

Notitie

Onderwerp: Consultatie wijziging van de Omgevingswet (omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen)

Datum: 23 maart 2023

Van: Vereniging Afvalbedrijven (VA)

Inleiding

De Vereniging Afvalbedrijven ondersteunt het voornemen om de stikstofemissies en –depositie te laten afnemen en de industrie en energiesector hierin een evenwichtige bijdrage te laten leveren. In het conceptwetsvoorstel wordt echter een aantal keuzes gemaakt die hieraan –waar het afvalbedrijven betreft- niet of nauwelijks gaan bijdragen. Wij hebben waar het onze sector aangaat grote zorgen over de effecten hiervan op de invulling van het klimaatbeleid, de energietransitie en de overgang naar de circulaire economie. Dit vraagt om een wettelijk kader dat, naast een inspanning op stikstofreductie, ook deze maatschappelijke belangen laat meewegen. In deze reactie lichten wij dat toe.

Integrale rol afvalsector in de circulaire economie en energietransitie

Zoals hierboven opgemerkt draagt dit wetsvoorstel niet bij aan de integrale rol van de afvalsector in het klimaatbeleid, de energietransitie en de overgang naar de circulaire economie. Voor deze belangrijke maatschappelijke taak en het daarin zo goed mogelijk invullen van verduurzamingsmogelijkheden, is integraal beleid nodig. De uitbreiding van de vergunningplicht dient een (weliswaar belangrijk) deelbelang en stelt andere milieubelangen en onze gezamenlijke duurzaamheidsopgave hierbij achter. De afvalsector heeft veel zorgen over dit wetsvoorstel gezien de aanstaande –ook door de overheid gewenste- ontwikkelingen met betrekking tot meer afvalscheiding en –recycling en de afvang van CO₂. Verder worden de mogelijkheden om te reduceren begrensd door de technische beperkingen die er helaas ook zijn.

In dit verband wordt onder meer gesteld dat: 'door de stikstofdoelstelling te versnellen, sluit deze ook beter aan op de opgave en het tijdpad van de Kaderrichtlijn Water (2027) en de klimaatdoelstellingen (2030).' Naar ons inzicht kan deze bewering onvoldoende worden onderbouwd. Wij hebben voor de bijdrage vanuit onze sector aan de klimaatdoelstellingen eerder grote zorgen hierover. Wanneer investeringen voor duurzame energie, circulaire grondstoffen of andere milieu- en watermaatregelen wettelijk niet kunnen worden meegewogen nu deze maatregelen uiteraard ook om (niet of nauwelijks beschikbare) stikstofruimte vragen, vragen wij ons af hoe afval- en recyclingbedrijven concreet kunnen gaan bijdragen aan de diverse transitie. Veel verduurzamings-ontwikkelingen in de industrie worden nu uit 'eigen vergunde ruimte' gerealiseerd. In het wetsvoorstel lezen wij helaas niets terug over bedrijven die reeds nu verantwoordelijkheid tot verdere verduurzaming (bv. circulaire initiatieven, CO₂-afvang etc.) nemen. Bij de eventuele toepassing van 'aanscherpingsmogelijkheden' dient dit naar onze mening op een evenwichtige manier te worden meegewogen. De wettekst is nu zo geformuleerd dat die mogelijkheid er niet is. Dit vormt een groot risico ten aanzien van belangrijke doelstellingen op klimaatbeleid en circulariteit.

Wij vragen u dan ook meer integraliteit in het beleid en wetgeving ten aanzien van stikstof aan te brengen, zodat de afvalsector optimaal invulling kan blijven geven aan haar integrale rol in het klimaat-, energie- en circulaire beleid. Wij vragen in dit verband dan ook aandacht voor de rol die aan provincies is toebedeeld om samen met de regio-industrieën te komen tot een totaalpakket voor verlaging van NO_x-uitstoot in de regio. Wij benadrukken dat dwingende wetgeving tot grote risico's in de continuïteit van de bedrijfsvoering kan leiden, ook bij vitale sectoren zoals de afvalbranche, en daarmee tot ongewenste maatschappelijke (bij)effecten. Naar onze mening moet daarom deze wet provincies de expliciete mogelijkheid bieden om in hun aanpak tot maatwerkafspraken met bedrijven te kunnen komen om zo deze continuïteit en integraliteit te kunnen meewegen.



Verder hebben wij nog diverse vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel. Deze treft u hieronder aan.

Aandachtspunten vanuit de afvalsector

- Het wetsvoorstel versnelt de wettelijke stikstofdoelstelling (omgevingswaarde) van 2035 naar 2030. Hierbij is het van groot belang te onderkennen dat het vervroegen van de termijn naar 2030 leidt tot een gelijktijdigheid van grote projecten gericht op zowel klimaatdoelstellingen (CO₂-reductie/afvang) als stikstofmitigatie. Dit geeft een verhoogde druk voor de betreffende bedrijven, maar uiteraard ook bij de bevoegde gezagen en waarschijnlijk ook de rechterlijke macht, die nu al kampen met grote capaciteitsuitdagingen. De omvang van de projecten legt in dit verband ook een enorme druk op de praktische uitvoerbaarheid (als er bv. geen ruimte op het terrein aanwezig is om dergelijke grote projecten gelijktijdig te realiseren). Ons verzoek is daarom om wettelijke ruimte in te bouwen om maatwerkafspraken te kunnen maken om voor specifieke locaties het jaar 2035 te kunnen handhaven.
- Het kabinet heeft financiële middelen beschikbaar gesteld om de sectoren steun te kunnen gaan bieden bij het toewerken naar de taakstelling. Wij doen in dit verband het uitdrukkelijke verzoek hierbij een evenwichtige verdeling te borgen zodat niet alleen de grootste uitstoters die als eersten worden betrokken in de maatwerkafspraken hieruit kunnen gaan worden ondersteund en dat voldoende middelen resterend voor bedrijven die later in deze en andere overlegstructuren gaan worden betrokken.
- Zoals aangegeven in de kabinetsreactie van 14 oktober 2022 op het advies van dhr. Remkes gaat het kabinet onderzoeken of, hoe en zo ja wanneer de wettelijke verankering van de KDW in de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet te vervangen is door een andere juridisch houdbare systematiek. Dit is voor het bedrijfsleven cruciaal en de noodzakelijke opvolging van dit advies heeft veel impact. Daarom zijn wij van mening dat hierover snel helderheid moet komen.
- Wij constateren wij dat de wettekst niet geheel duidelijk is, omdat niet helder wordt of de gevraagde reductie aan de gehele industrie wordt gevraagd of dat dit op bedrijfsniveau moet gaan plaatsvinden. Onze indruk is dat het een taakstelling voor individuele piekbelasters betreft en wij doen het vriendelijke verzoek dit te verhelderen om te voorkomen dat de wet nadien op een onbedoelde manier wordt toegepast.
- Ten aanzien van de ijkmomenten in 2025 en 2028 wordt de suggestie gewekt dat een vertraging in het bereiken van de doelstellingen mogelijk is. Als het daarnaast de intentie van de wetgever is om eventueel ook te kunnen versnellen, moet dat ons inziens snel helder worden.
- Het kabinet heeft gekozen voor een integrale gebiedsgerichte aanpak op natuur, water en kwaliteit, die vorm krijgt in een Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Door de gebiedsgerichte aanpak kan het voorkomen dat sommige bedrijven binnen sectoren wel in 'overbelast gebied' ondernemen en andere niet. Deze aanpak zal per provincie verschillen laten zien en de uitkomst zal zijn dat het ene bedrijf veel meer moet investeren in reducerende maatregelen dan een ander bedrijf. De effecten hiervan zijn in relatie tot een gelijk speelveld in het wetsvoorstel onvoldoende meegewogen.
- In de conceptteksten wordt niet duidelijk wat de definitie van de referentiesituatie is. In jurisprudentie wordt geoordeeld dat de referentiesituatie wordt ontleend aan de geldende natuurvergunning. Als men over de piekbelasters in Nederland spreekt, wordt het jaar 2019 genoemd en dat is gekoppeld aan de stikstofemissie die is opgeven in het milieujaarverslag over dat jaar. Wij verzoeken u in dit verband te duiden of dit betekent dat er grote verschillen in de aanpak richting de verschillende bedrijven gaan ontstaan op basis van het al dan niet tot piekbelaster te worden gekwalificeerd.



- De Nederlandse afvalenergiecentrales (AEC's) zetten waar mogelijk al jaren in op een uitstoot kleiner dan 70 mg/Nm³ en presteren daarmee nu beduidend beter dan installaties in de ons omliggende landen. De taakstelling voor de industrie gaat uit van 38% reductie, wat in de praktijk moet gaan leiden tot een inzet die voor deze bedrijven uitkomt onder de in de Europese BREF Afvalverbranding volgens de best beschikbare technieken haalbaar geachte minimale emissiegrens van 50 mg/Nm³ en daarnaast zal vragen om enorme investeringen die niet in verhouding staan tot het eventuele, naar onze verwachting marginale, resultaat in de stikstofemissies. Naar onze mening mag bij de taakstelling dan ook geen inspanning mag worden gevraagd die verder gaat dan wat vanuit de wetenschappelijk onderbouwde Europese ondergrens technisch mogelijk wordt geacht.
- AEC's hebben, anders dan bij veel andere industrieën, niet de technische mogelijkheid om over te stappen op andere brandstoffen met lagere emissies. Mede daarom gaat bij AEC's de reductie van de CO₂-footprint niet samen met stikstofreductie, waarover zowel in de toelichting als de Kamerbrief van 10 februari jl. wordt gesproken. Het tegendeel is juist het geval; dit gaat zelfs leiden tot verhoogde CO₂-emissies zowel in scope 1 alsook in scope 2 en scope 3 als gevolg van de grote energiebehoefte die verdergaande stikstofverwijdering met zich meebrengt.

Uitbreiding van de vergunningplicht

Consequenties voor verdere verduurzaming

- De uitbreiding van de vergunningplicht vinden wij bezwaarlijk. Middels de vergunningplicht wordt het mogelijk gemaakt om via beleidsregels voorwaarden te stellen aan intern salderen en gebruik van latente vergunde ruimte. Dit voornemen gaat voorbij aan door een bedrijf te nemen mitigerende maatregelen om (nieuwe) activiteiten mogelijk te maken. Hierbij doet zich de vraag voor in hoeverre de vrijkomende emissierechten nog (deels) toekomen aan het bedrijf of dat dit leidt tot een afname van reeds vergunde emissierechten. De wetgever is niet duidelijk over op welke wijze het nemen van mitigerende maatregelen wordt gestimuleerd. Wanneer daadwerkelijk een afname van emissierechten gaat plaatsvinden, wordt het bedrijven vrijwel onmogelijk gemaakt mitigerende verduurzamingsinitiatieven te realiseren. De uitbreiding van de vergunningplicht dient daarmee slechts een (weliswaar belangrijk) deelbelang en stelt andere milieubelangen en onze gezamenlijke duurzaamheidsopgave hierbij achter.
- Duidelijk is dat ook de mogelijkheden voor vergunningverlening voor (nieuwe) activiteiten met mogelijke effecten voor Natura 2000-gebieden zeer beperkt (en allicht onmogelijk) zullen zijn. Wij zien hierbij een risico dat bij reeds bestaande activiteiten zal worden verzocht om het opleggen van beperkingen of intrekking van natuurvergunningen met het oog op het realiseren van de instandhoudingsdoelen en ter voorkoming van verslechtering van de staat van de natuur. Wij vragen hierbij onderscheid te maken in de richting van vitale sectoren, zoals afvalverwerking, die voortgang in de bedrijfsprocessen moeten kunnen houden om de verschillende maatschappelijke belangen te kunnen blijven dienen en moeten bijdragen aan de verdere verduurzaming van de economie.
- Wat het overgangsrecht aangaat, is naar onze mening een aanvulling nodig ten aanzien van (met name verduurzamings)activiteiten waarvoor reeds een natuurtoestemming is verkregen of activiteiten waarvoor een zogeheten 'positieve weigering' door het College van GS is afgegeven (de verklaring dat geen natuurvergunning nodig is) wanneer op de datum waarop de vergunningplicht formeel in werking treedt, met deze activiteiten rechtmatig is begonnen. Die activiteiten zijn immers dan al eerder door het bevoegd gezag beoordeeld én deze beoordeling is vastgelegd in een voor beroep vatbaar besluit.
- De wet is nu zo geformuleerd dat in de vergunningplicht ook stikstofgerelateerde wijzigingen, die geen significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, gaan worden betrokken.



Het feit dat dan sowieso een vergunning benodigd is, leidt ertoe dat bedrijven juist niet worden gestimuleerd te verduurzamen. Wij benadrukken dat verduurzaming niet alleen een inspanning op stikstof betekent, maar bv. ook initiatieven in de energie- en circulaire transitie behelzen. In dit verband mag evenmin worden vergeten dat vrijwel alle (verduurzamings)initiatieven stikstofgerelateerde wijzigingen met zich brengen en daarnaast de impact afhankelijk is van de locatie en duur van een activiteit. Uit de Memorie van Toelichting volgt dat wel het voornemen bestaat dat men dit wil gaan inperken gezien de zin 'om te voorkomen dat een initiatiefnemer voor iedere wijziging een vergunning moet aanvragen en om administratieve lasten voor initiatiefnemers te beperken, wordt de reikwijdte voor de vergunningplicht bij algemene maatregel van bestuur ingeperkt', maar het is nu voor de industrie geheel onduidelijk op welke wijze dat zou moeten gaan plaatsvinden terwijl dit een cruciaal uitgangspunt is. Het doorvoeren van deze wettelijke bepalingen zonder dat helderheid bestaat over deze specifieke invulling, zal ons inziens rechtsonzekerheid tot gevolg gaan hebben.

Onzekerheid over latente ruimte

- Met het wetsvoorstel wordt beoogd om de latente ruimte in te perken. Zelfs wijzigingen die geen significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied vallen onder een stikstofgerelateerde wijziging. Dit is een begrenzing die een forse rechtsonzekerheid geeft en zal leiden tot vele vergunningprocedures met een onzekere uitkomst. Het is verder niet duidelijk hoe (en door wie) wordt beoordeeld of sprake van een 'wijziging' is. Als alle stikstofgerelateerde wijzigingen vergunningplichtig worden, heeft dit als gevolg dat er veel meer herzieningsvergunningen worden aangevraagd en daarmee de doorlooptijd van een vergunningaanvraag nog meer gaat toenemen. Ook is onduidelijk wat de gevolgen zijn als voorgenomen wijzigingen door de lange doorlooptijd nog niet zijn doorgevoerd.
- In het wetsvoorstel wordt gesproken over 'bedrijfsmatige ruimte'; dit is ruimte die inherent is aan de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld wanneer een bedrijf een onregelmatige bedrijfscyclus heeft, inspeelt op seizoenseffecten en / of in opbouw is. Deze 'ademruimte' in de vergunning is voor veel afvalbedrijven strikt noodzakelijk voor het operationele proces en kan worden gedefinieerd als bedrijfsmatige ruimte. De ongebruikte ruimte in een natuurvergunning die niet inherent is aan de bedrijfsvoering, betreft latente ruimte. Als voorbeeld in onze sector noemen wij onderhoudsprogramma's bij afvalinstallaties, die van invloed zijn op de stikstofuitstoot in een jaar. Het is daarom van belang dat er over een langere periode wordt getoetst of sprake is van (daadwerkelijk benodigde) bedrijfsmatige of latente ruimte. Samengevat is het cruciaal concreet te beschrijven wanneer sprake is van bedrijfsmatige dan wel latente ruimte. In dit verband verzoeken wij u ook helderheid te geven over de vraag of een noodstroomvoorziening (bv. gasmotoren) onderdeel zal zijn van een latente ruimte of bedrijfsmatige ruimte. Ook passages als "wat niet inherent is aan de bedrijfsvoering" zijn te algemeen en multi-interpretabel geformuleerd. Wij verzoeken u dit nader te concretiseren.

Zorgen over praktische invulling en rechtsongelijkheid

- Het wetsvoorstel in de huidige vorm geeft een grote kans op rechtsongelijkheid. Als voorbeeld noemen wij het gegeven dat het bevoegd gezag via beleidsregels voorwaarden kan stellen aan intern salderen. Hierbij mag er niet aan voorbij worden gegaan dat beleidsregels regionaal en subjectief worden vastgesteld wat forse marktversturende effecten zal gaan hebben. Wij geven daarom dringend in overweging hierbij een meer centrale, landelijke sturing te laten plaatsvinden.
- Of een significante toename van het aantal aanvragen wordt verwacht, hangt af van de nadere invulling van de vergunningplicht bij Algemene Maatregel van Bestuur. De betreffende invulling is nog niet beschikbaar en derhalve kan niet worden ingeschat wat het effect is.



- De aanpak in de industrie krijgt vorm via de sporen aanscherping van de vergunning, maatwerk aanpak, 'win-win mogelijkheden' NO_x en CO₂ en bovenwettelijke reductie van ammoniak(NH₃)-uitstoot bij bedrijven met een hoge NH₃-uitstoot die niet onder de maatwerkafspraken vallen. De bijdrage van de industrie en energiesector aan de stikstofdeposities is relatief beperkt. Wanneer aan onderdelen uit onze sector waar al zeer scherpe emissienormen van kracht zijn, nog scherpere eisen worden gesteld, wordt een onevenredige investering gevraagd om emissies verder te reduceren. Daarnaast geeft dit veel onduidelijkheid en daarmee rechtsonzekerheid over de lopende vergunningaanvragen en de vraag of deze worden getoetst aan de nieuwe of bestaande regelgeving. Immers, bij de huidige Wnb-vergunningen (Wet natuurbescherming) worden zaken die naar voren komen nadat een aanvraag is ingediend (zoals een nieuwe versie van het Aerius-model) toch betrokken in een besluit. Andere omgevingsvergunningen kennen die constructie niet.
- Gesteld wordt dat als voor één of meer activiteiten verschillende omgevingsvergunningen van kracht zijn, het bevoegd gezag, in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving, ambtshalve een omgevingsvergunning kan verlenen die de eerder verleende omgevingsvergunningen vervangt. Onduidelijk is of hierbij de natuurbeschermingsvergunningen of alle omgevingsvergunningen worden bedoeld en wij doen het verzoek dit te verhelderen.
- Wijzigingen van activiteiten waarbij alleen in de bouw- of aanlegfase stikstofemissie wordt veroorzaakt en niet vallend onder de vergunningplicht van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, worden uitgezonderd van de voorgestelde vergunningplicht. Wij vragen ons af of dit betekent dat de bouwvrijstelling terug komt en wij verzoeken u dit te verhelderen.
- Voor de inperking van de reikwijdte, die in het Bal zal worden uitgewerkt, worden twee varianten overwogen, te weten een variant met een depositie-ondergrens en het specifiek uitzonderen van bepaalde categorieën activiteiten en een variant waarbij wordt aangesloten bij activiteiten die vergunningplichtig zijn, aangevuld met een aantal activiteiten waarvoor een melding in het milieuspoor vereist is. Variant 1 lijkt op basis van het verleden niet uitvoerbaar. Voorheen bestond eveneens een ondergrens en die is destijds opgeheven.
- In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat bedrijven die over een natuurtoestemming beschikken, in de regel bij een stikstofrelevante wijziging van hun activiteiten al de behoefte hebben om dit voor te leggen aan het bevoegde gezag. Deze stellingname is onvoldoende onderbouwd. Het is voor een bedrijf momenteel zeker niet interessant een wijziging voor te leggen als overduidelijk is dat door die ontwikkeling / beëindiging van een activiteit stikstof wordt bespaard. Vanwege het ontbreken van depositieruimte biedt latente ruimte nu de zekerheid, die de wetgever niet kan bieden. Als de wijziging wordt voorgelegd en vervolgens de ruimte verval, loopt het bedrijf bij een volgende ontwikkeling waarvoor extra depositieruimte nodig is, direct vast.
- Wanneer de voornemens uit dit wetsvoorstel onverkort gaan worden ingevuld, zal dat leiden tot fors hogere administratieve lasten en vergunningskosten aan de zijde van het bedrijfsleven. In de Memorie van Toelichting wordt dit naar onze mening te veel afgezwakt.