



provincie **HOLLAND**
ZUID

GS brief aan Provinciale Staten

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
Zie verzenddatum linksonder

Ons kenmerk
PZH-2019-680930319
DOS 2018 0008884

Bijlagen
-

Aan Provinciale Staten

Onderwerp
CO₂-emissiereductie en vergunningen.

Geachte Statenleden,

In uw commissievergadering verkeer en milieu van 28 november 2018 heeft de portefeuillehouder Vergunningen toegezegd om een gesprek te faciliteren over CO₂-emissiereductie en vergunningen. Dit naar aanleiding van vragen van statenlid Hillebrand (PvdA). Onderwerp van gesprek: Het verkennen van de (juridische) mogelijkheden om CO₂-emissies terug te dringen door een aanscherping van de vergunning van (nieuwe) bedrijven, waaronder ook de optie tot het niet verlenen van een vergunning. Ter voorbereiding op de bespreking presenteren wij u in deze brief een overzicht van de feiten rond dit onderwerp, zoals is aangekondigd in uw commissievergadering verkeer en milieu van 16 januari 2019 door de portefeuillehouder Vergunningen, mede naar aanleiding van een vraag van statenlid Minderhout (PvdA).

Bevoegdheid provincie

Binnen de energietransitie streven wij naar de maximale benutting van het instrumentarium voor vergunningen, toezicht en handhaving (VTH) om via energiebesparing de energievraag te minimaliseren en daarmee CO₂-emissiereductie te bewerkstelligen. De schoonste energie is immers bespaarde energie. Voor de bedrijven in Zuid-Holland met de grootste CO₂-uitstoot is de provincie het bevoegd gezag voor het verlenen van de vergunning in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op grond van de Wet milieubeheer. Veel van deze bedrijven vallen ook onder het regime van het systeem voor Europese emissiehandel (EU ETS). Het opnemen van emissie-eisen voor CO₂ in de vergunning van deze zogenoemde ETS-bedrijven is juridisch niet mogelijk. Daarnaast moeten grote bedrijven ook voldoen aan de Europese *Energy Efficiency Directive* (EED). De wettelijke mogelijkheden van de provincie om via de vergunning energiebesparing en/of CO₂-emissiereductie af te dwingen bij grootverbruikers van energie is in verband met deze Europese regelgeving beperkt. Hieronder volgt een nadere toelichting op de Europese regelgeving rond CO₂-emissies en energiebesparing, het provinciale beleidskader voor vergunningen en de mogelijkheden voor CO₂-emissiereductie via vergunningen. Tot slot gaan wij in op de extra ondersteuning aan de omgevingsdiensten op dit gebied.

Europese regelgeving

Meer dan de helft van de industriële CO₂-uitstoot in Zuid-Holland wordt veroorzaakt door 29 bedrijven in de haven van Rotterdam die vallen onder het Europese systeem voor emissiehandel (EU ETS). Om CO₂ te mogen uitstoten moeten ETS-bedrijven een emissievergunning aanvragen. En voor nieuwe activiteiten moeten ETS-bedrijven rechten kopen om een hoeveelheid broeikasgassen te mogen uitstoten. De Nederlandse emissieautoriteit (NEA), een agentschap van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), is het bevoegd gezag voor deze CO₂-emissiehandel. Het Rijk heeft met de ETS-bedrijven afspraken gemaakt over een CO₂-emissiereductie van 21 procent in 2020 ten opzichte van 2005. Het opnemen van emissie-eisen voor CO₂ in de vergunning van deze bedrijven is juridisch niet mogelijk.

Naast het EU ETS geldt de Europese *Energy Efficiency Directive* (EED). De EU verplicht alle bedrijven die boven de Europese mkb-grens¹ vallen om een energiebesparingsaudit te laten doen. Deze Energie Audit (EED) geeft bedrijven inzicht in energiebesparende maatregelen en de kosten en de terugverdientijd daarvan. De energiebesparingsplannen van deze EED-bedrijven worden beoordeeld door een kernteam van omgevingsdiensten. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RvO), een agentschap van het ministerie van EZK, coördineert dit beoordelingsproces.

Provinciaal beleidskader vergunningen en energie

De nota VTH is het beleidskader voor de provinciale taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). In 2017 is de nota VTH aangepast, waarbij het kader voor de VTH-taken gericht op energiebesparing is aangescherpt. Uit deze nota VTH 2018-2021 volgt dat bij vergunningverlening voldoende aandacht besteed dient te worden aan energiebesparing, vervoersmanagement en uitkoppeling van warmte:

- **Energie-efficiëntie:** Sinds de invoering van de Wet milieubeheer (1993) kan de provincie energiebesparing en energie-efficiëntie via het vergunningeninstrument formeel bij bedrijven op de agenda zetten, namelijk als onderdeel van de zogenaamde 'verruimde reikwijdte'. De Richtlijn energie efficiency 2012/27/ EU (EED) van de EU is in 2015 in de Nederlandse regelgeving omgezet. Waar energie bij het verlenen van een vergunning een relevant aspect is, wordt waar mogelijk BBT (maatregelen met een terugverdientijd van maximaal 5 jaar) geëist. Sinds 2015 krijgen de vijf omgevingsdiensten in Zuid-Holland structureel budget voor intensiever toezicht op de uitvoering van de opgenomen maatregelen.
- **Vervoersmanagement:** Op grond van de Wabo dienen vergunningplichtige inrichtingen bij een vergunningaanvraag informatie te verstrekken over de maatregelen die zijn getroffen om de nadelige gevolgen van vervoerbewegingen te beperken. Aangezien voor alle categorieën bedrijven gemiddeld circa een derde van de CO₂-footprint transport gerelateerd is, verbinden de omgevingsdiensten, indien noodzakelijk, voorschriften aan de vergunning.
- **Warmte-uitkoppeling:** De provincie stimuleert de ontwikkeling van een warmterotonde om de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving te verduurzamen. Een van de bronnen voor dit warmtenet komt uit de industrie. Restwarmte dient zoveel als mogelijk benut te worden. De provincie zet hiervoor zoveel mogelijk haar VTH-instrumentarium in.

¹ > 250 fte, omzet van meer dan 50 miljoen euro of een balanstotaal van meer dan 45 miljoen euro.

Mogelijkheden CO₂-emissiereductie via vergunningen

De nationale aanpak voor energiebesparing bij de industrie loopt deels via convenanten van het ministerie van EZK. Deze convenanten worden gemonitord door Rvo en lopen eind 2020 af. Voor wat betreft deze convenanten is een onderscheid te maken naar drie categorieën bedrijven:

1. Meerjarenaafspraken Energie Efficiëntie ETS-ondernemingen (MEE): Dit zijn bedrijven die vallen onder het Europese systeem voor CO₂-emissiehandel (EU ETS) en die op vrijwillige basis meedoen aan de meerjarenaafspraken energie-efficiëntie van EZK. Voor deze MEE-bedrijven toetst Rvo de kwaliteit van het door het bedrijf opgestelde energie-efficiëntieplan (EEP) en de implementatie van zekere maatregelen (maatregelen met terugverdientijd van maximaal vijf jaar) door het bedrijf. De wettelijke mogelijkheden voor de provincie om via de vergunning energiebesparing en/of CO₂-emissiereductie af te dwingen bij deze grootverbruikers van energie zijn beperkt tot vervoersmanagement.
2. Meerjarenaafspraken Energie Efficiëntie (MJA3): Dit zijn bedrijven die op vrijwillige basis meedoen aan de meerjarenaafspraken energie-efficiëntie van EZK en die niet vallen onder het EU ETS. Daarbij geldt voor een aantal MJA3-bedrijven dat ze inmiddels, in verband met groei van de bedrijfsactiviteiten, wel vallen onder het EU ETS. Met de bedrijven die onder het MJA3-convenant vallen, zijn door het ministerie van EZK afspraken gemaakt over energie-efficiëntie. Deelnemende bedrijven verplichten zichzelf via een energie-efficiëntie plan (EEP) om ten minste twee procent minder energie per jaar te verbruiken. Dit EEP wordt ter beoordeling voorgelegd aan het Wet milieubeheer bevoegd gezag (provincie en gemeenten). Voor de MJA3-bedrijven die niet vallen onder het EU ETS, kan de provincie de zekere energiebesparende maatregelen vastleggen via voorschriften in de vergunning.
3. Overig: Bedrijven, zowel energierelevant als niet-energie relevant, die niet meedoen aan meerjarenaafspraken met EZK. Dit kunnen ook ETS-bedrijven zijn. Vanaf januari 2019 neemt de provincie bij de actualisatie van de vergunning van de energierelevante bedrijven uit deze categorie, met uitzondering van de ETS-bedrijven, eenmalig een eis op voor het aanleveren van een energieonderzoek en een plan van aanpak. De zekere energiebesparende maatregelen uit dit plan kunnen via voorschriften in de vergunning worden vastgelegd.

Ontwikkelingen rond vergunningverlening, casus BP

Naar aanleiding van voornemens van petrochemiebedrijf BP is de provincie nagegaan of het mogelijk is om een vergunning te weigeren vanwege een toename van de CO₂-emissie. BP heeft de intentie uitgesproken om in de Rotterdamse haven een nieuwe fabriek te bouwen om schonere brandstoffen voor vliegtuigen en schepen te produceren.

Het is niet mogelijk om een vergunning te weigeren in verband met een toename van de CO₂-uitstoot. Ten behoeve van de vergunningaanvraag voert het bedrijf vooroverleg met omgevingsdienst DCMR. In dat kader heeft de Commissie MER een advies uitgebracht over de reikwijdte van het milieu-effectrapport (MER) dat moet worden opgeleverd. Ten aanzien van CO₂-emissiereductie heeft de commissie MER geadviseerd om in het MER verschillende varianten uit te werken waarbij broeikasgassen worden afgevangen en waarbij waterstof (deels) wordt geproduceerd met duurzame energiebronnen, en om varianten uit te werken waarmee een aanzienlijke energiebesparing gerealiseerd kan worden en waarbij (deels) gebruik gemaakt wordt van een duurzame energievoorziening.

Extra inzet omgevingsdiensten energietransitie 2019

Ondanks de bovengenoemde wettelijke beperkingen ziet de provincie mogelijkheden om via het provinciale VTH-instrumentarium extra energiebesparing en verdergaande CO₂-emissiereductie vast te leggen. Zo heeft omgevingsdienst DCMR recent de (on)mogelijkheden voor het verder verankeren van energiebesparende maatregelen in de vergunning van energierelevante bedrijven in kaart gebracht. Deze eerste inventarisatie biedt nieuwe aanknopingspunten voor een verdergaande benutting van het VTH-instrumentarium voor het vastleggen van energiebesparing en/of het reduceren van de uitstoot van CO₂ bij industriële bedrijven.

Het komende jaar zal de provincie de aanknopingspunten uit deze eerste inventarisatie van DCMR ter beoordeling voorgeleggen aan een onafhankelijke en in milieurecht gespecialiseerde jurist. De resultaten van deze deskundige beoordeling kunnen worden benut voor een aanscherping van het VTH-beleidskader op het gebied van energie.

In 2019 zal de provincie Zuid-Holland de vijf omgevingsdiensten extra ondersteunen bij de intensivering van de VTH-taken voor energie en vervoer. Voor energierelevante bedrijven wordt een actualisatieprogramma gestart. Bij de actualisatie van de vergunning voor deze bedrijven wordt waar mogelijk een eis opgenomen voor het aanleveren van een energieonderzoek en een plan van aanpak voor de implementatie van energiemaatregelen. Verder heeft de bovengenoemde inventarisatie van DCMR enkele, nog nader juridisch te beoordelen, extra wettelijke mogelijkheden voor CO₂-emissiereductie opgeleverd, die bij de actualisatie kunnen worden meegenomen.

Met deze extra ondersteuning aan de omgevingsdiensten geven wij invulling aan een groot deel van de middelen (500.000 en 100.000 euro) die u daarvoor bij Kadernota 2018 heeft vrijgemaakt en die in de begroting 2019 onder post 'versterken omgevingsdiensten energietransitie' zijn opgenomen.

Wij vertrouwen erop u met deze brief voldoende geïnformeerd te hebben en verwachten hiermee tegemoet te komen aan de gewenste extra ondersteuning van de omgevingsdiensten op het gebied van de energietransitie.


Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,



drs. H.M.M. Koek

voorzitter,



drs. J. Smit