

**Ons kenmerk** 2.023.011

**Behandeld door** Wouter Verduyn

**E-mail** [wverduyn@energie-nederland.nl](mailto:wverduyn@energie-nederland.nl)

**Datum** 23 maart 2023

**Onderwerp** Reactie Energie-Nederland op de internetconsultatie  
Wetsvoorstel tot wijziging omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht  
o.a. intern salderen

Geachte mijnheer, mevrouw,

Energie-Nederland geeft via middels deze brief graag haar reactie op de internetconsultatie Wetsvoorstel tot wijziging omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht o.a. intern salderen.

### **1. SNELLE AANPAK STIKSTOFPROBLEMATIEK CRUCIAAL**

Energie-Nederland onderkent het grote belang van natuurbescherming en wil daar haar verantwoordelijkheid voor nemen. Alleen dan komt er ook ruimte voor andere maatschappelijk belangrijke doelen (energietransitie, bouw, etc.). Daarnaast spelen belangen van rechtszekerheid en investeringszekerheid. Het wetsvoorstel zal ook aan die belangen recht moeten doen.

Zorg voor een robuust uitvoeringsprogramma waardoor de natuur daadwerkelijk verbetert (structureel pakket). Maak passende beoordelingen per gebied. Creëer ruimte (gelimiteerd in periode, max emissie, per gebied) om bijvoorbeeld aan duurzame energie-projecten te geven. Zorg voor een uiterst degelijke verantwoording mét daadwerkelijk uitgevoerde en verzekerde stikstof-reducerende maatregelen; dat is echt noodzakelijk. Energie-Nederland vreest dat vol inzetten op vrijwillige bedrijfsbeëindiging voor piekbelasters niet voldoende prikkel biedt aan partijen om 'iets' te doen. Dit is ongewenst, snelheid is geboden.

## 2. EMISSIES/DEPOSITIES

Op pagina 8 van de Memorie van Toelichting staat als een van de maatregelen om de omgevingswaarde te bereiken:

*“Maatwerkaanpak 20 grootste CO<sub>2</sub>-uitstoters in de industrie, waarbij wordt gekeken naar win-win mogelijkheden voor CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> vanuit het uitgangspunt dat veel grote industriële CO<sub>2</sub>-uitstoters vaak ook verantwoordelijk zijn voor grote NO<sub>x</sub>-emissies.”*

Verder staat op pagina 10:

*“De aanpak van piekbelasters richt zich zowel op bedrijven in de agrarische sector als in de industrie. Deze groep industriële bedrijven zal voor een groot deel bestaan uit bedrijven uit de basisindustrie, waarvan diverse bedrijven vallen onder de Maatwerkaanpak van grootste CO<sub>2</sub>-emittenten, maar ook een aantal bedrijven uit de energie- en afvalverwerkingssector. De aanpak in de industrie krijgt vorm via de sporen: aanscherping vergunning; maatwerkaanpak en win-win mogelijkheden NO<sub>x</sub> en CO<sub>2</sub>; en bovenwettelijke reductie ammoniakuitstoot bij bedrijven met een hoge NH<sub>3</sub>-uitstoot die niet onder de maatwerkafspraken vallen.”*

Bedrijven uit de energiesector veroorzaken over het algemeen slechts beperkte depositie op stikstofgevoelige natuur. De sector is zich er desondanks van bewust dat ook zij een bijdrage moet leveren aan de intersectorale opgave tot stikstofreductie. De beperkte bijdrage van de energiesector zal aandacht moeten krijgen in het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting om te voorkomen dat voor de natuur minder zinvolle maatregelen worden genomen. De energiesector past volgens bestaande regelgeving al Best Bestaande Technieken (BBT) toe. De energiesector vindt het cruciaal dat bij het stellen of eventueel aanscherpen van eisen:

- 1) leveringszekerheid van energie voorop staat (de geopolitieke situatie in het afgelopen jaar heeft duidelijk gemaakt hoe belangrijk dit is);
- 2) een goede afweging wordt gedaan van natuurdoelen en van financieel/economisch aspecten;
- 3) de concurrentiepositie van energiebedrijven die in Nederland actief zijn, niet verslechtert ten opzichte van andere EU-landen.

## 3. LATENTE RUIMTE / BEDRIJFSMATIGE RUIMTE

In de Memorie van Toelichting staat: *“Het ongebruikte deel in de bestaande toestemming dat niet inherent is aan de bedrijfsvoering vormt latente ruimte.”* Dit wordt op pagina 17 verder als volgt toegelicht:

*“Wanneer een project minder stikstofuitstoot en -depositie veroorzaakt dan op basis van de natuurvergunning is toegestaan, dan is sprake van ongebruikte ruimte. In bepaalde gevallen is dit inherent aan de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld wanneer een bedrijf een onregelmatige bedrijfscyclus heeft, inspeelt op seizoenseffecten of in opbouw is. Deze ademruimte in de vergunning is voor veel bedrijven noodzakelijk en kan worden gedefinieerd als bedrijfsmatige ruimte. De ongebruikte ruimte in een natuurvergunning die niet inherent is aan de bedrijfsvoering, is latente ruimte.”*

Hiermee is echter nog niet duidelijk hoe kan worden vastgesteld welke ruimte inherent aan de bedrijfsvoering is. Om bedrijven niet onnodig te belemmeren in de

bedrijfsvoering zal vooraf meer duidelijkheid moet bestaan over het onderscheid tussen latente ruimte en bedrijfsmatige ruimte. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door een aantal praktische voorbeelden op te nemen van situaties waarin latente ruimte kan ontstaan. Alle overige ruimte in natuurvergunningen kan dan worden aangemerkt als bedrijfsmatige ruimte. Dit zou meer rechtszekerheid bieden aan vergunninghouders.

Energie-Nederland is niet tegen de herinvoering van een vergunningplicht bij intern salderen. En Energie-Nederland begrijpt dat de overheid historisch gegroeide latente ruimte wil aanpakken.

In het ontwerp-wetsvoorstel worden die onderwerpen echter aan elkaar gekoppeld, wat willekeurig bij vergunningverlening in de hand werkt. Voor bedrijven zal namelijk niet duidelijk zijn wanneer wel en wanneer niet een vergunning zal worden verleend. Bovendien leidt die koppeling tot discussie bij vergunningverlening over noodzakelijke bedrijfsruimte, en historisch gegroeide latente ruimte, met alle risico's voor bedrijven van dien. Bovenal zet die koppeling een rem op investeringen om stikstofemissies van bedrijven terug te dringen, omdat bedrijven het risico lopen dat door investeringen gecreëerde ruimte voor intern salderen, toch niet kan worden benut. Deze nadelen kunnen worden voorkomen wanneer genoemde onderwerpen niet aan elkaar worden gekoppeld.

#### *Twee voorbeelden van hoe energie-installaties ingezet worden voor onder meer leveringszekerheid*

Deze voorbeelden gaan primair over draaiuren. Uiteraard worden stikstofemissies en -deposities niet alleen door draaiuren bepaald, maar bijvoorbeeld ook door de vergunde concentraties, de verschillende emissieconcentraties bij vollast en bij deellast, en dus van het draaie regime.

- 1) Elektriciteitscentrales draaien soms jaren met 'start-stop'-bedrijf ('peakload') afgewisseld met jaren dat voornamelijk baseload gedraaid wordt. Die 'start-stop' flexibiliteit is van steeds grotere waarde in de energietransitie door de sterke groei van zon en wind. Baseload is deel van een bedrijfsvoering waarin periodes met economisch minder rendabele peakload financieel overbrugd wordt.
- 2) STEG (Stoom- en Gasturbine) eenheden worden gebruikt voor elektriciteitsproductie en voor warmtelevering aan warmtenetten voor onze woningen. Vooral in de winter produceren dergelijke eenheden heel efficiënt elektriciteit én warmte. In de zomer komt het voor dat er alleen elektriciteit wordt geproduceerd, vaak ook voor leveringszekerheid. Maar de inzet verschilt per dag, en ook jaar-op-jaar, afhankelijk van onder meer buitentemperaturen, brandstofprijzen, aanbod van elektriciteit uit zon en uit wind, etc.

Energie-Nederland benadrukt:

- eenheden voor energievoorziening moeten altijd beschikbaar kunnen zijn, ook voor het bieden van flexibiliteit, dus *leveringszekerheid*; daarbij zijn grote fluctuaties per dag en ook jaar-op-jaar eigen aan de energiesector;
- inperken van het 'ongebruikte deel' kan de energietransitie schaden, bijvoorbeeld omdat er dan mogelijk stroom uit bruinkool- of kolencentrales geïmporteerd moet worden.

Verder vindt Energie-Nederland dat latente ruimte niet in alle gevallen uit de vergunning moet worden gehaald, omdat er regelmatig situaties bestaan waarin latente ruimte juist een nieuw project mogelijk kan maken dat positieve effecten op natuur en milieu heeft (bijvoorbeeld duurzame energieprojecten). Verder is veel snellere vergunningverlening voor projecten in de energietransitie juist een krachtige ‘katalysator’ voor vermindering van de stikstofdeposities van de energiesector.

De memorie van toelichting (m.n. paragraaf 3.3) lijkt er nu erg van uit te gaan dat latente ruimte zoveel mogelijk uit de vergunning moet worden gehaald en dat het nauwelijks mogelijk is om vergunningen te verlenen met gebruikmaking van latente ruimte. Het zou goed zijn om in de memorie van toelichting te verduidelijken dat, hoewel een vergunningplicht wordt ingevoerd voor intern salderen met latente ruimte, dit niet betekent dat deze vergunning nooit kan worden verleend.

Op deze manier werkt de vergunningplicht willekeur in de hand. De door het bevoegd gezag te maken beoordeling verschuift namelijk van de ecologisch-relevante vraag of significante gevolgen kunnen optreden, naar een subjectieve waardering van het belang dat met de wijziging van een project is gemoeid. Criteria voor die waardering ontbreken. En dat leidt tot rechtsonzekerheid.

Verder vraagt Energie-Nederland aandacht voor de precieze formulering van de uitbreiding van de vergunningplicht naar situaties van intern salderen. De verwijzing naar ‘voor de emissie van stikstof naar de lucht bepalende kenmerken’ is onduidelijk.

#### **4. INBREUK OP EIGENDOMSRECHT**

Op pagina 17 van de memorie van toelichting staat:

*“Met deze aanpak is geen sprake van het ‘afpakken van eigendom’. Immers, een natuurvergunning verleent geen stikstofrechten aan een persoon. De natuurvergunning wordt afgegeven voor het verrichten van een activiteit. Dit zorgt voor een rechtvaardiger toepassing omdat vrijkomende ruimte niet alsnog wordt benut ondanks dat het voor de vergunde activiteit niet nodig is terwijl elders vervolgens alsnog gereduceerd moet worden voor de natuur.”*

Deze stelling moet worden genuanceerd voor zover het gaat om partijen die stikstofruimte hebben verkregen door het treffen van mitigerende maatregelen en/of door extern salderen. Die bedrijven hebben immers een investering moeten doen om de stikstofruimte te verkrijgen en het wegnemen van die ruimte is wel degelijk een inbreuk op het eigendomsrecht van dat bedrijf.

Op deze manier zet het ontwerp-wetsvoorstel een rem op investeringen in het terugdringen van stikstofemissies door bedrijven. Bedrijven die investeren om binnen hun bedrijfsruimte de ruimte te vinden voor intern salderen voor een wijziging, lopen immers het risico dat de gecreëerde ruimte vervolgens als latente ruimte wordt beschouwd, en dat voor de beoogde wijziging geen vergunning wordt verleend. Innovaties en de oplossing van de stikstofproblematiek worden zo vertraagd.

### **SAMENVATTEND**

- 1) Het weghalen van latente ruimte lost voor de natuur nog niets op. Wél het voorkómen dat eventuele latente ruimte kan worden ingezet voor andere fossiele activiteiten. Daar meer grip op hebben wordt nu (deels) voorgesteld, door de ruimere definitie van Natura 2000-activiteit. Dus zodat intern salderen weer vergunning-plichtig wordt, zelfs als er op papier afname van depositie ontstaat. Energie-Nederland staat hier in beginsel positief tegenover.
- 2) Wél moet er ruimte komen voor i) aanleg duurzame energieprojecten en ii) beperkte fossiele uitstoot die nodig is voor duurzame energie-projecten, -onderhoud en/of exploitatie, respectievelijk projecten voor de energietransitie in de bredere zin van het woord. Dit zal moeten passen binnen de nu bestaande systematiek; géén toename of zeer beperkte toename waarvan ecooloog oordeelt dat het niet significant is. Energie-Nederland vindt dat de in dit licht bedoelde ruimte moet worden verankerd in de beoordelingsregels.
- 3) De voorgestelde wijzigingen in de artikelen 4.3, 4.11, 4.12 en 4.30: grondslag en oogmerk rijksregels en aanwijzing bevoegd gezag, lijken te zijn gedaan in verband met de definitie-wijziging van Natura 2000-activiteiten. Hier lijken de voorstellen niet goed sluitend qua tekst. De grondslag moet -mede in het kader van de rechtszekerheid- aansluiten bij artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn. Waarbij het wenselijk is dat de terminologie 'verslechterende en significant verstorende' weer terug wordt gebracht in de tekst.
- 4) Tot slot, en van majeur belang: Energie-Nederland vindt het voorgestelde overgangsrecht onvolledig. Voor rechtszekerheid en een voortgang van de uitvoeringspraktijk is van belang dat onder het overgangsrecht wordt gebracht: i) iedere samenstelling van meerdere activiteiten, wat nu binnen één inrichting valt, waarvoor een natuurvergunning is verleend waarin (mede) intern salderen is opgenomen, en ii) iedere activiteit waarvoor een positieve weigering is verkregen.