

Consultatie Wetsvoorstel stikstofwetgeving

<i>datum</i>	22 maart 2023	<i>project</i>	<geen>
<i>vestiging</i>	Arnhem	<i>betreft</i>	Wetsvoorstel tot wijziging omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht o.a. intern salderen
<i>uw kenmerk</i>	-	<i>versie</i>	1
<i>ons kenmerk</i>	N	<i>auteur</i>	R.M. (Reindert) Smit MSc
<i>2e lezer/secr.</i>		<i>contactpersoon</i>	
		<i>e-mail/telefoon</i>	/

Consultatie wetsvoorstel tot wijziging omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht o.a. intern salderen

L.s.,

Wij hebben kennisgenomen van de op 14 februari j.l. gepubliceerde wetsvoorstel tot wijziging van de omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht voor onder andere intern salderen. Naar aanleiding van dit wetsvoorstel hebben wij een aantal vragen over de vergunningplicht voor onder andere intern salderen. Wij stellen deze vragen omdat wij denken dat een verduidelijking wenselijk is. Met name om straks in de praktijk verwarring en discussies met het bevoegd gezag te voorkomen wanneer wij namens allerlei opdrachtgevers een vergunning aanvragen.

Artikel I

H

Onder a.

In de definitie van een Natura 2000-activiteit geeft het gebruik van het woord “realiseren” van een project mogelijk een onbedoelde lading. Het woord “realiseren” suggereert mogelijk dat hier alleen de aanlegfase (slopen en bouwen) van een project wordt bedoeld. En mogelijk niet de gebruiksfase van een project. N.B. door sommige partijen wordt de aanlegfase ook wel de realisatiefase genoemd. Bijvoorbeeld een andere term zoals uitvoeren of iets soortgelijks past hier beter.

Onder b.

Hoe breed moeten de eventuele wijzigingen “van voor de emissie van stikstof naar de lucht bepalende kenmerken” worden ingevuld? In de toelichting wordt aangegeven dat de reikwijdte hiervan later nog in het Bal moet worden uitgewerkt. Maar hierbij worden alleen twee varianten overwogen die alleen kijken naar de activiteiten die een stikstofemissie veroorzaken:

- 1 Opnemen van een ondergrens
- 2 Aansluiten bij milieubelastende activiteiten

En wordt dus niet ingegaan welke naar de lucht bepalende kenmerken aan de orde zijn. Wij zijn van mening dat onder b. een verduidelijking van die kenmerken moet worden opgenomen om te voorkomen dat hier steeds discussies over ontstaan.

Want een wijziging van bijvoorbeeld één van de volgende kenmerken zijn onder de huidige definitie formeel gezien ook een wijziging van een Natura 2000-activiteit:

- Hoogte schoorsteen
- Verplaatsing van emissiepunt
- Debiet
- Temperatuur (en warmte-inhoud)
- Belasting van de installatie/werktuig

Over enkele vaste kenmerken zoals een locatie of hoogte is geen twijfel of deze invloed hebben op de stikstofdepositie. Maar hoe om te gaan met de variabele kenmerken?

- Moet hierbij worden uitgegaan van gemiddelden of maximaal voorkomende waarden?
- Voor berekeningen gaan we doorgaans uit van gemiddelden per jaar of van een worstcase maximum zodat variaties hierbinnen vallen. Maar hoe is dit te controleren/handhaven? Bij een eventuele meting is sprake van een momentopname. In hoeverre mag dan worden afgeweken van een eerdere gehanteerde waarde?
- Of wordt een eerder gekozen maximum (vanwege de variaties) bij handhaving mogelijk gezien als latente ruimte die moet worden beperkt?

Maar er zijn ook externe naar de lucht bepalende kenmerken die ook een wijziging onder b. betekenen. Bijvoorbeeld:

- Wijziging van gebouwinvloed als gevolg van nieuwe of gewijzigde bebouwing (binnen de inrichting, maar mogelijk ook nabijgelegen bebouwing net buiten de inrichting).
- Buitentemperatuur (heeft niet alleen een effect op de warmte-inhoud en pluimstijging) maar de buitentemperatuur kan ook bij een schoorsteen de temperatuur van de afgassen beïnvloeden.
- Een nieuwe TNO AUB of andere verplichte rekenmethode voor de bepaling van stikstofemissies van mobiele werktuigen betekent dat de stikstofemissies wijzigingen. Zowel in oktober 2020 als in januari 2022 heeft een nieuwe TNO-rekenmethode geleid tot een complete wijziging van alle stikstofemissies van mobiele werktuigen.
- De jaarlijkse actualisatie van AERIUS met nieuwe verplichte emissie kentallen voor voertuigen, schepen e.d. geven ieder jaar ook een andere stikstofemissie. Kan dit betekenen dat bij elke nieuwe AERIUS-versie bedrijven verplicht worden de vergunning te actualiseren?

In de definitie onder b. is het dus van belang dat deze “van voor de emissie van stikstof naar de lucht bepalende kenmerken” nader worden gedefinieerd en/of beperkt. Anders verwachten wij veel discussies en onnodig veel AERIUS-berekeningen om steeds opnieuw maar aan te tonen dat kleine wijzigingen geen invloed hebben op de stikstofdepositie. Wellicht kunnen kleine wijzigingen van emissie relevante kenmerken in bepaalde situaties worden uitgesloten zoals bijvoorbeeld wijzigingen als gevolg van:

- Externe bepalende kenmerken (zie hiervoor gebouwinvloed, actualisatie AERIUS e.d.);
- Regulier onderhoud aan installaties;
- Reparaties met vervangende onderdelen;
- Ouderdom. N.B. bij de TNO AUB methode speelt het bouwjaar een rol bij de bepaling van het brandstofverbruik. Dus een ouder mobiel werktuig geeft na verloop van tijd meer stikstofemissie. In AERIUS-berekeningen moeten we hiermee rekening houden. Maar dit kan onbedoeld ook een wijziging van een Natura 2000 activiteit zijn.

Overige vragen onder b.

Een project als geheel veroorzaakt mogelijk een stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied. Maar de afzonderlijke activiteiten (met een stikstofbron) misschien niet? In de definitie is een samenhang opgenomen tussen “van voor de emissie van stikstof naar de lucht bepalende kenmerken” en “die depositie van stikstof kan veroorzaken”.

In hoeverre kunnen de diverse activiteiten los van elkaar worden beoordeeld? Ter illustratie hieronder enkele voorbeelden met een heftruck, maar dit kan uiteraard ook een andere stikstofbron zijn:

- Wanneer een heftruck wordt vervangen (wijziging van een stikstofbron) die in z'n eentje geen depositie veroorzaakt (<0,0049 mol/ha/jaar). Dan is dus het vervangen van deze heftruck dus geen wijziging van een Natura 2000-activiteit?
- Zelfde vraag als hierboven, maar dan de situatie dat een bedrijf meerdere heftrucks heeft die gezamenlijk wel een depositie veroorzaken, is het vervangen van één heftruck die in z'n eentje geen depositie veroorzaakt (<0,0049 mol/ha/jaar) dan een Natura 2000-activiteit?
- Stel dat één heftruck (die wel een depositie veroorzaakt) wordt vervangen door een schonere variant. Doelt de “die depositie van stikstof kan veroorzaken” dan op de emissie van de depositie door oude heftruck of van de nieuwe heftruck?
- Overigens suggereert het “kan veroorzaken” dat hier alleen de nieuwe heftruck wordt bedoeld? Is dan een schonere of elektrische heftruck die geen stikstofdepositie meer veroorzaakt dan nog wel een wijziging van een Natura 2000-activiteit?
- Waarom is het “depositie van stikstof kan veroorzaken” en niet “veroorzaakt een stikstofdepositie”? Moet vanwege het woord kan worden uitgegaan van een maximale situatie of iets dergelijks?

Artikel II

Wat wordt bedoeld met rechtmatig in de zin “als met het wijzigen rechtmatig is begonnen”?

Betekent dit dat deze wijziging voor de inwerkingtreding van artikel I onder H moeten zijn vergund of gemeld?

Maar voor het vervangen van bijvoorbeeld een defecte stookinstallatie of heftruck is doorgaans geen vergunning of melding noodzakelijk. Hoe moet het rechtmatig dan worden aangetoond? Met een aankoopbewijs?

Toelichting

In de toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de aanpak van bedrijfsruimte en latente ruimte. Maar hiervoor is niets terug te vinden in de huidige wettekst. De nadere invulling wordt aan de provincies overgelaten om op te nemen in provinciale beleidsregels. Hierdoor ontstaan mogelijk grote verschillen tussen provincies. Dat elk Natura 2000-gebied mogelijk een andere aanpak vereist, is begrijpelijk, maar het lijkt ons niet wenselijk dat elke provincie een andere invulling geeft aan bijvoorbeeld algemene zaken zoals het opnemen van een ondergrens, het uitzonderen van bepaald type activiteiten of een andere invulling geeft aan bijvoorbeeld bedrijfsruimte versus latente ruimte e.d.

Zeker voor wat betreft de begrippen bedrijfsruimte en latente ruimte zien wij graag in dit wetsvoorstel al een duidelijke en heldere landelijke definitie. Wij verwachten anders in de praktijk een hoop discussie over de invulling van deze begrippen.

Bovendien vinden wij het voorbeeld in de toelichting wanneer bedrijfsplannen in de loop van de tijd veranderen, zoals genoemd als voorbeeld van latente ruimte niet juist. Bedrijven voorzien bijvoorbeeld een autonome groei in productie. Of gaan de productie verhogen met bestaande middelen door over te stappen naar een twee- of drieploegendienst. Om te voorkomen dat een bedrijf elke twee jaar een nieuwe vergunning nodig heeft, vraagt een bedrijf een vergunning aan voor minimaal 5 jaar waarin deze groei is voorzien. Maar in de praktijk komt het geregeld voor dat de verwachte groei wordt geremd door (externe) factoren zoals bijvoorbeeld een personeelstekort, fluctuerende grondstof- en energietarieven, financiële crisis, een pandemie etc.

Het bedrijf stelt de productieverwachtingen bij en hoopt de groei op een later moment te realiseren. Dit moet dus niet worden gezien als latente ruimte die moet worden beperkt. Dit valt naar onze mening ook onder de ademruimte van bedrijven. Het risico is anders dat met een actualiseringsplicht in dit wetsvoorstel het bevoegd gezag steeds zal proberen deze ademruimte van bedrijven (die mogelijk als latente ruimte wordt gezien) in te perken. Het aanvragen van een vergunning voor minimaal vijf jaar, komt op deze manier onder druk te staan. Bedrijven worden mogelijk gedwongen een toename van de productiecapaciteit op te splitsen in kleinere stapjes waarbij voor elk stapje een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd.

Ook is in het kader van de vergunningverlening de latente ruimte onvoldoende duidelijk beschreven. Uit de toelichting en de regels blijkt niet wanneer een bedrijf een verandering van materieel of activiteiten mag gebruiken om de bedrijfssituatie te wijzigen:

- In de toelichting wordt gesuggereerd dat bedrijven eventuele verschoning van materieel niet mogen inzetten voor het aanvragen van andere activiteiten in een nieuwe vergunning. Er wordt niet aangegeven of dit geldt voor een verschoning van het materieel of installaties die in het verleden is uitgevoerd, of dat daarvoor ook vernieuwing in de toekomst relevant is.
- Het is niet duidelijk wat met een toegestane toename tot de feitelijke depositie wordt bedoeld. Een feitelijke depositie van een bedrijf is nagenoeg altijd anders dan de vergunde activiteiten. Het lijkt ons nagenoeg onmogelijk om feitelijke depositie zodanig te definiëren, zodat het toepasbaar is voor de vergunningverlening van verschillende bedrijven.
- In de toelichting worden twee mogelijke varianten voor de vergunningplicht toegelicht. Naar onze mening moet een heldere keuze worden gemaakt wat de nieuwe regels zijn. Door van twee varianten uit te gaan, is niet duidelijk wat de gevolgen voor bedrijven zijn van het wetsvoorstel. Ook staan de regels die voortvloeien uit beide varianten onvoldoende duidelijk beschreven.
- Uit de toelichting blijkt niet wanneer activiteiten als latente ruimte worden gezien en wanneer en hoe een bedrijf deze ruimte om toekomstige bedrijfsactiviteiten te kunnen ontplooiën kwijtraakt. Is dat bijvoorbeeld bij de aanvraag van een nieuwe vergunning of bij het feitelijke verschonen van de activiteiten?

Uit bovenstaande analyse concluderen wij daarom dat er één heldere definitie van latente ruimte in relatie tot vergunningverlening voor het natuurspoor moet komen, die ook rekening houdt met de milieuprocedure. Daaruit moet duidelijk worden welke verschoning bedrijven uit het verleden en in de toekomst kunnen gebruiken om toestemming te verkrijgen voor aangepaste bedrijfsactiviteiten. Deze definities moeten helder en toepasbaar zijn en moeten bruikbaar zijn voor bedrijven met verschillende productieprocessen en karakteristieken. Het is niet gewenst om deze uitwerking aan de provincies over te laten, omdat de verschillen tussen alle bevoegde gezagen afgelopen periode sterk zijn toegenomen, waardoor het onmogelijk wordt om goedkeuring voor een onderzoek te verkrijgen binnen een redelijke termijn. Onduidelijkheden in de regels zorgen voor extra vertraging.

Algemeen

Geldt de actualisatieverplichting van de natuurvergunning ook andersom? Als bijvoorbeeld de latente ruimte wordt beperkt, geldt er dan ook een verplichting voor de actualisatie van de omgevingsvergunning?

Waarom gaat dit wetsvoorstel niet in op het aanhaken of coördineren van de Wnb en de Wabo procedure zodat voor het actualiseren maar één procedure en één beslistermijn nodig is? Met de voorgestelde nieuwe vergunningplicht is de kans groot dat bedrijven in langere procedures terecht komen. Hiermee loopt elke aanvraag tegen de jaarlijkse actualisatie van AERIUS aan. En wij zien nu al dat in aanloop tot de nieuwe AERIUS-versie de behandeling van aanvragen (met het oog op publicatie en de ter inzage periode) vaak enige tijd stil staat. Daarom de vraag of de al ingediende AERIUS-berekeningen (die nog met een vorige versie zijn gemaakt) en onderdeel zijn van een ontvankelijke aanvraag, niet een wat langere houdbaarheidsdatum van bijvoorbeeld een jaar kunnen krijgen? Dan hoeft de behandeling van deze aanvragen niet stil te vallen. Deze laatste vraag valt weliswaar buiten het huidige wetsvoorstel, maar is in verband met de extra vergunningplicht en de te verwachten langere procedures wel relevant.

Wij hopen dat met bovenstaande vragen het wetsvoorstel kan worden verduidelijkt zodat dit in de praktijk tot minder discussies leidt en vergunningaanvragen soepeler verlopen.

Met vriendelijke groet,

ing. M.H.M. (Michel) van Kesteren
DGMR Industrie, Verkeer en Milieu B.V.