateerd moet worden dat deze afspraken in het Klimaatakkoord door het kabinet op een drietal punten geschonden worden door het voorliggende Besluit:

1. Het gaat niet alleen om kleinschalige installaties maar om alle biomassa installaties. Het Besluit heeft betrekking op installaties < 50 MW, de grootste bioketel die nu in bedrijf is, heeft een capaciteit van 40 MW.
2. Er is niet alleen een aanscherping opgenomen voor NOx en fijnstof, maar ook voor ammoniak en zwavel. Voor ammoniak was voor bioketels tot op heden nog geen norm in het Activiteitenbesluit gesteld.
3. Bovendien heeft het voorstel ook betrekking op per 1 januari 2015 bestaande installaties die na een overgangsregime per 1 januari 2027 aan nieuwe normen zouden moeten voldoen. Deze installaties zullen vervangen worden door aardgasgestookte ketels, zo mag verwacht worden (zie paragraaf 4).

Het effect van de voorliggende wetgeving is dat bio-energie wordt afgebouwd en aardgas weer in haar plaats zal treden. In de bijlage wordt dit nader uitgewerkt. De daaruit resulterende emissies, onder andere in Rusland, worden niet berekend door het ministerie, evenmin als de gevolgen voor het klimaat. Een recente studie van DHV Haskoning<sup>1</sup> concludeert hierover:

*‘Samenvattend kan worden geconcludeerd dat – berekend over de hele keten - warmte op basis van houtige biomassa een significante reductie van broeikasgasemissies per eenheid geleverde warmte geeft in vergelijking met warmte geproduceerd op basis van aardgas. Dit gaat wel gepaard met hogere emissies van NH3, SO2 en PM10 en gemiddeld genomen ook NOx. Per saldo liggen de totale milieukosten bij de biomassaketens ruimschoots lager dan bij de gasketens’.*

Ook wordt het effect niet gewogen van het achterlaten van stikstofrijke biomassa reststromen in de natuur indien deze niet meer ingezet mogen worden als energiedrager.

---

<sup>1</sup> [Zie \[https://www.royalhaskoningdhv.com/nederland/-/media/royalhaskoningdhvcorporate/files/local/news/newsitems/warmte-uit-aardgas-of-uit-biomassa\\\_6-mei-2020.pdf?la=nl-nl\]\(https://www.royalhaskoningdhv.com/nederland/-/media/royalhaskoningdhvcorporate/files/local/news/newsitems/warmte-uit-aardgas-of-uit-biomassa\_6-mei-2020.pdf?la=nl-nl\)](https://www.royalhaskoningdhv.com/nederland/-/media/royalhaskoningdhvcorporate/files/local/news/newsitems/warmte-uit-aardgas-of-uit-biomassa_6-mei-2020.pdf?la=nl-nl)

Door enkel naar de uitstoot uit de schoorsteen te kijken wordt ook nu weer vergeten dat er nog altijd ca. 3-5 keer meer stikstof uit de natuur wordt onttrokken door oogst van reststromen dan dat er bij de verbranding als NO<sub>x</sub> vrijkomt.<sup>2</sup> Bioketels zijn daarmee onderdeel van de oplossing van het stikstofprobleem, in tegenstelling tot de thermische NO<sub>x</sub> uitstoot uit gasgestookte ketels, waarmee het stikstofoverschot alleen maar wordt vergroot.

Het Klimaatakkoord gaat uit van een productie door bioketels in 2030 van 51.1 PJ hernieuwbare energie.<sup>3</sup> Het effect van de voorliggende voorstellen en de huidige discussie over bio-energie is dat de daadwerkelijke productie eerder zal dalen van de huidige 30 PJ naar 18.3 PJ in 2030 (zoals nader berekend in de bijlage). Het verschil van 32.8 PJ dat door aardgasketels zal worden opgevangen veroorzaakt een additionele jaarlijkse CO<sub>2</sub> uitstoot van circa 2.1 miljoen ton CO<sub>2</sub> in 2030.

### **3. Het Schone Lucht Akkoord is geen akkoord en een onevenwichtig document**

De wetswijziging wordt beargumenteerd met een verwijzing naar het Schone Lucht Akkoord ('SLA'). Dit "akkoord" is geen akkoord met maatschappelijke organisaties of het bedrijfsleven, maar een afspraak tussen Rijk, Provincies en gemeenten.

Het streven van het SLA is om in alle sectoren een dalende trend van emissies naar de lucht te realiseren, zo wordt door het ministerie gesteld. De emissies van de industrie- en energiesector zijn zeer beperkt. Voor ammoniak is dit bijvoorbeeld 2 % van het totaal, terwijl de landbouw voor 86 % van de ammoniakemissies verantwoordelijk is. De uitstoot van ammoniak door de rundveehouderij steeg tussen 2005 en 2018 bovendien met 12 %. De voorziene toename van bio-energie zal volgens het Planbureau voor de Leefomgeving maar een zeer beperkte toename in emissies veroorzaken.<sup>4</sup>

In de Tweede Kamer is de motie Ziengs/Von Martels aangenomen.<sup>5</sup> In deze motie wordt ten eerste de regering opgedragen een integrale impactstudie uit te laten voeren teneinde de effecten en de totale kosten van maatregelen op basis van het SLA voor bedrijven in kaart te brengen. Ten tweede wordt opgedragen om deze impactstudie mee te nemen in de verdere uitwerking van de regelgeving omtrent het SLA. Het voorliggende Besluit

---

<sup>2</sup> In tegenstelling tot bij aardgas treedt er vanwege de lage verbrandingstemperatuur bij biomassaverbranding geen thermische NO<sub>x</sub> op die wordt gevormd door oxidatie van stikstof uit de lucht. Alle NO<sub>x</sub> die wordt uitgestoten, wordt gevormd uit stikstof die al in de biomassa aanwezig was, en daar aanwezig is omdat deze tijdens de groei is opgenomen uit reactieve stikstof (NO<sub>x</sub> en NH<sub>3</sub>) uit de omgeving. Bij de verbranding wordt slechts 20-40% van de stikstof omgezet naar NO<sub>x</sub> en het restant naar onschadelijk N<sub>2</sub>, zodat er op systeembasis juist sprake is van een afname.

<sup>3</sup> PBL, Tabellenbijlage bij Klimaat- en Energieverkenning 2020, tabellen 6a en 6b.

<sup>4</sup> PBL, Emissieramingen bij de Klimaat-en Energieverkenning 2020, oktober 2020

<sup>5</sup> Kamerstuk 35570 XII nr. 22

negeert deze motie. Een impactstudie waarbij klimaat-, lucht en stikstofwetgeving wordt betrokken, zoals de motie vraagt, is niet uitgevoerd.

De voorliggende wetgeving zal de sector duurzame bio-energie zwaar treffen. Daarentegen worden uit hoofde van het SLA nauwelijks maatregelen genomen tegen de zware vervuilers. Van proportionaliteit ten opzichte van maatregelen die in andere sectoren worden getroffen, is geen sprake. Het SLA kan dan ook niet dienen ter motivering van de voorliggende wetgeving.

#### **4. De gestelde reactietermijn**

Op 1 maart is de consultatietermijn gestart. Op uiterlijk 29 maart wordt een reactie verwacht. Deze termijn is extreem kort. Dit mede gelet op het drastische karakter van de voorstellen:

- emissiegrenswaarden instellen die mondiaal ongekend streng zijn,
- een vergunningplicht instellen voor alle zakelijke biomassa-installaties,
- eigenaren van bestaande installaties < 1 MW zonder financiële compensatie dwingen per 1 januari 2027 hun installaties te sluiten of aan te passen.

Duidelijk is dat het Besluit in strijd is met juridische principes als proportionaliteit en naleving van Europese wetgeving. De tijd voor een gedegen juridisch onderzoek en navraag bij, en overleg met, de Europese Commissie ontbreekt echter.

Pas op 1 maart 2021 zijn voorts twee onderzoeksrapporten gepresenteerd ter onderbouwing van de voorstellen, van TAUW en Sira, die tot een serieuze beoordeling door een externe partij noodzakelijk zijn. Ook daar ontbreekt echter de tijd voor. Het TAUW rapport komt met een indicatieve effectmeting ter onderbouwing van de voorstellen.<sup>6</sup> De effectmeting is op volstrekt onjuiste veronderstellingen gebaseerd, zoals in de bijlage aangegeven, waardoor aan dit rapport geen waarde kan worden toegekend. Sira geeft een schatting van de effecten die de sterk toegenomen regeldruk zal hebben voor bedrijven en overheden.<sup>7</sup> Deze schatting is betwistbaar maar geeft wel aan dat de kosten van de voorstellen zeer aanzienlijk zijn. Bovendien plaatst Sira kanttekeningen bij de vooronderstellingen van TAUW die zijn toegepast voor de berekening van Sira (TAUW: jaarlijks 6 % groei; Sira: "...het aantal biomassa-installaties kan fors lager uitvallen").

---

<sup>6</sup> TAUW, Schone Lucht Akkoord, emissiereductie industrie, 21 januari 2021

<sup>7</sup> SIRA Consulting, Effectmeting aanpassing algemene regels lucht industrie, 22 januari 2021

## 5. De emissiegrenswaarden opnieuw actualiseren

In de Nota van Toelichting is vermeld (pagina 2) dat "de laatste actualisering van de emissiegrenswaarden, opgenomen in de luchtmodule dateert uit 2002".

De suggestie wordt hiermee gewekt als zou dit voor bioketels gelden. Dit is onjuist. De normen voor bioketels > 1 MW zijn zeer ver aangescherpt in 2013. De normen voor bioketels < 1 MW zijn in 2015 eveneens ver aangescherpt. De huidige Nederlandse normen voor bioketels zijn daarmee reeds de scherpste ter wereld, zoals ook in de achterliggende rapporten wordt geconstateerd. Dit neemt overigens niet weg dat thans een verdere aanscherping mogelijk is, zoals de NBKL ook eerder in haar Standpuntnotitie en in brieven aan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft verwoord. Zowel voor fijnstof als voor NO<sub>x</sub> kan de NBKL dan ook instemmen met het voorstel voor nieuwe emissiegrenswaarden dat voorligt. Voor NO<sub>x</sub> betekent dit dat er negatieve emissies zullen plaatsvinden in bioketels aangezien de lokale biomassa – indien deze niet nuttig zou worden aangewend – een hogere stikstofuitstoot heeft bij ontbinding dan bij verbranding.<sup>8</sup> De emissienormen zijn in de praktijk als het gaat om zwavel soms niet haalbaar. De introductie van een stringente ammoniaknorm maakt de installatie van ketels van 1-5 MW kostentechnisch praktisch onmogelijk.

Een belangrijk deel van de productie in bioketels vindt plaats met gebruik making van andere stromen dan houtige biomassa (CBS). Denk aan papierslib, koffieschillen, cacao-gruis, kippenmest etcetera. In het Besluit en het onderliggende onderzoek wordt hier geen aandacht aan besteed. Het is met deze reststromen vaak moeilijker de nieuwe emissiegrenswaarden te behalen. Wat gaat de regering doen om dit onderzoek alsnog plaats te laten vinden? In de voorliggende wetgeving wordt immers alleen gesproken over "rie-biomassa" die alle reststromen biomassa omvat, en niet alleen de houtige biomassa. Het emissie onderzoek dat TNO in kaart heeft gebracht ter onderbouwing van dit Besluit betreft vooral de emissies van installaties gestookt met houtige biomassa.

### 5.1 NO<sub>x</sub>

TNO geeft aan<sup>9</sup> dat voor het emissieonderzoek van Ricardo<sup>10</sup>, waar TNO sterk op leunt, nauwelijks installaties zijn ingediend voor onderzoek naar DeNox technieken. Het betreft drie installaties met SNCR en geen enkele met SCR. Voorts geeft TNO aan dat in het buitenland er nauwelijks interesse is in de NO<sub>x</sub> die vrij komt bij biomassaverbranding. Dit is logisch gelet op het feit dat biomassa van nature stikstof bevat, en bij verbranding er veel minder vrij komt dan oorspronkelijk is opgenomen. In het buitenland ziet men de

---

<sup>8</sup> Zie ook Nitrogen assessment in small scale biomass heating systems, Paper European Biomass Conference 2017, Stockholm, Monika Enigl, Christoph Strasser, Eduard Hochbichler and Christoph Schmid

<sup>9</sup> Pagina 32

<sup>10</sup> Ricardo, Final Technology MCP information exchange, Umweltbundesamt Austria en VITO, 26 september 2019

uitstoot van stikstof bij biomassaverbranding als onderdeel van de natuurlijke stikstofcyclus.

## 5.2 Ammoniak

De voorgestelde norm van 5 mg/Nm<sup>3</sup> voor installaties boven de 5 MW is – zij het met veel moeite en met inzet van een technisch zeer gecompliceerde installatie – haalbaar. De norm van 10 mg/Nm<sup>3</sup> voor bioketels van 1- 5 MW is in de praktijk niet haalbaar. TNO vermeldt bij deze eisen: “...hierbij wordt er vanuit gegaan dat 5 mg/Nm<sup>3</sup> als randvoorwaarde bij SCR haalbaar is en 10 mg/Nm<sup>3</sup> bij SNCR. “ (pag. 4). Op welk onderzoek deze aanname is gestoeld wordt niet vermeld. Uit mondelinge mededelingen blijkt dat hier ook geen onderzoekswerk naar is verricht, of kennis aan ten gronde ligt. Het is, zoals vermeld in het rapport, een aanname. Vermeld is dat het bevoegd gezag een norm van 20 mg/Nm<sup>3</sup> kan stellen bij toepassing van SNCR. Gelet op de gebrekkige kennis bij het bevoegd gezag mag betwijfeld worden of dit een oplossing is voor het probleem dat een norm van 10 mg/Nm<sup>3</sup> niet haalbaar is. Bovendien noodzaakt het aanvragen bij het bevoegd gezag van een dergelijke maatwerkvergunning tot een langdurige en dure juridische procedure. Een bedrijf dat geïnteresseerd is in de aanschaf zal derhalve kiezen voor de fossiele oplossing, een aardgasketel. Daar is immers geen vergunning voor vereist, noch gelden hiervoor specifieke milieuvoorschriften. De SDE++ regeling voor bioketels vergoedt bovendien geen kosten voor juridische procedures, en evenmin de kosten van eventueel onderzoek dat het bevoegd gezag nodig acht om aan te tonen dat de 10 mg/Nm<sup>3</sup> niet haalbaar is.

De ammoniak-eis leidt derhalve tot de conclusie dat – indien deze regelgeving doorgang vindt – deze de bouw van bioketels van 1-5 MW met SNCR niet toestaat tenzij een katalysator wordt toegevoegd. Een oplossing waarbij de kosten per kg verwijderde ammoniak extreem hoog zijn.

## 5.3 SO<sub>2</sub>

TNO stelt “Stook van hout voldoet ruimschoots aan de huidige eis van 200 mg/Nm<sup>3</sup> en kan zonder nageschakelde techniek eveneens ruimschoots voldoen aan een aanscherping tot 60 mg/Nm<sup>3</sup> omdat schoon hout een zwavelarme brandstof is. “

Het is juist dat in de praktijk gemiddeld ruimschoots kan worden voldaan aan een norm van 60 mg/Nm<sup>3</sup>. De wet schrijft echter voor dat *altijd* aan de norm moet worden voldaan. Maar fabrikanten kunnen en zullen niet garanderen dat een SO<sub>2</sub> norm van 60 mg/Nm<sup>3</sup> bij natuurlijke biomassa kan worden gehaald. Daarmee is deze eis voor de branche en haar klanten niet uitvoerbaar. Het gemak waarmee TNO beschrijft<sup>11</sup> als zou ” ..de eis met de

---

<sup>11</sup> Pagina 42



meeste typen houtachtige biomassa haalbaar zijn” gaat voorbij aan het feit dat biomassa een sterk wisselend zwavelgehalte heeft (zoals TNO overigens zelf vermeldt). Daarnaast kan er op worden gewezen dat er geen directe relatie is tussen SO<sub>2</sub> uitstoot en het zwavelgehalte van de biomassa.<sup>12</sup>

Deze emissie-eis is dan ook onuitvoerbaar zonder dure ontzwavelingsapparatuur. Deze is onbetaalbaar voor bijna alle typen bioketels die onder deze eis zouden komen te vallen. Daarmee maakt deze eis het bijna onmogelijk bioketels in Nederland toe te passen.

Op grote (kolen)gestookte ketels is een norm van 60 mg/Nm<sup>3</sup> van toepassing. Daar is ontzwavelingsapparatuur voor nodig om de norm in een dergelijke installatie te bereiken. Bij deze installaties worden de rookgassen continu gemeten, en van gemiddeldes uitgegaan voor het beoordelen of aan de emissienorm is voldaan; het effect van de norm is dus minder dan bij bioketels waar meestal van eenmalige metingen wordt uitgegaan, indien voor bioketels een norm van 60 mg/Nm<sup>3</sup> zou worden ingevoerd.

In de consultatietekst van het ministerie is de volgende vraag opgenomen.

“De emissiegrenswaarden voor SO<sub>2</sub> worden voor ketels van 0,5-5MWth aangescherpt van 200 naar 60 mg/Nm<sup>3</sup>. 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/Nm<sup>3</sup> aan bovengenoemde doelen? Of voldoet een aanscherping naar 100 mg/Nm<sup>3</sup> beter aan het doel? Kunt u dit onderbouwen?”

Opgemerkt kan worden dat de fabrikanten c.q. importeurs aangesloten bij de NBKL bereid zijn een norm voor SO<sub>2</sub> van 100 mg/Nm<sup>3</sup> te garanderen. Lager is – zoals hiervoor opgemerkt – technisch-economisch niet haalbaar. Daarbij kan opgemerkt worden dat TNO onderzoek citeert dat aangeeft dat elders in Europa in 2017 veel installaties meer dan 100 mg/Nm<sup>3</sup> emitteerden.<sup>13</sup> De branche zal dus de nodige inspanningen moeten verrichten om dat in de toekomst in Nederland te vermijden mocht de norm op 100 mg/Nm<sup>3</sup> worden gesteld.

## 5.4 Stof

De NBKL kan met alle voorgestelde emissienormen voor stof instemmen. Deze zullen leiden tot een reductie in de uitstoot van fijnstof in alle grootteklassen van 0.5 – 5 MW. Voorgesteld wordt de stofnorm voor bioketels van tenminste 0.5 MW en minder dan 1 MW aan te scherpen van 40 mg/Nm<sup>3</sup> naar 15 mg/Nm<sup>3</sup>. Dit noodzaakt tot het gebruik van

---

<sup>12</sup> TNO onderzoek, pagina 40

<sup>13</sup> TNO, Bijlage F, pagina 2/8

een doekenfilter, zo stellen DNV-GL en ProBiomass. Deze onderzoekers stellen dat een norm van 20 mg/Nm<sup>3</sup> in deze grootteklasse effectiever is omdat dit kan worden bereikt door installatie van een elektrostatisch filter (ESP). Een doekenfilter wordt bij het opstarten van de bioketel niet gebruikt; de dan nog lage temperatuur van de rookgassen maakt dat niet mogelijk. Een ESP is daarentegen altijd ingeschakeld. Het stofreducerend effect van een ESP is vanwege de regelmatige start/stops van een kleine installatie dan ook groter dan van een doekenfilter in deze klasse. Waarom is in het Besluit en de argumentatie daarvoor aan het DNV-GL rapport voorbij gegaan, en wordt de keuze voor 15 mg/Nm<sup>3</sup> in plaats van 20 mg/Nm<sup>3</sup> niet beargumenteerd?

Dit klemmt temeer daar voor vloeibare biomassa een norm van 20 mg/Nm<sup>3</sup> geldt. Bij verbranding van vaste biomassa in moderne ketels bestaat het stof immers vrijwel volledig uit relatief onschadelijke zouten en as. In vloeibare brandstoffen zijn geen zouten of as aanwezig, en deze 20 mg/Nm<sup>3</sup> geëmitteerde stof bestaat dus volledig uit veel schadelijker organische koolwaterstoffen.

## **5.5 Andere juridische bezwaren**

Wij zien een aantal andere juridische bezwaren ten aanzien van de voorgestelde aanscherping van de emissiegrenswaarden, die in min of meerdere mate samenhangen met de overige punten die in deze reactie worden besproken. Wij lichten dat als volgt toe.

In de eerste plaats menen wij dat de voorgestelde aanscherping ondeugdelijk is en in strijd is met het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Uit de concept-nota van toelichting blijkt dat de nieuwe emissiegrenswaarden worden onderbouwd door onderzoeken van TNO, DNV GL/ProBiomass, TAUW en Sira. In de Bijlage lichten wij uitgebreid toe dat deze onderzoeken belangrijke beperkingen, gebreken en voorbehouden bevatten die maken dat zij niet, althans niet zomaar, ten grondslag kunnen worden gelegd aan de aanscherping van de emissiegrenswaarden. Zoals hiervoor is aangegeven geldt bovendien ten aanzien van de rapporten van TAUW en Sira dat zij pas op 1 maart zijn gepresenteerd. Idealiter zou een externe partij deze rapporten, waar wij op het eerste gezicht dus al enkele problemen in hebben gesignaleerd, deze rapporten moeten doorlichten. Daar is gelet op de consultatietermijn geen tijd voor. De huidige concept-nota van toelichting is dus gebrekkig en in strijd met het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Wij hopen dat deze gebreken in het uiteindelijke Besluit en de toelichting daarop zijn weggenomen. Verder wordt in de concept-toelichting in het geheel niet ingegaan op de milieueffecten die zeer waarschijnlijk zullen optreden door het overstappen van ondernemers van het gebruik van biomassa-installaties naar installaties die worden gestookt op fossiele brandstoffen (zie paragraaf 10). Ook dit maakt dat de concept-nota van toelichting in strijd is met het motiveringsbeginsel en het



zorgvuldigheidsbeginsel. Ten slotte wordt in strijd met het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel in het geheel geen aandacht geschonken aan de Europeesrechtelijke pijnpunten (zie hieronder een nadere uitwerking).

In de tweede plaats moet de aanscherping van de emissiegrenswaarden ook evenredig zijn tot het beoogde doel. Dat is niet het geval voor wat betreft de kleine bioketels (een vermogen van maximaal 5 MW). De groep kleine bioketels is relatief klein en draagt daarom- en vanwege het kleine vermogen- amper bij aan de verslechtering van de luchtkwaliteit. De aanscherping van de emissiegrenswaarden voor deze groep bioketels zal dus nauwelijks bijdragen aan een positieve ontwikkeling van de luchtkwaliteit. De voorgestelde emissiegrenswaarden nopen daarentegen tot grote financiële investeringen, als zij al haalbaar zijn (zie paragraaf 5). De te verwachten, zeer geringe, verbetering van de luchtkwaliteit als gevolg van de aanscherping van de emissiegrenswaarden staat zodoende niet in verhouding tot de nadelige gevolgen voor belanghebbenden. Zodoende is de aanscherping van de emissiegrenswaarden niet proportioneel en daardoor in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Bovendien is op basis van hetgeen in de concept-nota van toelichting naar voren wordt gebracht allerm minst zeker dat het verlagen van de emissiegrenswaarden een effectieve, efficiënte en evenredige bijdrage zal leveren aan de luchtkwaliteit. Aldus staat de noodzaak voor de aanscherping van de emissiegrenswaarden niet vast.

De voorgestelde aanscherping van de emissiegrenswaarden staat ten slotte op gespannen voet met het Europese recht. Het effect van de voorstellen is dat de plaatsing en daarmee de import van bioketels wordt beperkt. Dit levert inbreuken op van het eigendomsrecht dat is neergelegd in artikel 1 EP EVRM en 17 jo. 52 lid 3 van het EU-Grondrechtenhandvest, en het recht op vrijheid van ondernemerschap dat is gewaarborgd door artikel 16 van het EU-Grondrechtenhandvest. De inbreuk op het eigendomsrecht en op het recht op vrijheid van ondernemerschap moet noodzakelijk zijn en beantwoorden aan een door de Europese Unie erkend algemeen belang dat met de inbreuk gediend wordt.<sup>14</sup>

Omdat de aanscherping van de emissiegrenswaarden voor bioketels bovendien verder gaat dan Richtlijn 2015/2193 vereist, moet worden getoetst of de aanscherping van de emissiegrenswaarden verenigbaar is met het vrij verkeer van goederen.<sup>15</sup> Door de aanscherping van de emissiegrenswaarden is immers implementatie van bepaalde maatregelen en technieken in de installaties vereist, wat het gebruik van bioketels in zoverre beperkt. Gelet op het *Dassonville*-arrest is sprake van een potentiële belemmering van de intracommunautaire handel. Zodoende is sprake van een maatregel van gelijke

---

<sup>14</sup> HvJ 6 september 2012, C-544/10, ECLI:EU:C:2012:526.

<sup>15</sup> Op grond van artikel 193 VWEU.

werking, die in beginsel verboden is.<sup>16,17</sup> Volgens het Hof van Justitie moeten beperkingen van het vrij verkeer van goederen *noodzakelijk* en *evenredig* zijn.<sup>18</sup> Zoals hiervoor is aangegeven staat allerminst vast dat de aanscherping van de emissiegrenswaarden zal bijdragen aan een verbetering van de luchtkwaliteit, terwijl de in dit kader vereiste maatregelen buitengewoon kostbaar zijn voor de ondernemers in deze branche. Zodoende staat het belang van het aanscherpen van de emissiegrenswaarden niet in verhouding tot de negatieve gevolgen daarvan.

In omliggende landen als Duitsland en Denemarken worden kleinschalige bioketels ten slotte ruim gesubsidieerd teneinde een CO<sub>2</sub> reductie te bereiken. De emissienormen liggen (aanmerkelijk) minder scherp dan de voorgestelde Nederlandse emissiegrenswaarden. Dit maakt dat de ondernemers op de Nederlandse markt een aanzienlijk nadeel hebben ten opzichte van andere Europese landen. Dat nadeel zal alleen maar worden versterkt door het verder aanscherpen van de Nederlandse emissiegrenswaarden. Zodoende verstoort het aanscherpen van de Nederlandse emissiegrenswaarden voor bioketels het Europese *level playing field*.

Volledigheidshalve wijzen wij erop dat wij het ministerie gelet op het bovenstaande kunnen aanspreken op onrechtmatige regelgeving. Wij hopen en gaan er evenwel vanuit dat zodanige maatregelen niet nodig zijn.

## **6. Overgangsregeling voor per 1 januari 2015 bestaande bioketels**

Op 1 januari 2015 zijn zeer strikte emissie eisen ingevoerd voor bioketels < 1 MW. Per 1 januari 2027 moeten bioketels < 1 MW die in gebruik zijn genomen voor 1 januari 2015 gaan voldoen aan nieuwe emissie-eisen, zo is het voorstel. Alleen al vanwege het ruimtebeslag van een nieuwe filterinstallatie is het niet waarschijnlijk dat de oude installaties met een simpele retrofit aan de nieuwe eisen zullen kunnen voldoen. Deze eisen zijn 300 mg/Nm<sup>3</sup> voor NO<sub>x</sub>, 60 mg/Nm<sup>3</sup> voor SO<sub>2</sub> en 40 mg/Nm<sup>3</sup> als het gaat om stof. Verwacht mag derhalve worden dat een belangrijk deel van deze bioketels buiten bedrijf worden gesteld en worden vervangen door installaties op aardgas. Vervanging door nieuwe bioketels is weinig aannemelijk, gelet op het feit dat er waarschijnlijk geen subsidies beschikbaar zijn in 2025-2027. De Tweede Kamer heeft immers per motie verzocht de subsidies voor bioketels, die functioneren met houtige biomassa, voor die tijd af te bouwen.

---

<sup>16</sup> Op grond van artikel 34 van het VWEU.

<sup>17</sup> HvJEU 11 juli 1974, ECLI:EU:C:1974:82 en bevestigd in onder andere HvJEU 15 november 2005, ECLI:NL:EU:C:2005:684.

<sup>18</sup> HvJEU 22 juni 2017, ECLI:EU:C:2017:490.

Niet voorzien wordt in schadeloosstelling voor deze ondernemers. In andere sectoren (bijvoorbeeld de varkens- of nertsenhoudery) worden ondernemers wel ruimschoots gecompenseerd als de Rijksoverheid hun bedrijvigheid dergelijke beperkingen oplegt.

In de Nota van Toelichting staat vermeld dat het redelijk zou zijn deze overgangsregeling te treffen aangezien deze bioketels zouden vallen onder de SDE+ regeling, en derhalve gedurende 2015-2027 de onrendabele top uit hoofde van de SDE+ regeling zou zijn vergoed. De SDE+ regeling gaat echter alleen over bioketels van 0.5 MW en groter. De overgangsregeling heeft ook betrekking op (veel) bioketels in de categorie 0.1 – 0.5 MW. Ten tweede zijn er bioketels van 0.5 MW – 1 MW afgeleverd voorafgaande aan 1 januari 2015 die geen SDE+ subsidie ontvingen. De SDE+ regeling ging voor warmte immers pas in 2012 van start. En niet alleen vóór 2012 maar ook in de periode 2012-2015 zijn er bioketels afgeleverd in de grootteklasse 0.5 – 1 MW die geen SDE+ subsidie ontvingen.

## 7. Bioketels < 0.5 MW

Op bladzijde 4 van de Nota van Toelichting staat vermeld: “Voor biomassa ketels met een nominaal thermisch ingangsvermogen < 0.5 MW gelden vanaf 2022 de eisen uit de Europese Ecodesign verordening (2015/1185).”

Dit voornemen is echter niet in het concept-Besluit terug te vinden. De Ecodesign Verordening geeft een emissiegrenswaarde van 55 mg/Nm<sup>3</sup> voor stof en 273 mg/Nm<sup>3</sup> voor NO<sub>x</sub>, omgerekend naar de in Nederland gebruikelijke 6 % O<sub>2</sub>. De grens die nu in het Activiteitenbesluit is opgenomen bedraagt voor bioketels < 0.5 MW 40 mg/Nm<sup>3</sup> voor stof en 300 mg/Nm<sup>3</sup> voor NO<sub>x</sub><sup>19</sup>.

Wat is nu het voornemen voor de emissiegrenswaarden voor bioketels < 0.5 MW?

Voorafgaande aan de invoering van de zeer scherpe emissie normen voor bioketels < 0.5 MW in 2015 heeft de regering toegezegd door subsidies de kosteneffecten te zullen compenseren. Deze (ISDE) subsidie is per 1 januari 2016 ingevoerd. De subsidie is eind 2019 plotsklaps beëindigd, met ingang per 1 januari 2020. Mag er daarmee vanuit worden gegaan dat de Europese emissienormen de geldende norm zijn geworden?

---

<sup>19</sup> TNO onderzoek, pagina 12

## **8. De algemene vergunningplicht voor alle duurzame biomassa installaties**

### **8.1. Algemeen**

Voorgesteld wordt per 1 januari 2022 een algemene vergunningplicht in te voeren voor zakelijke bioketels, ongeacht het vermogen. Nu geldt een grens van 15 MW voor biomassa gestookte-installaties en 50 MW voor aardgasgestookte installaties. Onder deze grenzen zijn de installaties gebonden aan algemene milieuvoorschriften.

Als motivering voor een algemene vergunningplicht wordt gesteld dat een voorafgaande beoordeling van alle bioketels vanuit milieuoogpunt noodzakelijk wordt geacht. Voorts wordt vermeld dat omwonenden zich overvallen voelen door de komst van biomassa-installaties, en inspraak wensen alsmede een voorafgaande beoordeling van nieuwe bioketels om overlast terug te dringen (zoals geurhinder en effecten op de gezondheid). Als gevolg hiervan kunnen scherpere eisen gesteld worden, bijvoorbeeld door scherpere emissiewaarden te stellen of eisen te stellen aan de kwaliteit van de biomassa, de schoorsteenhoogte, de locatie van de schoorsteen en geluidsemissies, zo stelt de Nota van Toelichting (pagina 7,8)

Met dezelfde redenering kan worden gesteld dat veel mensen zich overvallen voelen door de komst van nog meer fossiele stookinstallaties. Deze fossiele stookinstallaties zijn immers funest voor het leef- en woonklimaat van de inwoners van Nederland. Toch worden fossiele stookinstallaties niet aan een vergunningplicht onderworpen. Het had meer voor de hand gelegen dat het kabinet dat had gedaan voor deze vervuilende fossiele installaties, dan het voorliggende voorstel dat betrekking heeft op duurzame bio-energie. Ook voor andere industriële installaties zou het voorgaande kunnen worden gesteld over bijvoorbeeld geurhinder. Toch vallen alle kleine industriële vervuilende installaties onder algemene milieuvoorschriften.

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. De Nota van Toelichting stelt dat de invoering van een vergunningplicht het bevoegd gezag de gelegenheid geeft "scherpere emissiewaarden te kunnen stellen". Dit is gelet op de normen die in het Besluit zijn opgenomen onmogelijk. Deze motivering is dan ook onzinnig. Of is het voorstel voor een vergunningplicht bedoeld om de installatie van bioketels feitelijk onmogelijk te maken?

Uit hoofde van het Bouwbesluit worden reeds eisen gesteld aan schoorsteen- en geluidsemissie. Niet gemotiveerd wordt waarom het Bouwbesluit niet voldoet.

De wetgeving stelt reeds voorwaarden aan de kwaliteit van biomassa, evenals de leverancier dat doet. Niet duidelijk is wat de toegevoegde waarde is van een voorschrift door het lokaal gezag, dat bovendien veelal de expertise mist om biomassa te beoordelen. Als het bestuursorgaan scherpere eisen aan de biomassa stelt, dan zal dit moeten worden gemotiveerd. Duidelijk is dat dit zeer veel juridische conflicten zou kunnen veroorzaken.

Als voorbeeld mag verwezen worden naar de situatie bij het zwembad in Winschoten waar de gemeente één emissiemeting heeft laten plaatsvinden. Daarbij zijn de emissiegrenswaarden overschreden. Uit andere metingen van onafhankelijke en gecertificeerde inspectiebedrijven, onder andere bij de inbedrijfstelling, blijkt daarentegen dat de emissies van de installatie (als de biomassa wordt gebruikt die is voorgeschreven) ver beneden de grenswaarden blijven. De gemeente heeft deze installatie nu gesloten; de rechter zal moeten uitmaken of dit terecht is.

## **8.2. De consultatievraag**

Voorts wordt in de consultatie door het ministerie de vraag gesteld of een ondergrens van 0.5 MW meer voor de hand zou liggen dan een ondergrens van 0.1 MW:

“Voor het invoeren van de vergunningplicht voor biomassacentrales < 15 MW vragen we u ook specifiek te reageren op de volgende vragen: 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?”

Deze vraagstelling is weinig verhelderend. Zowel een installatie van 0.1 MW als van 0.5 MW betreffen standaardapparaten die in de fabriek van de lopende band lopen. Deze kunnen c.q. worden niet aangepast als in de Nederlandse vergunningverlening een bijzondere eis wordt gesteld. Als het bevoegd gezag dat wel zou opleggen, rest alleen de keuze voor een aardgasketel.

Bovendien zijn de kosten van naleving zodanig hoog, zowel voor een bioketel van 0.1 MW als voor een bioketel van 0.5 MW, dat het MKB niet zal kiezen voor aanschaf van een bioketel, wat ook uit het Sira onderzoek naar voren komt. Een ketel van 100 kW kost circa € 25.000. De kosten van vergunningaanvraag bij het bevoegd gezag en het doorlopen van de bezwaarprocedure bedragen volgens experts circa € 20.000. Een bedrijf dat geconfronteerd wordt met deze regelgeving wordt derhalve gedwongen af te zien van een dergelijke duurzame biomassa-installatie.

### **8.3. Invoeringsdatum vergunningplicht**

Het voorliggende concept-besluit gaat uit van invoering van de vergunningplicht voor bioketels die op of na 1 januari 2022 in gebruik worden genomen. Dat betekent dat bijna alle installaties die thans (maart 2021) worden gebouwd en onder de meldplicht vallen, en die na 1 januari in gebruik worden genomen, alsnog onder de vergunningplicht zouden vallen. Dit aangezien voor de meeste biomassa installaties de bouwtijd meer dan 9 maanden bedraagt. De installaties zouden ook aan andere (welke?) normen moeten gaan voldoen dan thans gelden. Deze bepaling is derhalve niet reëel. De normen zijn de bouwers niet bekend, en zij kunnen de installatie daar dan ook niet op baseren.

Voorts hebben deze installaties veelal een “oude” SDE+ beschikking die niet uitgaat van de kosten van implementatie van nieuwe emissie grenswaarden en het aanvragen van een vergunning.

Dit voorstel is in strijd met vele grondslagen van het recht (zie hierna).

### **8.4. Juridische bezwaren**

Het voorstel tot het (her)invoeren van de vergunningplicht voor bioketels met een vermogen kleiner dan 15 MW ('kleine bioketels') is juridisch niet houdbaar. Wij lichten dat als volgt toe.

In de eerste plaats is de voorgestelde invoering van een vergunningplicht in strijd met het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. In de concept-nota van toelichting legt u aan dit voornemen de volgende argumenten ten grondslag; een vergunningplicht zou leiden tot:

- i. Inspraak voor omwonenden en een voorafgaande beoordeling om lokaal overlast met betrekking tot gezondheid/luchtkwaliteit/geurhinder terug te dringen
- ii. Het beter in beeld krijgen van kleine bioketels zodat effectiever beleid kan worden gevoerd (in het licht van de effecten van bioketels op stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden).

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. In de voorbereiding van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is de mate van vroegtijdige participatie daarentegen afhankelijk van de initiatiefnemer. Ook kunnen in het omgevingsplan, zeker vergeleken met de huidige bestemmingsplannen, de nodige milieunormen (bijvoorbeeld ten aanzien van geur) worden opgenomen. Ook het tweede



argument is ondeugdelijk. Het beter in beeld krijgen van kleine bioketels kan ook worden bereikt met een minder ingrijpend middel, te weten een melding. Bovendien blijft de Wnb-vergunning materieel hetzelfde onder de Omgevingswet (de nieuwe omgevingsvergunning natuur). Het is dus op dit moment en in de toekomst niet zo dat de gevolgen van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden door kleine bioketels onder de radar blijven. In dit kader wijzen wij tevens op de recent aangenomen Wet stikstofreductie en natuurverbetering die een legalisatieprogramma in het leven roept voor projecten die onder de oude PAS-drempelwaarde voor een meldingsplicht vielen. Op dit moment worden deze projecten geïnventariseerd door het RIVM.

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. Kortom, een vergunningplicht voor kleine bioketels creëert geen extra mogelijkheden om de luchtkwaliteit te verbeteren.

Nu de noodzaak tot het invoeren van een vergunningplicht ontbreekt, zijn ook de administratieve lasten voor zowel ondernemers als voor de overheid niet gerechtvaardigd. Ten overvloede wijzen wij erop dat het terugdringen van administratieve lasten een belangrijk doel is van het Rijksbeleid.<sup>20</sup> Een inbreuk op dit principe zou volgens ons extra goed gemotiveerd moeten worden. Dat is geenszins het geval. Het invoeren van een vergunningplicht voor kleine bioketels leidt vanwege de administratieve lasten feitelijk tot bevoordeling van vergelijkbare installaties die op fossiele brandstoffen worden gestookt (die geen last hebben van een vergunningplicht). Dit zorgt voor een verstoring van het *level playing field*, waardoor de concurrentiepositie van leveranciers en exploitanten van bioketels aanzienlijk zal verslechteren met alle financiële gevolgen van dien. Deze gevolgen worden in de concept-nota van toelichting niet meegenomen. De milieueffecten van de te verwachten groei van het gebruik van installaties gestookt op fossiele brandstoffen wordt in de concept-nota van toelichting evenmin meegenomen (zie nader paragraaf 10).

Gelet op het bovenstaande is het voornemen tot invoering van een vergunningplicht voor kleine bioketels in strijd met het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

In de tweede plaats is een vergunningplicht voor kleine bioketels in strijd met het Europees recht. De introductie van een vergunningplicht vormt een vergaande beperking

---

<sup>20</sup> *Stb.* 2012, 558, 66.

van het in artikel 1 EP EVRM en artikel 17 van het EU-Grondrechtenhandvest gewaarborgde recht op eigendom.<sup>21</sup> Een dergelijke inbreuk op artikel 17 moet noodzakelijk en evenredig zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan een door de Unie erkend algemeen belang dat met de vergunningplicht (beoogd) gediend wordt. Zoals hiervoor is besproken, is een vergunningplicht voor kleine bioketels onevenredig bezwarend voor ondernemers. Het is bovendien de vraag of het oneigenlijk vergroten van inspraakmogelijkheden door middel van de invoering van een vergunningplicht als een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang dient. De inbreuk op het eigendomsrecht heeft bovendien, zoals gezegd, tot gevolg dat de internationale concurrentiepositie van leveranciers en exploitanten van bioketels wordt aangetast. Een door het Hof van Justitie van de EU vereiste redelijke verhouding tussen het voorgestelde middel en de nagestreefde doelen ontbreekt derhalve.<sup>22</sup>

Een vergunningplicht voor kleine bioketels gaat daarnaast verder dan de Richtlijnen 2009/125/EG en 2015/2193/EU vereisen. Om die reden moet op grond van artikel 193 VWEU worden getoetst of de vergunningplicht aanvaardbaar is in het licht van het vrij verkeer van goederen. De vergunningplicht zorgt er immers voor dat bioketels niet ongestoord kunnen worden gebruikt. In lijn met het *Dassonville*-arrest is er dus sprake van een potentiële belemmering van de intracommunautaire handel, waardoor er sprake is van een maatregel van gelijke werking die wordt verboden door artikel 34 van het VWEU.<sup>23</sup> Slechts in bijzondere gevallen kan van dit verbod worden afgeweken. Op grond van artikel 36 VWEU kan dat in het belang van de "openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom". Hiervoor hebben wij aangetoond dat geen van deze belangen wordt gediend met het voornemen tot invoering van een vergunningplicht voor kleine bioketels.

Volgens het Hof van Justitie moet sprake zijn van een noodzakelijke en evenredige beperking van het vrij verkeer van goederen.<sup>24</sup> Daarvan is in dit geval, als gezegd, geen sprake. Daartegenover staan grotere administratieve lasten voor ondernemers en overheid, een inbreuk op het eigendomsrecht van exploitanten en leveranciers van bioketels en een aantasting van hun (internationale) concurrentiepositie en niet in kader gebrachte milieueffecten die veroorzaakt zullen worden door installaties gestookt op fossiele brandstoffen die de kleine bioketels zullen vervangen.

---

<sup>21</sup> ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3220.

<sup>22</sup> HvJ 27 maart 2014, ECLI:EU:C:2014:192 (UPC Telekabel)

<sup>23</sup> HvJEU 11 juli 1974, ECLI:EU:C:1974:82 en bevestigd in onder andere HvJEU 15 november 2005, ECLI:NL:EU:C:2005:684.

<sup>24</sup> HvJEU 22 juni 2017, ECLI:EU:C:2017:490.

Gelet op het voorgaande is de invoering van een vergunningplicht voor bioketels met een vermogen van kleiner dan 15 MW in strijd met de artikelen 17 en 52 van het EU-Grondrechtenhandvest, artikel 1 EP EVRM en onaanvaardbaar gelet op het vrij verkeer van goederen.

## **9. Meetplicht kleine installaties (< 1 MW)**

Onderdeel U van het Besluit regelt de meetverplichting voor stof die ingevoerd wordt voor kleinere ketels. De bepaling is voor de NBKL onduidelijk. Niet duidelijk is hoe vaak, en voor welke vermogens deze meetverplichting geldt. Betreft het hier de periodieke SCIOS-keuringen? De SCIOS keuringen komen toch te vervallen als er een algemene vergunningplicht wordt ingevoerd? Er is toch geen onafhankelijke inbedrijfstellingskeuring meer verplicht?

## **10. Het effect van de voorstellen**

In de bijlage wordt berekend aan de hand van de verschillende onderzoeksrapporten wat de effecten van het Besluit is. Zoals hiervoor vermeld is het waarschijnlijk dat alle installaties die per 1 januari 2015 in bedrijf waren de komende jaren geleidelijk gesloten zullen worden. Bedrijven die geïnteresseerd zijn in installaties < 1 MW en in installaties van 5 – 15 MW zullen hier waarschijnlijk van afzien als de vergunningplicht doorgang vindt. De kosten van juridische procedures e.d. wegen niet op tegen de baten. Installaties tussen de 1 en 5 MW zouden als de NH<sub>3</sub> norm doorgang vindt gedwongen zijn een katalysator in te bouwen in de installatie. Dat is kostentechnisch praktisch niet doenbaar. Voor installaties > 15 MW hebben de voorliggende voorstellen weinig impact, afgezien van de SO<sub>2</sub> norm. Aangezien deze installaties vaak draaien op laagwaardige shreds (bijvoorbeeld afkomstig uit milieustraten van gemeenten) zal er vervuiling in de brandstof aanwezig zijn waardoor de SO<sub>2</sub> norm niet kan worden gegarandeerd.

Per saldo is het effect van de voorstellen dat de hoeveelheid bio-energie en het aantal installaties drastisch zal dalen. Daardoor ontstaat een extra CO<sub>2</sub> uitstoot van 2.1 miljoen ton in 2030; dit afgezien van de extra CO<sub>2</sub> en methaan die bij de winning en het transport van de grotere benodigde hoeveelheid aardgas in Rusland vrijkomt. Een deel van de reststromen houtige biomassa die niet meer worden gebruikt zal worden geëxporteerd. Deze zullen dan worden verwerkt in de biomassacentrales in omliggende landen, die veel ruimere emissiegrenswaarden kennen. De resulterende luchtvervuiling zal ook naar Nederland waaien. Daarnaast wordt er meer stikstof uit reststromen in Nederland geëmitteerd omdat de niet-geëxporteerde reststromen niet meer nuttig kunnen worden

aangewend en tot ontbinding komen langs wegen en in het landschap. Het voorliggende Besluit leidt dus tot een sterke vergroting van de Nederlandse stikstofproblematiek. In de Nota van Toelichting is hier nauwelijks aandacht aan geschonken.

28 maart 2021

## Bijlage

### Het onderliggend onderzoek en de effecten van de voorstellen

#### Het TNO onderzoek

##### De emissiegrenswaarden

TNO heeft een bureaustudie gedaan naar de aanpassing van de emissiegrenswaarden. Opvallend is dat nauwelijks metingen ten grondslag liggen aan de opvattingen van TNO. De metingen waaraan wordt gerefereerd zijn veelal sterk verouderd. Uitgesplitst naar vermogensklasse blijkt het aantal beschikbaar gestelde metingen erg beperkt. De spreiding in de uitkomsten is bovendien zeer groot. Daardoor kunnen er geen statistisch significante c.q. betrouwbare uitspraken worden gedaan aan de hand van deze metingen en het geciteerde onderzoek. De historische gedateerdheid van de data blijkt bijvoorbeeld in tabel 6 en 7 waar fijnstof en NO<sub>x</sub> metingen gerapporteerd worden uit de jaren 2005 – 2009. Sindsdien zijn bioketels qua ontwerp en rookgasreiniging drastisch veranderd. Ook als het gaat om NO<sub>x</sub> en de kosten van NO<sub>x</sub> verwijderingstechnieken baseert TNO zich op sterk verouderd onderzoek.

Geconcludeerd mag worden dat het TNO onderzoek onvoldoende validiteit en representativiteit waarborgt. Daarmee biedt het TNO rapport onvoldoende grondslag om de zorgvuldigheid van een besluit tot verlaging van de emissiegrenswaarden te kunnen verzekeren.

##### De kosteneffectiviteit

TNO geeft een kosteneffectiviteitsberekening die voor fijnstof komt tot kosten van € 49 - € 117 per kg stof (gebaseerd op 4 % rente).<sup>25</sup> Andere economische sectoren worden niet geconfronteerd met algemene regels die uitgaan van het nemen van maatregelen met dergelijke hoge kosten. Waarom worden duurzame bio-energie-installaties veel scherper beoordeeld, c.q. worden er duurdere eisen gesteld dan in andere sectoren? In de onderbouwing is immers gesteld dat van alle sectoren stapjes worden gevraagd. Dat blijkt echter niet het geval te zijn als deze kostbare maatregelen vergeleken worden met de maatregelen die andere (niet-duurzame) sectoren worden opgelegd.

---

<sup>25</sup> Pagina 24, tabel 9

## Het TAUW Onderzoek

Ter onderbouwing van het voorliggende Besluit heeft adviesbureau TAUW een rapport uitgebracht met de titel “Schone Lucht Akkoord – emissiereductie industrie”. Doel van dit onderzoek is om een indicatieve inschatting te maken wat de verwachte reductie in uitstoot zal zijn van de voorgestelde maatregelen. Het zichtjaar is 2030.

TAUW heeft geen emissiemetingen verricht bij bioketels om het effect van scherpere emissienormen te meten en te berekenen wat het effect zal zijn. De berekening van TAUW is een puur theoretische exercitie. Daarvoor worden de “oude” (thans geldende) emissienormen vergeleken met de nieuwe emissienormen die voor 2022 en 2027 worden voorgesteld. De aanname van TAUW is dat de bioketels emissies uitstoten die gelijk zijn aan de emissienormen. Deze aanname is onjuist, zoals blijkt uit het TNO onderzoek en de lopende metingen van Omgevingsdiensten. Bioketels produceren momenteel aanmerkelijk minder emissies dan in de emissiegrenswaarden is opgenomen, met name waar het gaat om fijnstof en zwavel.

Het effect van de onjuistheid van deze theoretische aannames is dat de reductie die de nieuwe emissienormen opleveren aanmerkelijk minder is dan door TAUW wordt voorgesteld. Dit is ook logisch aangezien voor bijvoorbeeld zwavel TNO er van uit gaat dat de nieuwe SO<sub>2</sub> norm met de beschikbare biomassa gemakkelijk haalbaar is, zonder maatregelen te treffen. De emissies zouden dus identiek zijn als het om SO<sub>2</sub> gaat in de oude en de nieuwe situatie. Voor NO<sub>x</sub> is de situatie anders. De NO<sub>x</sub> uitstoot ligt thans reeds dicht bij de grenswaarde (en dat zal ook in de nieuwe situatie zo zijn). Daar staat tegenover dat stikstof net als koolstof een stof is die van nature in hout voorkomt en in een circulaire samenleving past. Voor fijnstof is de uitstoot zowel bij ketels van 0.5 – 1 MW als voor de ketels van 1-5 MW reeds lager dan de nu geldende norm en zal het effect dus minder zijn dan door TAUW berekend. De nieuwe emissiegrenswaarden zullen wel het uiterste vergen qua implementatie; verwacht mag worden dat de emissies in de nieuwe situatie zowel voor stof als NO<sub>x</sub> dicht bij de emissiegrenswaarden zullen uitkomen.

Een tweede aanname die TAUW doet is dat het totaal opgesteld vermogen zal groeien met 6 % per jaar (geëxtrapoleerd aan de hand van de gemiddelde stijging over de jaren 2017-2019, pagina 8). Dit is weinig waarschijnlijk gelet op de maatschappelijke discussie en het voorliggende Besluit.

Een derde aanname van TAUW is dat de per 1 januari 2015 bestaande installaties in 2027 (na het verlopen van het overgangsregime) door zullen draaien, maar dan op basis van de nieuwe normen. Die oude installaties kunnen echter zonder drastische aanpassingen niet aan de nieuwe emissiegrenswaarden voldoen. Dit vereist zowel fysieke beschikbare ruimte in de stookruimten voor opstelling van aanvullende filterinstallaties als



aanvullende financiële middelen. Vervanging door nieuwe bioketels is weinig aannemelijk, gelet op het feit dat er waarschijnlijk geen SDE++ subsidies beschikbaar zijn in 2025-2027. Het meest waarschijnlijke is dan ook dat deze installaties door aardgasketels vervangen zullen worden. De in tabel 3.1 en 3.2 berekende emissiereductie voor NOX respectievelijk fijnstof is voor een belangrijk deel door TAUW toegeschreven aan deze (alsdan niet bestaande) bioketels.

TAUW houdt geen rekening met het feit dat koolstof en stikstof in de natuur in biomassa worden opgenomen. En dat deze stoffen (deels) vrij komen bij verbranding. De verkeerde wijze van het leggen van de systeemgrens maakt dat de berekening van TAUW met betrekking tot de effecten op de stikstofbalans niet correct is. Biomassa-installaties gebruiken immers lokale biomassa.<sup>26</sup> Als deze houtige reststromen niet nuttig worden gebruikt, dan is het alternatief dat deze reststromen als afval in de omgeving achter blijven of – voor een klein deel - worden geëxporteerd.<sup>27</sup> Het gebruik in de bioketel leidt dus tot een negatieve emissie in vergelijking met het alternatief.

Geconcludeerd mag worden dat aan het TAUW onderzoek en de reductie die het rapport berekent weinig betekenis kan worden toegekend. De feitelijke reductie zal in ieder geval aanmerkelijk lager zijn dan TAUW hypotheetiseert c.q. indiceert.

## Het Sira onderzoek

Sira consulting heeft in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een onderzoek uitgevoerd naar de effecten op het bedrijfsleven en de overheden als gevolg van de wijzigingen in de regelgeving.

Sira gebruikt de uitkomsten van de indicatieve schatting van TAUW voor haar berekening van de effecten. Sira maakt geen berekening van de kosteneffectiviteit van het Besluit in termen van kosten per kg stof, kg NOX, kg SO2 en kg NH3. Waarom is hier van afgezien? Een dergelijke schatting van de kosteneffectiviteit is toch wettelijk verplicht? Is hier van afgezien omdat al snel bleek dat de kosten van de voorgestelde maatregelen het toetsingskader ver te buiten gingen?

De vooronderstellingen voor de berekening van de emissies die door TAUW zijn gemaakt zijn onjuist zoals hierboven aangetoond. Ook de aanname met betrekking tot het aantal

---

<sup>26</sup> Platform Bio Economie, Rapportage duurzaamheid biomassa, 2020

<sup>27</sup> Het CBS constateert over de afgelopen 7 jaar een groei van de productie van reststromen houtige biomassa in Nederland die gebruikt worden voor energie. Deze groei loopt parallel met de toename van het aantal bioketels.

bioketels dat in de toekomst in Nederland aanwezig zal zijn, is weinig waarschijnlijk. Daardoor zullen de financiële effecten ook anders uitvallen.

Sira geeft schattingen van het aantal nieuwe installaties, gebaseerd op de TAUW vooronderstellingen. Deze vooronderstellingen zijn onjuist zoals hierboven aangegeven. Sira geeft ook zelf haar bedenkingen bij deze schattingen.” ...het aantal nieuwe biomassa-installaties kan fors lager uit vallen” [dan verondersteld in de berekeningen]. Overigens kan worden opgemerkt dat de schatting van het aantal bioketels iets zegt dat Sira’s bedenkingen onderbouwt: geschat wordt door TAUW een afzet van gemiddeld 79 nieuwe zakelijke bioketels per jaar met een vermogen onder de 0.5 MW (tabel 7). In 2019 werd voor deze categorie bij de RVO voor 1.096 biomassa installaties een ISDE subsidie aangevraagd.<sup>28</sup> De afzet is dus als gevolg van het gewijzigde overheidsbeleid c.q. het afschaffen van de ISDE subsidie reeds zeer sterk gedaald. Of afzet überhaupt nog mogelijk is na de ingrijpende regelgeving die nu voorligt is zeer de vraag.

Sira gaat er van uit dat het aanvragen van een maatwerkvoorschrift voor NH3 bij de gemeente c.q. het bevoegd gezag € 6.800 (exclusief BTW) zal kosten.<sup>29</sup> Ook de kosten voor het aanvragen van een milieuvergunning, die verplicht wordt voor alle bioketels, zou € 6.800 per geval kosten. Dit gaat er vanuit dat er geen vervolgvragen worden gesteld en er geen adviesbureau of gespecialiseerde jurist geraadpleegd zal hoeven te worden. Bij de lopende procedures inzake bioketels is dat wel het geval geweest. Bovendien wordt in de praktijk voor veel procedures de volledige rechtsgang doorlopen, inclusief een behandeling bij de Raad van State. Sira merkt op de kosten voor vervolgonderzoek als gevolg van inspraakprocedures niet mee te nemen “omdat uit de interviews niet kan worden opgemaakt om hoeveel vervolgonderzoek het gaat”.<sup>30</sup> Elders wordt door Sira gesteld “...respondenten achten de kans groot dat omwonenden, eventueel met hulp van milieuorganisaties, naar de rechtbank gaan”[ om bezwaar aan te tekenen tegen een verleende vergunning].

Sira berekent aan kosten:

Invoering verplichte stofmeting bioketels 0.5 - 1 MW € 8.250 per  
jaar

Invoering vergunningplicht bioketels:

Tijdsbesteding ondernemers voor aanvraag [95 bioketels] € 646.000  
per jaar

---

<sup>28</sup> RVO, Jaarrapportage ISDE 2019, oktober 2020

<sup>29</sup> Sira, pagina 13 en 21.

<sup>30</sup> Sira, pagina 25

Kosten overhead die worden verhaald op betrokken bedrijven (leges) € 182.000  
per jaar

Invoering grenswaarden bestaande installaties < 1 MW, per 2027<sup>31</sup> :

Nalevingskosten € 526.000  
per jaar

Invoering nieuwe emissiegrenswaarden per 1 januari 2022:

Nalevingskosten nieuwe installaties € 4.809.516  
per jaar

Administratieve lasten (NH3 maatwerk aanvraag 1-5 MW) bedrijven € 20.400

Bestuurlijke lasten maatwerkaanvragen € 11.500  
per jaar

Deze kosten staan niet in verhouding tot de berekende dan wel veronderstelde emissiereductie.

### **Het onderzoek van DNV-GL en ProBiomass**

Dit onderzoek heeft met name betrekking op de kosten die aanscherping van de emissiewaarden met zich mee brengen. In grote lijnen kan de NBKL zich vinden in de genoemde kostencijfers. Deze zijn ook gebruikt door Sira consulting voor haar berekeningen. Uitgaande van de juistheid van de kostencijfers en het feit dat de emissiereductie aanmerkelijk lager is dan TAUW hypothetiseert zijn de kosten per kg stof hoog, zeker in vergelijking met andere sectoren.

DNV-GL/ProBiomass leggen veel nadruk op het gebruik van “goede” biomassa. Allereerst moet worden opgemerkt dat een belangrijk deel van de productie plaats vindt met gebruik making van andere stromen dan houtige biomassa (CBS), zoals in paragraaf 5 vermeld. Het is met deze reststromen vaak moeilijker de nieuwe emissiegrenswaarden te behalen. Wat gaat de regering doen om dit onderzoek alsnog plaats te laten vinden? In het voorliggende Besluit wordt immers alleen gesproken over “rie-biomassa”. Rie-biomassa omvat alle reststromen biomassa, en niet alleen de houtige biomassa.

---

<sup>31</sup> Sira acht de afname van TAUW dat al deze installaties in bedrijf blijven zo weinig geloofwaardig dat zij aanneemt dat 25 % van deze bioketels door blijven draaien ( de andere vooronderstellingen van TAUW worden wel gevolgd). De nalevingskosten zijn € 2.104.000 per jaar als TAUW zou worden gevolgd.

Een tweede vraag betreft de inconsistentie in het overheidsbeleid dat blijkt uit het voorliggende Besluit. Het overheidsbeleid gaat er vanuit dat “goede” reststromen zo hoogwaardig mogelijk worden verwerkt, bijvoorbeeld voor biobrandstoffen. Het SER Advies<sup>32</sup> en de brief van het kabinet hierover geven dit uitvoerig weer. Het onderzoek van DNV-GL/ProBiomass geeft echter aan dat die hoogwaardige stromen benut zullen moeten worden om te verbranden wil men de nieuwe emissiegrenswaarden halen. Laagwaardige stromen zouden in grote installaties moeten worden verbrand. Deze grote installaties zijn maar beperkt voorhanden en de (maatwerk) voorschriften van deze installaties maken dat echter veelal niet mogelijk. Hoe wil het kabinet met deze tegenstrijdigheden omgaan?

### **Een berekening van de effecten**

Voorafgaande aan de invoering van subsidieregelingen voor bioketels (SDE+, ISDE, MIA en EIA) werd in 2012 10.3 PJ hernieuwbare energie geproduceerd door bioketels volgens het CBS. Aangenomen kan worden dat ook in de verre toekomst een dergelijke productie wordt gecontinueerd, hoewel dit met de invoering van de nieuwe emissiegrenswaarden moeilijk kan worden. Export van de betrokken reststromen na sluiting van de installatie, of het dumpen van de biobrandstof als afval zijn ook mogelijkheden.

Het is weinig waarschijnlijk, zoals TAUW aanneemt, dat de productie van duurzame bio-energie gewoon doorgaat. De voorliggende wetgeving en de maatschappelijke discussie die dat veroorzaakt zal de vergunningverlening doen stagneren.

Om de effecten van het voorliggende Besluit door te rekenen is een alternatieve berekening gemaakt van de productie van hernieuwbare energie door bioketels voor de komende jaren. Met als uitgangspunt de SDE+ subsidietermijn van 12 jaar. Na deze termijn worden immers veel installaties gesloten. Productie die er in een bepaald jaar bijkwam wordt er 12 jaar later afgehaald. Zo ontstaat het volgende beeld, waarbij de getallen tot 2020 van het CBS afkomstig zijn.

---

<sup>32</sup> Sociaal-Economische Raad, Biomassa in Balans, juli 2020

## Productie duurzame hernieuwbare energie door bioketels 2012 - 2033

Groei productie = groen      afname = rood

Jaar	Productie Hernieuwbare energie (PJ)	Toename/afname t.o.v. voorgaand jaar (PJ)
2012	10.3	-
2013	10.8	0.5
2014	12.9	2.1
2015	15.2	2.3
2016	16.3	1.1
2017	19.3	3
2018	22.5	3.2
2019	26.7	4.2
2020	30	3.3
2021	30	0
2022	30	0
2023	30	0
2024	30	0
2025	30	0
2026	27.9	-2.1
2027	25.6	-2.3
2028	24.5	-1.1
2029	21.5	-3
2030	18.3	-3.2
2031	14.1	-4.2
2032	10.8	-3.3
2033	10.3	-0.5

Tot 2020 bron CBS (CBS Statline, 13-3-2021, Hernieuwbare energie naar energiebron, techniek en toepassing)

De cijfers voor 2021 en latere jaren geven derhalve de verwachtingen weer van de branche als de voorliggende wetgeving wordt ingevoerd. Verwacht wordt dat de productie van bioketels ultimo 2032 weer ongeveer terug is op het niveau van 2013. Daarbij gaan wij er vanuit (1) dat de eisen die gesteld worden aan op 1 januari 2015 bestaande installaties < 1 MW, en die op 1 januari 2027 van kracht zouden moeten worden, er toe leiden dat al deze installaties gesloten zullen worden, en (2) dat sommige installaties die met SDE+ of ISDE steun zijn opgericht tussen 2015 en 2020 ook na afloop van de (SDE+) subsidietermijn kunnen blijven functioneren. Eventueel met subsidie voor levensduurverlenging. Aangenomen wordt dat deze twee effecten elkaar compenseren.

Het Klimaatakkoord gaat uit van een productie door bioketels in 2030 van 51.1 PJ. Het effect van de voorliggende voorstellen is dat de daadwerkelijke productie in 2030 eerder rond de 18.3 PJ zal bedragen, zoals in de bovenstaande tabel berekend. Het verschil van 32.8 PJ dat door aardgasketels zal worden opgevangen veroorzaakt een additionele jaarlijkse CO<sub>2</sub> uitstoot van circa 2.1 miljoen ton CO<sub>2</sub>. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in een publicatie van december 2020<sup>33</sup> aangegeven dat andere duurzame technieken vóór 2030 onvoldoende beschikbaar zijn bij uitfasering van bioketels voor houtige biograndstoffen. Uitfasering betekent derhalve meer inzet van geïmporteerd aardgas.

---

<sup>33</sup> PBL, Advies uitfasering houtige biograndstoffen voor warmtetoepassingen, december 2020