

Den Haag, 20 maart 2023

Kenmerk *B-23-022*
Onderwerp *Consultatie wetsvoorstel wijziging stikstofdepositiewaarde 2030 en vergunningplicht o.a. voor intern salderen*

Hierbij maken wij gebruik van de geboden mogelijkheid om te reageren op de internetconsultatie wetsvoorstel wijziging stikstofdepositiewaarde 2030 en vergunningplicht o.a. voor intern salderen. Wij hebben ons commentaar op dit voorstel ook bij VNO-NCW en MKB-Nederland ingebracht, waardoor er op een enkel onderwerp mogelijk sprake van een overlap zal zijn.

Algemeen

De stikstofdepositie op de Nederlandse natuur wordt veroorzaakt door emissies binnen en buiten Nederland van zowel ammoniak als stikstofoxiden. Volgens de recent gepubliceerde *Geraamde ontwikkelingen in nationale emissies van luchtverontreinigende stoffen 2022* (achtergronddocument bij KEV 2022¹) droeg de industrie in 2020 voor slechts 2 procent bij aan de stikstofdepositie in Nederland op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

Verder blijkt uit deze publicatie dat met het *vastgestelde beleid* dat op 1 mei 2022 in werking was en het *voorgenomen beleid* dat op 1 mei 2022 al openbaar was, de indicatieve landelijke restemissies voor stikstofoxiden in de sector ‘industrie en energiesector’ binnen bereik komen. Hoewel daarbij rekening moet worden gehouden met onzekerheidsmarges die ramingen met zich meebrengen, laten deze emissieramingen van het PBL duidelijk zien dat deze aanpak en maatregelen m.b.t. klimaat en luchtkwaliteit effectief zijn voor de reductie van stikstof voor de industriële sector. De industrie (waaronder de chemische industrie) levert daarmee al een evenwichtige en evenredige bijdrage aan de gewenste stikstofreductie.

We vragen ons dan ook af wat de toegevoegde waarde van het voorliggende wetsvoorstel en in het bijzonder de daarin opgenomen vergunningplicht voor intern salderen zal zijn voor het oplossen van de stikstofproblematiek. Daarbij is de vraag of de daaraan verbonden nadelen voor de industrie opwegen tegen de beperkte stikstofreductie die daarmee door de industrie behaald zal kunnen worden. In dat verband moet bedacht worden dat deze vergunningplicht extra administratieve lasten zal meebrengen voor zowel bedrijven als overheden.

Vergunningverlening verloopt nu al zeer traag en dat zal door deze uitbreiding van de vergunningplicht alleen maar erger worden. Bovendien zal deze vergunningplicht zeer belemmerend werken voor de verduurzaming van de industrie en energiesector, met name door de voorgestelde afroaming van latente stikstofruimte en het ontbreken van een integraal afwegingskader. Dat strookt niet met de recente voorstellen van de Europese Commissie om

¹ <https://www.pbl.nl/publicaties/geraamde-ontwikkelingen-in-nationale-emissies-van-luchtverontreinigende-stoffen-2023>

procedures voor het verlenen van vergunningen voor hernieuwbare energiebronnen juist te versnellen en te vergemakkelijken². Deze punten zullen hierna nader worden toegelicht.

Uitbreiding vergunningplicht

Wij begrijpen dat de overheid meer grip wil krijgen op latente stikstofruimte en wil voorkomen dat een toename van stikstofdepositie plaatsvindt door het in gebruik nemen van deze latente ruimte. Daarvoor zal de overheid echter eerst zelf aan de slag moeten door te inventariseren welke vergunningen in het verleden zijn afgegeven, welke daarvan nog gelden en hoe de vergunde ruimte zich verhoudt tot de actuele emissies van de betrokken bedrijven. In elk geval voor de e-PRTR-plichtige bedrijven geldt dat deze gegevens al via het e-MJV openbaar en beschikbaar zijn. De vraag is dan ook wat de toegevoegde waarde is van de voorgestelde uitbreiding van de vergunningplicht voor met name de chemische industrie. Daarbij maken wij ons zorgen over de praktische gevolgen van de voorgestelde uitbreiding van de vergunningplicht.

Omschrijving latente ruimte

Zowel in de kamerbrief als in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, wordt voor de 'ongebruikte stikstofruimte' in een natuurvergunning een onderscheid gemaakt tussen bedrijfsmatige en latente ruimte. Daarbij wordt een omschrijving gegeven van beide begrippen, die onvoldoende concreet is en tot veel discussie zal kunnen leiden. Uit een oogpunt van rechtszekerheid pleiten wij voor een nauwkeurigere en concretere omschrijving van het begrip 'bedrijfsmatig' om te voorkomen dat per geval en per bedrijf de discussie gevoerd zal (moeten) worden of een bepaalde ruimte al dan niet als bedrijfsmatig kan worden gekwalificeerd. Ons voorstel is om 'bedrijfsmatige ruimte' te definiëren als de vergunde stikstofemissies behorend bij de maximaal vergunde capaciteit van de installaties en bijbehorende activiteiten. Met deze definitie wordt ook rekening gehouden met mogelijke verstoringen, fluctuaties in de bedrijfsvoering en onderhoud van de installaties die tot tijdelijk hogere of lagere emissies kunnen leiden. Daarbij gaat het niet alleen om fluctuaties in de bedrijfsvoering bij bedrijven met een onregelmatige bedrijfscyclus vanwege seizoenseffecten of een opbouwfase, zoals in de memorie van toelichting genoemd, maar ook om fluctuaties in de bedrijfsvoering door (geo)politieke en socio-economische factoren, waardoor bedrijven genoopt worden hun bedrijfsvoering tijdelijk aan te passen, bijvoorbeeld doordat gedurende enige tijd bepaalde essentiële grondstoffen of personeel niet beschikbaar zijn. Deze aan de bedrijfsvoering inherente ruimte is hard nodig om bedrijven de benodigde flexibiliteit te geven om in te kunnen spelen op de (internationale) marktomstandigheden en moet dan ook voor de bedrijven beschikbaar blijven.

Intern salderen

² Voorstel voor een Verordening van de Raad tot vaststelling van een kader om de uitrol van hernieuwbare energie te versnellen van 9 november 2022 (COM (2022) 591).

De industrie heeft de mogelijkheid van intern salderen van stikstofruimte ook hard nodig voor de uitvoering van verduurzamingsprojecten in het kader van de energie- en grondstoffentransitie en voor andere klimaat- en duurzaamheidsuitdagingen. De voorgestelde vergunningplicht voor intern salderen zal daarbij belemmerend werken en geen stimulans opleveren voor de industrie om verbeterlagen te maken, als ze de daarmee vrijgekomen stikstofruimte direct kwijt zullen raken wanneer die niet meteen ingezet kan worden voor een verduurzamingsproject. Gevolg zal dan zijn dat bedrijven zullen wachten met verduurzamingsmaatregelen om te voorkomen dat ze deze ruimte verliezen. Om dit ongewenste effect te voorkomen, zal ervoor gezorgd moeten worden dat latente ruimte die wordt gecreëerd door een verbeterlag niet direct vervalt, maar gedurende een bepaalde termijn gereserveerd kan worden door het betrokken bedrijf voor latere verduurzamingsprojecten. Uit het oogpunt van rechtszekerheid zou het goed zijn om vast te leggen hoe lang bedrijven dergelijke door verbeterlagen gecreëerde stikstofruimte mogen behouden. Gelet op de lange doorlooptijd van duurzaamheidsprojecten, die vanaf de ontwikkelings- tot en met de realisatiefase vaak 4 tot 5 jaar in beslag neemt, pleiten wij daarbij voor een realisatietermijn van 5 jaar.

Inperking reikwijdte vergunningplicht

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt gesteld dat, om te voorkomen dat een initiatiefnemer voor iedere wijziging een vergunning moet aanvragen en om administratieve lasten voor initiatiefnemers te beperken, de reikwijdte van de vergunningplicht bij AMvB zal kunnen worden ingeperkt. Er worden daarvoor twee opties genoemd, een variant met een depositieondergrens en het specifiek uitzonderen van bepaalde categorieën activiteiten en een variant waarbij aangesloten wordt bij milieubelastende activiteiten in het milieuspoor. Vooropgesteld zij, dat wij er voorstander van zijn dat er voor bijzondere projecten in het kader van o.a. de energietransitie en andere duurzaamheidsonderwerpen zoals de grondstoffentransitie, extra ruimte wordt geboden. Dit geldt in het bijzonder ook voor de maatwerkafspraken in het kader van CO₂ reductie, die anders in het gedrang zullen komen door de vergunningplicht en de beperking van de interne salderingsmogelijkheden.

Bij de nadere uitwerking van de inperking van de vergunningplicht zal verder uiteraard gewaakt moeten worden voor de juridische houdbaarheid van het uitzonderen van bepaalde activiteiten van de vergunningplicht.

Tot slot is van groot belang dat bij de beoordeling van een aanvraag ook rekening gehouden wordt met zgn. cross-media effecten en dat daarbij een integrale benadering wordt gehanteerd, inclusief een beoordeling van de kosteneffectiviteit van mogelijke stikstof-reducerende maatregelen. Zoals ook aangegeven in de Kamerbrief van 10 februari 2023, is een integrale

aanpak van belang voor de verduurzaming van de industrie. Het wetsvoorstel lijkt voor een dergelijke integrale afweging (vooralsnog) echter geen ruimte te bieden. Wij pleiten ervoor om het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Desgewenst zijn wij graag bereid bovengenoemde punten nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Marike Niemöller
Adviseur Juridische Zaken VNCI
niemoller@vnci.nl
T: 06 – 28 79 02 62