

Vergaderjaar 2021–2022

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

Nr. 872

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2021

De inzet van biograndstoffen (biomassa) is nodig om de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie te maken. Uitgangspunt daarbij is dat alleen duurzame biomassa een bijdrage aan de transitie kan leveren en dat duurzame grondstoffen uiteindelijk zo hoogwaardig mogelijk moeten worden ingezet. Dat is ook belangrijk met het oog op de zorgen die de mensen hebben over luchtkwaliteit en duurzaamheid, met name rond de inzet van houtige biograndstoffen in of nabij woonwijken. Het kabinet deelt deze zorgen en onderneemt hierop actie.

Schone lucht is van levensbelang, daarom zet ik samen met mede overheden in op minimaal 50% gezondheidswinst uit binnenlandse bronnen in 2030 (Schone Lucht Akkoord). In dit kader kom ik met een voorstel om de emissiegrenswaarden voor kleine en middelgrote biomassacentrales aan te scherpen.

Uw Kamer heeft de gewijzigde motie van het lid Bruins c.s.¹ ten aanzien van het onderzoeken van de effectiviteit van de herintroductie van de vergunningplicht voor biomassacentrales <15 MW aangenomen. Ik onderschrijf het belang van tijdige inspraakmogelijkheden en de mogelijkheid om als gemeente ruimtelijk te sturen op de locatie van een biomassacentrale, waarvoor in deze motie wordt gepleit. Het instrumentarium onder de Omgevingswet stelt gemeenten in staat om effectief ruimtelijk te sturen op biomassacentrales en tijdige inspraak te organiseren. Om deze reden zal ik richting gemeenten eerst inzetten op de benutting van het instrumentarium onder de Omgevingswet en vooralsnog geen nationale vergunningplicht herintroduceren. Met deze brief informeer ik u verder over de wijze waarop ik invulling aan de motie geef.

¹ Kamerstuk 35 300 XIII, nr. 63

Aanleiding

Met de gewijzigde motie van het lid Bruins c.s. (Kamerstuk 35 300 XIII, nr. 63) is de regering verzocht om te onderzoeken of het effectief is om voor biomassa installaties met een vermogen van minder dan 15MW de milieuvergunning te herintroduceren. De overwegingen van deze motie zien op de wens voor tijdige inspraak voor de omgeving bij de planning van nieuwe biomassa installaties en ruimtelijke sturing door gemeenten.

Tot aan 2013 was het stoken van biomassa in een stookinstallatie vergunningplichtig. Daarna alleen nog voor biomassa installaties groter dan 15 MW, vanwege de milieuaspecten (bijv. opslag van biomassa en externe veiligheid) bij dit formaat installaties. Momenteel geldt er voor installaties kleiner dan 15 MW een meldplicht bij het «oprichten van de inrichting».

Bij het onderzoek naar de effectiviteit van de milieuvergunning waar de motie om vraagt is gekeken naar een vergunning voor de milieubelastende activiteit (mba), zoals die is vormgegeven onder de Omgevingswet. Ook is er gekeken naar de inzet van het instrument omgevingsplan, dat met de Omgevingswet wordt geïntroduceerd. Daarbij is expliciet gekeken naar de effectiviteit van het instrument ten aanzien van ruimtelijke sturing en inspraak.

Ruimtelijke sturing

De motie spreekt van een groeiende verontrusting over biomassa installaties met name wanneer deze in of nabij woonwijken zijn gepland. In het systeem van de Omgevingswet wordt in vergelijkbare situaties (sturen op functies op locaties) over het algemeen niet gekozen voor een omgevingsvergunningplicht mba. In plaats daarvan wordt gebruik gemaakt van het ruimtelijk instrumentarium (omgevingsplan), dat in de Omgevingswet is aangepast. In het omgevingsplan komen namelijk niet alleen ruimtelijke belangen, maar alle belangen van de fysieke leefomgeving samen. Om die reden worden in de Omgevingswet diverse huidige milieuvergunningplichten vervangen door een regeling in het omgevingsplan. Dit biedt verschillende mogelijkheden voor lokale overheden om te kunnen sturen. Ten aanzien van biomassa installaties en de wens in de motie, kunnen gemeenten op basis van de Omgevingswet een lokale vergunningplicht opnemen in het omgevingsplan. Maar gemeenten kunnen ook locaties rondom woonwijken uitsluiten voor biomassa installaties of geschikte locaties aanwijzen. Omdat het omgevingsplan een breder beoordelingskader heeft kunnen er, waar biomassa installaties worden toegestaan, ook regels worden gesteld over bijvoorbeeld verkeersbewegingen en goede ruimtelijke inpassing. Deze mogelijkheden biedt de omgevingsvergunning mba niet. Zowel bij de een vergunningplicht in het omgevingsplan als bij het stellen van regels in het omgevingsplan is er inspraak voor omwonenden. Het bredere beoordelingskader van het omgevingsplan leidt ten opzichte van een omgevingsvergunning mba tot meer voorspelbare regels voor zowel bedrijven als omwonenden. Concluderend ben ik van mening dat het omgevingsplan meer mogelijkheden biedt voor effectieve ruimtelijke sturing door gemeenten dan de omgevingsvergunning mba.

Inspraak

Veelal zijn de bezwaren tegen biomassa installaties van ruimtelijke aard en is er weerstand tegen het plaatsen van een dergelijke installatie nabij een woonwijk. Of tegen de vervoersbewegingen die een biomassa installatie met zich meebrengt. Ook zijn bezwaren door de omgeving

soms ingegeven door principiële weerstand tegen het verbranden van biomassa. Met de omgevingsvergunning mba kan wel de inspraakmogelijkheid gecreëerd worden om deze punten naar voren te brengen, maar dit levert insprekers weinig voordeel op omdat er in de procedure uiteindelijk beperkt rekening mee gehouden kan worden. De omgevingsvergunning mba moet verleend worden als deze technisch aan alle eisen voldoet. Gelet op het voorgaande kan inzet van het instrument omgevingsvergunning mba tot teleurstelling leiden bij degenen die hebben ingesproken. Bij een vergunning die wordt ingesteld middels het omgevingsplan is, zoals hierboven omschreven, sprake van een breder beoordelingskader. Dit heeft als gevolg dat ook inspraak over locatie en/of vervoersbewegingen meegenomen kunnen worden in het besluit of de vergunningaanvraag.

Emissiegrenswaarden

Uit de consultatie over de herintroductie van de vergunningplicht blijkt dat partijen die voor herintroductie pleiten (overheden, ngo's) met name refereren aan overlast van emissies. De omgevingsvergunning mba biedt echter beperkt de mogelijkheid voor het aanscherpen van emissie eisen en heeft nauwelijks meerwaarde ten opzichte van het instrumentarium van de Omgevingswet. Wanneer het gaat om de emissies van deze installaties, dan gelden normaliter de emissiegrenswaarden uit de algemene regels. Deze kunnen worden aangescherpt wanneer in samenhang met andere bronnen significante verontreiniging optreedt en dus de milieugebruiksruimte wordt overschreden. Dit geldt al in de huidige situatie van een meldplicht, maar ook in het geval van een omgevingsvergunning mba of een omgevingsplan vergunning.

De emissiegrenswaarden voor installaties < 15 MW zijn door de wetgever vastgelegd in algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving. Momenteel werk ik aan een voorstel om deze emissiegrenswaarden voor kleine en middelgrote biomassa installaties (0,5–50MWth) per 1 juli 2022 aanzienlijk aan te scherpen. Een biomassa installatie moet zowel bij een meldplicht als bij een vergunningplicht (mba en omgevingsplan) aan deze emissiegrenswaarden voldoen. Ook geldt zowel voor de meldplicht als voor de vergunningplicht (mba en omgevingsplan) de zorgplicht om geen significante verontreiniging te veroorzaken. Als op een specifieke locatie de uitstoot, na toepassing van bbt, leidt tot een significante verontreiniging dan kunnen er strengere emissie eisen gesteld worden dan de landelijke bbt-afweging (algemene regels). Dit kan zowel met een vergunningplicht mba, een vergunning onder het omgevingsplan als bij een melding via voorschriften. Via vergunningvoorschriften of bij een melding een maatwerkvoorschrift. In het geval van een vergunningplicht (mba of omgevingsplan) kan de vergunning bij significante verontreiniging worden geweigerd. Ook op dit punt is de verwachting dus dat een vergunning mba niet tot andere uitkomsten leidt ten opzichte van het instrumentarium onder de Omgevingswet.

Conclusie

In de brief aan uw Kamer² gaf het kabinet aan de vergunningplicht te willen herintroduceren. In maart 2021 is een voorstel hiertoe op internet geconsulteerd. Enerzijds kwam uit de reacties kritiek naar voren over het ontbreken van de milieuwinst en het toenemen van de administratieve lasten. Aan de andere kant refereren voorstanders voor een vergunningplicht vaak aan de overlast van emissies van biomassa installaties.

² Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 617

Alles overwegend ben ik van mening dat de (her)introductie van een omgevingsvergunning mba niet leidt tot een effectiever ruimtelijk sturingsinstrument, hetgeen de motie vraagt. Tegelijkertijd is de verwachting dat met de benutting van het instrumentarium onder de Omgevingswet gestuurd kan worden op de locatie van biomassacentrales. Daarnaast is bij een lokale vergunningplicht middels het omgevingsplan sprake van een breder beoordelingskader met als gevolg dat de inspraakmogelijkheden ook breder zijn. Om deze reden zal ik richting gemeenten eerst inzetten op de benutting van het instrumentarium onder de Omgevingswet en vooralsnog geen vergunningplicht mba introduceren. Dit zou hen namelijk in staat moeten stellen effectiever ruimtelijk te sturen op biomassacentrales, conform het verzoek van de motie. Hierbij zal ik gemeenten faciliteren, bijvoorbeeld met het opstellen van een leidraad om decentraal een vergunningplicht via het omgevingsplan te introduceren. Parallel hieraan scherp ik de emissie eisen aan voor biomassacentrales (0,5–50MWth) die ongeacht de locatie zullen gelden. Hierbij streef ik naar inwerkingtreding per 1 juli 2022.

Evaluatie

Ik hecht, net als de indieners van de motie van het lid Bruins c.s., veel waarde aan de luchtkwaliteit in onze woonwijken. Ik wil daarom de vinger aan de pols houden of de inzet van het instrumentarium zoals hierboven geschetst, zijn werk doet. Twee jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet zal ik, in samenspraak met gemeenten, kijken naar de ervaringen met het instrumentarium onder de Omgevingswet m.b.t. biomassacentrales en uw Kamer hierover informeren.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S.P.R.A. van Weyenberg