

Memo

Van: Bouwend Nederland
📍
✉

Aan: www.internetconsultatie.nl

C.c.:

Datum: 20 maart 2023

Betreft: Reactie Bouwend NL op concept wetsvoorstel 'Wijziging van de Omgevingswet (omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen)'

Samenvattend

1. Positief dat de stikstofopgave en de klimaat- & KRW-opgave in samenhang worden gezien;
2. Positief dat het Kabinet eerder meer reductie van stikstofdepositie wil bereiken;
3. De omgevingswaarde is niet noodzakelijk om de doelen voor stikstofreductie te halen, maar:
4. De (vervroeging van de) omgevingswaarde introduceert wel weer risico op een vergunningenstop als deze niet tijdig gehaald wordt;
5. De kans dat de omgevingswaarde in 2030 gehaald wordt beoordelen wij daarbij als klein, omdat het Kabinet meer bezig is met nieuw beleid maken dan met uitvoering van al vastgesteld beleid. De tot nu gerealiseerde stikstofreductie biedt (te) weinig hoop voor het toekomstige tempo van reductie;
6. De rechtspraak geeft door de jaren heen een steeds genuanceerdere invulling van de voorwaarden voor intern salderen
7. De vraag is of dit aspect van de wet nog wel toegevoegde waarde heeft na de uitspraak van de Rb. Oost-Brabant (SABIC) waartegen hoger beroep loopt;
8. Wij zijn daarom van mening dat als het Kabinet dit voorstel in procedure wil brengen eerst de uitspraak van de Raad van State in deze zaak moet afwachten;
9. Het wetsvoorstel bevat weliswaar denkrichtingen voor uitzonderingen van de vergunningplicht, maar er is geen enkele garantie dat er een uitzondering in welke vorm dan ook komt;
10. Bouwend Nederland beoordeelt het voorstel daarom alsof er geen uitzondering bestaat;
11. De onduidelijkheid over en vrijblijvendheid van invoering van uitzonderingen leidt daarmee op zichzelf al tot een negatief oordeel over dit onderdeel van de wet;
12. De vergunningenplicht zal leiden tot minstens honderden (en eerder duizenden) extra Wnb-vergunningaanvragen per jaar vanuit de bouw- en infrasector;
13. Overheden kunnen het aantal aanvragen nu al niet aan, doorlooptijden van 2 jaar zijn niet ongebruikelijk;
14. Invoering van een vergunningplicht waar bouw- en infraprojecten onder vallen leidt zowel bestuurlijk als administratief tot effecten die niet in verhouding staan tot de doelen van deze wet;
15. **Concluderend 1):** de gevolgen van de wet staan niet in verhouding tot de opbrengst, zeker als we de risico's en recente jurisprudentie beschouwen;
16. **Concluderend 2)** Wij adviseren het voorstel in huidige vorm in te trekken.

Inleidend

Bouwend Nederland heeft kennis genomen van het concept wetsvoorstel 'Wijziging van de Omgevingswet (omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen. Langs deze weg delen wij graag onze bevindingen en conclusies.

Het concept voorziet primair in 3 zaken: 1) het vervroegen van het tijdstip waarop de omgevingswaarde voor stikstofreductie behaald moet zijn, 2) invoering van een vergunningplicht voor intern salderen en 3) invoering van een vergunningplicht voor wijzigingen die leiden tot een afname van de feitelijke depositie zonder gebruik te maken van intern salderen. Wij zullen deze daarom ook in deze volgorde behandelen. Aspecten die aan de orde komen zijn o.a. juridische risico's, toegevoegde waarde, wenselijkheid, uitvoerbaarheid en administratieve/bestuurlijke lasten.

In algemene beoordelen wij het als positief dat samenhang met de verplichtingen die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn water wordt gezocht. Ook het feit dat het Kabinet eerder meer reductie van stikstofdepositie wil bereiken onderschrijft Bouwend Nederland. Of het 'vervroegen' van de omgevingswaarde uit de Wns naar ons oordeel daar een geëigend middel voor is zullen wij in de volgende paragrafen beantwoorden.

Vervroeging omgevingswaarde naar 2030

Bouwend Nederland onderschrijft de wens van het Kabinet om sneller stappen te zetten in reductie van stikstofdepositie. Het Kabinet maakt daar forse middelen voor vrij. Of we daadwerkelijk significante reductie van depositie gaan bereiken wordt momenteel niet bepaald door de huidige omgevingswaarde, maar door uitvoering van reeds vastgelegd beleid. Het Kabinet kan daarbij doorpakken in het tempo dat het zelf kiest, een omgevingswaarde die in welk jaartal dan ook bereikt moet worden is politiek gezien weinig meer dan een stok achter de deur.

In juridische zin kan die stok overigens wel hard toeslaan. Bouwend Nederland bestrijdt wat in de Memorie van Toelichting beschreven wordt¹, namelijk dat het niet halen van de omgevingswaarde in 2030 geen directe gevolgen heeft voor vergunningverlening. Mogelijk niet van rechtswege, nee. Maar het moge duidelijk zijn uit recente zowel bestuurlijke beslissingen en jurisprudentie blijkt dat dit wel degelijk kan leiden tot een nieuwe vergunningenstop.

Als de omgevingswaarde niet wordt gehaald, betekent dit immers dat het bevoegd gezag een programma moet opstellen om deze doelen alsnog te realiseren. Zoals we nu zien in de provincie Noord-Brabant kan dit zeker wel tot de bestuurlijke opvatting leiden dat verlening van nieuwe vergunningen niet meer wenselijk is tot de doelen alsnog worden behaald.

Daarnaast ligt het in de lijn der verwachting dat juridische procedures zullen volgen als de omgevingswaarde niet wordt gehaald. In tegenstelling tot het Kabinet denken wij dat de lijn van de afgelopen jaren in de jurisprudentie er heel wel toe kan leiden dat lagere rechters en/of de Raad van State oordelen dat tot de omgevingswaarde is bereikt geen verdere verslechtering mag optreden. In de bestuurlijke praktijk zal zich dit vertalen tot een acute vergunningenstop.

Hoe reëel is het dat de doelstelling van de omgevingswaarde gehaald wordt? De memorie haalt een quickscan van het RIVM aan waarin geconcludeerd wordt dat de doelstelling 'binnen bereik' is als de plannen van het Kabinet worden uitgevoerd². Wij constateren hierbij drie zaken: 1) het betreft een quickscan, waarmee de uitkomsten puur indicatief beoordeeld moeten worden, 2) 'binnen bereik' biedt daarbij een nog grotere mate van onzekerheid en 3) het Kabinet haalt nu al consequent plannen

¹ MvT, p4. 4 halverwege 'Zoals dat ook is....mogelijk moeten blijven.'

²² MvT, p8 tweede kopje onder 'verwachte opbrengst integrale aanpak'

voor stikstofreductie niet. Tenzij het Kabinet een grote omslag in de maatschappij en in het draagvlak weet te bewerkstelligen, is Bouwend Nederland er – helaas – van overtuigd dat het Kabinet de reductiedoelstelling niet tijdig gaat realiseren.

Zoals gezegd, Bouwend Nederland is groot voorstander van de wens en wil om eerder meer stikstofreductie te bereiken. Of dat doel bereikt ligt is niet aan het feit dat er een omgevingswaarde is vastgelegd, maar aan de uitvoering van beleid. Vervroeging van het moment waarop de omgevingswaarde bereikt moet zijn houdt echter wel juridische risico's in zich die tot een nieuwe crisis in vergunningverlening kunnen leiden. De omgevingswaarde is niet nodig om doelen (eerder) te bereiken. Daar is enkel politieke wil voor nodig. Op dit moment moet de ambtelijke en politiek/bestuurlijke capaciteit zich daarom niet richten op nog meer beleid of vervroeging van de omgevingswaarde, maar op uitvoering.

Vergunningplicht intern salderen

Inleidend

De afgelopen jaren heeft de rechtspraak invulling gegeven aan de eisen rond intern salderen, met als meest recente belangwekkende aanvulling de uitspraak van de Rb. Oost-Brabant waarmee salderen niet wordt toegestaan als dit leidt tot toename van feitelijke depositie. Als we deze uitspraak leggen op de oorspronkelijke uitspraak van de Raad van State waarin wordt geconcludeerd dat geen Wnb-vergunningplicht bestaat bij intern salderen, dan ontstaat een genuanceerd en evenwichtig beeld, in lijn met wat de Habitatrictlijn voorschrijft: als significant negatieve effecten op voorhand kunnen worden uitgesloten bestaat *geen* Wnb-vergunningplicht. Bij intern salderen waarbij aan bovengenoemde voorwaarden wordt voldaan is dat het geval en vraagt zowel de Raad van State als de Habitatrictlijn *niet* om een aanvullende vergunningplicht.

In zijn algemeenheid vragen wij ons af wat de toegevoegde waarde is van een vergunningplicht en of dit middel wel in verhouding staat tot het gewenste doel (primair: geen toename van feitelijke depositie bij intern salderen). Het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (kcbr) concludeert zelf al dat vergunningen vanuit het perspectief van administratieve lasten een 'zwaar middel' zijn³. In het kader van stikstof is de lastendruk op de bouw- en infrasector al flink opgelopen. Verdere verzwaring is onwenselijk en onaanvaardbaar. In dat kader missen wij overigens ook een aantal aspecten in de MvT: 1) is een meldingsplicht voor bepaalde sectoren overwogen, 2) het kcbr geeft aan dat ook altijd een *lex silencio positivo* moet worden overwogen. Hierover vinden wij niets terug.

Wij missen daarbij ook een duidelijke probleemanalyse: hoe groot is het probleem? Hoe vaak wordt er gesaldeerd met latente ruimte? Is dit dermate veel dat dit daadwerkelijk kan leiden tot significant negatieve effecten op reeds overbelaste Natura2000 gebieden?

De memorie noemt verder de invoering van de vergunningplicht een reparatie van ongewenste effecten die zijn ontstaan als onbedoeld gevolg van de Spoedwet aanpak stikstof. Dat ongewenste effect zou zijn dat er geen zicht meer is op wijzigingen binnen het geldende plafond dat geldt uit de geldende milieutoestemming. Als het gaat om het creëren van zicht zou een meldingsplicht ook prima volstaan.

Uitzonderingen van de vergunningplicht

In het concept wetsvoorstel wordt een aantal mogelijkheden tot uitzondering van de vergunningplicht beschreven. Omdat er in het voorstel vooralsnog geen keuze wordt gemaakt en geen daadwerkelijke uitzonderingsregeling is opgenomen beoordeelt Bouwend Nederland het wetsvoorstel voor wat betreft

³ [Vergunningen | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(kcbr.nl\)](#)

de vergunningplicht voor intern salderen zoals het er ligt, dus uitgaande van geen mogelijkheid tot uitzonderingen. Of die er ooit komen en in welke vorm is immers ongewis. Wel zullen wij aan het eind in gaan op de gevolgen voor de bouw- en infrasector én bevoegd gezagen van de diverse voorgestelde uitzonderingsmogelijkheden.

Toegevoegde waarde

Met het wetsvoorstel wordt beoogd om een vergunningplicht voor intern salderen te introduceren. Zoals de Memorie terecht beschrijft heeft de Raad van State eerder geoordeeld dat voor intern salderen geen Wnb-vergunningplicht bestaat. Een belangrijke uitspraak, die er aan heeft bijgedragen dat de bouw van duizenden woningen niet nóg verder werd vertraagd en de woningnood verder toenam. Een uitspraak die voor de bouw- en infrasector (maar ook andere ondernemers) een belangrijke strohalm was waarmee projecten gerealiseerd konden worden en de administratieve lasten enigszins beheersbaar bleven.

Als belangrijkste overweging voor de voorgestelde vergunningplicht wordt de onwenselijkheid van salderen met latente ruimte in vergunningen genoemd. Inmiddels ontwikkelt de rechtspraak zich ook in deze richting. In de zaak SABIC (Rb. Oost-Brabant) is al een uitspraak in dergelijke richting gedaan, namelijk dat het niet zo mag zijn dat door het intern salderen de feitelijke depositie toeneemt. Als de Raad van State in hoger beroep deze lijn bevestigt – en dat lijkt ons zeker niet ondenkbaar – dan bestaat daarmee al een juridische basis voor een vergunningplicht bij intern salderen met latente ruimte.

De Raad van State heeft de afgelopen jaren invulling en nuancering gegeven aan veel zaken rond bijvoorbeeld salderen (salderen met reeds beëindigde activiteiten, samenhang tussen de gestaakte activiteit en nieuwe activiteit etc) en de rechtspraak heeft aangetoond hiermee prima uit de voeten te kunnen. De vraag is wat de toegevoegde waarde van dit aspect van het wetsvoorstel is als de Raad van State ook tot het oordeel komt dat gebruik van intern salderen niet mag leiden tot een toename van feitelijke depositie. Wat Bouwend Nederland betreft wordt daarom eerst de uitspraak in hoger beroep afgewacht voordat dit wetsvoorstel in procedure wordt gebracht.

De memorie geeft verder aan⁴ dat vooral de agrarische sector behoefte heeft aan een vergunningplicht, zodat meer rechtszekerheid wordt verkregen over de feitelijke situatie en de referentiesituatie. Wat Bouwend Nederland betreft zou dit dan ook de maximale scope van het wetsvoorstel moeten zijn en niet de brede vergunningplicht die nu wordt voorgesteld.

Uitvoerbaarheid

Een vergunningplicht voor intern salderen zal leiden tot een forse toename van Wnb-vergunningaanvragen vanuit de bouw- en infrasector. Uit een enquête onder leden van Bouwend Nederland blijkt dat zij voor ruwweg 16% van de woningbouwprojecten verwachten intern salderen nodig te hebben om projecten vergund en uitgevoerd te krijgen. Als we dat projecteren op de woningbouwopgave (900.000 tot 2030) dan betekent dit dat onze leden verwachten voor ruim 140.000 van die woningen afhankelijk te zijn van intern salderen.

Dat betekent twee dingen: allereerst een grote toename van lastendruk voor de bouw- en infrasector. Voor honderden tot duizenden (infra)bouwprojecten per jaar ontstaat een extra vergunningplicht. De memorie concludeert dat de lasten voor het bedrijfsleven niet zullen toenemen, maar dat geldt absoluut niet voor de bouw- en infrasector als 'vergunningintensieve' sectoren; m.a.w. onze sector vraagt zeer vaak vergunningen aan.

⁴ MvT, p.27, 4^e kopje onder 'Bedrijfseffectentoets (BET) en MKB-toets.

Daarbij valt het op dat bij de beschrijving van uitzonderingsmogelijkheid 1, deel 2 (beweiden en bemesten) sectorale lastendruk expliciet als reden wordt genoemd om in een uitzondering te voorzien. Maar in deze variant verschuift een groot deel van die druk naar de bouw- en infrasector. Weliswaar wordt voorzien in een uitzondering voor de bouwfase, maar vaak zal intern salderen nodig blijven voor de gebruiksfase. Kortom, een oplossing die de facto weinig biedt. Bovendien blijft het hoe dan ook ongewis of er een uitzondering komt die nuttig en werkbaar is voor de bouw- en infra.

Daarbij geldt nu al dat de stapel Wnb-vergunningaanvragen bij provincies groeit en groeit. Doorlooptijden van 2 jaar zijn niet ongebruikelijk. Door het ontbreken van een *lex silencio positivo* blijven initiatiefnemers, bouwers, woningzoekenden en andere belanghebbenden in continue onzekerheid verkeren. Hoewel de memorie aangeeft dat een deel van de huidige aanvragen (namelijk die aanvragen die zien op het verkrijgen van een positieve afwijzing ????????) vervalt, komt er een groot aantal aanvragen vanuit de bouw- en infrasector bij. Wij verwachten daarom dat de economische en maatschappelijke kosten van vertraging voor (infra)bouwers verder oplopen. Alleen al door de Porthos uitspraak liepen de kosten aan vertragingsschade etc. met 300 miljoen euro op. Juridisch gezien onnodige verdere vertragingen en bijkomende kosten zijn niet aanvaardbaar voor Bouwend Nederland en onze leden.

Vergunningplicht bij wijzigingen die leiden tot afname van feitelijke depositie

Bij lezing van dit onderdeel in de memorie lijkt het erop dat dit vooral is toegeschreven naar aanpassing van installaties van industriële en agrarische bedrijven. In de bouw- en infrasector komen echter ook talloze situaties voor waarbij aanpassing van een (infra-)bouwwerk leidt tot afname van feitelijke depositie. Denk bijvoorbeeld aan het vervangen van een centrale warmtevoorziening in een appartementencomplex of verduurzaming van woningen door woningcorporaties. Dat zou de bij het vorige kopje genoemde bezwaren alleen maar verder versterken.