



Reactie Natuurorganisaties op Wetsvoorstel tot wijziging omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht o.a. intern salderen

Contactpersoon: mr. Anne de Vries (a.devries@natuurenmilieu.nl)

Introductie

Dit wetsvoorstel verankert de stikstofdoelstelling uit het coalitieakkoord en haalt het doel van 2035 naar 2030. Verder introduceert het een natuurvergunningplicht voor stikstof gerelateerde wijzigingen, waaronder intern salderen.

Als natuurorganisaties zijn wij positief over het naar voren halen van het 2035-doel, om 74% van het Natura 2000 areaal onder de kritische depositiewaarde (KDW) te brengen, naar 2030 omdat het beter in lijn is met de relevante wetenschappelijke adviezen. Een analyse van Bobbink et.al. heeft laten zien dat voor 14 habitats forse, versnelde reductie noodzakelijk is. Bovendien spelen er bredere, maatschappelijke belangen die te maken hebben met gezondheid, water, luchtkwaliteit en economie.

Daarnaast zijn wij positief over het herintroduceren van een vergunningplicht voor o.a. activiteiten waarbij gebruikt gemaakt wordt voor intern salderen. Hierdoor worden provincies weer bevoegd om regels te stellen over intern salderen en kunnen zij intern salderen met latente stikstofruime (ongebruikte ruimte in vergunningen) uitsluiten in provinciale beleidsregels.

We hebben echter ook een paar kritische kanttekeningen bij het huidige wetsvoorstel. Het gaat daarbij om het risico op 'cherry picking' waarbij de aandacht vooral gaat naar Natura 2000-gebieden die gemakkelijk onder de KDW te brengen zijn, het introduceren van de mogelijkheid om de KDW los te laten in omgevingswaarden na 2030, het introduceren van de mogelijkheid om de doelen naar beneden bij te stellen en het gebrek aan duidelijke rijksregels over salderen met latente en zogeheten slapende stikstofruimte. Door dit laatste ontstaat het risico dat (Provinciale) overheden beleid gaan voeren dat in strijd is met de Europese regelgeving.

Te weinig aandacht voor behalen doelen op lokaal niveau

Het 2030-doel is gericht op de landelijke staat van instandhouding: 74% van het Natura 2000 areaal moet dan onder de KDW zijn gebracht. Dat doel geldt niet per gebied, maar voor alle Natura 2000-gebieden samen. Dit maakt het aantrekkelijk om te focussen op Natura 2000-gebieden die relatief makkelijk onder de KDW te brengen zijn. Gebieden die al ver boven de KDW zitten, zullen lastiger weer onder de KDW gebracht kunnen worden. Het risico bestaat dat de aandacht strategisch uitgaat naar de locaties waar het eenvoudigst de verbetering op landelijk niveau kan worden gerealiseerd en niet naar de (26%) meest kwetsbare habitats. Maar juist de gebieden die op omvallen staan, zouden de hoogste prioriteit moeten krijgen. De verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6 van de Habitatrictlijn zien op ieder individueel Natura 2000-gebied, zo blijkt ook duidelijk uit de rechtspraak. Als de meest kwetsbare gebieden geen prioriteit krijgen, levert dit strijd op met het verslechteringsverbod (art. 6 lid 2 Habitatrictlijn). Daarnaast zullen in de omgeving van deze meest kwetsbare gebieden slechts in zeer uitzonderlijke gevallen nieuwe stikstof uitstotende projecten mogelijk zijn. Het is dan ook essentieel dat prioriteit uitgaat naar herstel van de meest kwetsbare en overbelaste Natura 2000-gebieden.

Loslaten KDW na 2030 in omgevingswaarde

Art. 2.15a lid 4 OW ziet op het vanuit het Rijk vaststellen van nieuwe omgevingswaarden twee jaar voor het verstrijken van de termijn waarbinnen aan een volgende omgevingswaarde moet zijn voldaan. In de huidige wet moet die nieuwe omgevingswaarde erop gericht zijn de depositie te verminderen tot een niveau dat nodig is voor een gunstige staat van instandhouding (sub a). Als alternatief voor de KDW-gerichte omgevingswaarde, introduceert dit wetsvoorstel een sub b dat de mogelijkheid biedt voor een alternatieve omgevingswaarde die erop is gericht dat “de instandhouding van de betrokken natuurlijke habitats anderszins steeds verder wordt verbeterd met het oog op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding”. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat dit artikel beoogt te voorzien in de mogelijkheid om de gunstige staat van instandhouding te bereiken zonder dat al het areaal aan stikstofgevoelige habitats onder de KDW wordt gebracht.

Wij hebben grote twijfels bij het voorgestelde art. 2.15a lid 4 sub b OW. De KDW geeft de grens aan waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van een habitat significant wordt aangetast door stikstofopbouw in de bodem (met als gevolg o.a. verzuring). Het loslaten van de KDW leidt al snel tot strijd met art. 6 lid 1, 2 en 3 van de Habitatrichtlijn, zeker omdat er geen ecologisch onderbouwd alternatief voor de KDW bestaat. Het is dan ook zeer de vraag of het loslaten van de KDW in toekomstige omgevingswaarden juridisch houdbaar is. Om die reden wordt er op dit moment een onderzoek opgezet naar mogelijke alternatieven voor de KDW. Dat onderzoek is nog niet van start gegaan. Een mogelijke conclusie is dat er geen juridisch houdbare alternatieven zijn voor de KDW. We vinden het zorgelijk dat, voor aanvang van dit onderzoek en vooruitlopend op de resultaten, de wet nu al wordt aangepast om ruimte te bieden voor alternatieve omgevingswaarden (na 2030) met loslating van de KDW. We menen dan ook dat de wijziging van art. 2.15a lid 4 OW uit het wetsvoorstel geschrapt moet worden en pas geïntroduceerd kan worden als uit het voornoemde onderzoek is gebleken dat er inderdaad juridisch houdbare en betere alternatieven zijn voor de KDW.

Naar beneden bijstellen reductiedoelen en ijkmomenten

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om in elk geval in 2025 en 2028 de omgevingswaarde voor 2030 te herzien vanwege dringende redenen. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat het hierbij gaat om ‘iets langer de tijd nemen’, oftewel: het naar beneden bijstellen van het reductiedoel per 2030. Dit maakt dat doel minder hard, waardoor het risico bestaat dat de natuur nog langer wordt blootgesteld aan een te hoge stikstofdepositie. Dit betekent in veel gevallen achteruitgang van de natuur omdat stikstof zich ‘ophoopt’ in de bodem en de nutriëntenbalans ernstig verstoort met directe negatieve effecten op flora en fauna.

Opvallend daarbij is dat de bewoording “dwingende redenen”, die aansluit bij de Habitatrichtlijn en het rapport Remkes, en die ook in de Memorie van Toelichting wordt gehanteerd, nu ineens in het wetsartikel is vervangen door het minder stringente “dringende redenen”. Dat laat ruimte om, bijvoorbeeld om zuiver economische redenen, af te wijken van de gelimiteerde lijst met mogelijke redenen die nu nog, op basis van het rapport Remkes, in de Memorie van Toelichting (pag. 13) is opgesomd. Wij vragen ons af wat de noodzaak is van deze wijziging en pleiten ervoor om vast te blijven houden aan de terminologie van het rapport Remkes.

Het gevolg van uitstel of afzwakking van het 2030-doel is dat de natuur mogelijk verder verslechtert of in elk geval dat de gunstige staat van instandhouding langer buiten bereik blijft. Hierdoor wordt nog langer niet voldaan aan de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Dit is niet alleen slecht voor de natuur, maar voor de gehele samenleving. Wanneer ‘iets langer’ de tijd genomen kan worden, blijft onzeker of en wanneer aan de voornoemde Europese verplichtingen voldaan zal worden. Het Europese Hof van Justitie heeft altijd vastgehouden aan een strikte uitleg

van de Habitatrichtlijn. Wanneer ‘iets langer’ de tijd genomen wordt bestaat het reële risico dat Nederland nog langer ‘op slot’ blijft.

Daarnaast is het problematisch dat het wetsvoorstel voorziet in ijkmomenten “in elk geval in 2025 en 2028”. Dit laat ruimte voor een ongelimiteerd aantal ijkmomenten, in andere jaren dan 2025 en 2028, wat leidt tot nog meer onzekerheid. Het is belangrijk dat de samenleving weet waar die aan toe is. Twee ijkmomenten brengen al onzekerheid, laat staan de mogelijkheid van een ongelimiteerd aantal momenten om de doelen naar beneden bij te stellen. Belangrijke zorg bij de ijkmomenten is dat er in 2025 en 2028 mogelijk wel iets gezegd kan worden over stikstofreductie maar nauwelijks iets over natuurherstel als gevolg daarvan. Het risico is dat er opnieuw te vroeg ruimte weggegeven gaat worden terwijl in de toekomst zal blijken dat het herstel van de natuurkwaliteit achterblijft.

Noodzaak van nationale regels over salderen met papieren stikstofruimte

Het is goed dat, na afschaffing van de verslechteringsvergunning in 2021, nu (opnieuw) een vergunningplicht wordt geïntroduceerd voor het wijzigen van stikstof uitstotende activiteiten zodat er o.a. weer een vergunningplicht komt bij intern salderen. Hierdoor verkrijgen initiatiefnemers zekerheid over de legaliteit van hun activiteit en kunnen provincies opnieuw beleidsregels opstellen waardoor intern salderen met zogeheten latente of slapende stikstofruimte wordt voorkomen. Het is belangrijk dat salderen met stikstofruimte die enkel op papier bestaat, wordt voorkomen. Daarbij gaat het zowel om latente ruimte, die feitelijk niet gebruikt kan worden (bv. een stal is niet gebouwd), en om “slapende” ruimte, die in theorie zou kunnen worden uitgestoten, maar in de praktijk niet wordt uitgestoten (bv. een stal staat al jaren leeg). Als dit soort ruimte nog opgemaakt zou kunnen worden, zoals nu vaak het geval is, dan kan de stikstofdepositie op kwetsbare Natura 2000-gebieden nog verder toenemen. De huidige praktijk van intern salderen met latente en slapende ruimte¹ is in strijd met het verslechteringsverbod (art. 6 lid 2 Habitatrichtlijn) en de plicht om een passende beoordeling uit te voeren zodra een activiteit een significant effect op een Natura 2000-gebied kan hebben (art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn). Daarnaast bevoordeelt het initiatiefnemers die toevallig gebruik kunnen maken van ter plaatse aanwezige latente ruimte, terwijl daardoor op andere plaatsen juist meer gereduceerd zou moeten worden. Het is dan ook goed dat in dit wetsvoorstel een eerste stap wordt gemaakt naar een oplossing. We zijn het met de regering eens dat introductie van een vergunningplicht nodig is en dat de oplossing niet gevonden kan worden in een maatwerkaanpak.

Hoewel het goed is dat provincies weer de mogelijkheid krijgen om intern salderen met latente ruimte te voorkomen, was het beter geweest om deze kwestie expliciet in de Omgevingswet zelf te regelen. Op dit punt schiet het wetsvoorstel tekort. Door deze kwestie aan de discretie van provincies over te laten, is het mogelijk dat sommige provincies ervoor kiezen om salderen met latente en slapende ruimte toch toe te staan. Sterker nog, dit is nu al het geval bij extern salderen, waarbij provincies extern salderen met latente ruimte (bv. hypothetische uitstoot van stal die nooit is gebouwd) weliswaar hebben uitgesloten, maar extern salderen met ‘slapende’ stikstofruimte (bv. hypothetische uitstoot van stal die al jaren leegstaat) wel toestaan. Bovendien zullen bepaalde activiteiten in het Bal (art. 11.21) uitgesloten kunnen worden van de nieuwe vergunningplicht, waardoor provincies ten aanzien van die activiteiten niet bevoegd zijn om beleidsregels op te stellen over salderen met papieren stikstofruimte.

¹ Dit geldt overigens ook voor extern salderen met ‘slapende’ stikstofruimte (bv. stallen staan al jaren leeg). Dit wordt door provincies momenteel, anders dan extern salderen met latente (bv. stal is nog niet gebouwd) ruimte, wel toegestaan

Nationale regels over salderen met papieren stikstofruimte zijn in het bijzonder noodzakelijk omdat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State vooralsnog toelaat dat gesaldeer wordt met latente ruimte.² We menen dat deze rechtspraak in strijd is met art. 6 lid 3 Habitatrictlijn om een passende beoordeling uit te voeren als een wijziging significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Salderen met latente ruimte kan leiden tot schade aan Natura 2000-gebieden omdat daarbij de stikstofuitstoot weliswaar op papier gelijk blijft, maar feitelijk wél toeneemt. Zolang het Hof van Justitie zich hierover echter nog niet heeft uitgelaten, is salderen met latente ruimte mogelijk tenzij dit wordt uitgesloten in de provinciale beleidsregels. Bij gebrek aan een duidelijke nationale regel, bestaat het risico dat provincies er in de toekomst voor zullen kiezen om salderen met latente ruimte toch toe te staan, zoals nu al het geval is bij extern salderen met “slapende” stikstofruimte. Ook zouden er ongelijkheden tussen provincies kunnen optreden, waarbij initiatiefnemers in de ene provincie meer saldeer-ruimte krijgen dan in andere provincies. Dit zou leiden tot een ongelijk speelveld. Het is dan ook van groot belang dat in de Omgevingswet een duidelijke en uniforme regel wordt opgenomen dat salderen (zowel intern als extern) met latente ruimte en slapende ruimte, niet is toegestaan. Een dergelijke bepaling ontbreekt in het huidige wetsvoorstel en dat is een gemiste kans om een zeer prangend probleem op te lossen.

Ten slotte, willen wij onderstrepen dat het van groot belang is dat intern salderen moet worden uitgesloten bij volledig nieuwe projecten. Bijvoorbeeld: op de locatie van een veehouderij komt een industriële installatie, of een woonwijk. Bij een dergelijke nieuwe activiteit moet altijd een nieuwe passende beoordeling worden gedaan en volstaat de lichtere belangenafweging waarover in de Memorie van Toelichting wordt gesproken niet. Het Hof van Justitie heeft in het PAS-arrest (ECLI:EU:C:2018:882) weliswaar verduidelijkt dat een passende beoordeling achterwege kan blijven bij een project waarvoor naar nationaal recht toestemming was verleend vóór de inwerkingtreding van de Habitatrictlijn. Daarbij moet het echter gaan om één enkele verrichting die zich kenmerkt door een gemeenschappelijk doel, continuïteit en volledige overeenstemming. Kortom: als de situatie verandert, is er sprake van een nieuw project. Dan moet opnieuw in een passende beoordeling gekeken worden naar de effecten van het project op dat gebied. Ware dit anders dan kon stikstofruimte die in het verre verleden is toegekend op een bepaalde locatie oneindig worden hergebruikt door nieuwe initiatiefnemers, ook als de situatie inmiddels sterk is verslechterd door stikstofoverbelasting. Verder kan het dat de uitstoot niet langer verantwoord is doordat er inmiddels nieuwe (of later ontdekte) beschermde soorten aanwezig zijn in een Natura 2000-gebied. De Rechtbank Oost-Brabant (ECLI:NL:RBOBR:2021:6389, Amercentrale) noemde in december 2021 het huidige systeem van salderen ‘dweilen met de kraan open’. Een belangrijke stap om de stikstofkraan dicht te draaien is om intern salderen in elk geval niet toe te staan bij volledig nieuwe activiteiten. Het wetsvoorstel regelt dit niet en dat is een gemiste kans.

Uitzonderingen op nieuwe vergunningplicht

Zoals al kort genoemd zullen in het Bal uitzonderingen op de nieuwe vergunningplicht worden opgenomen (onderdeel H Artikel II). Daarbij wordt gekeken naar een grenswaarde, waarbij activiteiten met een lage stikstofuitstoot vrijgesteld worden van de vergunningplicht, ook als er een feitelijke stijging (weliswaar onder de grenswaarde) plaatsvindt. Een drempelwaarde verhoudt zich echter slecht tot de rechtspraak van het Hof van Justitie. Uit deze rechtspraak blijkt dat bij een passende beoordeling rekening gehouden moet worden met de cumulatieve gevolgen van het project met andere, al bestaande, projecten waarmee het gezamenlijk significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied (zie bv. HvJEU-arrest in zaak C-142/16, ECLI:EU:C:2017:301,

² Logtsebaanzaak van 20 januari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:71), waaruit blijkt dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bij de referentiesituatie uitgaat van de vergunde situatie en niet de werkelijke situatie ter plaatse.

r.o. 61). Daarbij waarschuwt het Hof dat als "het cumulatieve effect van projecten buiten beschouwing wordt gelaten, zulks in de praktijk tot gevolg heeft dat alle projecten van een bepaald type aan de beoordelingsverplichting kunnen worden onttrokken, hoewel zij tezamen een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben" (HvJ in C-418/04 en C-392/96). Dat laatste is precies wat er gebeurt bij het introduceren van een drempelwaarde.

Daarnaast wordt gekeken naar de optie om bepaalde categorieën van activiteiten uit te sluiten van de nieuwe vergunningplicht. Wij menen dat dit enkel juridisch houdbaar is als (wijzigingen in) deze activiteiten ook daadwerkelijk nooit kunnen leiden tot significante effecten op een Natura 2000-gebied. Om die reden moeten deze uitzonderingsgevallen zeer beperkt worden gehouden. Daarnaast moet voorkomen worden dat door het aanwijzen van vergunningsvrije activiteiten, er een groep activiteiten blijft bestaan waarbij intern salderen met papieren (slapende en latente) stikstofruimte mogelijk blijft (zie hiervoor) waardoor de feitelijke stikstofdepositie ter plaatse wel degelijk kan toenemen.

Conclusie

Het is van groot belang dat er versnelling optreedt in de stikstofreductie. Zowel voor natuur als voor de samenleving als geheel. Het verankeren van de ambitieuzere reductiedoelen uit het coalitie akkoord is een belangrijke eerste stap. Daarnaast is het positief dat dit wetsvoorstel een vergunningplicht introduceert voor o.a. activiteiten waarbij intern gesaldeerd wordt, zodat provincies opnieuw bevoegd worden om intern salderen met latente en slapende stikstofruimte te voorkomen. Zo kan voorkomen worden dat de uitstoot verder toeneemt, de reductieopgave nog groter wordt en de natuur nog verder belast. Om die reden moeten de categorieën van activiteiten die van deze vergunningplicht worden vrijgesteld zo beperkt mogelijk worden gehouden.

Het wetsvoorstel schiet echter op een aantal punten tekort. Zo wordt de mogelijkheid geschapen om de KDW los te laten in de omgevingswaarden na 2030, terwijl het onderzoek naar de vraag of dat ecologisch en juridisch houdbaar is nog niet eens van start is gegaan. Wij hebben hier grote twijfels bij en de regering zou op zijn minst de resultaten van dit onderzoek af moeten wachten voordat de wet op dit punt wordt aangepast. Verder bestaat het risico dat, door een grote focus op het halen van het landelijke (74%) doel, er niet de nodige prioriteit uitgaat naar de meest kwetsbare en meest overbelaste Natura 2000-gebieden. Daarnaast worden de doelen minder hard doordat voorzien wordt in een mogelijk onbeperkt aantal ijkmomenten waarbij de doelen alsnog naar beneden kunnen worden gesteld. Hierdoor kan natuurherstel in gevaar komen: er is al veel te lang getreuzeld en de slechte staat van veel Nederlandse natuurgebieden biedt simpelweg geen tijd voor meer vertraging. Ook ontstaat daardoor toch weer onduidelijkheid voor initiatiefnemers en projecten.

Ten slotte menen wij dat het essentieel is dat ongebruikte, papieren stikstofruimte niet gebruikt mag worden om te salderen en dat bij nieuwe projecten altijd een passende beoordeling moet worden uitgevoerd. Gelet op het nationale belang dat de stikstofuitstoot niet nog verder toeneemt, zou dit in de Omgevingswet zelf geregeld moeten worden en niet aan de provincies overgelaten moeten worden. Ook op dit punt schiet het wetsvoorstel tekort. Het introduceren van een drempelwaarde, waarbij projecten met een relatief lage uitstoot vrijgesteld worden van de nieuwe vergunningplicht, is bovendien juridisch riskant gelet op de Europese en nationale jurisprudentie op dit terrein.

NATUUR & MILIEU



de natuur en
milieufederaties



Natuurmonumenten



milieudefensie

SOORTEN



Waddenvereniging

