

Vergaderjaar 2021–2022

33 118

Omgevingsrecht

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

Nr. 207

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 13 december 2021

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 18 oktober 2021 over het ontwerpbesluit houdende de wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving in verband met de actualisatie en aanscherping van de regels inzake industriële emissies (Kamerstuk 33 118, nr. 202) en over de brief van 18 oktober 2021 over de reactie op de uitvoering van de motie van het lid Bruins c.s. over een milieuvergunning voor alle biomassacentrales (Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 872).

De vragen en opmerkingen zijn op 9 november 2021 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 9 december 2021 zijn de vragen, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Koerselman

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de Staatssecretaris

SP-fractie

De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris of hij het met hen eens is dat de kwaliteit van de lucht het best beschermd kan worden wanneer in het hele land dezelfde normen gelden en of het daarmee niet inzichtelijker en voorspelbaarder wordt voor inwoners?

In het Bal worden landelijke regels gesteld voor emissiegrenswaarden, bijvoorbeeld van biomassa gestookte ketels, met als doel de gezondheid van burgers en het milieu te beschermen. Ik ben het met u eens dat landelijke regels inzichtelijk en voorspelbaar zijn voor inwoners, maar ook voor bedrijven. Aan de andere kant kan een lokale aanscherping op de landelijke emissiegrenswaarden wenselijk zijn – of zelfs noodzakelijk –, als in samenhang met andere bronnen de milieugebruiksruimte wordt overschreden.

De leden van de SP-fractie vragen daarnaast of de Staatssecretaris niet ook vindt dat ook biomassacentrales kleiner dan 15 megawatt (MW) sowieso uit woonwijken geweerd moeten worden?

Ik deel de maatschappelijke zorgen die er leven rondom luchtkwaliteit en biomassa gestookte ketels. Daarom scherp ik in onderhavig wijzigingsvoorstel de emissiegrenswaarden voor deze ketels verder aan. Deze waren al strenger dan Europese regelgeving, maar worden nu opnieuw verder aangescherpt. Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid om in hun omgevingsplan op te nemen dat biomassa gestookte ketels op bepaalde locaties niet zijn toegestaan, zoals in woonwijken.

De leden van de SP-fractie vragen hoe inwoners worden geïnformeerd en inspraak is geregeld en of dat overal gelijk is geregeld? Daarbij willen deze leden weten of het klopt dat omwonenden geen bezwaar kunnen aantekenen, maar alleen een zienswijze kunnen indienen of terecht kunnen bij de Raad van State en of omwonenden dan hulp kunnen krijgen met het indienen van een zienswijze?

Op dit moment geldt er landelijk een meldplicht voor biomassa gestookte ketels voor bedrijfsmatig gebruik < 15 MW, waarbij er ten minste vier weken voor de oprichting een melding gedaan moet worden aan het bevoegd gezag. Hierdoor is het bevoegd gezag voor de start van de activiteit op de hoogte. Het bevoegd gezag heeft hierdoor de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen of een toezichtactie in te plannen. Het bevoegd gezag neemt geen voor bezwaar of beroep vatbaar besluit op de binnengekomen melding. Wel moet het bevoegd gezag kennis geven van de melding in een door hemzelf uitgegeven elektronische publicatie (bijv. het gemeenteblad). Op een melding als zodanig is geen inspraak of zienswijze mogelijk. De openbare kennisgeving kan voor omwonenden wel aanleiding geven tot het bij het bevoegd gezag indienen van een verzoek tot handhaving wegens overtreding van de algemene regels die van toepassing zijn op biomassa gestookte ketels of omdat zij van oordeel zijn dat de inrichting vergunningplichtig is. De procedure van een melding is voor iedere gemeente gelijk. Wanneer gemeenten een vergunningplicht instellen voor biomassa gestookte ketels via het omgevingsplan, hebben inwoners ten eerste de mogelijkheid te participeren bij de totstandkoming van regels in het omgevingsplan. Bij ontvangst van de aanvraag tot vergunningverlening geeft het bevoegd gezag op een geschikte wijze kennis van de aanvraag. Ook geeft de gemeente kennis van het besluit op de vergunningaanvraag.

Over het algemeen vindt deze kennisgeving plaats door publicatie in het gemeenteblad. Vervolgens is het indienen van bezwaarschrift door belanghebbenden en daarna beroepschrift mogelijk op het besluit van de gemeente op de vergunningaanvraag.

GroenLinks- en PvdA-fractie

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA zien in hoe het aanwenden van het instrumentarium onder de Omgevingswet in potentie kan leiden tot een betekenisvolle uitvoering van de motie van het lid Bruins c.s. (Kamerstuk 35 300 XIII, nr. 63). Niettemin maken zij zich zorgen en vragen zich af welke garanties de Staatssecretaris heeft dat het «richting gemeenten inzetten» op de benutting dit instrumentarium daadwerkelijk zal leiden tot de benutting van dit instrumentarium, op een manier die zal leiden tot een bevredigende uitvoering van de motie van het lid Bruins c.s.?

De overwegingen van de motie van het lid Bruins c.s. zien op de wens voor tijdige inspraak voor de omgeving bij de planning van nieuwe biomassa gestookte ketels en ruimtelijke sturing door gemeenten. Zoals aangegeven in mijn brief (Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 872) ben ik van mening dat de (her)introductie van een omgevingsvergunning milieubelastende activiteit (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 biomassa gestookte ketels. Op dit moment ben ik met de VNG in gesprek over het ontwikkelen van een zogenaamde «staalkaart» voor het opnemen van regels voor biomassa gestookte ketels via het omgevingsplan. VNG heeft al meer van dergelijke staalkaarten ontwikkeld. Een staalkaart bevat voorbeelden van (juridische) regels die gemeenten op kunnen nemen in hun omgevingsplan. In dit kader zal ik ook met VNG bespreken hoe we gemeenten zo goed mogelijk kunnen informeren over de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt in dit kader. Daarnaast zal ik twee jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet de uitvoering van de motie via deze decentrale route evalueren en bezien of aanvullende maatregelen gewenst zijn.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen zich naast bovenstaande af welke stok achter de deur het Rijk op deze manier nog zal hebben om de luchtkwaliteit te garanderen, indien gemeenten niet of onvoldoende handelen? Hoe kan het Rijk in deze gevallen zicht op de uitstoot behouden? Als de luchtkwaliteitsnormen in gemeenten worden overschreden, hoe kan het Rijk bij de voorgenomen handelwijze dan nog ingrijpen? Ze vragen om bij de beantwoording ook in te gaan op de relevante internationale en Europese verplichtingen van de regering die zien op het waarborgen van de luchtkwaliteit en de mogelijkheden die de Staatssecretaris bij de voorgenomen handelwijze zal hebben om deze verplichtingen na te komen.

De emissiegrenswaarden voor biomassa gestookte ketels < 15 MW zijn vastgelegd in algemene regels in het Bal. Met onderhavig wijzigingsbesluit worden deze aanzienlijk aangescherpt en gaan deze verder dan Europese emissiegrenswaarden. Op deze wijze treft het Rijk maatregelen om de emissies van dergelijke installaties in te perken. Deze aanscherping is een maatregel uit het Schone Lucht Akkoord. Met het Schone Lucht Akkoord zet het kabinet samen met medeoverheden in op minimaal 50% gezondheidswinst uit binnenlandse bronnen in 2030 (ten opzichte van 2016). Een ander Rijksinstrument dat van invloed is op het aantal biomassa gestookte ketels, is subsidie voor de onrendabele top van

biomassa gestookte ketels. Een belangrijke factor in de toename van deze ketels is de beschikbaarheid van subsidie. Zonder een dergelijke subsidie is de verwachting dat er nauwelijks nog nieuwe ketels bijkomen. Het kabinet ziet, overeenkomstig het duurzaamheidskader biograndstoffen¹, de inzet van biomassa-brandstoffen voor lage temperatuurwarmte als een laagwaardige toepassing en wil daarom de inzet hiervan tijdig afbouwen. Hiervoor zal het kabinet een afbouwpad voor de beëindiging van subsidies voor houtige biomassa-brandstoffen voor lage temperatuurwarmte opstellen. Hoe dit afbouwpad eruit komt te zien is aan een volgend kabinet.

De Europese richtlijn Luchtkwaliteit (2006/50/EG) en de vierde dochter-richtlijn betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht (2004/107/EG), stellen grenswaarden en streefwaarden voor stoffen die de kwaliteit van de buitenlucht beïnvloeden. Deze waarden zijn omgezet in Rijksomgevingswaarden. Mocht op een specifieke locatie blijken dat de uitstoot na toepassing van de emissiegrenswaarden uit het Bal leidt tot een zodanig significante extra verontreiniging waardoor de Rijksomgevingswaarde overschreden wordt, bijvoorbeeld vanwege de omvang van de luchtmissies, 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 het stellen van 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. Ook provincies en gemeenten kunnen omgevingswaarden stellen. Het orgaan dat de omgevingswaarde stelt is dan tevens verantwoordelijk voor het behalen van die waarde. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor de monitoring van de Rijksomgevingswaarden. Wordt de Rijksomgevingswaarde na ingebruikname van een installatie niet gehaald of dreigt deze niet te worden gehaald, dan moet het Rijk een zogenoemd programma bij (dreigende) overschrijding vaststellen. In dat programma staan de acties van de overheid om de omgevingswaarde alsnog te halen. De verplichting om op basis van een plan of een programma de luchtkwaliteit te herstellen komt overeen met vergelijkbare verplichtingen in de Richtlijn Luchtkwaliteit.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA lezen in de beleidsnota dat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat mogelijk minder sturing zal hebben op het toelaten of weren van de biomassa-stook een nadeel is van de decentrale aanpak via de Omgevingswet. De leden van deze fractie vragen waarom de Staatssecretaris dit risico aanvaardbaar acht en welke waarborgen hij nog heeft dat de luchtkwaliteit niet verslechtert als hij minder sturing zal hebben op het toelaten of weren van de biomassa-stook.

Zoals in de beantwoording op voorgaande vragen omschreven neem ik nu maatregelen door de emissiegrenswaarden van biomassa gestookte ketels aanzienlijk aan te scherpen en gemeenten te faciliteren met een staalkaart voor het omgevingsplan. De route via het omgevingsplan biedt een effectiever instrument om te sturen op biomassa gestookte ketels dan een landelijke omgevingsvergunningplicht. Via het omgevingsplan kunnen gemeenten een lokale vergunningplicht opnemen voor biomassa gestookte ketels. Maar gemeenten kunnen ook locaties rondom

¹ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 617.

woonwijken uitsluiten voor biomassa gestookte ketels of geschikte locaties aanwijzen. Ik verwacht met bovengenoemde maatregelen recht te doen aan de maatschappelijke zorgen die er leven rondom biomassa gestookte ketels.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen hoe de Staatssecretaris een wildgroei aan biomassacentrales kan voorkomen en vragen voor deze en bovenstaande vraag in te gaan op de ambitie van de Staatssecretaris om een circulaire economie te bewerkstelligen en hoe de voorgenomen handelwijze zich hier tot verhoudt?

Het kabinet is ervan overtuigd dat de inzet van biomassa noodzakelijk is in de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie in 2030 en 2050. Daarbij geldt voor het kabinet het uitgangspunt dat alleen duurzame biomassa een bijdrage aan die transitie kan leveren en dat duurzame grondstoffen uiteindelijk zo hoogwaardig mogelijk moeten worden ingezet. Verder verwijs ik voor het antwoord op deze vraag naar de voorgaande vraag van uw fractie ten aanzien van maatregelen om de luchtkwaliteit te garanderen.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA geven aan eerder van de regering te hebben vernomen dat een centrale vergunningsplicht zou leiden tot onevenredige administratieve lasten voor het bedrijfsleven en dat mede hierom de voorkeur is gegeven aan een decentrale aanpak. De leden van deze fractie vragen of in deze afweging niet alleen de potentiële administratieve lasten voor het bedrijfsleven meegenomen, maar ook de potentiële administratieve lasten voor de gemeenten en vragen te reflecteren op deze afweging en het afwegingskader te delen.

De verwachte administratieve lasten voor de invoering van een centrale vergunningplicht zijn voor bedrijven naar verwachting € 646.000 per jaar (excl. leges). De bestuurlijke lasten voor gemeenten zijn in dit geval naar verwachting € 182.000 per jaar. De verwachting is echter dat overheden ter hoogte van dit bedrag leges in rekening brengen bij bedrijven, zodat de totale kosten voor bedrijven € 828.000 worden. Bij de afweging tussen een centrale en een decentrale vergunningplicht stond het doel van het instrument (betere ruimtelijke sturing en inspraak omgeving) voorop. De verwachting is dat een centrale vergunningplicht niet effectief is als het gaat om deze doelen, terwijl het wel leidt tot een toename van lasten voor bedrijven en overheden. De verwachting is dat de lasten bij een decentrale vergunningplicht nagenoeg gelijk zijn, maar dit biedt dan ook goede mogelijkheden om te sturen op de locatie van biomassa gestookte ketels en voor de omgeving om in te spreken.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen zich af of het niet zo is dat de lokale verschillen die in het onderhavige geval door de Omgevingswet kunnen ontstaan, waaronder een lokale vergunningplicht, juist tot meer lasten voor gemeenten en het bedrijfsleven kunnen leiden, omdat hierdoor initiatiefnemers overal met andere regels in aanraking komen. De leden van deze fractie vragen of hier onderzoek naar is gedaan en wat voor prognoses en risico's hieruit naar voren komen? Zo ja, wat de uitkomst van dit onderzoek was en zo nee, waarom er geen onderzoek is gedaan. Ook vragen deze leden of de Staatssecretaris een beeld heeft van de werklast die de benutting van het instrumentarium van de Omgevingswet zal behelzen voor gemeenten. En zo ja, hoe dat beeld eruit ziet en welke prognoses heeft de Staatssecretaris op basis daarvan voor een succesvolle uitvoering. Zo nee, welke risico's hij ziet als gevolg van het ontbreken van een dergelijk beeld bij de regering?

De verwachting is dat met een decentrale vergunningplicht de administratieve lasten voor bedrijven nagenoeg gelijk blijven. Het klopt dat er met een decentrale aanpak een verschil in regels kan ontstaan. Daartegenover staat dat ik samen met VNG middels staalkaarten werk aan voorbeeldregels die gemeenten kunnen toepassen in hun omgevingsplan. In sommige gemeenten zal een vergunningplicht worden ingevoerd. In andere gemeenten zal wellicht gekozen worden voor een verbod op biomassa gestookte ketels. De verwachting is dat de lasten voor bedrijven nagenoeg gelijk blijven. Met de overgang naar het stelsel van de Omgevingswet zullen alle gemeenten een omgevingsplan moeten opstellen. Daar kunnen regels ten aanzien van biomassa gestookte ketels onderdeel van uitmaken. Aangezien het omgevingsplan toch moet worden opgesteld en gemeenten gefaciliteerd worden met een staalkaart is de verwachting dat een toename van de lasten voor overheden verwaarloosbaar is. De lasten voor vergunningverlening zullen naar verwachting afnemen, omdat lokaal een verbod op biomassa gestookte ketels kan worden ingesteld. Twee jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal ik de uitvoering van de motie via deze decentrale route evalueren.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA lezen in de beleidsnota en de brief van 18 oktober 2021 dat het brede beoordelingskader van het omgevingsplan zal leiden tot meer voorspelbare regels voor zowel bedrijven als omwonenden, ten opzichte van een centrale vergunningplicht. Deze leden vragen of hij deze uitspraak nader kan uitleggen, nu het tegenstrijdig lijkt dat een breder beoordelingskader zal leiden tot meer voorspelbaarheid.

Bij een vergunningprocedure onder het omgevingsplan geldt een breder beoordelingskader, waardoor er meer aspecten bij de beoordeling van de vergunningaanvraag worden meegewogen dan bij een omgevingsvergunning mba. Wanneer wordt gesproken over meer voorspelbaarheid wordt bedoeld dat de procedure een completer beeld geeft van de activiteit, incl. aanpalende activiteiten. Hierbij valt te denken aan verkeersbewegingen van en naar de locatie of het maken van een inrit die in één procedure gereguleerd kunnen worden. Bij een omgevingsvergunning mba is voor dergelijke aanpalende activiteiten een aparte vergunning nodig. Voor de inspreker is het overzichtelijker wanneer dit binnen één procedure wordt behandeld. Maar ook voor het bedrijfsleven is het van belang tijdig te weten welke regels worden gesteld ten aanzien van de verkeersbewegingen van en naar de locatie.

Partij voor de Dieren-fractie

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie wijzen ten eerste op de aangenomen gewijzigde motie van het lid Van Esch c.s. over geen nieuwe subsidies voor houtige biomassa af te geven tot het afbouwpad met de Kamer is gedeeld (Kamerstuk 30 175, nr. 372). In 2021 staat de SDE++ nu niet open voor houtige biomassa voor lagetemperatuurtoepassingen, maar wel voor hogetemperatuurtoepassingen en de leden geven aan de indruk te hebben dat de motie niet 100% wordt uitgevoerd, aangezien de motie-Van Esch c.s. dit onderscheid echter niet maakt. Tevens geven de leden aan dat de Eerste Kamer de motie van het lid Koffeman c.s. (35.668, F) ook een motie heeft aangenomen over het volledig uitsluiten van subsidies voor houtige biomassa.

De gewijzigde motie van het lid Van Esch c.s. (Kamerstuk 30 175, nr. 372) heeft betrekking op het afbouwpad voor houtige biograndstoffen. Dit afbouwpad is aangekondigd in het duurzaamheidskader biograndstoffen en heeft uitsluitend betrekking op het gebruik van houtige biogrand-

stoffen voor laagwaardige toepassingen. Vandaar dat de Staatssecretaris van EZK-KE in haar brief van 30 september (Kamerstuk 31 239, nr. 336) het onderscheid tussen laag- en hoogwaardige toepassingen nogmaals heeft toegelicht om onduidelijkheid hierover te voorkomen. Conform het duurzaamheidskader wil het kabinet duurzame biograndstoffen zo hoogwaardig mogelijk inzetten.

In de genoemde brief heeft de Staatssecretaris van EZK-KE aangegeven dat, doordat uw Kamer het onderzoek van het PBL naar een afbouwpad controversieel heeft verklaard, het aan een volgend kabinet is om een einddatum te bepalen. Om deze reden heeft het kabinet besloten de subsidiering van laagwaardige toepassing van biograndstoffen in 2021 uit te sluiten van de SDE++. De motie is daarmee zo volledig mogelijk uitgevoerd als de huidige beweegrimte vanuit de Tweede Kamer toestaat. Wanneer een afbouwpad beschikbaar komt, kan de temperatuur voor de betreffende categorieën – cf. de afspraken in dat afbouwpad – weer worden aangepast voor de openstellingen van de SDE++ vanaf 2022.

Op de uitvoering van de motie Koffeman beraadt het kabinet zich.

De leden van de fractie van de PvdD leiden uit de brief van 28 juni (Kamerstuk 35 668, nr. 45) – over de uitvoering van de motie van de leden Van Raan en Leijten (Kamerstuk 35 668, nr. 27) over het voortaan meten van de uitstoot van biomassa – af dat de Staatssecretaris van EZK de uitstoot niet aan de schoorsteen wil meten, maar de uitstoot wil berekenen. De leden geven ook aan dat de 15 PJ aan biomassaverbranding die in deze brief genoemd wordt maar een deel van het totale hoeveelheid houtige biomassa lijkt te zijn. De leden geven daarnaast aan dat zij de motie zo interpreteren dat deze vraagt om het meten van alle bijstook van biomassa, niet alleen houtige biomassa. Hiermee zou de Staatssecretaris van EZK de reikwijdte van de motie beperken.

De motie van de leden Van Raan en Leijten roept op om specifiek de uitstoot van de bijstook van biograndstoffen als vervanging van kolen te meten. Deze bijstook slaat op het gebruik van biograndstoffen in kolencentrales, waar gestandaardiseerde houtpellets worden gebruikt. In de genoemde brief heeft de Staatssecretaris van EZK-KE aangegeven dat de CO₂-uitstoot van de bij- en meestook van biomassa in centrales in 2019 1,7 Mton bedroeg en dat wordt bekeken hoe vanaf volgend jaar hierover standaard gerapporteerd kan worden. Daarmee acht de Staatssecretaris van EZK-KE de motie volledig vervuld.

De leden van de fractie van de PvdD citeren de volgende passage uit de brief met de schriftelijke beantwoording van de vragen van de begrotingsbehandeling EZK (Kamerstuk 35 925 XIII, nr. 64): «Het klopt dat de KEV2021 op basis van voorlopige gegevens de prognose stelt dat er in 2020 119,4 PJ biograndstoffen voor energie zijn ingezet en dat dit geen afname ten opzichte van het voorgaande jaar impliceert. Deze biograndstoffen zijn ingezet voor verschillende toepassingen: het verbranden van biogeen afval in verbrandingsinstallaties, de bij- en meestook in kolencentrales, verbranding van biograndstoffen bij huishoudens of bedrijven, biogas en transportbrandstoffen. Het is niet bekend hoeveel biogene CO₂ hierbij vrijgekomen is, omdat deze uitstoot o.b.v. internationale afspraken als CO₂-neutraal telt. Het is dus niet mogelijk om aan te geven hoeveel CO₂ hierbij is vrijgekomen.» De leden vragen of de berekening voor de uitstoot van de bijstook van biomassa ook één-op-één doorgetrokken kan worden naar alle biomassa en of het klopt dat als dezelfde berekening wordt aangehouden, de berekening dan als volgt is: 15 PJ: 1,7 Mton CO₂ = 119 PJ: x Mton CO₂. X = 13,5 Mton? De leden geven daarbij aan dat er dus

in elk geval bij benadering wat over de uitstoot van biomassa gezegd kan worden. De leden van de fractie van de PvdD constateren ook dat de vraag tijdens de begrotingbehandeling EZK over tot hoeveel uitstoot de voorgenomen hoeveelheid biomassa t/m 2032 (zoals in de Klimaatnota (de KEV2021) staat) leidt, niet meer wordt beantwoord.

Eerder is inderdaad aangegeven dat het niet precies mogelijk is om aan te geven hoeveel biogene CO₂ is vrijgekomen bij de toepassing van biograndstoffen. Dit is zo aangegeven, omdat de uitstoot van biograndstoffen alleen wordt meegerekend wanneer deze op niet duurzame wijze tot stand is gekomen, conform de regels van het UNFCCC². Voor de uitstootrapportage aan het UNFCCC wordt de uitstoot van biograndstoffen die op duurzame wijze tot stand zijn gekomen zodoende niet meegerekend in het totaal. Als de biograndstoffen op een niet-duurzame wijze worden geproduceerd, wordt de netto CO₂-emissie wel opgenomen als verandering in het landgebruik onder de LULUCF-verordening.

Op 1 december jl.³ heeft het CBS echter voor het eerst cijfers over de totale uitstoot van de verbranding van biograndstoffen in Nederland op een toegankelijke manier gepubliceerd. Uit deze data blijkt dat door het gebruik van biograndstoffen in 2020 in totaal ongeveer 19 Mton CO₂ werd uitgestoten. Voorheen publiceerde het CBS al wel over het verbruik en energieproductie uit biomassa, maar niet over de CO₂-uitstoot. De Staatssecretaris van EZK-KE is blij dat deze gegevens nu beschikbaar zijn en zal het CBS vragen om voortaan jaarlijks hierover op een toegankelijke manier te rapporteren, waarmee de motie Van Raan/Leijten iets breder wordt getrokken. Daarnaast zal de Staatssecretaris van EZK-KE het PBL vragen of het mogelijk is in de jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning een raming te geven van deze emissies in de toekomst, conform de vraag van de fractie van de Partij voor de Dieren.

Ook vragen de leden van de fractie van de PvdD of de Staatssecretaris van EZK kan bevestigen dat, gezien het bovenstaande, zij zichzelf ongewenste beperkingen oplegt bij het uitvoeren van aangenomen moties.

De Staatssecretaris van EZK-KE geeft aan dat ze alle moties binnen de mogelijkheden van het huidige demissionaire kabinet en het door de Tweede Kamer controversieel verklaren van relevante rapportages zo volledig mogelijk heeft uitgevoerd.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de Staatssecretaris wat de impact is van het verbranden van houtige biomassa op de luchtkwaliteit? Zij ontvangen hier graag meer informatie over.

Bij het verbranden van biomassabrandstoffen komen er stoffen vrij, zoals fijnstof, stikstofoxiden en zwaveloxide. Hiermee heeft het verbranden hiervan negatieve effecten op de luchtkwaliteit en daarmee op de volksgezondheid. De mate waarin de negatieve effecten op de luchtkwaliteit optreden zijn onder meer afhankelijk van de leeftijd van de installatie, de hoogte van de schoorsteen, het gebruik van de installatie (aanwezigheid rookgasreiniging, stookwijze, kwaliteit brandstof, installatie wijze) en de locatie van de installatie (bijv. in een woonwijk). Eerste studies laten voorzichtig zien dat de invloed van individuele kleine en middelgrote biomassa gestookte ketels op de lokale luchtkwaliteit beperkt lijkt, vooral als ze zijn uitgerust met moderne nageschakelde technieken. Niettemin is

² The United Nations Framework Convention on Climate Change; «niet duurzaam» heeft hierbij betrekking op veranderend landgebruik.

³ CBS, december 2021 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/48/co2-uitstoot-door-biomassa-neemt-toe>.

het stoken van aardgas bijvoorbeeld schoner dan het stoken van biomassa-brandstoffen en neemt het Rijk de zorgen met betrekking tot de luchtkwaliteit serieus. Om deze reden zet ik met onderhavig wijzigingsbesluit in op een aanscherping van emissiegrenswaarden voor biomassa gestookte ketels. Dit, om de emissies van luchtverontreinigende stoffen zoveel mogelijk te beperken.

Over de impact van het verbranden van biomassa-brandstoffen op de luchtkwaliteit zijn verschillende rapporten uitgebracht.

Meer informatie is te vinden in de volgende rapporten: «Warmte uit aardgas of uit biomassa?»⁴, «Gevolgen van de inzet van biomassa voor elektriciteit en warmte productie op emissies naar de lucht»⁵ en «Kennisdocument Houtstook in Nederland»⁶.

BBB-fractie

Het lid van de BBB-fractie geeft aan kritisch te zijn op de gang van zaken rondom biomassacentrales, omdat deze centrales veel emissies blijken uit te stoten naar de lucht en daarmee voor een slechte luchtkwaliteit zorgen. Wat dit lid betreft zouden alle biomassacentrales onder de vergunningplicht moeten vallen.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar de voorgaande vraag van de fractie van GroenLinks en PvdA ten aanzien van maatregelen om de luchtkwaliteit te garanderen.

Het lid van de BBB-fractie stelt dat de emissies van biomassacentrales zo spoedig mogelijk moeten zakken naar aanvaardbare niveaus. Investeringsbeslissingen die zijn gedaan in het kader van verschillende soorten subsidies kunnen niet zomaar worden aangepast. Dit lid wil daarom verzoeken om te bezien hoe met steun van de overheid toch eerder dan in 2027 voldaan kan worden aan strengere eisen.

In onderhavig voorstel worden emissiegrenswaarden voor biomassa gestookte ketels van voor 2015 en < 1 MW aangescherpt per 1 januari 2027. Bij het bepalen van dit jaartal is een belangrijke overweging geweest dat ondernemers hun investeringsbeslissing mede hebben gebaseerd op de subsidie die zij konden ontvangen voor dergelijke ketels. De subsidie vergoedt gedurende 12 jaar de onrendabele top. Het is mijns inziens niet redelijk om gedurende de looptijd aanvullende investeringen te verlangen op deze ketels. Met financiële prikkels zou wellicht eerder voldaan kunnen worden aan strengere eisen. Een dergelijke afweging is aan een nieuw kabinet en zou meegenomen kunnen worden bij het afbouwpad voor lage temperatuurwarmte.

⁴ Royal Haskoning DHV, mei 2020 https://www.royalhaskoningdhv.com/nederland/-/media/royalhaskoningdhvcorporate/files/local/news/newsitems/warmte-uit-aardgas-of-uit-biomassa_6-mei-2020.pdf?la=nl-nl.

⁵ DNV-GL, sept. 2019 https://www.infomil.nl/publish/pages/126414/19-1033_dnv_gl_rapport_miw_-_emissies_bij_inzet_van_biomassa_eindrappport.pdf.

⁶ Kennisdocument houtstook 20180910definitief.pdf (rvo.nl).