

16 september 2016

PBE inbreng Consultatie Omgevingswet Ontwerp-AMvB's

In aansluiting op de inbreng van NVDE op de ter consultatie voorliggende Ontwerp-AMvB's van de Omgevingswet, willen wij onderstaand een aantal meer specifieke op bio-energie van toepassing zijnde issues naar voren brengen.

In een memo van 15 november 2015 heeft PBE gereageerd op de destijds opengestelde pre-consultatie Omgevingswet en aanverwante AMvB's. Deze punten zijn ook ingebracht in de diverse OIM bijeenkomsten. De documenten die nu ter consultatie voorliggen laten wel wijzigingen zien t.a.v. de pre-consultatieronde, maar die wijzigingen maken de situatie gezien vanuit bio-energie nog niet eenvoudiger. Onder meer het ontbrekende, nog niet ingevulde deel voor 'middelgrote stookinstallaties' maakt het niet goed mogelijk om vanuit bio-energie inhoudelijk op de Ontwerp-AMvB's te reageren, omdat naar verwachting daarmee een aantal sleutel-onderwerpen zullen worden afgedekt die nu nog ontbreken. Wij kunnen niet anticiperen op regelgeving die niet is opgenomen en tot voor kort zelf nog onder consultatie was. Hierbij willen we vanuit wat wel in AMvB's is uitgewerkt de volgende inbreng geven.

Onderstaand is in dit memo een aantal waarnemingen opgenomen, bezien vanuit de wijze waarop bio-energie in de huidige Ontwerpbesluiten van AMvB's Omgevingswet is ondergebracht. Er is (nog) niet gekeken naar de wijze waarop vanuit omgevingsvisies nu de positie van duurzame energie is gewaarborgd.

1. 'Middelgrote stookinstallaties' nog niet in Ontwerpbesluit AL

In het voorliggende Ontwerpbesluit Activiteiten leefomgeving is er geen duidelijkheid over de manier waarop middelgrote stookinstallaties hierin gaan worden opgenomen. Voor bio-energie is dit een belangrijk issue in dit besluit. Omdat er een sterke relatie is tussen de diverse andere deelonderwerpen en de middelgrote stookinstallaties ontbreken, is het lastig een weloverwogen inbreng op het ontwerpbesluit AL te leveren. Wellicht constateren we nog missende zaken die juist bedoeld zijn om in 'middelgrote stookinstallaties' te regelen: dat kunnen wij nu niet voorzien. Hoe gaat de consultatie rond het Ontwerpbesluit AL plaatsvinden na integratie van de 'middelgrote stookinstallaties'? PBE treedt graag met IenM in overleg om met elkaar naar oplossingen te kijken.

2. 'Biomassa' komt nauwelijks in de AMvB's voor en wordt vooral als afvalverwerking gepositioneerd

Het woord 'biomassa' komt in alle ter consultatie voorliggende documenten bij elkaar zo'n 5 keer voor en dan veelal in een setting die nauwelijks is gerelateerd aan bio-energie. Ook het begrip 'houtpellets', dat in de pre-consultatie nog bestond, is nu uit de AMvB's verdwenen. Indirect kan worden geconcludeerd dat, ondanks dat verduurzaming een belangrijke drijfveer was bij deze wetwijziging, energie uit biomassa (nu goed voor 70% van de duurzame energie productie in Nederland) geen leidend thema is in de Omgevingswet. Sterker nog: het lijkt erop dat het begrip 'biomassa' in de context van de Omgevingswet steeds meer wordt gemeden en vooral als 'afvalverwerking' wordt gepositioneerd. Een duidelijker positionering van bio-energie als vorm van duurzame energie achten wij noodzakelijk vanwege herkenbaarheid voor zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag en draagvlak.

3. Definitie 'biomassa' ontbreekt

In de diverse ter consultatie voorliggende AMvB's is nu nergens meer een begripsbeschrijving van 'biomassa' opgenomen. In de pre-consultatie was dat nog wel het geval. PBE heeft bij de pre-consultatie de wens uitgesproken bij deze majeure stelselwijziging de kans waar te nemen om een reeds lang slepend knelpunt voor bio-energie op te lossen en tot een eenduidige definitie voor 'biomassa' te komen. De in de pre-consultatie gehanteerde definitie voor 'biomassa' week af van de

definitie die wordt gebruikt in de Renewable Energy Directive. Dat betekende dat in de Nederlandse regelgeving nog steeds twee verschillende definities voor 'biomassa' bestonden. Nu staat er in het geheel geen begripsomschrijving voor biomassa in de AMvB's terwijl die in Europese directives wel wordt gehanteerd. Het zou de ontwikkeling van bio-energie helpen indien er in de ter consultatie openstaande AMvB's één heldere eenduidige definitie voor 'biomassa' wordt opgenomen, overeenkomend met de definitie uit de Renewable Energy Directive.

4. **Onduidelijkheid over 'brandstof', 'biomassa', 'afvalstof'; uitsluiting biomassa als afval in Wet Milieubeheer art 10.1a.f dient in Ontwerpbesluit AL te worden opgenomen**

De onduidelijkheid rond de begrippen 'afvalstof', 'brandstof' en 'biomassa' in de voorliggende Ontwerpbesluiten is groot. Dat was tot nu toe altijd al een knelpunt voor de ontwikkeling van bio-energie, maar is in plaats van opgelost groter geworden.

Geen van deze drie begrippen is in het Ontwerpbesluit Activiteiten Leefomgeving zelf nader gedefinieerd. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld begrippen als 'delfstoffen' en 'meststoffen'. In het Ontwerpbesluit AL zelf staat het begrip 'afvalstof' niet vermeld, wel is er een nadere beschrijving te vinden in de Nota van Toelichting Artikelsgewijze. Daarin wordt verwezen naar de Wet Milieubeheer artikel 1 en enkele oudere juridische uitspraken, maar niet naar artikel 10.1a. Voor bio-energie is het belangrijk om in het Ontwerpbesluit zelf zowel als in de toelichting minstens het artikel 10.1a uit de Wet Milieubeheer op te nemen waarin een aantal belangrijke uitsluitingen op het begrip afval staan vermeld, waaronder onder f.:

f. uitwerpselen, voor zover niet vallend onder onderdeel h, onder 1°, stro en ander natuurlijk, niet-gevaarlijk landbouw- of bosbouw materiaal dat wordt gebruikt in de landbouw, de bosbouw of voor de productie van energie uit die biomassa door middel van processen of methoden die onschadelijk zijn voor het milieu en die de menselijke gezondheid niet in gevaar brengen;

Het hanteren van het begrip 'afvalstof' voor 'biomassa' leidt tot extra eisen rond energiebenutting en recycling. Bio-energie is een vorm van duurzame energie en dient niet te worden gepositioneerd als afvalverwerking. Dat gaat ten koste van draagvlak. Ook ontstaat er voor initiatiefnemers en vergunningverleners onduidelijkheid waar ze hun entree in het BAL moeten kiezen en hoe ze projecten moeten beoordelen. Dit hindert de ontwikkeling van bio-energie.

5. **'Biomassa' vooral onder afvalbeheer**

Vallend onder Afvalbeheer, wordt in Artikel 3.146 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen: verbranden) onder 3. aangegeven dat 'het verbod niet geldt voor het verbranden van biomassa in een stookinstallatie met een thermisch vermogen van niet meer dan 15 MW en voor zover het recyclen van biomassa niet de voorkeur heeft op verbranden en de vrijkomende warmte nuttig wordt toegepast. In de Nota van Toelichting staat verder dat: 'het verbranden van biomassa in een stookinstallatie uitgezonderd is van de vergunningplicht. Het gaat daarbij om de situatie dat biomassa als afvalstof wordt beschouwd. Met deze uitzondering op de vergunningplicht wordt de inzet van biomassa eenvoudiger gemaakt. De uitzondering geldt alleen als de vrijkomende warmte nuttig wordt gebruikt. Alleen in dat geval is het verbranden aan te merken als nuttige toepassing van afvalstoffen (en geen verwijdering) en laat de kaderrichtlijn een uitzondering op de vergunningplicht toe. Er is in ieder geval sprake van nuttig gebruik van vrijkomende warmte wanneer een installatie voor het verbranden van biomassa een jaargemiddeld warmterendement heeft van 80%, berekend op de onderste verbrandingswaarde'.

Onder artikel 4.55 wordt ingegaan op afval(mee)verbrandingsinstallaties. Onder punt 4. van dat artikel:

4. Deze paragraaf is niet van toepassing op:

a. een afvalverbrandings- of afvalmeeverbrandingsinstallatie waarin alleen de volgende afvalstoffen thermisch worden behandeld of producten van thermische behandeling van alleen de volgende afvalstoffen worden verbrand:

1°. biomassa,

Dit zijn de enige artikelen in het Ontwerpbesluit die betrekking hebben op biomassa: de positionering is volledig als 'afvalstof'.

PBE heeft t.a.v. deze artikelen de volgende opmerkingen:

- artikel 3.146 en 4.55 gaan alleen over biomassa die als afvalstof wordt beschouwd, en is ook alleen te vinden onder Afvalbeheer. In de tekst van het Ontwerpbesluit zelf ontbreken de begripsomschrijvingen van 'biomassa' en 'afvalstoffen'. Zie hiervoor punt 4 van dit memo.
- In het Ontwerpbesluit AL wordt niet nader aangegeven hoe om te gaan met biomassa, zijnde **geen** afvalstof.
- Het begrip 'stookinstallatie' is in de begrippenlijst van het Ontwerpbesluit AL omschreven als: *'technische eenheid waarin brandstoffen worden geoxideerd om de warmte die zo wordt opgewekt te gebruiken'* en past daarom niet onder 'afvalbeheer'. Hoe verhoudt zich het begrip 'stookinstallatie' in artikel 3.146 tot 'grote' en 'middelgrote stookinstallaties'? Is de insteek van het Ontwerpbesluit nu vanuit 'afvalbeheer' of vanuit 'grote/middelgrote stookinstallaties'? Dat is niet eenduidig en daardoor verwarrend.
- Het omschreven begrip 'afvalmeeverbrandingsinstallatie' vermengt alle begrippen van afval, brandstof, energieopwekking en afvalverwerking en maakt de verwarring compleet. Een doorzettende lezer vindt dan aan het eind van het artikel terug: 'niet voor biomassa'.
- Artikel 3.146 en 4.55 demonstreren de complexiteit van bio-energie in relatie tot de ter consultatie voorliggende AMvB's. Wij verwachten dat (nieuwe) initiatiefnemers zowel als bevoegd gezag nog meer moeite met bio-energie vergunningstrajecten zullen hebben dan tot nu toe al het geval was. Eén van de doelstellingen van deze majeure stelselwijziging om 'de regels inzichtelijker, voorspelbaarder en gebruiksvriendelijker' te maken wordt hier naar onze mening niet gerealiseerd.

6. Onduidelijkheid over grote en middelgrote stookinstallaties

De onder punt 4 geconstateerde onduidelijkheid wordt versterkt door onduidelijkheid in de beschrijving van de diverse technische installaties. De volgende beschrijvingen van de diverse technische installaties zijn we tegen gekomen:

- a. Ontwerpbesluit AL onder Afvalbeheer, art 3.146 (m.b.t. aanwijzen vergunningplicht) onder 3.: *'Het verbod geldt niet voor het verbranden van biomassa in een **stookinstallatie** met een thermisch vermogen van niet meer dan 15 MW en voor zover het recyclen van biomassa niet de voorkeur heeft op verbranden en de vrijkomende warmte nuttig wordt toegepast'*.
Deze uitsluiting staat alleen onder het hoofdstuk 'Afvalbeheer' vermeld. Een stookinstallatie is bestemd voor **brandstoffen** en hoort niet onder afvalverwerking thuis (zie ook b.)
- b. **Stookinstallatie:** Het begrip 'stookinstallatie' is in de begrippenlijst van het Ontwerpbesluit AL omschreven als: *technische eenheid waarin brandstoffen worden geoxideerd om de warmte die zo wordt opgewekt te gebruiken*; de begripsomschrijving in de Nota van Toelichting gaat niet verder dan: *'Tot de stookinstallatie behoort ook een voorziening voor de reiniging van het afgas'*. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld 'afvalverbrandingsinstallaties' die als installaties wel verder worden gedefinieerd.
- c. In het ontwerpbesluit AL is in de tekst zelf niets terug te vinden over de schaalgrootte in relatie tot 'grote' of 'middelgrote stookinstallaties'. In de NvT onder art 3.8 staat dat 'grote' wil zeggen 'met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van 50 MW of meer' en wordt verwezen naar 'begripsomschrijvingen'. Daar staat dan weer niets over schaalgrootte vermeld. In het Omgevingsbesluit 4.3.2 staat en passant als voorbeeld dat: 'bijvoorbeeld gedeputeerde staten is aangewezen als bevoegd gezag voor milieubelastende activiteiten met bovenlokale effecten, zoals het hebben van een grote stookinstallatie van meer dan 50 MW'. Voor initiatiefnemers is duidelijkheid rond de positionering van schaalgroottes van installaties in het Ontwerpbesluit van groot belang omdat dat onder meer bepaalt wie het bevoegd gezag is.

- d. In Afdeling 3 van het Ontwerpbesluit AL zijn de 'grote' en 'middelgrote stookinstallaties' navolgend onder 3.2.2 en 3.2.3 geplaatst. Onder de Activiteiten zijn er na de 'grote stookinstallaties' bijna 30 andere activiteiten geplaatst voordat de 'middelgrote stookinstallaties' worden aangetroffen. Het zou helpen de energie gerelateerde activiteiten te clusteren en daardoor beter vindbaar te maken.
- e. Omdat 'middelgrote stookinstallaties' niet zijn uitgewerkt is dat onderwerp in zijn geheel nog onduidelijk.

7. Onduidelijkheid vergassing en pyrolyse

'Vergassing' is terug te vinden onder zowel de Afdeling 'Afvalbeheer' (3.5), 'Maken van brandstof en nutssector' (3.3 § 3.3.1 Vergassen of vloeibaar maken van steenkool of andere brandstoffen) (BAL) en onder 'Chemische Industrie en raffinage' (Omgevingsbesluit, bijlage V behorend bij MER (beoordelings)-plicht). Soms in combinatie met alleen 'afvalstoffen' (BAL 3.5 en 4.55) als grondstof, of 'vergassen of vloeibaar maken van steenkool en andere brandstoffen' (BAL 3.3) of vergassen of vloeibaar maken van steenkool in de Chemische industrie. Ook alleen met biomassa, in de toelichting '*Door de grens van 20 MW valt kleinschalige biomassavergassing niet onder het toepassingsbereik van deze paragraaf*'. Dat is alleen te lezen in de NvT BAL per artikel, niet in het Ontwerpbesluit BAL zelf. En dan alleen onder de afdeling 'maken van brandstoffen en nutssector'. Waar kleinschalige biomassavergassing dan wel onder valt is overigens voor ons onduidelijk.

Onder het BAL ontwerpbesluit § 4.4 Afvalverbrandings- en afvalmeeverbrandingsinstallatie Artikel 4.55 (toepassingsbereik) staat als uitsluiting van het toepassingsbereik onder meer:

'c. een vaste technische eenheid voor vergassing of pyrolyse, als de gassen die het resultaat zijn van deze thermische behandeling van afvalstoffen voordat ze worden verbrand zo worden gereinigd dat bij de verbranding ervan niet meer emissies ontstaan dan bij de verbranding van aardgas'. Hier wordt dan weer geen relatie gelegd met schaalgrootte.

Pyrolyse is alleen in het Ontwerpbesluit AL terug te vinden, uitsluitend in relatie tot afvalverwerking. In het Omgevingsbesluit en 'maken van brandstof' wordt de term 'vloeibaar maken van andere brandstoffen' gebezigd. Wordt hier hetzelfde bedoeld?

Wij nemen een woud van meer en minder scherpe, soms tegenstrijdige definities en uitzonderingen waar. Naar onze mening functioneert de gekozen indeling in het Ontwerpbesluit AL niet voor bio-energie. Het Ontwerpbesluit lijkt niet op consequentheid te zijn getest.

8. Verwijzing IPPC installaties en IED

In de begrippenlijst wordt voor afvalverbrandings- en afvalmeeverbrandingsinstallaties verwezen naar de beschrijving van deze activiteiten in de Richtlijn IED. Voor stookinstallaties is die verwijzing er niet. Soms wordt in de NvT een technische installatie nader beschreven (BAL NvT art 4.55), vaak wordt echter kennis van de IPPC- en IED-lijsten voorondersteld. Dat kon mogelijk tot nu toe, omdat de regelgeving sector-/activiteit specifiek was. Nu vele wetten op één hoop worden gegooid functioneert dat niet meer. Er is veel voorkennis nodig om in dit Ontwerpbesluit AL de weg te vinden voor bio-energie. Als het de bedoeling is er één wet van te maken, dan stelt dat hoge eisen aan een consequente indeling en het maken van complete verwijzingen en beschrijvingen (bijvoorbeeld getallen van schaalgrootte bij 'grote' en 'middelgrote stookinstallaties'). Daar voldoet het voorliggende Ontwerpbesluit AL volgens ons nog niet aan.

9. Vergisting en biogas

Deze vorm van duurzame energie is alleen terug te vinden onder 4.48 'vergisting van dierlijke meststoffen'. Onder 'afvalbeheer' wordt onder § 3.5.2 Afvalbeheer ippc-installaties, Artikel 3.118 (milieubelastende activiteiten), *de biologische behandeling van afvalstoffen genoemd als activiteit met afvalstoffen onder de richtlijn Industriële Emissies. Dit zijn alle handelingen uit bijlage I en II bij de kader-richtlijn afvalstoffen die als een biologische behandeling kunnen worden beschouwd zoals in ieder geval handelingen D8 en R3 uit de bijlagen bij die richtlijn*. De vraag doet zich voor waar bijvoorbeeld RWZI-bedrijven of de voedingsmiddelindustrie die eigen reststromen (geen afval zijnde) in het Ontwerpbesluit AL terecht moeten voor hun vergistingsinitiatieven. (zie ook punt 10)

Ten aanzien van paragraaf 4.8.7 'Vergisten van dierlijke meststoffen' zijn er inhoudelijk onduidelijkheden en opmerkingen. In artikel 4.853 staat namelijk dat een vergister moet bestaan uit: a. vergister-tank, b. een na-opslag van digestaat zolang dat biologisch actief is, c. een gaszak of opslagtank voor de opslag van vergistingsgas, etc. etc. **Onder c. zouden we willen voorstellen om op te nemen: een gasopslag, bestaande uit voldoende capaciteit onder de gaskap of een gaszak of een opslagtank**

10. Gekozen indeling is voor bio-energie niet werkbaar

Er is in de wetsstructuur gekozen voor een niet eenduidige indeling, gemengd naar 'aard van industrie' en 'activiteit'. Bio-energie is niet als 'activiteit' apart opgenomen (in tegenstelling tot bijvoorbeeld wind- en bodemenergie). Het is een hele zoektocht om uit te vinden of een initiatief valt onder 'afvalsector', 'agrarische sector', 'RWZI sector', 'maken van brandstof en nutssector', 'grote stookinstallaties' of 'middelgrote stookinstallaties'. En waarom niet onder bijvoorbeeld de 'voedingsmiddelen- of papierindustrie'. Vooralsnog is bio-energie alleen opgenomen onder de 'afvalsector', de 'agrarische sector' en de 'grote stookinstallaties'. Waar bijvoorbeeld een voedingsmiddelenindustrie, die een eigen reststroom (zijnde geen afval) wil vergisten terecht moet is niet te achterhalen.

Het zou duidelijkheid geven indien 'energie' in den brede als een alle bedrijfstakken doorsnijdend onderwerp zou worden opgenomen, bijvoorbeeld onder afdeling '3.2. Exploiteren en andere activiteiten die bedrijfstakken overschrijden' of 'energie' bij alle deelhoofdstukken en iedere activiteit apart te benoemen.

Samenvattend:

Om als eenvoudiger regelgeving te kunnen functioneren is er voor bio-energie veel meer duidelijkheid, scherpte en zorgvuldigheid nodig in de ter consultatie voorliggende AMvB's t.a.v.:

- Waar valt een bio-energie installatie onder? Er zijn nu veel invalshoeken. Kies voor een consequente indeling: 'energie' als een aparte, bedrijfstak overstijgende activiteit of bij elke bedrijfstak 'energie' apart benoemen.
- Bio-energie dient als duurzame energie te worden gepositioneerd, niet alleen als afvalverwerking.
- Wat is een brandstof, wat is biomassa, wat is afvalstof?
- Wat is een 'stookinstallatie', 'afval(mee)verbrandingsinstallatie', 'vergassing' of 'pyrolyse' en welke schaalgrootte hoort bij deze installaties: exacte beschrijvingen en definities ontbreken te veel of worden inconsequent toegepast?
- Wie is bevoegd gezag ten aanzien van welk type installatie, de schaalgrootte van de installaties, maar ook ten aanzien van de begrippen 'afvalstof', 'biomassa' en bedrijfseigen reststromen?
- Het hanteren van het begrip 'afvalstof' voor 'biomassa' leidt tot extra eisen rond energiebenutting en recycling. Bio-energie is een vorm van duurzame energie en dient niet te worden gepositioneerd als afvalverwerking. Dat gaat ten koste van draagvlak. Ook ontstaat er voor initiatiefnemers en vergunningverleners onduidelijkheid waar ze hun entree in het BAL moeten kiezen en hoe ze projecten moeten beoordelen. Dit hindert de ontwikkeling van bio-energie.
- Hoe gaat de consultatie rond het Ontwerpbesluit AL verder nadat de 'middelgrote stookinstallaties' zijn geïntegreerd?

Bovenstaand woud van opmerkingen demonstreert ons inziens dat voor bio-energie de Omgevingswet + AMvB's alleen maar complexer wordt, terwijl een aantal reeds lang bestaande knelpunten niet wordt aangepakt. Er is veel uitleg nodig om de regelgeving voor bio-energie aan de stakeholders duidelijk te maken. En dat was nu net niet de bedoeling van deze vereenvoudigingsoperatie die meer rekening zou houden met verduurzaming en het voor de initiatiefnemer makkelijker zou maken. Graag treedt PBE met u in overleg om met elkaar naar oplossingen hiervoor te kijken.