

Wijziging van de Omgevingswet
(omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht
voor stikstofgerelateerde wijzigingen)

Betreft: Wijziging van de Omgevingswet inzake omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen, versie 1 februari 2023

Nijmegen, 21 maart 2023

Vooraf

Uit berichten in de pers lijkt op te maken dat de winst van BBB in de verkiezingen er mogelijk voor gaat zorgen dat het stikstofbeleid op de helling gaat. Als dit inderdaad gaat gebeuren dan zal dit voor Nederland een stikstofvastloper kunnen gaan opleveren met enorme schade voor de economie die cumulatief tot meer dan €100 miljard zal kunnen gaan bedragen.

Klimaatprojecten zullen stil komen te liggen zodat Nederland zijn klimaatdoelstelling voor 2030 niet gaan halen.

De natuurdoelanalyses van de Natura 2000-gebieden in Noord-Brabant laten een verslechterd beeld zien van de natuur en bevestigen onze analyses. Procedures voor vergunningverlening met stikstof effecten op Natura 2000-gebieden zijn stil komen te liggen. Projecten in alle sectoren van de Brabantse samenleving worden hierdoor geraakt. Binnenkort worden de natuurdoelanalyses van andere provincies verwacht.

De politieke realiteit mag dan zijn veranderd. De ecologische en juridische realiteit veranderen niet door de uitslag.

Een halvering van de veestapel, in combinatie met halvering van de stikstofuitstoot van mobiliteit en industrie, is en blijft de enige realistische uitweg uit de natuurcrisis, die zonder drastische ingreep in de veestapel in een economische crisis voor alle sectoren zal gaan uitmonden. Zonder een dergelijke ingreep gaat Nederland evenmin de klimaatdoelstellingen voor 2030 halen. Idem voor de doelstellingen uit de KRW voor 2027.

Ook de rechterlijke macht loopt vast in het grote aantal juridische procedures die nu al soms tot 3 jaar uitstel c.q. vertraging leiden. Dit alleen laat al zien dat de Wsn van 2021 ernstig tekort schiet en op een groot aantal punten moet worden aangescherpt en verduidelijkt.

Gezien de (1) de veel te hoge stikstofdepositie ver boven de KDW in veel natuurgebieden, en (2) nog steeds toenemende accumulatie van stikstof in natuurgebieden, en (3) als gevolg daarvan nog steeds verslechterende situatie van onze natuurgebieden is een halvering van de stikstofuitstoot op de zeer korte termijn noodzakelijk om te voorkomen dat Nederland het risico loopt om het komende decennium qua vergunningen op slot gaat zitten. De economische schade werd recent door het FD al op € 26 miljard geraamd. In de komende jaren is het voorstelbaar dat dit bedrag boven de € 100 miljard gaat uitkomen. Een reductie van de uitstoot met 50% in alle sectoren op de zeer korte termijn is geboden om dit doemscenario te voorkomen. Voor de landbouw komt dat neer op een halvering van de veestapel. Onderstaand wordt een onderbouwing en toelichting gegeven.

Wijzigingen moeten óók, en vooral, in de huidige Wet natuurbescherming

De omgevingswaarden staan op dit moment in de Wet natuurbescherming (art. 1.12a) en in de Omgevingswet. Maar die Omgevingswet is nog steeds niet in werking en inwerkingtreding is herhaaldelijk uitgesteld. Op dit moment streeft men naar 1/1/2024, maar hoe zeker is het dat die datum wordt gehaald?

Met dit wetsvoorstel lijkt alleen de Omgevingswet te worden gewijzigd, niet de Wet Natuurbescherming. Immers, de woorden “Wet natuurbescherming” komen in het wetsvoorstel helemaal niet voor.

U bent kennelijk van plan om de wijzigingen alleen op te nemen in de ontwerp-Omgevingswet, maar niet in de Wet natuurbescherming! Als de inwerkingtreding van de Omgevingswet weer een jaartje, of een paar jaartjes wordt uitgesteld, blijft intussen de huidige Wet natuurbescherming gelden.

De nieuwe data en percentages moeten derhalve óók, en vooral, in de huidige Wet natuurbescherming worden opgenomen !

Als gevolg van cruciale gaten in de Wsn neemt feitelijke stikstofdepositie toe/ Vergunningverlening in heel Nederland in het komende decennium op slot?

MOB heeft op dit moment een groot aantal juridische procedures lopen met name als gevolg van het feit dat de Wsn ernstige gaten c.q. mankementen vertoont, die helaas niet worden gedicht met het voorliggende wetsvoorstel. In veel vergunningprocedures neemt de *virtuele*¹ stikstofuitstoot en depositie af, *maar de feitelijke stikstofuitstoot en depositie nemen toe*. De Wsn maakt het nu mogelijk om te toetsen op basis van *virtuele* emissies, niet op basis van *feitelijke* emissies en *feitelijke* deposities. Dit is een bom onder het stikstofbeleid van het kabinet: een doodlopende weg als gevolg waarvan vergunningverlening in de komende 10 jaar niet meer op gang zal gaan komen indien dit niet op zeer korte termijn gaat worden gerepareerd. Zie bijlage 2 met één van de vele praktijkvoorbeelden. Op pagina 5 wordt dit toegelicht.

Wat houdt het wetsvoorstel in?/Voorstel veel te beperkt

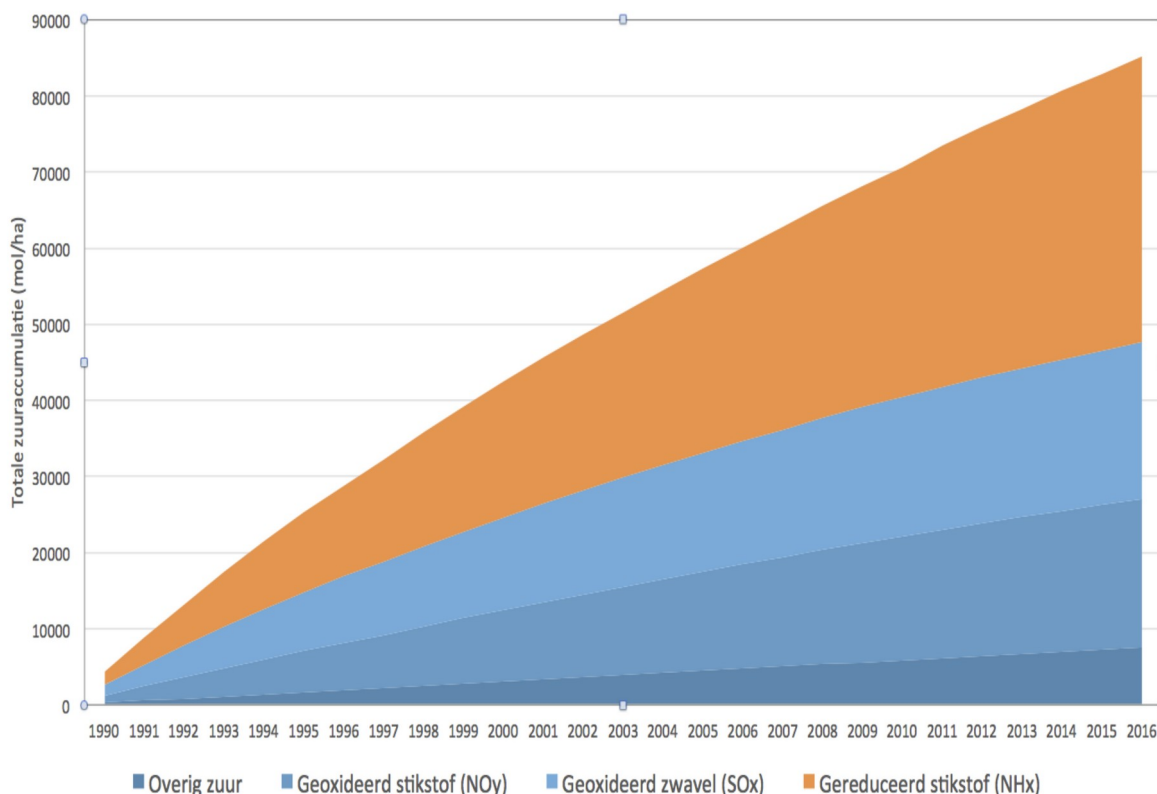
Dit wetsvoorstel voorziet in de wettelijke verankering van een tweetal elementen ter verdere invulling en uitwerking van de integrale gebiedsgerichte aanpak van het landelijk gebied. Deze twee elementen betreffen de versnelling van de omgevingswaarde voor stikstofdepositie van 2035 naar 2030 en de uitbreiding van de vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen. Voor de versnelde omgevingswaarde voor 2030 zijn in het wetsvoorstel ook twee ijkmomenten in 2025 en 2028 opgenomen. Tijdens de ijkmomenten wordt gezien of er dwingende inhoudelijke redenen zijn om “iets meer tijd te nemen voor het halen van de doelstellingen. Zo ja, dan kan de termijn waarop moet zijn voldaan aan die omgevingswaarde worden verlengd”. Met de voorgestelde uitbreiding van de natuurvergunningplicht wordt onder meer intern salderen vergunningplichtig. Sinds 2019 is er nauwelijks stikstofreductie bereikt. Nog meer uitstel zal rampzalig uitpakken voor ecologie én economie.

Versnelling van de omgevingswaarde voor stikstofdepositie van 2035 naar 2030 onvoldoende

Dat het verstrekken van vergunningen in Brabant als gevolg van de recente natuurdoelanalyse helemaal tot stilstand is gekomen mag geen verrassing heten (bron RIVM):

¹ Theoretisch maximaal mogelijke vergunde uitstoot, gebaseerd op niet-realistische aannames. Virtueel: maximaal irrealistisch ingeschatte stikstofuitstoot en depositie in plaats van de feitelijk optredende emissie en depositie

Geaccumuleerd zuur 1990-2016



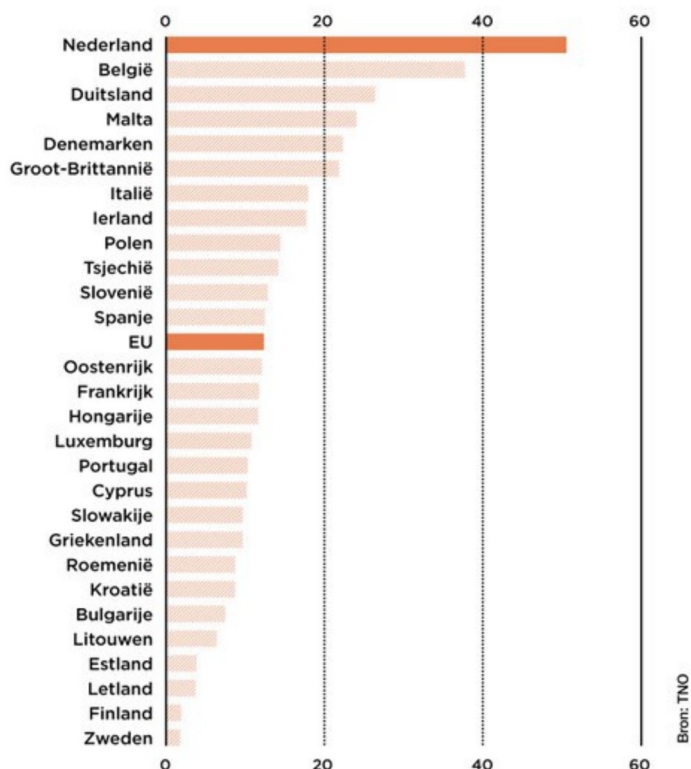
Omdat de stikstofdepositie op veel stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden een factor twee of meer hoger is dan de KDW neemt de accumulatie in de bodem nog steeds toe. Ergo: vermesting en verzuring nemen nog steeds toe.

Met andere woorden: in plaats van een opgaande stijgende lijn in de figuur hierboven is een scherp naar beneden afbuigende lijn noodzakelijk.

Deze nog steeds aan de gang zijnde achteruitgang is mede het gevolg van het feit dat Nederland de hoogste veedichtheid ter wereld heeft. De stikstofuitstoot is navenant extreem hoog (bron TNO):

Gemiddelde stikstofuitstoot per land

In uitgestoten kilo's per hectare per jaar



Bron: TNO

Nederland heeft de afgelopen 100 jaar 85% van zijn biodiversiteit verloren. Zelfs onze nationale vogel de grutto is bedreigd.

Hieronder een overzicht van bedreigde habitats (bron Bobbink).

Samenvattende tabel met een overzicht van de herstelbaarheid van de in dit rapport besproken stikstofgevoelige habitattypen. H2000 type: verkorte naam Natura 2000-habitattypen (= prioritair habitatype); totaal oppervlak (ha) van het type; staat van instandhouding (2013-2018) - dat is: Natura 2000-staat van instandhouding betreffende de structuur en functie in de periode 2013-2018; KDW = kritische depositie waarde in kg N/ha/jaar; % oppervlak met overschrijding in 2018 (geel = < 30%, oranje = 30-50% en rood = > 50%); inschatting van de mate van overschrijding (gering, medium en hoog; Bobbink 2021a) en inschatting van de herstelbaarheid (tamelijk goed, matig, slecht en onbekend). De meest rechter kolom geeft de urgentie van de gewenste snelheid van de stikstofreductie: donkerrood onder KDW in 2025 en oranje in 2030.*

H2000 type	Verkorte naam	Oppervlakte	Staat van instandhouding	KDW	Oppervak met overschrijding in 2018	Mate van overschrijding	Herstelbaarheid	Urgentie daling N-depositie
		ha	(2013-2018)	(kg N/ha/jaar)	(%)			
2330	Zandverstuivingen	2774	slecht	10	100	hoog	slecht	
6230*	Heischrale graslanden	564	slecht	10	100	hoog	slecht	
7110A*	Actieve hoogvenen (hoogveenlandschap)	8	slecht	7	100	medium	slecht	
7110B*	Actieve hoogvenen (heideveentjes)	57	slecht	11	99	hoog	slecht	
7120	Herstellende hoogvenen	7079	slecht	7	100	hoog	slecht	
9190	Oude eikenbossen	2011	slecht	15	100	hoog	slecht	
2130BC*	Grijze duinen-kalkarm/heischraal	6099	matig	10	99	medium	matig	
2310	Stuifzandheide met struikhei	2430	slecht	15	78	medium	matig	
3110	Zeer zwak gebufferde vennen	70	slecht	6	100	medium	matig	
4030	Droge heiden	14287	slecht	15	66	medium	matig	
7140A	Trilveen	154	slecht	17	29	medium	matig	
7140B	Veenmosrietlanden	1525	slecht	10	100	hoog	matig	
2130A*	Grijze duinen-kalkrijk	5550	matig	15	30	gering	tamelijk goed	
2150*	Duinheide met struikhei	160	matig	15	34	gering	tamelijk goed	
2190B	Vochtige duinvaleien (kalkrijk)	1106	matig	20	22	gering	tamelijk goed	
3130	Zwak gebufferde vennen	310	slecht	8	100	hoog	tamelijk goed	
4010A	Vochtige heiden (hogere zandgronden)	1430	matig	17	33	gering	tamelijk goed	
4010B	Vochtige heiden (laagveen)	182	matig	11	100	medium	tamelijk goed	
6210	Kalkgraslanden	95	slecht	21	26	gering	tamelijk goed	
6410	Blauwgraslanden	196	matig	15	73	medium	tamelijk goed	
9160	Eiken-haagbeukenbossen	848	slecht	20	94	medium	tamelijk goed	
2180A	Duinbossen (droog)	4580	matig	15	92	medium	onbekend	
2180C	Duinbossen (binnenduinstrand)	1891	matig	25	29	gering	onbekend	
2320	Binnenlandse kraaiheibegroeiingen	297	matig	15	36	gering	onbekend	
6120*	Stroomdalgraslanden	74	slecht	18	55	gering	onbekend	
9120	Beuken-eikenbossen met hulst	7476	matig	20	99	medium	onbekend	

Dit overzicht behoeft nauwelijks een toelichting.

Conclusies:

1. Een substantieel deel van kostbare Nederlandse habitats, die Europees van belang zijn, loopt het risico om definitief te verdwijnen als gevolg van te veel stikstofdepositie, te lage waterstanden en te hoge blootstelling aan bestrijdingsmiddelen.
2. Een versnelling van de omgevingswaarde voor stikstofdepositie van 2035 naar 2030 is onvoldoende om het tij te keren.
3. Een *versnelling* naar een eerdere datum dan 2030 is cruciaal om nog te redden wat er nog te redden valt.
4. De aangekondigde “ijkmomenten” zijn nodig om juist *minder* tijd te nemen voor het halen van de doelstellingen.

Het nu voorliggende wetsvoorstel is veel te beperkt. De stikstofuitstoot is nauwelijks of niet afgenomen sinds 2019.

Het kabinet heeft sinds de uitspraak in 2019 geen grip meer op de stikstofuitstoot.

Wat mist het wetsvoorstel, c.q. wat moet nog worden toegevoegd?

Het gegeven van dat er momenteel door verschillende overheidslagen en bedrijven driftig wordt gehandeld in “stikstofrechten”, en dat dit leidt tot ongewenste en oncontroleerbare effecten behoeft geen toelichting. Ook de constatering dat geen sprake is van “stikstofrechten” (zie ook MvT), maar van plaatsgebonden vergunde emissies, behoeft geen toelichting.

Stikstofhandel met onmiddellijke ingang stilleggen

Het voorstel maakt geen einde aan de wild-west situatie in de stikstofhandel. Er wordt gehandeld op basis van oude vergunningen die niet meer worden gebruikt en met zogenaamde latente ruimte. Dit wordt gebruikt/misbruikt bij intern en extern salderen. In beide gevallen neemt de *virtuele* stikstofemissie en depositie af, maar in werkelijkheid nemen stikstofemissie en depositie *feitelijk* (soms fors) toe.

De geplande biomassacentrale van Vattenfall in Diemen is hiervan een goede illustratie. Het bedrijf beschikt over 1.200.000 kg virtuele stikstofruimte, waarvan feitelijk nooit meer dan 350.000 kg is gebruikt. Praktisch gezien kan die 1.200.000 kg ruimte ook nooit worden opgevuld.

Omdat houtstook vervuilerder is dan gasstook neemt de *feitelijke* stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied Naardermeer toe met circa 0,5 mol/ha/jaar. Latente ruimte wordt hier dus gebruikt om vervuilende houtstook (vuiler dan gas) te compenseren. Deze procedure sleept nu al ruim drie jaar.

Hiervan zijn vele voorbeelden. Zie bijvoorbeeld de recente uitspraak van de rechter m.b.t. Sabic in Bergen op Zoom, waar sprake is van 800.000 kg latente ruimte en de *feitelijke* stikstofuitstoot en depositie ook gaan toenemen als gevolg van de uitbreiding. De rechtbank heeft hier een streep door gezet ondanks het gegeven dat de Raad van State een andere lijn volgt en nog steeds op virtuele veranderingen toetst (niet op *feitelijke* veranderingen), hetgeen ons inziens strijdig is met de Habitatrichtlijn.

In Nijmegen is in 2015 de kolencentrale uit bedrijf genomen. En inmiddels gesloopt. De provincie weigert om de vergunningen in te trekken om salderingsruimte houden van 800.000 kg NO_x/jaar met een als gevolg een toename van stikstofdepositie op alle Nederlandse Natura-2000 gebieden met als piek bijna 11 mol/ha/jaar op Rijntakken.

Conclusies:

1. Ondanks afkomen neemt bij veel nieuwe vergunningen de *feitelijke* stikstofuitstoot toe in plaats van af.
2. Dit is vooral het gevolg van het opkloppen van latente ruimte en historische rechten.
3. Er is sprake van chaos bij vergunningverlening én in de jurisprudentie. Dit laatst is alleen al een signaal dat de Wsn van 2021 hierin ernstig tekort schiet.
4. Het nu voorliggende voorstel tot wetswijziging maakt geen einde aan de huidige chaos m.b.t. natuurvergunningverlening.
5. Als de stikstofhandel niet wordt gestopt wordt er een significante reductie van stikstofuitstoot bereikt en zijn alle provinciale plannen, die nu in de maak zijn, niet meer dan papieren tijgers.

Latente ruimte

De enorme latente ruimte in vooral vergunningen van de industrie, maar ook in mindere mate in de veehouderij, zorgt ervoor dat in veel gevallen van vergunningverlening de *feitelijke* stikstofuitstoot en stikstofdepositie toeneemt. Als gevolg van recente uitspraken van de Raad van State zijn latente ruimte en historische rechten onlangs nog fors verruimd.

Conclusie: Het nu voorliggende voorstel tot wetswijziging dient te worden uitgebreid met een paragraaf die de latente ruimte met meer dan 90% doet krimpen.

Historische rechten

De stikstofwet maakt onvoldoende duidelijk wat als “historische rechten” moeten worden beschouwd. Omdat deze rechten niet in de wet zijn gedefinieerd leidt dit op grote schaal tot (1) gesjoemel en/of fraude, (2) qua stikstof te ruim vergunde activiteiten, én (3) als gevolg daarvan heel veel rechtszaken.

Conclusies:

1. Het nu voorliggende voorstel tot wetswijziging dient te worden uitgebreid met een paragraaf die helder definieert wat als historische rechten mogen worden beschouwd.
2. Deze historische rechten dienen restrictief, dat wil zeggen zo laag mogelijk, te worden vastgesteld omdat anders de feitelijke stikstofuitstoot en stikstofdepositie niet omlaag gaan.

Rav-problematiek

Er zijn in de afgelopen jaren zijn duizenden natuurvergunningen verleend voor “emissiearme stallen”. Uit metingen in de laatste jaren, en uit de verschillende uitspraken van rechtbanken en de Raad van State blijkt dat deze zogenaamde “toverstallen” niet de reductie van ammoniak halen die verwacht en zou mogen op grond van de betreffende Rav-codes. Er wordt soms zelfs meer ammoniak uitgestoten dan door traditionele stallen.

Veel veehouderijen stoten daarom meer ammoniak uit dan vermeld in de vergunningen i.c.m. de Aeriusberekeningen bij die vergunningen, die veelal onderdeel uitmaken van de vergunningen.

Conclusies:

1. Veel bedrijven met zogenaamde “toverstallen” c.q. “tovervloeren” stoten meer ammoniak uit dan vergund.
2. Deze bedrijven overtreden daarmee hun vergunningen.
3. Bij een wijziging van de vergunning komen deze bedrijven in problemen.
4. De werkelijke emissies van deze bedrijven zijn dus ook hoger dan berekend in de statistieken en modellen.

Indien m.b.t. deze bedrijven om handhaving gaat worden verzocht zullen deze bedrijven fors moeten krimpen. Het wetsvoorstel signaleert deze problematiek niet eens, laat staan dat een oplossing wordt aangedragen.

Moratorium op nieuwe vergunningen en bouw van veestallen ontbreekt

Niet valt uit te leggen waarom veehouderijen tegen veel belastinggeld worden uitgekocht terwijl elders nieuwe stallen worden vergund en/of verrijzen. Enkele voorbeelden van afgelopen maand: Haaksbergen: nieuwe stallen, doorzet 1 miljoen kippen per jaar. Egchel: nieuwe stallen met 38.000 varkens. Provincie Gelderland staat bouw van nieuwe megastal toe met 468 koeien. Ook twee andere melkveehouderijen willen uitbreiden ten koste van toch al te zwaar belaste uiterwaarden en Veluwezoom. Scharmer (Gr) 100 koeien extra, etc.

Conclusies:

1. Dit is dweilen met de kraan open.
2. Het wetsvoorstel dient te worden uitgebreid met een moratorium op nieuwe vergunningen en bouw van veestallen.

PAS-melders

Het behoeft geen toelichting dat nu al bijna 4 jaar duizenden bedrijven illegaal opereren als gevolg van het vervallen van de PAS-meldingen. PAS-melders deponeren nu al jarenlang teveel stikstof op de natuur waaraan tot nog toe niets wordt gedaan. De regering moet stikstofruimte vinden om die bedrijven te legaliseren, maar dat moet niet alleen voor die bedrijven zelf, maar ook voor de natuur.

Het kabinet laat deze bedrijven in de kou staan omdat ze heel kwetsbaar zijn voor handhaving en in geval van vergunningswijzigingen.

Zijn positieve weigeringen de nieuwe PAS-melders?

De situatie m.b.t. positieve weigeringen is juridisch gezien een chaos. De ene rechtbank beschouwt het als een surrogaat voor een echte vergunning. Andere rechtbanken beschouwen het als een “rechtsoordeel” waaraan geen rechten kunnen worden ontleend. Er is in het laatste geval dan ook geen bezwaar en beroep mogelijk. Het wetsvoorstel maakt terecht een einde aan deze chaos, maar maakt niet duidelijk wat de status is van de positieve weigeringen die tot nog toe zijn “verleend”.

Bouwvrijstelling terug?

Uit de MvT lijkt op te maken dat er weer een poging wordt gedaan om te komen tot een bouwvrijstelling. Volstaan wordt met verwijzing naar de recente tussenuitspraak van de Raad van State in de Porthos zaak.

Vergunningen automatisch laten vervallen

Vergunningen dienen automatisch te vervallen als ze drie jaar niet zijn gebruikt. Dit dient alsnog in het wetsvoorstel te worden opgenomen. Overigens was dit vroeger in de Hinderwet ook zo geregeld en is juist nu heel belangrijk vanwege de hierboven beschreven problematiek m.b.t. latente ruimte.

Stikstofschat

Om uitverkoop van boeren te voorkomen dient het wetsvoorstel te voorzien in een schot tussen stikstof van de (1) landbouw enerzijds en stikstof van (2) industrie en mobiliteit anderzijds.

Reductiedoelstellingen voor mobiliteit en industrie

Ondanks herhaalde beloftes van het kabinet zijn er nog steeds geen concrete reductiedoelstellingen voor industrie en mobiliteit. Dit ondergraaft de geloofwaardigheid van het kabinet waar het gaat om stikstofreductie van de landbouw. Deze doelstellingen moeten er zo snel mogelijk alsnog komen.

Eén set nationale beleidsregels in plaats van 12 provinciale beleidsregels

Op dit moment hebben alle provincies hun eigen stikstofbeleid. Dit is ongewenst en ondoelmatig. Ook dit bevestigt dat het kabinet de grip op het stikstofdossier kwijt is.

MOB, Nijmegen, maart 2023

Bijlagen:

1. Ecologische en juridische kwaliteit veranderen niet door de uitslagen van de statenverkiezingen
2. Diemen, brief van MOB aan RvS: Reactie op StAB-verslag van 1 september 2022 (kenmerk StAB-41456)/Wnb-vergunning/Aanvulling op beroepschrift, brief van Nijmegen, 6 januari 2023

Bijlage 1 (van website van MOB):

Ecologische en juridische kwaliteit veranderen niet door de uitslagen van de verkiezingen

Als we beginnen met de positieve punten zijn we blij te constateren dat FvD gedecimeerd is. Immers, FvD is mordicus tegen klimaat- en natuurmaatregelen. Dit geldt in iets mindere mate ook CDA/CU/SGP die met hun stemgedrag in de afgelopen jaren hebben laten zien het in de Bijbel genoemde rentmeesterschap niet serieus te nemen. Naar verwachting is het totale verlies van deze partijen 6 zetels. PVV heeft duidelijk zijn beste tijd gehad.

Positief is ook dat BBB tegen uitbreiding is van vliegvelden Lelystad en Schiphol: dus kunnen we Lelystad uitbreiding nu wel definitief schrappen en Schiphol laten krimpen. BBB is ook een tegenstander van wegverbreding A27 Amelisweerd. A15 is onduidelijk.

Het standpunt van BBB m.b.t. stikstofmaatregelen is niet geheel duidelijk. BBB lijkt geen problemen te hebben met de doelstelling van ca 50% reductie in 2035.

Als de winst van BBB ervoor gaat zorgen dat het stikstofbeleid op de helling gaat dan zal dit er toe gaan leiden dat dit voor Nederland een stikstofvastloper zal gaan opleveren met enorme schade voor de economie die tot meer dan 100 miljard zal kunnen gaan bedragen.

Klimaatprojecten zullen stil komen te liggen zodat Nederland zijn klimaatdoelstelling voor 2030 niet gaan halen.

De natuurdoelanalyse van de Natura 2000-gebieden in Noord-Brabant laat een verslechterd beeld zien van de natuur en bevestigt onze analyse. Aanvragen voor vergunningverlening met stikstof effecten op Natura 2000-gebieden komen stil te liggen. Projecten in alle sectoren van de Brabantse samenleving worden hierdoor geraakt. Binnenkort worden de natuurdoelenanalyses van andere provincies verwacht.

De politieke realiteit mag zijn veranderd. De ecologische en juridische realiteit veranderen niet door de uitslagen van de verkiezingen.

Een halvering van de veestapel is en blijft de enige realistische uitweg uit de natuurcrisis.

Het huidige kabinet heeft als prioriteit (1) uitbreiding van vlieg- en wegverkeer, (2) daarna woningbouw en (3) klimaat. MOB is benieuwd wanneer BBB kleur gaat bekennen. Dat wordt nog heel lastig.