



## Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering)

### Nader Rapport

's-Gravenhage, 12 oktober 2020  
Nr. WJZ / 20237812

Aan de Koning

#### Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 juli 2020, nr. 2020001516, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 september 2020, nr. W11.20.0257/IV, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies, dat hieronder cursief is opgenomen, merk ik het volgende op.

*Het wetsvoorstel voorziet in de wettelijke verankering van de door het kabinet aangekondigde structurele aanpak van de stikstofproblematiek. Het voorziet in het bij algemene maatregel van bestuur (amvb) vaststellen van een omgevingswaarde voor stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden en de mogelijkheid om een omgevingswaarde van stikstofemissie door de bouw vast te stellen, gekoppeld aan een gedeeltelijke vrijstelling voor bouwactiviteiten van de vergunningplicht. Tevens voorziet het in de verplichting om een programma stikstof en natuurverbetering op te stellen.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de omgevingswaarde voor de stikstofbelasting het uitgangspunt van en daarmee een hoofdelement van de structurele aanpak is. Zij adviseert daarom de omgevingswaarde in de wet op te nemen en in de toelichting de gekozen omgevingswaarde dragend te motiveren.*

*De Afdeling merkt tevens op dat het wetsvoorstel geen inzicht biedt in de mogelijke bronmaatregelen die getroffen kunnen en moeten worden om aan de te kiezen omgevingswaarde te kunnen voldoen. Voorts voorziet het niet in de in dat verband te maken keuzes, noch in een tijdpad waarbinnen de noodzakelijke maatregelen waarvoor wordt gekozen moeten zijn gerealiseerd. De Afdeling acht dat inzicht essentieel en adviseert de toelichting in dat verband aan te vullen.*

*Ten slotte adviseert de Afdeling de voorgestelde vrijstellingsregeling voor de bouwsector te schrappen en te vervangen door een vrijstelling die verdedigd kan worden in het licht van een geloofwaardig en structureel pakket van maatregelen tot stikstofreductie.*

*In verband hiermee dient het voorstel nader te worden overwogen.*

#### 1. Inleiding

*Nederland kent al decennia een hoge stikstofbelasting van natuur, waaronder een groot aantal Natura 2000-gebieden met voor stikstof gevoelige habitats. Een teveel aan stikstof (ammoniak en stikstofoxiden) in deze gebieden heeft negatieve effecten op de kwaliteit van de natuur en als gevolg daarvan op de biodiversiteit.*

*Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke verankering van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek die het kabinet voorstaat, maar voorziet zelf niet in deze structurele aanpak.<sup>1</sup>*

*Deze structurele aanpak bestaat uit een systeem met de volgende elementen:<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 16 december 2019, Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 25.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.



- de vaststelling bij amvb van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor het verminderen van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden;<sup>3</sup>
- een programma stikstofreductie en natuurverbetering met bron- en natuurmaatregelen, bij amvb vast te stellen, om te voldoen aan de omgevingswaarde(n) en om de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden te verwezenlijken;<sup>4</sup>
- een systematiek van periodieke monitoring en bijsturing van maatregelen en het programma in zijn integraliteit en rapportage daarover; daarover worden bij amvb regels gesteld;<sup>5</sup>
- de vaststelling van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde bij amvb voor het verminderen van de emissie van stikstof door de bouwsector, gekoppeld aan een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie door bouwactiviteiten.<sup>6</sup>

Het voorstel heeft het karakter van een kaderwet.

## 2. Doelstelling van de wet

Duidelijk is dat in veel Natura 2000-gebieden sprake is van overbelasting door stikstofdepositie. De voor de verschillende gebieden vastgestelde kritische depositiewaarden zijn in veel gevallen (soms fors) overschreden. Het gevolg is dat vergunningverlening voor plannen en projecten die niet het beheer van een gebied betreffen moeilijk is.<sup>7</sup>

Het Adviescollege stikstofproblematiek heeft benadrukt dat versneld natuurherstel en reductie van emissies en deposities randvoorwaardelijk zijn voor de oplossing van de stikstofproblematiek in het perspectief van natuurdoelstellingen en daarmee voor toekomstige toestemmingverlening.<sup>8</sup>

De structurele aanpak heeft als hoofddoel het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – een verbeterde landelijke staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitattypen. Doordat met een structurele aanpak in de opgave voor natuurbehoud en -herstel wordt voorzien, ontstaan er geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten.<sup>9</sup>

De Afdeling zal in dit advies bezien of met het wetsvoorstel die doelstellingen voldoende zijn gewaarborgd. Daarbij zal zij ingaan op de volgende punten:

- niveau van regelgeving (3);
- omgevingswaarde (4);
- inzicht in maatregelen (5);
- drempelwaarde voor de bouwsector (6).

## 3. Niveau van regelgeving

Het wetsvoorstel heeft het karakter van een kaderwet. Het biedt een wettelijk kader voor de te bereiken doelstellingen en de verplichting om een programma op te stellen. Het voorziet niet zelf in de te bereiken doelstellingen voor emissiereductie en natuurherstel en in de maatregelen die nodig zijn voor het behalen van de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden, zoals die voortvloeien uit de Habitat- en Vogelrichtlijn.

Met name is in het wetsvoorstel de te kiezen omgevingswaarde voor de stikstofbelasting niet neergelegd. De Afdeling acht het essentieel dat die waarde in de wet worden neergelegd, om een aantal redenen. Deze norm is het uitgangspunt van en daarmee een hoofdelement van de structurele aanpak. Door deze norm op het niveau van de wet in formele zin vast te stellen, is deze stevig verankerd en minder gemakkelijk te wijzigen. Gewaarborgd is dat het parlement de aard en omvang van de norm mede bepaalt. Het betreft ook een duurzame norm die de omvang en intensiteit van de te nemen maatregelen en instrumenten zal gaan bepalen en daarmee de inhoud van het op te stellen programma. De te maken keuze voor de omgevingswaarde zal daarmee ook bepalend zijn voor de gevolgen voor burgers en bedrijven.

<sup>3</sup> Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming.

<sup>4</sup> Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 1.12b van de Wet natuurbescherming en artikel II, onderdeel B, voorgesteld artikel 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet.

<sup>5</sup> Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 1.12d en 1.12f van de Wet natuurbescherming; de Omgevingswet koppelt de monitoring en rapportageverplichting al aan de vaststelling van een omgevingswaarde in de artikelen 3.11 en 20.1, eerste en tweede lid, en 20.14, eerste lid en biedt al een basis voor het stellen van nadere regels bij amvb in artikel 2.14 in samenhang met artikel 2.15 en de artikelen 20.2 en 20.14.

<sup>6</sup> Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 1.12a van de Wet Natuurbescherming.

<sup>7</sup> Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

<sup>8</sup> Zie het eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek 'Niet alles kan', aanbevelingen voor de korte termijn, 25 september 2019, en 'Niet alles kan overall', Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek, 8 juni 2020.

<sup>9</sup> Memorie van toelichting paragraaf 1.



*De Afdeling adviseert daarom de omgevingswaarde in de Wet natuurbescherming en straks ook in Omgevingswet op te nemen. Daarbij acht de Afdeling het minder van belang dat in de systematiek van de Omgevingswet omgevingswaarden niet in de wet maar bij amvb worden vastgesteld.*

### **3. Niveau van regelgeving**

Het advies is gevolgd: de resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor stikstofdepositie is nu opgenomen in de voorgestelde artikelen 1.12a van de Wet natuurbescherming en 2.15a van de Omgevingswet. Die keuze wordt toegelicht in paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting. In beide artikelen is geschrapd de opdracht aan de regering om regelmatig te bezien of het noodzakelijk is om de omgevingswaarde te actualiseren. Die opdracht was gekoppeld aan het einddoel van een gunstige staat van instandhouding voor de betrokken natuurwaarden op landelijk niveau. Nu de omgevingswaarde voor 2030 op wetsniveau wordt vastgesteld als een resultaatsverplichting, ligt regelmatige tussentijdse wijziging niet in de rede. Wel bepaalt het voorgestelde artikel 2.15a, derde lid, van de Omgevingswet dat de regering uiterlijk in 2028 en vervolgens steeds uiterlijk twee jaar voor het verstrijken van de termijn waarbinnen aan de omgevingswaarde moet zijn voldaan, een voorstel van wet moet indienen ten behoeve van de vaststelling van de omgevingswaarde voor de volgende periode. Het einddoel van een gunstige staat van instandhouding voor de betrokken natuurwaarden op landelijk niveau is nu aan die opdracht gekoppeld.

#### **4. Omgevingswaarde stikstofdepositie Natura 2000-gebieden**

*De vast te stellen omgevingswaarde zal duidelijkheid moeten bieden, niet alleen in de waarde als zodanig, maar ook in de termijn waarbinnen die waarde wordt gehaald.*

*Hoewel in het wetsvoorstel de omgevingswaarde nog niet wordt vastgesteld staat in de toelichting wel dat de omgevingswaarde zal inhouden dat in 2030 ten minste 50 procent van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000 gebieden onder de kritische depositiewaarden zijn gebracht. Daarin staat voorts dat die omgevingswaarde ambitieus is, maar haalbaar en betaalbaar.<sup>10</sup> Dat wordt echter niet toegelicht. In de toelichting staat dat de kabinetsdoelstelling vraagt om een generieke reductie van stikstofemissie van 26 procent.<sup>11</sup>*

*Niet wordt toegelicht welke maatregelen in dat verband nodig zijn en welke gevolgen dit heeft voor burgers en bedrijven. Ook wordt niet gemotiveerd uiteengezet dat die stikstofreductie toereikend is om een gunstige staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige Natura 2000 gebieden te kunnen behalen. In dat verband merkt de Afdeling op dat het Adviescollege stikstof als doelstelling formuleert om de binnenlandse stikstofemissie in 2030 met 50 procent te reduceren ten opzichte van 2019, hetgeen ertoe leidt dat in 74 procent van de stikstofgevoelige gebieden geen overschrijding van de kritische depositiewaarde meer zal zijn.<sup>12</sup>*

*Het adviescollege komt tot die doelstelling op basis van een ecologische analyse. Volgens de Adviescommissie vereist het waarborgen van het herstel van de stikstofgevoelige natuurgebieden in uiterlijk 2050 dat vóór 2040 de stikstofdepositie in die gebieden onder de kritische depositiewaarde wordt gebracht.<sup>13</sup> Het Adviescollege acht die doelstelling ook haalbaar. Uit de toelichting blijkt niet waarom het kabinet die doelstelling niet haalbaar acht.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting, in het licht van het advies van het Adviescollege stikstof, de gekozen omgevingswaarde, vanuit het oogpunt van het einddoel van het op landelijk niveau realiseren van een gunstige staat van instandhouding van voor stikstof gevoelige habitattypen en soorten en de haalbaarheid daarvan, dragend te motiveren.*

#### **4. Omgevingswaarde stikstofdepositie Natura 2000-gebieden**

Het advies om de toelichting aan te vullen is gevolgd. In paragraaf 4.2 (nieuw) van de memorie van toelichting is toegelicht waarom de voorgestelde omgevingswaarde ambitieus is, maar haalbaar en betaalbaar: de in 2030 benodigde reductie van stikstofemissie van 26 procent vraagt om een groot aantal bronmaatregelen en kost ruim 2 miljard euro. Daarnaast is circa 3 miljard euro gereserveerd voor natuurmaatregelen om invulling te geven aan de structurele aanpak. Ook wordt aangegeven dat het kabinet constateert dezelfde ambitie te hebben als het Adviescollege Stikstofproblematiek: een vitale, robuuste en sterke natuur. Het Adviescollege kiest in zijn advies echter voor een ander tempo

<sup>10</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.3, Omgevingswaarde voor stikstofdepositie voor 2030.

<sup>11</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 8.3.2.

<sup>12</sup> Adviescollege stikstofproblematiek, 'Niet alles kan overal', Eindadvies over structurele aanpak, paragraaf 3.1.

<sup>13</sup> Adviescollege stikstofproblematiek, 'Niet alles kan overal', Eindadvies over structurele aanpak, paragraaf 2.2.



dan het kabinet om uiteindelijk hetzelfde doel te bereiken. Met de omgevingswaarde die het kabinet in dit wetsvoorstel voorstelt, worden belangrijke stappen gezet om binnen een reële termijn, met inachtneming van de sociaal-economische vereisten en rekening houdend met de responstijd van natuur, een gunstige staat van instandhouding te realiseren voor de voor stikstof gevoelige habitat-typen en leefgebieden van soorten. De doelstelling houdt ook rekening met de maximale inspanning die verwacht mag en kan worden van de verschillende sectoren. De haalbaarheid van de door het kabinet voorgestelde reductieopgave is bevestigd door het Planbureau voor de leefomgeving en het RIVM. Een van de maatregelen in het programma houdt in dat alle Natura 2000-gebieden geanalyseerd worden, om meer zekerheid te krijgen dat – totdat het einddoel van een landelijke gunstige staat van instandhouding behaald is – wordt voldaan aan de verplichting van de Habitatrictlijn om behoud van de gebieden blijvend te verzekeren en om inzicht te verschaffen in wat er nodig is om verbetering tot stand te brengen. Zo nodig zullen via de gebiedsgerichte aanpak in specifieke gebieden extra bron- of natuurmaatregelen worden genomen.

## 5. Inzicht in de maatregelen

*Het wetsvoorstel stelt een programma verplicht met het oog op het realiseren van de omgevingswaarde voor depositie van stikstof en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden. Voor het realiseren van de omgevingswaarde van de depositie van stikstof zullen vooral bronmaatregelen moeten worden genomen die stikstofuitstoot beperken. Daarnaast zullen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000 gebieden ook beheer- en herstelmaatregelen voor de natuur getroffen moeten worden.*

### Beheer en herstelmaatregelen

*Wat betreft de beheer en -herstelmaatregelen merkt de Afdeling op dat in de Wet natuurbescherming al is voorzien in de verplichting tot vaststelling van een beheerplan.<sup>14</sup> In het beheerplan worden in elk geval de instandhoudingsmaatregelen en de passende maatregelen beschreven die nodig zijn, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied en het beoogde resultaat daarvan. Bestuursorganen die ingestemd hebben met de instandhoudingsmaatregelen en de passende maatregelen dragen er zorg voor dat de maatregelen tijdig worden getroffen. Het beheerplan kan onderdeel zijn van een ander plan of een programma.*

*Maatregelen uit het krachtens het wetsvoorstel vast te stellen programma die het beheer of herstel van Natura 2000-gebieden betreffen zullen uiteindelijk doorwerking vinden via het beheerplan. Het gaat in zoverre om maatregelen die kunnen worden uitgevoerd door bestuursorganen in het kader van reeds bestaande bevoegdheden. Het betreft in zoverre dan ook de feitelijke invulling van die bevoegdheden.*

*Voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen is het essentieel dat niet alleen de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen in de beheerplannen worden beschreven, maar dat daaraan ook daadwerkelijk uitvoering wordt gegeven door de betrokken bestuursorganen. In de toelichting ontbreekt een uiteenzetting van de manier waarop en de instrumenten waarmee die uitvoering door de betrokken bestuursorganen wordt verzekerd. Gelet op het grote belang van uitvoering van de noodzakelijke maatregelen, mag een dergelijke uiteenzetting in de toelichting niet ontbreken. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.*

### Bronmaatregelen

*Bij bronmaatregelen gaat het om maatregelen die de stikstofemissie verlagen, zoals bijvoorbeeld het verbod op kolen, het voorschrijven van specifieke eisen aan voertuigen of stalsystemen, het opkopen van (landbouw)bedrijven met grote stikstofemissies. Het gaat om landelijke maatregelen die keuzes en belangenafwegingen vergen door de rijksoverheid. Dergelijke bronmaatregelen kunnen in allerlei sectoren worden getroffen, bijvoorbeeld de industrie, landbouw, mobiliteit en de bouw. Het wetsvoorstel en de toelichting bieden geen inzicht in de mogelijke bronmaatregelen die getroffen kunnen en moeten worden om aan de te kiezen omgevingswaarde te kunnen voldoen en voorziet ook niet in de in dat verband te maken keuzes, noch in een tijdspad waarbinnen de noodzakelijke maatregelen waarvoor wordt gekozen moeten zijn gerealiseerd. Evenmin wordt inzicht geboden in de keuzes die voor de verschillende sectoren in dit verband worden gemaakt.*

*De Afdeling acht het in het licht van de vast te stellen omgevingswaarde essentieel dat dat inzicht wel wordt geboden en adviseert de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel in dat verband aan te passen.*

<sup>14</sup> Artikel 2.3 van de Wet natuurbescherming.



## 5. Inzicht in de maatregelen

Het advies is gevolgd. Aan het wetsvoorstel zijn diverse instrumenten toegevoegd om te verzekeren dat het programma wordt uitgevoerd, de beoogde natuurdoelen worden bereikt en tijdig wordt voldaan aan de omgevingswaarde:

1. Als een bestuursorgaan heeft ingestemd met de opnemings in het programma van een door dat orgaan uit te voeren maatregel, dan is dat orgaan verplicht om die maatregel tijdig uit te voeren.
2. In het programma worden tussendoelen opgenomen met het oog op het tijdig voldoen aan de omgevingswaarde en met het oog op de in het programma opgenomen natuurmaatregelen. Deze 'tussentijdse doelstellingen' zijn inspanningsverplichtingen: ze zijn een middel om in 2030 te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarde en om de tijdige uitvoering van de in het programma opgenomen natuurmaatregelen te ondersteunen.
3. Bij de monitoring van het programma wordt niet alleen gekeken naar de omgevingswaarde, maar ook naar de tussendoelen. De verplichting voor de Minister van LNV om het programma aan te passen als uit de monitoring blijkt dat niet wordt voldaan aan de omgevingswaarde, is aangevuld met een vergelijkbare verplichting voor het geval uit de monitoring blijkt dat niet wordt voldaan aan een tussendoel.

De nieuwe paragrafen 4.5 en 5.2 van de toelichting bespreken deze en andere instrumenten waarmee de uitvoering van bron- en natuurmaatregelen door de betrokken bestuursorganen wordt verzekerd, zoals sturing via bestuursafspraken, via voorwaarden verbonden aan specifieke uitkeringen en zo nodig via instructieregels over de taakuitoefening van bestuursorganen. Ook is aan de toelichting een uitgebreide bespreking toegevoegd van de voorgenomen maatregelen, de daarbij gemaakte keuzes, het tijdpad, de verdeling over de sectoren en de gevolgen van de maatregelen voor burgers en bedrijven (paragraaf 6 nieuw).

## 6. Partiële vrijstelling voor de bouwsector gekoppeld aan een omgevingswaarde voor stikstofemissie

*Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om bij amvb een omgevingswaarde vast te stellen voor de emissie van stikstof door nader omschreven activiteiten van de bouwsector.<sup>15</sup> Blijkens de toelichting gaat het daarbij uitsluitend om de emissie van stikstof tijdens de bouwfase. Het voorziet er voorts in dat, indien van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, in bij of krachtens amvb bepaalde gevallen de gevolgen van de door die activiteiten veroorzaakte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden voor de vergunningverlening buiten beschouwing worden gelaten.*

*Uit de toelichting blijkt dat hiermee een drempelwaarde beoogd wordt, gekoppeld aan een reductieopgave voor de bouwsector.<sup>16</sup> De Afdeling merkt op, zoals zij eerder heeft gedaan in de voorlichting met betrekking tot de instelling van een drempelwaarde voor geringe deposities, dat waar met toepassing van drempelwaarden vrijstelling wordt gegeven voor activiteiten die al dan niet gezamenlijk met andere activiteiten kunnen leiden tot een toename van depositie op een Natura 2000-gebied, moet worden uitgesloten dat de doelstellingen van de Habitatrictlijn niet worden gehaald.<sup>17</sup> De voorgestelde regeling komt er kort gezegd op neer dat een vrijstelling van de vergunningplicht wordt verleend voor emissies tijdens de bouwfase. Die vrijstelling wordt in de voorgestelde regeling uitsluitend gemotiveerd met een verlaging van diezelfde emissies. Daarmee wordt niet aan voormeld vereiste voldaan.*

*Zoals de Afdeling in de voorlichting heeft opgemerkt kan een drempelwaarde verdedigbaar zijn in het licht van een geloofwaardig en effectief pakket van maatregelen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen van de desbetreffende Natura 2000-gebieden en om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijk habitats van soorten in het desbetreffende gebied niet verslechtert.*

*De gewenste vrijstelling voor emissies tijdens de bouwfase kan dragend worden gemotiveerd door duidelijk te maken dat de emissies tijdens de bouwfase, in aanmerking nemend de bron- en beheer en herstelmaatregelen die in het programma zijn opgenomen, niet zullen kunnen afdoen aan het behalen van de landelijke instandhoudingsdoelstellingen. In dat programma kan rekening worden gehouden met de in de toelichting beschreven forse reductieopgave voor stikstofemissie in de bouwsector.*

*Tevens kan in aanmerking worden genomen dat, zoals in de toelichting staat, de bijdrage van de*

<sup>15</sup> Artikel I, onderdeel b, voorgesteld artikel 1.12a, eerste lid, aanhef en onder b.

<sup>16</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.6.1.

<sup>17</sup> Voorlichting van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 20 november 2019 met betrekking tot de instelling van een drempelwaarde voor geringe stikstofdeposities (W11.19.0346).



*bouwsector aan de stikstofemissie door emissie tijdens de bouwfase zeer gering is en vooral veroorzaakt wordt door inzet van mobiele werktuigen op de bouwplaats en vervoersbewegingen.<sup>18</sup> Voorts is van belang dat het steeds gaat om tijdelijke emissies, die zich uitsluitend voordoen tijdens de bouwfase. Hierbij is meer in het algemeen ook van belang dat de bouw een continu proces is waarbij het bouwvolume landelijk en over het geheel genomen min of meer gelijk blijft.*

*Er moet, naast de emissiedaling die het gevolg is van het pakket maatregelen, wel rekening gehouden worden met andere ontwikkelingen die leiden tot toename van emissie van stikstof. Voorts moet verzekerd zijn dat het pakket maatregelen ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Indien aan die voorwaarden wordt voldaan is een kleine vrijstelling als hier voorgesteld mogelijk.*

*De Afdeling adviseert de voorgestelde vrijstellingsregeling te schrappen en een vrijstellingsregeling op te nemen die verdedigd kan worden in het licht van een geloofwaardig en structureel pakket van maatregelen tot stikstofreductie.*

## **6. Partiële vrijstelling voor de bouwsector gekoppeld aan een omgevingswaarde voor stikstofemissie**

De Afdeling adviseert om de partiële vrijstelling niet te koppelen aan een reductieopgave voor de bouwsector, maar om de vrijstelling zelfstandig te onderbouwen met de effecten van het structurele pakket, in combinatie met bouwspecifieke argumenten zoals de tijdelijke en kleine en steeds van locatie wisselende maar op landelijk niveau globaal gelijkblijvende emissies voor de bouwfase, en de zeer geringe bijdrage van de bouw in het totaal van stikstofemissies. Dat advies is gevolgd: de bepaling over het vaststellen van een omgevingswaarde voor de bouwsector is geschrapt, en in paragraaf 8 van de toelichting is uiteengezet waarom de emissies tijdens de bouwfase, gezien de bron- en natuurmaatregelen die in het programma zullen worden opgenomen, niet zullen kunnen afdoen aan het behalen van de landelijke instandhoudingsdoelstellingen.

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
C.J. Schouten.*

---

<sup>18</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.6.2.



## Advies Raad van State

No. W11.20.0257/IV  
's-Gravenhage, 9 september 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2020, no.2020001516, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in de wettelijke verankering van de door het kabinet aangekondigde structurele aanpak van de stikstofproblematiek. Het voorziet in het bij algemene maatregel van bestuur (amvb) vaststellen van een omgevingswaarde voor stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden en de mogelijkheid om een omgevingswaarde van stikstofemissie door de bouw vast te stellen, gekoppeld aan een gedeeltelijke vrijstelling voor bouwactiviteiten van de vergunningplicht. Tevens voorziet het in de verplichting om een programma stikstof en natuurverbetering op te stellen.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de omgevingswaarde voor de stikstofbelasting het uitgangspunt van en daarmee een hoofdelement van de structurele aanpak is. Zij adviseert daarom de omgevingswaarde in de wet op te nemen en in de toelichting de gekozen omgevingswaarde dragend te motiveren.

De Afdeling merkt tevens op dat het wetsvoorstel geen inzicht biedt in de mogelijke bronmaatregelen die getroffen kunnen en moeten worden om aan de te kiezen omgevingswaarde te kunnen voldoen. Voorts voorziet het niet in de in dat verband te maken keuzes, noch in een tijdpad waarbinnen de noodzakelijke maatregelen waarvoor wordt gekozen moeten zijn gerealiseerd. De Afdeling acht dat inzicht essentieel en adviseert de toelichting in dat verband aan te vullen.

Ten slotte adviseert de Afdeling de voorgestelde vrijstellingsregeling voor de bouwsector te schrappen en te vervangen door een vrijstelling die verdedigd kan worden in het licht van een geloofwaardig en structureel pakket van maatregelen tot stikstofreductie.

In verband hiermee dient het voorstel nader te worden overwogen.

### 1. Inleiding

Nederland kent al decennia een hoge stikstofbelasting van natuur, waaronder een groot aantal Natura 2000-gebieden met voor stikstof gevoelige habitats. Een teveel aan stikstof (ammoniak en stikstofoxiden) in deze gebieden heeft negatieve effecten op de kwaliteit van de natuur en als gevolg daarvan op de biodiversiteit.

Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke verankering van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek die het kabinet voorstaat, maar voorziet zelf niet in deze structurele aanpak.<sup>1</sup>

Deze structurele aanpak bestaat uit een systeem met de volgende elementen:<sup>2</sup>

- de vaststelling bij amvb van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor het verminderen van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden;<sup>3</sup>
- een programma stikstofreductie en natuurverbetering met bron- en natuurmaatregelen, bij amvb vast te stellen, om te voldoen aan de omgevingswaarde(n) en om de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden te verwezenlijken;<sup>4</sup>
- een systematiek van periodieke monitoring en bijsturing van maatregelen en het programma in zijn integraliteit en rapportage daarover; daarover worden bij amvb regels gesteld;<sup>5</sup>
- de vaststelling van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde bij amvb voor het verminderen van de emissie van stikstof door de bouwsector, gekoppeld aan een partiële vrijstelling van de

<sup>1</sup> Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 16 december 2019, Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 25.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.

<sup>3</sup> Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming.

<sup>4</sup> Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 1.12b van de Wet natuurbescherming en artikel II, onderdeel B, voorgesteld artikel 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet.

<sup>5</sup> Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 1.12d en 1.12f van de Wet natuurbescherming; de Omgevingswet koppelt de monitoring en rapportageverplichting al aan de vaststelling van een omgevingswaarde in de artikelen 3.11 en 20.1, eerste en tweede lid, en 20.14, eerste lid en biedt al een basis voor het stellen van nadere regels bij amvb in artikel 2.14 in samenhang met artikel 2.15 en de artikelen 20.2 en 20.14.



Natura 2000-vergunningplicht wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie door bouwactiviteiten.<sup>6</sup>

Het voorstel heeft het karakter van een kaderwet.

## 2. Doelstelling van de wet

Duidelijk is dat in veel Natura 2000-gebieden sprake is van overbelasting door stikstofdepositie. De voor de verschillende gebieden vastgestelde kritische depositiewaarden zijn in veel gevallen (soms fors) overschreden. Het gevolg is dat vergunningverlening voor plannen en projecten die niet het beheer van een gebied betreffen moeilijk is.<sup>7</sup>

Het Adviescollege stikstofproblematiek heeft benadrukt dat versneld natuurherstel en reductie van emissies en deposities randvoorwaardelijk zijn voor de oplossing van de stikstofproblematiek in het perspectief van natuurdoelstellingen en daarmee voor toekomstige toestemmingverlening.<sup>8</sup>

De structurele aanpak heeft als hoofddoel het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – een verbeterde landelijke staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitattypen. Doordat met een structurele aanpak in de opgave voor natuurbehoud en -herstel wordt voorzien, ontstaan er geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten.<sup>9</sup>

De Afdeling zal in dit advies bezien of met het wetsvoorstel die doelstellingen voldoende zijn gewaarborgd. Daarbij zal zij ingaan op de volgende punten:

- niveau van regelgeving (3);
- omgevingswaarde (4);
- inzicht in maatregelen (5);
- drempelwaarde voor de bouwsector (6).

## 3. Niveau van regelgeving

Het wetsvoorstel heeft het karakter van een kaderwet. Het biedt een wettelijk kader voor de te bereiken doelstellingen en de verplichting om een programma op te stellen. Het voorziet niet zelf in de te bereiken doelstellingen voor emissiereductie en natuurherstel en in de maatregelen die nodig zijn voor het behalen van de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden, zoals die voortvloeien uit de Habitat- en Vogelrichtlijn.

Met name is in het wetsvoorstel de te kiezen omgevingswaarde voor de stikstofbelasting niet neergelegd. De Afdeling acht het essentieel dat die waarde in de wet worden neergelegd, om een aantal redenen. Deze norm is het uitgangspunt van en daarmee een hoofdelement van de structurele aanpak. Door deze norm op het niveau van de wet in formele zin vast te stellen, is deze stevig verankerd en minder gemakkelijk te wijzigen. Gewaarborgd is dat het parlement de aard en omvang van de norm mede bepaalt. Het betreft ook een duurzame norm die de omvang en intensiteit van de te nemen maatregelen en instrumenten zal gaan bepalen en daarmee de inhoud van het op te stellen programma. De te maken keuze voor de omgevingswaarde zal daarmee ook bepalend zijn voor de gevolgen voor burgers en bedrijven.

De Afdeling adviseert daarom de omgevingswaarde in de Wet natuurbescherming en straks ook in Omgevingswet op te nemen. Daarbij acht de Afdeling het minder van belang dat in de systematiek van de Omgevingswet omgevingswaarden niet in de wet maar bij amvb worden vastgesteld.

## 4. Omgevingswaarde stikstofdepositie Natura 2000-gebieden

De vast te stellen omgevingswaarde zal duidelijkheid moeten bieden, niet alleen in de waarde als zodanig, maar ook in de termijn waarbinnen die waarde wordt gehaald.

Hoewel in het wetsvoorstel de omgevingswaarde nog niet wordt vastgesteld staat in de toelichting wel dat de omgevingswaarde zal inhouden dat in 2030 ten minste 50 procent van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarden zijn

<sup>6</sup> Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 1.12a van de Wet Natuurbescherming.

<sup>7</sup> Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

<sup>8</sup> Zie het eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek 'Niet alles kan', aanbevelingen voor de korte termijn, 25 september 2019, en 'Niet alles kan overall', Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek, 8 juni 2020.

<sup>9</sup> Memorie van toelichting paragraaf 1.





gebracht. Daarin staat voorts dat die omgevingswaarde ambitieus is, maar haalbaar en betaalbaar.<sup>10</sup> Dat wordt echter niet toegelicht. In de toelichting staat dat de kabinetsdoelstelling vraagt om een generieke reductie van stikstofemissie van 26 procent.<sup>11</sup>

Niet wordt toegelicht welke maatregelen in dat verband nodig zijn en welke gevolgen dit heeft voor burgers en bedrijven. Ook wordt niet gemotiveerd uiteengezet dat die stikstofreductie toereikend is om een gunstige staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden te kunnen behalen. In dat verband merkt de Afdeling op dat het Adviescollege stikstof als doelstelling formuleert om de binnenlandse stikstofemissie in 2030 met 50 procent te reduceren ten opzichte van 2019, hetgeen ertoe leidt dat in 74 procent van de stikstofgevoelige gebieden geen overschrijding van de kritische depositiewaarde meer zal zijn.<sup>12</sup>

Het adviescollege komt tot die doelstelling op basis van een ecologische analyse. Volgens de Adviescommissie vereist het waarborgen van het herstel van de stikstofgevoelige natuurgebieden in uiterlijk 2050 dat vóór 2040 de stikstofdepositie in die gebieden onder de kritische depositiewaarde wordt gebracht.<sup>13</sup> Het Adviescollege acht die doelstelling ook haalbaar. Uit de toelichting blijkt niet waarom het kabinet die doelstelling niet haalbaar acht.

De Afdeling adviseert in de toelichting, in het licht van het advies van het Adviescollege stikstof, de gekozen omgevingswaarde, vanuit het oogpunt van het einddoel van het op landelijk niveau realiseren van een gunstige staat van instandhouding van voor stikstof gevoelige habitattypen en soorten en de haalbaarheid daarvan, dragend te motiveren.

## 5. Inzicht in de maatregelen

Het wetsvoorstel stelt een programma verplicht met het oog op het realiseren van de omgevingswaarde voor depositie van stikstof en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden. Voor het realiseren van de omgevingswaarde van de depositie van stikstof zullen vooral bronmaatregelen moeten worden genomen die stikstofuitstoot beperken. Daarnaast zullen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000 gebieden ook beheer- en herstelmaatregelen voor de natuur getroffen moeten worden.

### *Beheer en herstelmaatregelen*

Wat betreft de beheer en -herstelmaatregelen merkt de Afdeling op dat in de Wet natuurbescherming al is voorzien in de verplichting tot vaststelling van een beheerplan.<sup>14</sup> In het beheerplan worden in elk geval de instandhoudingsmaatregelen en de passende maatregelen beschreven die nodig zijn, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied en het beoogde resultaat daarvan. Bestuursorganen die ingestemd hebben met de instandhoudingsmaatregelen en de passende maatregelen dragen er zorg voor dat de maatregelen tijdig worden getroffen. Het beheerplan kan onderdeel zijn van een ander plan of een programma.

Maatregelen uit het krachtens het wetsvoorstel vast te stellen programma die het beheer of herstel van Natura 2000-gebieden betreffen zullen uiteindelijk doorwerking vinden via het beheerplan. Het gaat in zoverre om maatregelen die kunnen worden uitgevoerd door bestuursorganen in het kader van reeds bestaande bevoegdheden. Het betreft in zoverre dan ook de feitelijke invulling van die bevoegdheden.

Voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen is het essentieel dat niet alleen de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen in de beheerplannen worden beschreven, maar dat daaraan ook daadwerkelijk uitvoering wordt gegeven door de betrokken bestuursorganen. In de toelichting ontbreekt een uiteenzetting van de manier waarop en de instrumenten waarmee die uitvoering door de betrokken bestuursorganen wordt verzekerd. Gelet op het grote belang van uitvoering van de noodzakelijke maatregelen, mag een dergelijke uiteenzetting in de toelichting niet ontbreken. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

### *Bronmaatregelen*

Bij bronmaatregelen gaat het om maatregelen die de stikstofemissie verlagen, zoals bijvoorbeeld het

<sup>10</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.3, Omgevingswaarde voor stikstofdepositie voor 2030.

<sup>11</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 8.3.2.

<sup>12</sup> Adviescollege stikstofproblematiek, 'Niet alles kan overal', Eindadvies over structurele aanpak, paragraaf 3.1.

<sup>13</sup> Adviescollege stikstofproblematiek, 'Niet alles kan overal', Eindadvies over structurele aanpak, paragraaf 2.2.

<sup>14</sup> Artikel 2.3 van de Wet natuurbescherming.



verbod op kolen, het voorschrijven van specifieke eisen aan voertuigen of stalstelsels, het opkopen van (landbouw)bedrijven met grote stikstofemissies. Het gaat om landelijke maatregelen die keuzes en belangenafwegingen vergen door de rijksoverheid. Dergelijke bronmaatregelen kunnen in allerlei sectoren worden getroffen, bijvoorbeeld de industrie, landbouw, mobiliteit en de bouw. Het wetsvoorstel en de toelichting bieden geen inzicht in de mogelijke bronmaatregelen die getroffen kunnen en moeten worden om aan de te kiezen omgevingswaarde te kunnen voldoen en voorziet ook niet in de in dat verband te maken keuzes, noch in een tijdspad waarbinnen de noodzakelijke maatregelen waarvoor wordt gekozen moeten zijn gerealiseerd. Evenmin wordt inzicht geboden in de keuzes die voor de verschillende sectoren in dit verband worden gemaakt.

De Afdeling acht het in het licht van de vast te stellen omgevingswaarde essentieel dat dat inzicht wel wordt geboden en adviseert de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel in dat verband aan te passen.

## **6. Partiële vrijstelling voor de bouwsector gekoppeld aan een omgevingswaarde voor stikstofemissie**

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om bij amvb een omgevingswaarde vast te stellen voor de emissie van stikstof door nader omschreven activiteiten van de bouwsector.<sup>15</sup> Blijkens de toelichting gaat het daarbij uitsluitend om de emissie van stikstof tijdens de bouwfase. Het voorziet er voorts in dat, indien van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, in bij of krachtens amvb bepaalde gevallen de gevolgen van de door die activiteiten veroorzaakte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden voor de vergunningverlening buiten beschouwing worden gelaten.

Uit de toelichting blijkt dat hiermee een drempelwaarde beoogd wordt, gekoppeld aan een reductieopgave voor de bouwsector.<sup>16</sup> De Afdeling merkt op, zoals zij eerder heeft gedaan in de voorlichting met betrekking tot de instelling van een drempelwaarde voor geringe deposities, dat waar met toepassing van drempelwaarden vrijstelling wordt gegeven voor activiteiten die al dan niet gezamenlijk met andere activiteiten kunnen leiden tot een toename van depositie op een Natura 2000-gebied, moet worden uitgesloten dat de doelstellingen van de Habitatrichtlijn niet worden gehaald.<sup>17</sup> De voorgestelde regeling komt er kort gezegd op neer dat een vrijstelling van de vergunningplicht wordt verleend voor emissies tijdens de bouwfase. Die vrijstelling wordt in de voorgestelde regeling uitsluitend gemotiveerd met een verlaging van diezelfde emissies. Daarmee wordt niet aan voormeld vereiste voldaan.

Zoals de Afdeling in de voorlichting heeft opgemerkt kan een drempelwaarde verdedigbaar zijn in het licht van een geloofwaardig en effectief pakket van maatregelen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen van de desbetreffende Natura 2000-gebieden en om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijk habitats van soorten in het desbetreffende gebied niet verslechtert.

De gewenste vrijstelling voor emissies tijdens de bouwfase kan dragend worden gemotiveerd door duidelijk te maken dat de emissies tijdens de bouwfase, in aanmerking nemend de bron- en beheer en herstelmaatregelen die in het programma zijn opgenomen, niet zullen kunnen afdoen aan het behalen van de landelijke instandhoudingsdoelstellingen. In dat programma kan rekening worden gehouden met de in de toelichting beschreven forse reductieopgave voor stikstofemissie in de bouwsector.

Tevens kan in aanmerking worden genomen dat, zoals in de toelichting staat, de bijdrage van de bouwsector aan de stikstofemissie door emissie tijdens de bouwfase zeer gering is en vooral veroorzaakt wordt door inzet van mobiele werktuigen op de bouwplaats en vervoersbewegingen.<sup>18</sup> Voorts is van belang dat het steeds gaat om tijdelijke emissies, die zich uitsluitend voordoen tijdens de bouwfase. Hierbij is meer in het algemeen ook van belang dat de bouw een continu proces is waarbij het bouwvolume landelijk en over het geheel genomen min of meer gelijk blijft.

Er moet, naast de emissiedaling die het gevolg is van het pakket maatregelen, wel rekening gehouden worden met andere ontwikkelingen die leiden tot toename van emissie van stikstof. Voorts moet verzekerd zijn dat het pakket maatregelen ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Indien aan die voorwaarden wordt voldaan is een kleine vrijstelling als hier voorgesteld mogelijk.

De Afdeling adviseert de voorgestelde vrijstellingsregeling te schrappen en een vrijstellingsregeling

<sup>15</sup> Artikel I, onderdeel b, voorgesteld artikel 1.12a, eerste lid, aanhef en onder b.

<sup>16</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.6.1.

<sup>17</sup> Voorlichting van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 20 november 2019 met betrekking tot de instelling van een drempelwaarde voor geringe stikstofdeposities (W11.19.0346).

<sup>18</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.6.2.



---

op te nemen die verdedigd kan worden in het licht van een geloofwaardig en structureel pakket van maatregelen tot stikstofreductie.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf.*



## Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het, mede gelet op richtlijnen 92/43/EEG en 2009/147/EG, wenselijk is om de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden te verminderen en om de natuur in die gebieden te verbeteren, met behulp van een in regelgeving vastgelegde omgevingswaarde en een programma met maatregelen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### ARTIKEL I

De **Wet natuurbescherming** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1, eerste lid, wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

– voor *stikstof gevoelige habitats*: voor stikstof gevoelige leefgebieden voor vogelsoorten, natuurlijke habitats en habitats van soorten waarvoor een instandhoudingsdoelstelling geldt;

B

Na artikel 1.12 worden de volgende artikelen ingevoegd:

#### Artikel 1.12a

1. Bij algemene maatregel van bestuur:
  - a. wordt een omgevingswaarde vastgesteld voor de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden;
  - b. kan een omgevingswaarde worden vastgesteld voor de emissie van stikstof door bij algemene maatregel van bestuur nader omschreven activiteiten van de bouwsector.
2. De in het eerste lid bedoelde omgevingswaarden zijn resultaatsverplichtingen.
3. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.
4. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde:
  - a. kan een termijn worden gesteld waarbinnen aan de resultaatsverplichting moet zijn voldaan;
  - b. wordt onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van deze of een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken.
5. Regelmatig wordt bezien of het noodzakelijk is de in het eerste lid, onderdeel a, bedoelde omgevingswaarde te actualiseren, zodat de depositie op termijn wordt verminderd tot een niveau dat nodig is voor een gunstige staat van instandhouding van de betrokken natuurlijke habitats en soorten op landelijk niveau. Bij de actualisatie wordt geen omgevingswaarde vastgesteld die een hogere depositie dan de geldende omgevingswaarde toelaat.

#### Artikel 1.12b

Onze Minister stelt een programma stikstofreductie en natuurverbetering vast:

- a. voor het verminderen van de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden om te voldoen aan de omgevingswaarde, bedoeld in artikel 1.12a, eerste lid, onderdeel a;
- b. voor het verminderen van de emissie van stikstof om te voldoen aan de omgevingswaarde, bedoeld in artikel 1.12a, eerste lid, onderdeel b, als toepassing is gegeven aan dat onderdeel; en



- c. voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de in onderdeel a bedoelde habitats.

#### **Artikel 1.12c**

Op de voorbereiding van het programma stikstofreductie en natuurverbetering en wijzigingen daarvan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, behalve in geval van wijzigingen van ondergeschikte aard. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.

#### **Artikel 1.12d**

1. De bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bestuursorganen verzamelen gegevens over:
  - a. de voortgang en de gevolgen van de maatregelen, opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering;
  - b. de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden.
2. De bestuursorganen verstrekken de gegevens aan Onze Minister.
3. Onze Minister beoordeelt of wordt voldaan aan de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 1.12a, eerste lid.
4. Onze Minister zorgt voor de verslaglegging van de resultaten en zendt de verslagen aan beide kamers der Staten-Generaal.

#### **Artikel 1.12e**

1. Onze Minister wijzigt het programma stikstofreductie en natuurverbetering als uit de beoordeling, bedoeld in artikel 1.12d, derde lid, blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 1.12a, eerste lid.
2. Het programma wordt zo gewijzigd dat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarden wordt voldaan.
3. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt het programma ten minste iedere zes jaar geactualiseerd.

#### **Artikel 1.12f**

Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over:

- a. de inhoud van het programma;
- b. het verzamelen en verstrekken van gegevens, bedoeld in artikel 1.12d, eerste en tweede lid;
- c. de in artikel 1.12d, derde lid, bedoelde beoordeling of wordt voldaan aan de omgevingswaarden;
- d. de verslaglegging, bedoeld in artikel 1.12d, vierde lid.

### **C**

Na artikel 2.9 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 2.9a**

Als op grond van artikel 1.12a, eerste lid, onderdeel b, een omgevingswaarde is vastgesteld voor de emissie van stikstof door activiteiten van de bouwsector, worden in de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen de gevolgen van de door die activiteiten veroorzaakte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden buiten beschouwing gelaten voor de toepassing van artikel 2.7, tweede lid. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld.

## **ARTIKEL II**

De Omgevingswet wordt als volgt gewijzigd:



## A

Artikel 2.15 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef wordt na 'het beschermen van het milieu' ingevoegd ' , het beschermen, herstellen en ontwikkelen van natuur'.

b. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een komma wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

f. de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Regelmatig wordt gezien of het noodzakelijk is de in het eerste lid, onder f, bedoelde omgevingswaarde te actualiseren, zodat de depositie op termijn wordt verminderd tot een niveau dat nodig is voor een gunstige staat van instandhouding van de betrokken natuurlijke habitats en soorten op landelijk niveau. Bij de actualisatie wordt geen omgevingswaarde vastgesteld die een hogere depositie dan de geldende omgevingswaarde toelaat.

## B

Aan artikel 3.9 worden twee leden toegevoegd, luidende:

4. Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit stelt een programma vast voor:
  - a. het verminderen van de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden om te voldoen aan de omgevingswaarde, bedoeld in artikel 2.15, eerste lid, onder f; en
  - b. het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor die habitats.
5. Als met toepassing van artikel 2.14 een omgevingswaarde is vastgesteld voor het verminderen van de emissie van stikstof, wordt het in het vierde lid bedoelde programma ook vastgesteld om te voldoen aan die omgevingswaarde.

## C

In de bijlage bij artikel 1.1 wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

*voor stikstof gevoelige habitats:* voor stikstof gevoelige leefgebieden voor vogelsoorten, natuurlijke habitats en habitats van soorten waarvoor een instandhoudingsdoelstelling geldt;

## ARTIKEL III

1. Een programma stikstofreductie en natuurverbetering, vastgesteld op grond van artikel 1.12b van de Wet natuurbescherming, wordt aangemerkt als een programma als bedoeld in artikel 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet.
2. Als het programma op grond van artikel 1.12b van de Wet natuurbescherming ook is vastgesteld voor het verminderen van de emissie van stikstof om te voldoen aan een omgevingswaarde als bedoeld in artikel 1.12a, eerste lid, onderdeel b, van die wet, wordt het programma ook aangemerkt als een programma als bedoeld in artikel 3.9, vijfde lid, van de Omgevingswet.

## ARTIKEL IV

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,*



# MEMORIE VAN TOELICHTING

## Algemeen deel

### 1. Inleiding

Nederland kent al decennia een hoge stikstofbelasting van natuur, waaronder een groot aantal Natura 2000-gebieden met voor stikstof gevoelige habitats.<sup>1</sup> Een teveel aan stikstof (ammoniak en stikstofoxiden) in deze gebieden heeft negatieve effecten op de kwaliteit van de natuur en als gevolg daarvan op de biodiversiteit.

Het kabinet heeft in december 2019 aangekondigd aan een solide structurele aanpak voor de stikstofproblematiek te werken. Kern van deze aanpak is met volle inzet te werken aan herstel en versterking van de natuur en het terugdringen van de stikstofuitstoot. Het kabinet heeft op 24 april 2020 besloten over de invulling van deze structurele aanpak van de stikstofproblematiek.<sup>2</sup> Naar aanleiding van het eindadvies *Niet alles kan overal* van het Adviescollege Stikstofproblematiek en de consultatiereacties op een eerdere versie van dit wetsvoorstel is deze aanpak verder uitgewerkt.<sup>3</sup>

De structurele aanpak heeft als hoofddoel het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – een verbeterde landelijke staat van instandhouding (SVI) van stikstofgevoelige soorten en habitattypen. Het gaat dan meer in het bijzonder om het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van natuurgebieden van Europees belang: de Natura 2000-gebieden die extra worden beschermd onder de Vogelrichtlijn<sup>4</sup> en de Habitatrichtlijn<sup>5</sup> (hierna ook: VHR). Het kabinet streeft ernaar tot een volledige gunstige staat van instandhouding te komen conform de Habitatrichtlijn, en daarvoor de condities in de gebieden te verbeteren. Vervolgens moet deze gunstige staat worden behouden. Het belang van de biodiversiteit in Nederland en in Europa, die ook de basis vormt van onze voedselketen en intrinsiek een belangrijke waarde vertegenwoordigt, staat hierbij centraal.

Tegelijkertijd is het kabinet zich, als gevolg van de situatie door het coronavirus, bewust van de opgave om de economie en het maatschappelijke leven weer op gang te brengen ten behoeve van het herstel van de werkgelegenheid, duurzame economische groei en welvaart. Juist daarom heeft het kabinet gelijktijdig de structurele aanpak van de stikstofproblematiek gepresenteerd, met een pakket aan maatregelen voor herstel en versterking van de natuur. Het kabinet heeft, in het licht van de coronacrisis, scherp gekeken naar de omvang, timing en financiering van deze maatregelen. Doordat met de structurele aanpak in de opgave voor natuurbehoud en -herstel wordt voorzien, ontstaan er geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten.

De structurele aanpak van het kabinet moet mede een oplossing bieden voor de situatie die is ontstaan na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2019. In deze uitspraak werd geoordeeld dat het eerder gehanteerde systeem om de negatieve gevolgen van stikstofuitstoot aan te pakken, het programma aanpak stikstof (hierna ook: PAS) zoals dat was vastgesteld voor de periode 2015–2021, niet voldoende waarborgen bood voor natuurbehoud en -herstel in de Natura 2000-gebieden om toestemmingverlening op te kunnen baseren.<sup>6</sup>

De structurele aanpak die het kabinet voorstaat, biedt de waarborgen voor natuurbehoud en -herstel wel. Het voorziet in een pakket aan maatregelen gericht op reductie van de stikstofbelasting en op verbetering van de natuurcondities in de Natura 2000-gebieden. Hierdoor kan vervolgens ook weer meer ruimte ontstaan voor economisch en maatschappelijk relevante activiteiten op het vlak van onder meer woningbouw, infrastructuur, landbouw, industrie, defensie, waterveiligheid en energietransitie. Tevens benadert het kabinet dit vraagstuk integraal en neemt het de maatregelen in samenhang met andere grote opgaven om optimaal effect te bereiken. Deze opgaven zijn onder andere: het Klimaatakkoord, de Nationale Omgevingsvisie, de Kaderrichtlijn Water, klimaatadaptatie, de aanpak van bodemdaling en de bredere veenweideproblematiek, duurzame mobiliteit, kringlooplandbouw en emissiearme landbouw, circulaire economie, het schone luchtaakkoord en de NEC-doelstellingen. De nieuwe aanpak is – anders dan het PAS – als zodanig geen systeem voor het genereren van ontwikkelingsruimte voor vergunningverlening, maar zorgt, door in de opgave voor

<sup>1</sup> Het begrip habitat wordt in deze memorie van toelichting overkoepelend gebruikt voor habitattypen (Habitatrichtlijn, zie noot 5), habitats van plant- en diersoorten (idem) en leefgebieden van vogelsoorten (Vogelrichtlijn, zie noot 4).

<sup>2</sup> Brief van 24 april 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 82 en Kamerstukken I 2019/20, 35 334, P.

<sup>3</sup> Brief van 17 juni 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 89.

<sup>4</sup> Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20).

<sup>5</sup> Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

<sup>6</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.



natuurbehoud en -herstel te voorzien, er wel voor dat er geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten ontstaan.

Verbetering van de condities en herstel van de natuur in de Natura 2000-gebieden is de basis van de structurele aanpak. Daarmee geeft het kabinet concreet invulling aan de continue verplichting uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn om de landelijke staat van instandhouding te verbeteren totdat deze gunstig is<sup>7</sup> en om in de tussentijd verslechtering te voorkomen.<sup>8</sup> Gegeven het feit dat de mate waarin de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden zijn gerealiseerd regionaal verschilt, evenals de hoeveelheid stikstofdepositie en schadelijkheid daarvan, werkt het kabinet als onderdeel van de structurele aanpak aan nauwe afspraken met de provincies, die primair verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het gebiedsgerichte natuurbeleid en voor een groot deel van de beheerplannen voor de individuele Natura 2000-gebieden. Nauw betrokken worden ook de Ministers van Defensie en van Infrastructuur en Waterstaat als beheerders van enkele Natura 2000-gebieden. Ook de andere overheden, de stakeholders en het maatschappelijk veld worden nauw bij de uitwerking van het maatregelenpakket betrokken. De verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen overheden blijft bij de nieuwe aanpak ongewijzigd.

De structurele aanpak waartoe het kabinet heeft besloten, is een systeem met de volgende elementen:

- vaststelling van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor het verminderen van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden;
- een programma stikstofreductie en natuurverbetering met bron- en natuurmaatregelen om te voldoen aan de omgevingswaarde(n) en om de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden te verwezenlijken; wat betreft het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau is er een directe wisselwerking tussen het programma en de beheerplannen;
- een systematiek van periodieke monitoring en bijsturing van de maatregelen en het programma in zijn integraliteit en rapportage daarover;
- (de mogelijkheid voor) vaststelling van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor het verminderen van de emissie van stikstof door de bouwsector, gekoppeld aan een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie door bouwactiviteiten.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe dit systeem te verankeren in de Wet natuurbescherming en later de Omgevingswet, waarin de natuurwetgeving wordt opgenomen.<sup>9</sup> De uitwerking van de wettelijke regels vindt plaats in een algemene maatregel van bestuur (hierna ook: amvb), waarvan het ontwerp gelijktijdig met de indiening van dit wetsvoorstel bij het parlement is voorgehangen.

In het navolgende wordt nader ingegaan op de stikstofproblematiek en de problematiek van de slechte staat van de natuur die moeten worden opgelost (paragraaf 2), de hoofdlijnen van en achtergronden bij het voorgestelde systeem voor de structurele aanpak (paragraaf 3), wetgevingsaspecten (paragraaf 4), de aspecten van toezicht en handhaving en van rechtsbescherming (paragrafen 5 en 6) en de effecten voor het milieu en voor burgers, bedrijven en overheden (paragraaf 7). In paragraaf 8 wordt ingegaan op de consultatiereacties. Tot slot volgt de artikelsgewijze toelichting. In de bijlage is de implementatietabel van artikel 6 van de Habitatrictlijn opgenomen.

## 2. Stikstofproblematiek en problematiek slechte staat Natura 2000-gebieden

### 2.1 Algemeen: Natura 2000

Om de achteruitgang van de biodiversiteit een halt toe te roepen voorziet de Habitatrictlijn onder meer in de instelling van een samenhangend Europees ecologisch netwerk van beschermde natuurgebieden.<sup>10</sup> Dit netwerk wordt het 'Natura 2000-netwerk' genoemd. Het netwerk bestaat uit gebieden die van Europees belang zijn, vanwege de aanwezigheid van op Europese schaal bedreigde typen natuurlijke habitats die van grote betekenis zijn voor de soortenrijkdom en habitats (leefgebieden) van bepaalde dier- en plantensoorten. Doelstelling is om door de vorming van het Europese netwerk deze habitattypen en soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te behouden of in voorkomend geval te herstellen. De Natura 2000-gebieden moeten na een Europese selectieprocedure door de lidstaten worden aangewezen; voor een groot deel van deze gebieden (in Nederland 162) heeft de aanwijzing inmiddels plaatsgevonden. Onderdeel van het Natura 2000-netwerk zijn ook de speciale beschermingszones die op grond van de Vogelrichtlijn direct door de lidstaten moeten worden aangewezen wanneer is vastgesteld dat deze zones van bijzonder belang

<sup>7</sup> Artikelen 2, 3 en 4 Vogelrichtlijn en artikel 6, eerste lid, Habitatrictlijn.

<sup>8</sup> Artikel 6, tweede lid, Habitatrictlijn.

<sup>9</sup> Voorzien overeenkomstig de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, Kamerstukken 34985.

<sup>10</sup> Artikelen 3 en 4 Habitatrictlijn.





zijn als leefgebied voor bepaalde bedreigde vogelsoorten of als broed-, foerageer- of rustgebied voor trekvogels.<sup>11</sup>

In de nationale aanwijzingsbesluiten van elk van deze Natura 2000-gebieden zijn instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd. Het gaat om behoud-, verbeter- en/of uitbreidingsdoelen wat betreft de omvang van een populatie van soorten en de oppervlakte en/of kwaliteit van een habitat. Het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in elk van de Natura 2000-gebieden is van belang om op landelijk niveau voor de betrokken habitattypen en soorten een gunstige staat van instandhouding te realiseren, kortgezegd: een staat van instandhouding waardoor een duurzaam voortbestaan van de betrokken habitattypen en soorten is verzekerd. De instandhoudingsdoelstellingen worden verwezenlijkt door natuurbeheer en het verbeteren of realiseren van milieu- en ruimtelijke condities.

Voor alle habitats geldt op grond van de Habitatrictlijn<sup>12</sup> als minimumverplichting dat door de lidstaten maatregelen worden getroffen om behoud in termen van kwaliteit en oppervlakte te verzekeren en significante verstoring van soorten te voorkomen. Er geldt dus ook altijd minimaal een behouddoelstelling als instandhoudingsdoelstelling. Als habitattypen of soorten op landelijk niveau niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren, verplichten de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn de lidstaten ook tot het treffen van positieve maatregelen gericht op verbetering van de staat van instandhouding.<sup>13</sup>

Hoewel het op landelijk niveau bereiken van een gunstige staat van instandhouding een resultaatverplichting is, is het aan elk van de lidstaten van de Europese Unie om te bepalen op welke wijze en in welk tempo hieraan uitvoering wordt gegeven.<sup>14</sup> Daarbij moet volgens de Habitatrictlijn onder meer rekening worden gehouden met de sociaal-economische vereisten.<sup>15</sup>

## 2.2 Stikstof in relatie tot de slechte staat van de Natura 2000-gebieden

Van de 162 Natura 2000-gebieden in Nederland zijn er 129 voor stikstof gevoelig.<sup>16</sup> Dat betekent dat er habitats voorkomen die aangetast kunnen worden door een voor die habitat overmatige hoeveelheid stikstofdepositie. In Nederland is al decennialang sprake van een te hoge stikstofbelasting van natuur, waaronder een groot aantal voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden. Onder het PAS waren er 118 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden met een overbelasting geregistreerd.<sup>17</sup> In 2018 was er op ongeveer 78 procent van de hectaren met voor stikstof gevoelige natuur binnen Natura 2000-gebieden sprake van overschrijding van de zogenoemde kritische depositiewaarde. Een overschrijding van de kritische depositiewaarde betekent dat niet langer op voorhand kan worden uitgesloten dat er een risico bestaat dat de kwaliteit van habitattypen wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van stikstofdepositie.<sup>18</sup>

<sup>11</sup> Artikel 6, tweede lid, Habitatrictlijn.

<sup>12</sup> Artikel 6, tweede lid, Habitatrictlijn.

<sup>13</sup> Artikel 4, eerste en tweede lid, Vogelrichtlijn en artikel 3, eerste lid, Habitatrictlijn.

<sup>14</sup> Zie de handreiking van de Europese Commissie 'Beheer van Natura 2000-gebieden' (versie 21 november 2018, p. 17) en zie ook punt 13.3 van de eerder aangehaalde PAS-uitspraak (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603).

<sup>15</sup> Artikel 2, derde lid, Habitatrictlijn. Idem artikel 2 Vogelrichtlijn.

<sup>16</sup> [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-stikstof-in-perspectief-4020\\_1.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-stikstof-in-perspectief-4020_1.pdf)

<sup>17</sup> Vaststellingsbesluit PAS (18/12/2017) – <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036751/2017-12-18>.

<sup>18</sup> RIVM, 2020 <https://www.rivm.nl/documenten/presentatie-6-maart-over-streefwaarden-aan-bewindsliden> en punt 3.1 van de eerder aangehaalde PAS-uitspraak.

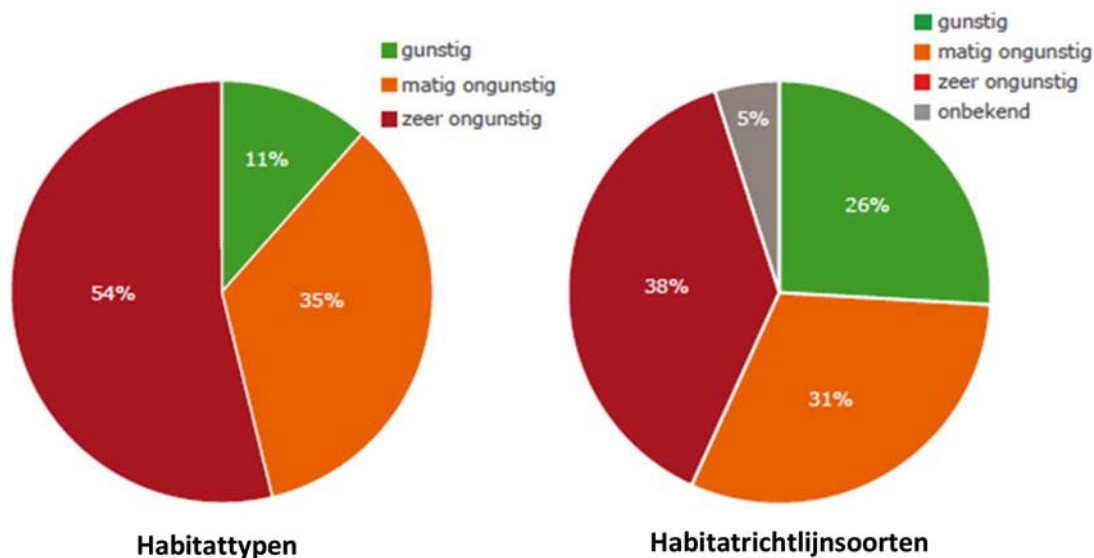


Figuur 1 In 2018 was 22% van de hectares met stikstofgevoelige natuur in N2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde. Weergave op deze kaart per 64 ha (bron: RIVM)

Door het overmatig neerslaan van stikstof in de vorm van ammoniak en stikstofoxiden verzuurt de bodem en vindt vermistings plaats, waardoor de balans van voedingsstoffen wordt ontwricht. Het gevolg is dat voor stikstof gevoelige plantensoorten – dat zijn plantensoorten die gedijen op voedsel-arme (schrane) gronden – verdwijnen of in kwaliteit afnemen. Daaropvolgend vindt ook achteruitgang plaats van fauna, zoals insecten en vogels, die direct of indirect van de betrokken plantensoorten afhankelijk is. De natuur wordt daardoor minder divers, terwijl biodiversiteit juist belangrijk is voor de veerkracht van de natuur en het in stand houden van belangrijke ecosysteemdiensten. Zo heeft de voedselproductie te lijden onder een afname van insecten, omdat die nodig zijn voor de bestuiving. Overigens heeft de uitstoot van ammoniak en stikstofoxiden ook een schadelijk effect op de volksgezondheid via de verontreiniging van de lucht en het grond-, oppervlakte- en drinkwater.

Naast stikstof kunnen ook andere factoren bijdragen aan de slechte staat van instandhouding van de natuur, zoals verstoring, de grondwaterstand en de aanwezigheid in de bodem of het oppervlaktewater van andere stoffen dan stikstof die schade kunnen veroorzaken.

Als de staat van instandhouding van de natuur in Nederland wordt vergeleken met die in de andere lidstaten van de Europese Unie, dan is de situatie overwegend slechter. De meest recente Nederlandse rapportages over de staat van instandhouding van de natuur in Nederland over de periode 2013–2018 laten zien dat van de 52 gerapporteerde habitattypen er meer dan de helft (54%) in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeert. Slechts zes habitattypen zijn beoordeeld als gunstig. Van de 81 gerapporteerde soorten uit de Habitatrictlijn verkeert een kwart (26%) in een gunstige staat van instandhouding, terwijl meer dan een derde (38%) als zeer ongunstig werd gerapporteerd. Meer dan de helft van de 271 gerapporteerde vogelsoorten vertoont een stabiele of positieve ontwikkeling. Bij zowel de broedvogels als de trekvogels is de trend op lange termijn (sinds 1980) positiever dan op korte termijn (circa 12 jaar terug). Bij ruim een derde van de broedvogelsoorten en een vijfde van de trekvogelsoorten is de trend op zowel korte als lange termijn negatief.



Figuur 2 Percentage habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten in een gunstige, matig ongunstige en zeer ongunstige staat van instandhouding in Nederland – periode 2013–2018 (bron: Vogel- en Habitatrichtlijn-rapportage 2019, Wageningen University & Research)

### 2.3 Stikstof in relatie tot de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en andere milieuriichtlijnen

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn stellen geen specifieke regels over de toegestane mate van stikstofbelasting op daarvoor gevoelige habitats. De verplichting om voor habitattypen en soorten op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken en daartoe in de Natura 2000-gebieden de maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn in het licht van de ecologische vereisten van deze habitats,<sup>19</sup> brengt echter mee dat de lidstaten gehouden zijn om de stikstofbelasting aan te pakken als deze in de weg staat aan het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden en daarmee aan het bereiken van een landelijke gunstige staat van instandhouding. Daarbij moet ook worden uitgegaan van het aan de richtlijnen ten grondslag liggende voorzorgsbeginsel.<sup>20</sup>

Wetenschappelijk is vastgesteld dat er een duidelijk verband bestaat tussen de effecten van een teveel aan stikstof op stikstofgevoelige natuur en de staat van de natuur. Dit betekent ook dat, wanneer een nieuwe of bestaande (economische) activiteit resulteert in extra stikstofuitstoot op gebieden die te maken hebben met stikstofoverbelasting, er een potentieel risico is op verslechtering. Als op voorhand op basis van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het doelbereik in het Natura 2000-gebied daardoor in gevaar komt, zijn dergelijke activiteiten vergunningplichtig. Een vergunning kan alleen worden verleend als zonder redelijke wetenschappelijke twijfel aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied kan worden uitgesloten.<sup>21</sup>

Zoals uit de eerder aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over het programma aanpak stikstof blijkt, is vergunningverlening voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op reeds overbelaste gebieden over het algemeen moeilijk. Dit gezien de hoge eisen die vanuit het voorzorgsbeginsel worden gesteld aan de wetenschappelijke zekerheid waarmee onderbouwd moet worden dat aantasting van de natuurlijke kenmerken uitblijft ondanks de toevoeging van stikstof aan reeds overbelaste habitats.

De stikstofuitstoot- en depositie moet daarom zowel voor de natuurkwaliteit als voor het duurzaam vergunnen van stikstofuitstotende activiteiten fors en blijvend naar beneden worden gebracht. Dat vloeit overigens niet alleen voort uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Er gelden ook andere richtlijnen die verplichten tot het terugdringen van stikstofemissies om andere redenen: het terugdrin-

<sup>19</sup> Zie artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 3, eerste lid, in samenhang met artikel 2 van de Vogelrichtlijn.

<sup>20</sup> Artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

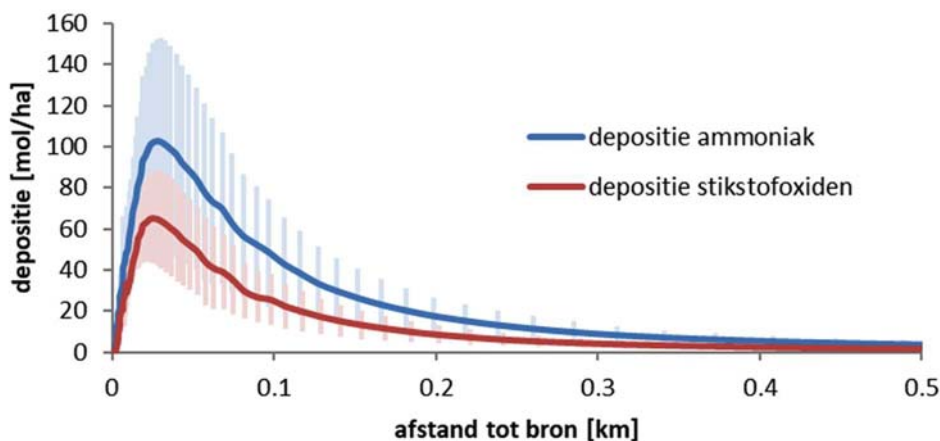
<sup>21</sup> Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en artikelen 2.7, tweede lid, en 2.8 van de Wet natuurbescherming.

gen van de nitraatbelasting van water specifiek uit agrarische bronnen (nitraatrichtlijn),<sup>22</sup> de waterkwaliteit ten algemene (kaderrichtlijn water)<sup>23</sup> en de luchtkwaliteit (nationale-emissieplafond-richtlijn (NEC)).<sup>24</sup> Mede ter voldoening aan die verplichtingen zijn maatregelen genomen waardoor de emissies van ammoniak en stikstofoxiden sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw sterk zijn gedaald. Het afgelopen decennium is er sprake van een stagnatie van deze daling.

Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven, is het in het kader van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn aan de lidstaten om te bepalen op welke wijze en in welk tempo zij aan de verplichting tot het bereiken van een gunstige staat van instandhouding invulling geven, zolang intussen in elk van de Natura 2000-gebieden behoud van de aangewezen natuurwaarden is verzekerd. Dat geldt ook voor de aanpak van de stikstofbelasting, als onderdeel van de totaalaanpak voor het bereiken van het doel van een gunstige staat van instandhouding.

#### 2.4 De bronnen van de stikstofbelasting

Om grip te krijgen op de relatie tussen de stikstofemissie en de effecten op natuur, is het vooral belangrijk om te kijken naar stikstof in termen van depositie. De stikstofoxiden en ammoniak in de lucht komen uiteindelijk namelijk weer op de grond terecht als stikstofdepositie, waarna het eerder aangegeven verzurende en vermistende effect van de bodem plaatsvindt. De depositie kan de vorm hebben van 'natte depositie' als gevolg van neerslag, maar planten of de bodem kunnen ook direct stikstof uit de lucht opnemen. In dat laatste geval is sprake van 'droge depositie'. Uit de relatie tussen emissie en depositie blijkt dat ook emissies op grotere afstand in een Natura 2000-gebied tot depositie kunnen leiden.



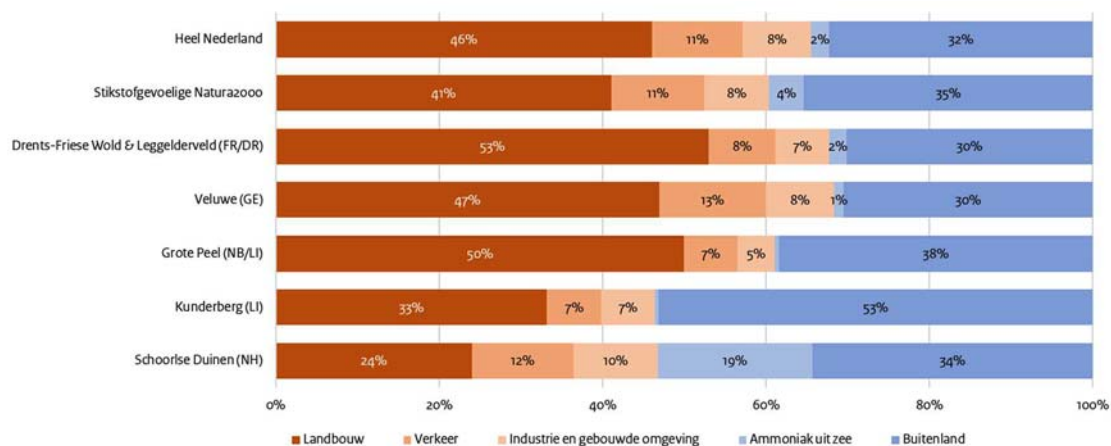
Figuur 3 depositie van ammoniak en stikstofoxiden op verschillende afstanden van de bron (bron: RIVM)

De emissie van stikstof die leidt tot stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden is afkomstig uit verschillende bronnen en sectoren, waaronder landbouw, transport en industrie in Nederland. Ongeveer een derde van de depositie in Nederland is afkomstig uit buitenlandse bronnen. Andersom geldt Nederland als een van de grootste netto-exporteurs van stikstof in Europa: Nederland exporteert vier keer zoveel stikstof als er wordt geïmporteerd.

<sup>22</sup> Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG 1991, L 676).

<sup>23</sup> Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 60).

<sup>24</sup> Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van de Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG (PbEU 2016, L 344).



Figuur 4 herkomst stikstofdepositie voor verschillende gebieden (bron: RIVM 2019; GCN & Aerius)

## 2.5 Het belang van een effectieve, samenhangende landelijke aanpak

De herkomst van de stikstof in de individuele Natura 2000-gebieden uit een veelheid van bronnen in binnen en buitenland, ook bronnen op langere afstand, en de omvang van de stikstofbelasting maken dat een aanpak op alleen lokaal of regionaal niveau niet volstaat, maar ook een overkoepelende landelijke insteek noodzakelijk is, in aansluiting op de aanpak in de individuele Natura 2000-gebieden overeenkomstig de daarvoor door het bevoegd gezag – meestal gedeputeerde staten, soms een beheersverantwoordelijke minister – vastgestelde beheerplannen.<sup>25</sup>

Die aansluiting op de beheerplannen is belangrijk, omdat het moet gaan om een aanpak die zich niet alleen richt op vermindering van de stikstofemissie op landelijk niveau. Zoals in het voorgaande reeds is aangegeven, bepaalt immers niet alleen de mate van stikstofdepositie de staat van de natuur. Ook bijvoorbeeld waterkwaliteit en -kwantiteit, de belasting van de bodem door andere factoren dan stikstof, de verbondenheid en grootte van habitats en voorkoming van versturende factoren behoren tot de belangrijke condities voor de kwaliteit van natuur. Er zijn verschillende natuurmaatregelen nodig en mogelijk om de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden te bereiken, zoals: het verhogen van de grondwaterstand, het ontsnipperen van natuur of het vergroten van natuurareaal. Vaak is de inzet van een combinatie van dit soort maatregelen aangewezen, soms ook in samenhang met lokaal bronbeleid (de aanpak van zogenoemde 'piekbelasters'). Een groot deel van deze maatregelen wordt in samenhang uitgewerkt op gebiedsniveau in de beheerplannen voor de individuele Natura 2000-gebieden. Naast gerichte natuurmaatregelen is ook een meer natuurinclusieve ruimtelijke inrichting – ook van de directe omgeving van het Natura 2000-gebied – een onderdeel van de oplossing, daar dit extra leefgebied creëert en tevens de robuustheid van bestaande natuur vergroot. Hierbij wordt natuur beter geïntegreerd met andere ruimtelijke functies zoals infrastructuur, landbouw, energieopwekking en woningbouw, waarbij koppelingen met andere maatschappelijke uitdagingen, zoals klimaatadaptatie en het tegengaan van bodemdaling bij veenweide, goed mogelijk zijn.

Een structurele aanpak om te komen tot een verbetering van de staat van de natuur in de Natura 2000-gebieden en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van deze gebieden vraagt dus kort en goed om een samenstel van maatregelen. Op gebiedsniveau zal afhankelijk van de gebieds-specifieke situatie moeten blijken wat precies nodig is en welke mix aan maatregelen het meeste effect sorteert.<sup>26</sup> Dat is iets wat primair gebeurt door de bevoegde gezagen voor de beheerplannen in samenspraak met de eigenaren en gebruikers van het gebied en de lokale overheden.

Een samenhangende aanpak is in het licht van het voorgaande niet alleen nodig vanwege de landelijke component bij het terugbrengen van stikstofemissies uit de verschillende bronnen en een gebiedscomponent die gericht is op verbetering van de natuurcondities en het verwezenlijken van de doelen in de individuele Natura 2000-gebieden, maar is ook nodig vanwege de betrokkenheid van verschillende bestuursorganen met verschillende taken en verantwoordelijkheden bij het realiseren van deze componenten.

<sup>25</sup> Artikelen 2.3 en 2.10, eerste lid, van de Wet natuurbescherming en de artikelen 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

<sup>26</sup> [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-stikstof-in-perspectief-4020\\_1.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-stikstof-in-perspectief-4020_1.pdf)



Het gaat dan niet alleen om de al genoemde bevoegde gezagen voor de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden maar ook om de verschillende bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor het daadwerkelijk vaststellen of uitvoeren van de maatregelen die een oplossing moeten bieden voor de problematiek. Landelijke bronmaatregelen vergen regelgeving van het Rijk, waarbij, gezien de verschillende sectoren die aan stikstofdepositie bijdragen, ook de portefeuilles van verschillende ministers worden geraakt. Waar het gaat om waterkwaliteit en waterkwantiteit vervullen ook de waterschappen een belangrijke rol. Tezamen met het feit dat de emissiebronnen over het gehele land verspreid zijn en op langere afstand provinciegrensoverschrijdend depositie veroorzaken, betekent dit dat bij de aanpak afstemming en coördinatie voor het verzekeren van samenhang en maximale effectiviteit essentieel zijn. Daarbij is er ook een duidelijke samenhang met andere maatschappelijke opgaven en transitie, waarmee synergie kan worden bereikt en dus afstemming nodig is met de partijen die daaraan invulling geven. Dit geldt in het bijzonder voor de energietransitie, kringlooplandbouw, emissiearme landbouw, klimaatadaptatie, het verwezenlijken van de nationale omgevingsvisie en de aanpak van bodemdaling bij veenweide. Ook is er een relatie met de volksgezondheid, waar emissiereductie bijdraagt aan schonere lucht.<sup>27</sup>

De samenhangende aanpak moet in synergie met deze andere maatschappelijke opgaven niet alleen leiden tot verbetering van de natuur, verduurzaming en schonere lucht, maar ook tot het weer mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen die depositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden. Het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2019 over het programma aanpak stikstof 2015–2021 maakt duidelijk dat het voor de vergunningverlening van belang is dat natuurbehoud en -herstel zijn gewaarborgd door effectieve maatregelen als onderdeel van een robuuste, omvattende aanpak voor de kortere en langere termijn. De genoemde uitspraak heeft er in de praktijk toe geleid dat diverse economische en maatschappelijke projecten geen doorgang kunnen vinden doordat vergunningen niet meer verleend kunnen worden. Op sommige plekken van het land leidt het stilvallen van vergunningverlening tot grote economische en maatschappelijke gevolgen, zoals het niet, in verminderde mate of met vertraging kunnen doorgaan van de woningbouw, duurzame energieprojecten en kustbescherming. Dit is een landelijk probleem, dat een landelijke aanpak vergt.

Het doorbreken van de huidige impasse vraagt om een nieuwe systematiek die robuust, geloofwaardig en toekomstbestendig is, gericht op een duidelijke kwantificeerbare doelstelling. De door het kabinet voorgestane structurele aanpak en de wettelijke verankering hiervan bieden dit perspectief, zowel voor het realiseren van natuurbehoud en -herstel als voor het toestaan van maatschappelijke en economische activiteiten.

### **3. Hoofdpijnen van het voorstel**

#### *3.1 Doel wettelijke verankering*

Het op landelijk niveau realiseren van een gunstige staat van instandhouding van voor stikstof gevoelige habitattypen en soorten die onder het Natura 2000-beschermingsregime vallen is een permanente verplichting en zal, gegeven de omvang van de stikstofbelasting en de huidige staat van veel van de habitats in de Natura 2000-gebieden, een langjarige opgave zijn. Deze opgave vereist – zoals aangegeven in paragraaf 2.5 – een gecoördineerde provincie-overstijgende aanpak, tezamen met alle betrokken bestuursorganen. Een aanpak die ook door de jaren heen op basis van uit monitoring naar voren komende actuele inzichten met het oog op een maximaal doelbereik en met medeweging van de maatschappelijke belangen regelmatig tegen het licht wordt gehouden en zo nodig ook wordt bijgesteld.

Gegeven het structurele karakter van de aanpak, de vele betrokken bestuursorganen en het grote achterliggende belang, is een stevig en duurzaam fundament in wetgeving gewenst. Dit om te verzekeren dat de aanpak, de monitoring en de bijsturing door de jaren heen op gestructureerde wijze plaatsvinden en blijven plaatsvinden. Daarvoor is het nodig dat de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de aanpak op heldere wijze bij een bestuursorgaan wordt belegd, zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van andere bestuursorganen. Daarbij is het ook van belang om voor de vermindering van de stikstofdepositie een duidelijke kwantitatieve doelstelling in de tijd in wetgeving te verankeren, in de vorm van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde. Zo hebben alle bij de aanpak betrokken bestuursorganen een duidelijke doelstelling om in gezamenlijkheid naartoe te werken en zo kan ook meer gekwantificeerd worden uitgewerkt wat de inspanning is die kan worden verlangd van de verschillende sectoren die stikstofdepositie op Natura 2000 veroorzaken. Met deze duidelijkheid kunnen op gepaste wijze de hiermee gepaarde overheidsuitgaven worden verantwoord en wordt tegelijkertijd voldoende investeringszekerheid aan private partijen

<sup>27</sup> [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-stikstof-in-perspectief-4020\\_1.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-stikstof-in-perspectief-4020_1.pdf)



geboden. De natuurmaatregelen worden verder uitgewerkt op gebiedsniveau en belanden uiteindelijk in de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden. Het is aan de bevoegde gezagen voor de beheerplannen om – zoals zij dat ook nu al doen – daar verder samen met de lokale overheden en gebiedspartijen invulling aan te geven, waarbij zij de effecten en middelen van de voorgestane structurele landelijke aanpak overeenkomstig afspraken met het Rijk kunnen betrekken.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in deze wettelijke verankering van de structurele aanpak. Het waarborgt dat op rijksniveau een omgevingswaarde voor de vermindering van de stikstofdepositie wordt vastgesteld, waarbij de precieze hoogte wordt bepaald bij amvb. Het verplicht er bovendien toe dat onder verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een programma wordt opgesteld met maatregelen. Dit om in samenhang én de opgave in termen van vermindering de stikstofdepositie én de opgave in termen van een extra impuls voor natuurverbetering te realiseren. Nadere eisen aan het programma worden gesteld bij amvb. Daarnaast wordt voorzien in een – bij amvb verder uit te werken – passende vorm van monitoring en bijsturing van maatregelen. Daarbij wordt ook het doelbereik op gebiedsniveau betrokken. Ook voor het systeem van monitoring en bijsturing is de Minister van LNV de coördinerend bewindspersoon. Het wetsvoorstel maakt het ook mogelijk om bij amvb een omgevingswaarde vast te stellen voor de emissie van stikstof door de bouwsector, gekoppeld aan een partiële vrijstelling van de vergunningplicht wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie door bouwactiviteiten. Voor de vormgeving van deze elementen (omgevingswaarde gekoppeld aan een programma en monitoringscyclus) is de keuze gemaakt om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande instrumenten en vormgeving van de stelselkeuzes van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet.

Met het wettelijk vastleggen van deze kernonderdelen van de structurele aanpak wordt de aanpak versterkt die is gericht op het blijvend voldoen aan de eisen van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrictlijn door maatregelen te treffen om duurzaam behoud te verzekeren, ook in de toekomst, en zo nodig verbetering van de habitats overeenkomstig de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden te realiseren. Daarmee ontstaan er ook geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten.

### *3.2 Niveau wettelijke verankering en keuze wetgevingsdomein*

Het kabinet kiest voor het vastleggen van het instrumentarium in de Omgevingswet en in de krachtens die wet gestelde regels, omdat het stelsel van de Omgevingswet in de toekomst het omvattende kader wordt voor regels voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en voor het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.<sup>28</sup> Totdat de Omgevingswet in werking treedt, is het stelsel van de Wet natuurbescherming – dat onder meer het specifieke beschermingsregime voor Natura 2000 bevat – het aangewezen kader voor het verankeren van voornoemde kernelementen van de structurele aanpak. De Aanvullingswet natuur Omgevingswet strekt tot integratie van het stelsel van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet op het moment dat deze laatste wet in werking treedt.<sup>29</sup>

De opdracht voor het vaststellen en actualiseren van een omgevingswaarde voor stikstofdepositie, de mogelijkheid voor het vaststellen en actualiseren van een omgevingswaarde voor de emissie van stikstof door de bouw met een daaraan gekoppelde partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht, het vaststellen en actualiseren van een programma voor stikstofdepositiereductie en natuurverbetering, en het monitoren en bijsturen van de maatregelen in het programma, worden op wetsniveau verankerd. Zo wordt de continuïteit gewaarborgd van de inzet op het verminderen van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden en het verwezenlijken van de daarvoor geldende instandhoudingsdoelstellingen.

Conform de opzet van het stelsel van de Omgevingswet wordt een deel van de beoogde regels, namelijk de resultaatsverplichtende omgevingswaarde(n) zelf, regels over de partiële vrijstelling voor bouwactiviteiten, de regels over de inhoud van het programma en de regels over de bijbehorende monitorings- en bijsturingssystematiek, gesteld op het niveau van een amvb. Het gaat hierbij om de uitwerking van de wettelijke opdrachten. Voor de totstandkoming en wijziging van amvb's onder de Omgevingswet geldt een voorhangprocedure, waardoor betrokkenheid van het parlement steeds is verzekerd. Om voldoende flexibiliteit te behouden, biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om de partiële vrijstelling voor de bouwsector deels vorm te geven bij ministeriële regeling.

Onderstaand wordt nader ingegaan op de vier wettelijk te verankeren elementen van de structurele

<sup>28</sup> Artikelen 1.2 en 1.3 van de Omgevingswet.

<sup>29</sup> Kamerstukken 34985.



aanpak stikstof – de omgevingswaarde voor stikstofdepositie, de omgevingswaarde voor de bouw en daaraan gekoppelde vrijstelling, het programma met bron- en natuurmaatregelen en de monitorings- en bijsturingssystematiek – en op de wijze waarop deze elementen bijdragen aan het doel van een gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitattypen.

De omgevingswaarde voor de bouw en de daaraan gekoppelde vrijstelling is in dit wetsvoorstel een 'kan-bepaling'. Dat houdt in dat deze in tegenstelling tot de andere elementen geen (permanent) onderdeel van de structurele aanpak hoeft te zijn. Om die reden zal dit onderdeel apart in paragraaf 3.6 worden behandeld, waarbij wel de verbinding met de andere elementen van de structurele aanpak zal worden uiteengezet, zoals het programma en de monitorings- en bijsturingssystematiek.

### 3.3 Omgevingswaarde voor stikstofdepositie

In het onderhavige wetsvoorstel wordt op formeel-wettelijk niveau de verplichting vastgelegd dat bij amvb een omgevingswaarde wordt vastgesteld voor de vermindering van de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden.<sup>30</sup> Daarbij geldt als oogmerk van die vermindering: het beschermen, herstellen en ontwikkelen van natuur. De voorgestelde omgevingswaarde richt zich op de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden en houdt zo rekening met het ruimtelijke aspect van stikstofreductie. Een algemene omgevingswaarde voor de vermindering van de emissie van stikstof zou onvoldoende grip bieden op de locaties waar die emissie daadwerkelijk schadelijk is voor de natuur, daarmee minder effectief zijn en – in licht van de te bereiken doelstellingen – mogelijk ook minder proportioneel zijn. De omgevingswaarde wordt bij het opzetten van het programma en de bronmaatregelen wel omgerekend naar een reductieopgave in emissies om zo locatie- én brongericht te kunnen reduceren.

Naar aanleiding van het eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek en de consultatiereacties heeft het kabinet, zoals ook is vermeld in de brief van 17 juni 2020<sup>31</sup>, besloten de stikstofdoelstelling als resultaatverplichtende omgevingswaarde te verankeren. Hiermee wordt zekerheid geboden dat de vereiste inzet geleverd zal worden om de beoogde stikstofdepositiereductie en natuurverbetering te bewerkstelligen.<sup>32</sup>

Het wetsvoorstel houdt er rekening mee dat niet in één keer een omgevingswaarde kan worden vastgesteld waarmee meteen het achterliggende einddoel van een gunstige staat van instandhouding voor de betrokken natuurwaarden op landelijk niveau kan worden bereikt. Zoals ook is vastgelegd als kabinetsvoornemen in de eerder aangehaalde brief van 24 april 2020, wordt ervan uitgegaan dat eerst een omgevingswaarde voor een overzienbare termijn wordt vastgesteld (2030) en dat deze vervolgens steeds wordt bijgesteld om uiteindelijk uit te komen op een zodanig verminderd niveau van stikstofdepositie als nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. Deze opdracht tot bijstelling totdat het voor het einddoel noodzakelijke niveau wordt bereikt, wordt op wettelijk niveau verankerd. Dit betekent een plicht om ten minste voor afloop van de termijn die verbonden is aan de omgevingswaarde over te gaan tot een actualisatie, wat overigens de mogelijkheid tot eerdere tussentijdse actualisaties niet uitsluit.<sup>33</sup> Hierbij geldt dat de actualisatie tot een gelijkblijvende of verdere depositiereductie op stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden moet leiden ten opzichte van de huidige doelstelling. Gegeven de huidige omvang van de stikstofbelasting en de slechte staat van de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden zullen de omgevingswaarden op termijn moeten leiden tot een aanzienlijke vermindering van de stikstofbelasting.

De omgevingswaarde zelf wordt vastgelegd op amvb-niveau. Dat zal gebeuren in het Besluit natuurbescherming en (na inwerkingtreding van de Omgevingswet) het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Uitgangspunten bij het vaststellen van het niveau van de omgevingswaarde zijn dat het behoud van natuurwaarden verzekerd is en herstel mogelijk is, terwijl er tegelijkertijd een goede balans wordt gevonden met de ruimte voor economische ontwikkeling en de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen die nodig zullen zijn om de omgevingswaarde te kunnen realiseren. De beoogde stikstofvermindering moet met het oog op deze balans, de benodigde langjarige inzet en de veraging en complexiteit van ontwikkelingen in natuurkwaliteit, in de tijd worden gezet en kan, met het oog op de inspanning die dit vergt van maatschappij en verschillende sectoren, niet van vandaag op morgen worden gerealiseerd.

<sup>30</sup> Het nieuwe artikel 1.12a, eerste en tweede lid, van de Wet natuurbescherming (artikel I) en het gewijzigde artikel 2.15, eerste lid, van de Omgevingswet (artikel II, onderdeel A).

<sup>31</sup> Brief van 17 juni 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 89.

<sup>32</sup> Kamerstukken I 2019/20, 35 334, S.

<sup>33</sup> Het nieuwe artikel 1.12a, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming (artikel I) en het nieuwe zesde lid van artikel 2.15 van de Omgevingswet (artikel II, onderdeel A).





## Omgevingswaarde voor stikstofdepositie voor 2030

Het kabinet heeft het voornemen om de resultaatsverplichtende omgevingswaarde op te nemen in het Besluit natuurbescherming en (na inwerkingtreding van de Omgevingswet) het Besluit kwaliteit leefomgeving. Zoals aangekondigd in de brief van 24 april 2020 houdt de omgevingswaarde in dat in 2030 ten minste 50 procent van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarden zijn gebracht. Deze omgevingswaarde past bij het hoofddoel en ambitie van het kabinet. Het is een belangrijke stap richting het einddoel van het op landelijk niveau voor deze habitattypen en soorten realiseren van een gunstige staat van instandhouding. De omgevingswaarde is ambitieus, maar haalbaar en betaalbaar, door inzet van de maatregelen die in de brief van 24 april 2020 zijn aangekondigd. De omgevingswaarde vormt zo samen met de daartoe bestemde bronmaatregelen en het pakket natuurmaatregelen en een adequate monitorings- en bijsturingssystematiek een coherente, structurele aanpak, die verzekert dat de doelstelling wordt behaald.

Door een resultaatsverplichtende omgevingswaarde te formuleren op basis van de kritische depositiewaarde met daaraan gekoppelde bronmaatregelen, wordt het risico op aantasting van de natuurkwaliteit door stikstof in een belangrijk deel van de gebieden uitgesloten en voor het overige deel vermindert. In die laatste categorie van gebieden zullen aanvullende gebiedsgerichte maatregelen nodig blijven, om de negatieve effecten van de stikstofbelasting te ondervangen. De kritische depositiewaarde biedt zo een kwantitatief handvat om te kunnen sturen op de stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden en daarmee de natuurkwaliteit. De uitdrukking van de omgevingswaarde in hectares sluit aan bij de huidige systematiek van het berekenen van depositie.

Om niet alleen tot een depositiereductie te komen op de hectaren natuurareaal met stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden die vallen binnen de formulering van de omgevingswaarde, zullen ook bronmaatregelen worden genomen die effect zullen hebben op de belasting van natuurareaal elders. Daarnaast leggen zowel ammoniak als stikstofoxiden behoorlijke afstanden af, waardoor bronmaatregelen per definitie de stikstofdeken verlagen en daarmee tot (substantiële) stikstofvermindering voor alle voor stikstof gevoelige habitats in alle Natura 2000-gebieden leiden.<sup>34</sup> Hiermee wordt voorkomen dat slechts beperkt wordt ingezet op structurele reductie van stikstof in natuurareaal met een (zeer) ernstige stikstofoverbelasting en dat er daarmee geen zicht is op het verbeteren van de natuur in de desbetreffende gebieden. Bovendien geldt op grond van de Habitatrictlijn als minimumverplichting dat maatregelen worden getroffen om behoud in termen van kwaliteit en oppervlakte te verzekeren en significante verstoring van soorten te voorkomen. Er geldt dus altijd minimaal een behouddoelstelling. Als habitattypen of soorten op landelijk niveau niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren, verplichten de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn ook tot het treffen van positieve maatregelen gericht op verbetering van de staat van instandhouding.

Indien de omgevingswaarde niet zou worden behaald, heeft dat geen directe gevolgen voor de vergunningverlening. De omgevingswaarde speelt namelijk geen rol bij vergunningverlening in de toetsing van projecteffecten: bij toestemmingverlening wordt beoordeeld of negatieve effecten kunnen optreden in het licht van de instandhoudingsdoelen die per gebied zijn vastgesteld, waarbij behoud van natuurwaarden verzekerd moet zijn en, daar waar dat tot doel gesteld is, verbetering van de kwaliteit of uitbreiding van het areaal van het habitat nog mogelijk moeten blijven. Dat het kabinet heeft besloten tot een extra impuls gericht op vermindering van de stikstofdepositie en verbetering van de natuur, zal op termijn wel een positieve impact hebben op de vergunningverlening, omdat gemakkelijker zal kunnen worden aangetoond – overeenkomstig de eisen van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn – dat de te vergunnen activiteit met zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied.

### 3.4 Programma stikstofreductie en natuurverbetering

Een wezenlijk onderdeel van de systematiek van een omgevingswaarde is dat daaraan een programma met maatregelen is gekoppeld. Een omgevingswaarde zonder duidelijk beleid hoe deze te realiseren heeft immers weinig betekenis. De Omgevingswet stelt een programma verplicht als aanneemelijk is dat niet wordt voldaan aan de omgevingswaarde. Dat is het geval bij de stikstofomgevingswaarde, nu deze wordt vastgesteld om ten opzichte van de bestaande situatie een vermindering te bereiken van de stikstofbelasting op de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Ook is een integrale, gecoördineerde en continue inzet een vereiste, om te kunnen sturen op de landelijke gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitattypen en soorten. Om die reden voorziet het wetsvoorstel in een verplichting tot het vaststellen van een doorlopend programma

<sup>34</sup> Van de ammoniak die uitgestoten wordt, komt ca. 5% binnen een straal van 500 meter weer op de grond, 30% op een afstand van 20 km en 80% op een afstand van 250 km. Voor stikstofoxiden is dit 2,5% op 500 meter, 10% op 20 km en 40% op 250 km (RIVM).



'stikstofreductie en natuurverbetering'. Het vaststellen van een programma is hierbij op wetsniveau verplicht, maar de inhoudelijke eisen worden geregeld bij amvb, in overeenstemming met het stelsel van de Omgevingswet.<sup>35</sup>

Het programma stikstofreductie en natuurverbetering heeft een tweeledig doel.

De eerste doelstelling is het verminderen van de stikstofbelasting op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden om te voldoen aan de vastgestelde omgevingswaarde. Daarvoor zal het programma vooral in stikstofemissiebeperkende maatregelen moeten voorzien, aangrijpend bij de bronnen die deze emissie veroorzaken. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om het stimuleren of voorschrijven van de toepassing van emissiebeperkende technieken of andere aanpassingen in de bedrijfsvoering, maar ook om beëindiging van activiteiten door bijvoorbeeld de opkoop van bedrijven. Ook is het mogelijk om bijvoorbeeld doelvoorschrijvende instrumenten op te nemen, waardoor b.v. projectontwikkelaars en ondernemers gedifferentieerde maatregelen kunnen nemen om de beoogde stikstofreductie te realiseren. De bronmaatregelen die in het programma worden opgenomen moeten allereerst de stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige habitats verlagen en daarmee bijdragen aan de kwaliteit en de omvang van die habitats. De maatregelen zullen daarom worden geoptimaliseerd ten gunste van natuurbehoud en -verbetering.

De tweede doelstelling is de veel bredere overalldoelstelling, waaraan de vermindering van de stikstofbelasting ondersteunend is, namelijk het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitats in de Natura 2000-gebieden in termen van behoud, verbetering of uitbreiding daarvan.<sup>36</sup> Uiteindelijk gaat het immers om de verplichting om in Nederland op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken voor de natuurwaarden die op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn een bijzondere bescherming genieten. Om die doelstelling te bereiken moeten niet alleen bronmaatregelen ten aanzien van stikstof worden getroffen, maar moet het programma voorzien in een verdere investering in natuurbeheer en de verbetering van de condities voor de betrokken natuurwaarden. Het gaat erom de habitats zodanig op orde te krijgen dat verzekerd is dat de habitats de structuur en kwaliteiten hebben om hun functie voor het behoud en de ontwikkeling van de biodiversiteit, en in het bijzonder voor de bij die habitat behorende soorten, respectievelijk om hun specifieke functie als leefgebied voor een bepaalde soort (bijvoorbeeld rusten, foerageren, opgroeien, voortplanten) duurzaam te kunnen vervullen en aan de landelijke doelstelling te kunnen bijdragen.

Hoewel de wettelijke doelstelling van het programma vanuit de landelijke stikstofproblematiek gekoppeld is aan de voor stikstof gevoelige habitats, staat dat er niet aan in de weg om het programma desgewenst mede te richten op versterking van andere natuurwaarden met het oog op de landelijke gunstige staat van instandhouding, als dat bijvoorbeeld vanuit de integraliteit van de aanpak of de inzet van beschikbare middelen gewenst is.

Het programma stikstofreductie en natuurverbetering als voorzien in dit wetsvoorstel geldt, anders dan in het verleden het programma aanpak stikstof 2015–2021, niet als een programmatische aanpak, die als belangrijke doelstelling heeft het genereren van stikstofdepositieruimte en het sturen op de beschikbaarstelling daarvan ten behoeve van de verlening van Natura 2000-vergunningen voor activiteiten die stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitats veroorzaken. Het programma identificeert als zodanig geen stikstofruimte die kan worden toegedeeld bij vergunningverlening en bevat daarom ook geen regels voor de verdeling van die ruimte.

Gegeven de eisen die daaraan worden gesteld in de eerder aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het PAS en het schaalniveau is een dergelijke programmatische aanpak niet binnen afzienbare termijn vorm te geven. Het programma is dan ook niet voorzien van een ecologische onderbouwing die kan gelden als zelfstandige passende beoordeling voor het verlenen van toestemming voor projecten op het punt van de effecten van de door die projecten veroorzaakte stikstofbelasting. De verantwoordelijkheid voor de totstandkoming en vaststelling van het programma stikstofreductie en natuurverbetering ligt bij de Minister van LNV. Het programma – een beleidsdocument – heeft geen rechtstreekse doorwerking. Het wetsvoorstel wijzigt niets ten aanzien van de bestaande verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

De in het programma opgenomen bronmaatregelen en natuurmaatregelen krijgen hun werking als deze, door de voor die maatregelen bevoegde bestuursorganen, daadwerkelijk zijn vastgesteld via de

<sup>35</sup> De voorgestelde artikelen 1.12b en 1.12f van de Wet natuurbescherming (artikel I) en het voorgestelde vierde lid van artikel 3.9 van de Omgevingswet (artikel II, onderdeel B). De Omgevingswet regelt thans al de mogelijkheid van het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels over programma's in artikel 2.24 in samenhang met artikel 2.25.

<sup>36</sup> De te realiseren instandhoudingsdoelstellingen zijn voor elk Natura 2000-gebied vastgelegd in het aanwijzingsbesluit van het betrokken Natura 2000-gebied.



geëigende procedure – bijvoorbeeld in de vorm van beheerplannen, algemeen verbindende voorschriften, subsidiekaders, ruimtelijke ordeningsregels of overeenkomsten – en als deze bevoegde gezagen de uitvoering daarvan verzekerd hebben. Om een goede werking van het programma te verzekeren is het dan ook essentieel om bij het opstellen daarvan de bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de in het programma op te nemen maatregelen nauw te betrekken, waaronder de voor de ruimtelijke ordening en inrichting van de leefomgeving primair verantwoordelijke gemeenten.

Een bijzondere positie komt hierbij de provincies toe, die sinds de decentralisatie van het natuurbeleid en het gebiedsgerichte beleid verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de maatregelen in hun provincies gericht op het behoud en de verbetering van natuurwaarden die mede in het licht van de internationaalrechtelijke verplichtingen bijzondere bescherming behoeven. Dat geldt ook voor het gros van de Natura 2000-gebieden, buiten die (delen van) gebieden waarvoor een van de ministers een bijzondere beheerverantwoordelijkheid heeft.<sup>37</sup> Voor elk afzonderlijk Natura 2000-gebied voor het beheer waarvan zij verantwoordelijk zijn stellen gedeputeerde staten samenhangende gebiedsprogramma's – de beheerplannen – op ter bereiking van de specifieke doelstellingen van dat gebied. De provincies fungeren in dit verband ook als 'gebiedsregisseur' en maken afspraken met de lokale overheden (in het bijzonder gemeenten en waterschappen) en eigenaren en gebruikers in en rond het gebied om de doorwerking van de gebiedsgerichte maatregelen van het beheerplan te verzekeren. Waar het bij het wettelijke programma 'stikstofreductie en natuurverbetering' uiteindelijk gaat om de doorwerking op gebiedsniveau, met het oog op de realisatie van de doelen in de Natura 2000-gebieden, is het dus van groot belang om samen met de provincies op te trekken en goede afspraken te maken, zodat de maatregelen in het Rijksprogramma aansluiten bij en kunnen worden ingepast in de gebiedsaanpak van de provincies en daar een extra impuls aan kunnen geven. Dat geldt in het bijzonder ook voor de maatregelen als voorzien in het programma Natuur, genoemd in de eerder aangehaalde brief van 24 april 2020, dat integraal onderdeel zal gaan uitmaken van de overallaanpak van het wettelijke programma stikstofreductie en natuurverbetering – dat additioneel is ten opzichte van de bestaande beheerplannen – ook waar de reikwijdte verder gaat dan voor stikstof gevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Dit om een optimaal doelbereik te verzekeren.

Het kabinet kiest ervoor om het ambitieniveau en de invulling van het programma om de zes jaar te actualiseren, op basis van de voortgang bij het bereiken van de omgevingswaarde en de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden, ook gezien in het licht van de landelijke staat van instandhouding van de desbetreffende natuurwaarden. Dit is in overeenstemming met de aard van de ook van het programma deel uitmakende natuurverbeteringsmaatregelen, waarvan de effectiviteit over het algemeen pas (integraal) na een aantal jaar waar te nemen is, en sluit daarnaast ook aan bij de zesjaarlijkse cyclus van de Europeesrechtelijke rapportageplicht op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn, waardoor de totale inzet in samenhang geëvalueerd kan worden. Het kabinet zal kiezen voor een systematische benadering voor de bepaling van de maatregelen van het programma en de actualisering daarvan, zoals ook tot uitdrukking zal komen in de amvb waarin de eisen aan het programma verder worden uitgewerkt.

Een effectief programma vereist een analyse waarin voor elk van de Natura 2000-gebieden waarop het programma betrekking heeft de uitgangssituatie in beeld wordt gebracht, zowel ten aanzien van de stikstofbelasting – onderscheiden naar gebiedsgerelateerde en externe bronnen – als de mate waarin de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats worden bereikt.

Voor het aspect van de stikstofbelasting ligt het in de rede om vervolgens van de omvang van de stikstofdepositie een prognose te maken ten aanzien van de autonome ontwikkeling die zal optreden los van de maatregelen die onderdeel van het programma zijn. Op basis van deze analyse kan – in samenhang met een analyse van de sociaal-economische gevolgen en van de haalbaarheid en betaalbaarheid van verschillende denkbare maatregelen en van de geprognosticeerde effecten van die maatregelen – worden gezien welke maatregelen in het kader van het programma moeten worden ingezet om de omgevingswaarde te kunnen realiseren.

Bij de natuurmaatregelen is het van belang in het programma eerst het ambitieniveau nader uit te werken, in samenspraak met de provincies, omdat de doelstelling hiervoor – anders voor de stikstofbelasting – niet verder in wetgeving is (en kan worden) gekwantificeerd in de vorm van een omgevingswaarde. Hier ligt een directe relatie met de uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen, zoals die in de beheerplannen van de Natura 2000-gebieden zijn uitgewerkt. De natuurmaatregelen in het kader van het programma kunnen daar een extra impuls aan geven en zo mogelijk een versnelling betekenen, waar het de bedoeling is dat het programma aanvullend op het reguliere beheer – maar

<sup>37</sup> Zie de artikelen 1.12, 2.2, 2.3 en 2.10 van de Wet natuurbescherming en de artikelen 2.18, onderdeel g, 2.19, vijfde lid, 3.18, derde lid, en 3.19, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en zoals die bepalingen nader worden uitgewerkt in het Besluit kwaliteit leefomgeving door het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.



wel gebiedsgericht uitgewerkt en als onderdeel van de beheerplannen – zal worden ingezet voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden. Indachtig de hoofddoelstelling om een gunstige of verbeterende staat van instandhouding te realiseren zal bij het opstellen van het programma nader moeten worden bepaald wat het programma op dit punt kan toevoegen, in wisselwerking met de uitgangssituatie in de gebieden en de geprognosticeerde effecten van denkbare maatregelen, zowel effecten uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd in termen van natuurverbetering als effecten in termen van sociaal-economische gevolgen en haalbaarheid en betaalbaarheid.

Als uit de monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarde, verplicht het wetsvoorstel de minister tot het wijzigen van het programma, zodanig dat de omgevingswaarde alsnog kan worden bereikt.<sup>38</sup> Hiermee wordt een inspanning gevraagd van de minister om samen met de andere betrokken bestuursorganen te komen tot een adequate bijstelling van het maatregelenpakket. Overigens zal in veel gevallen tijdig op basis van de monitoringsresultaten blijken dat de omgevingswaarde dreigt te worden overschreden en kan daarbij worden geanticipeerd bij de cyclus van het programma stikstofreductie en natuurherstel én de monitoringscyclus van de maatregelen zelf.

Gelet op het zelfbindende karakter staat er geen beroep open tegen het besluit tot vaststelling van dit programma (zie ook paragraaf 6 van deze toelichting). Wel moet de Minister van LNV als vaststellend bestuursorgaan zorgdragen voor inspraak conform afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).<sup>39</sup> Daarbij kunnen zienswijzen worden ingediend door een ieder (en niet alleen door belanghebbenden). Met de openbaarmaking van het programma wordt voor burgers, bedrijven en organisaties kenbaar wat zij van de overheid kunnen verwachten. Tevens zal het parlement over de vaststelling, actualisering en wijziging van het programma geïnformeerd worden.

### *3.5 Monitoring- en bijsturingssystematiek*

In het wetsvoorstel krijgt de Minister van LNV de opdracht om te monitoren of wordt voldaan aan de omgevingswaarde, om de voortgang en gevolgen van het programma stikstofreductie en natuurverbetering te monitoren en om zo nodig het programma aan te passen. Het programma wordt in ieder geval eens in de zes jaar tegen het licht gehouden en zo nodig bijgesteld om de omgevingswaarde, de instandhoudingsdoelstellingen en de landelijke gunstige staat van instandhouding (op termijn) te kunnen bereiken. Over de monitoringsgegevens en de daaruit getrokken conclusies en eventueel daaropvolgende actualisaties brengt de Minister van LNV verslag uit aan beide Kamers der Staten-Generaal, zodat deze hun controlerende taak op dit punt kunnen uitoefenen, respectievelijk de uitkomsten kunnen betrekken bij de beoordeling van andere wetgeving die gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de monitoring en de rapportage.<sup>40</sup>

Een adequate monitoring- en bijsturingssystematiek is een randvoorwaarde voor een robuuste en effectieve structurele aanpak. Zonder monitoring kan niet getoetst worden of de omgevingswaarde zal worden bereikt en in hoeverre het programma met bron- en natuurmaatregelen daadwerkelijk bijdraagt aan het bereiken van die omgevingswaarde en aan het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstofgevoelige habitats en daadwerkelijk de landelijke doelstelling van een gunstige staat van instandhouding van natuurwaarden dichterbij brengt. Zonder bijsturingssystematiek kan niet tijdig ingegrepen worden wanneer blijkt dat de maatregelen die gericht zijn op het bereiken van de omgevingswaarde tot onvoldoende stikstofdepositievermindering leiden of juist om een disproportionele inzet vragen of wanneer een andere inzet van natuurmaatregelen nodig blijkt te zijn. Om tijdig bij te kunnen sturen op de invulling, uitwerking en op uitvoering is een systematiek nodig waarbij zowel de ontwikkeling van de stikstofdepositie, als de ontwikkeling van de staat van instandhouding van in ieder geval stikstofgevoelige habitats, gemonitord en gerapporteerd worden, naast de al bestaande monitoring en rapportering van de landelijke staat van instandhouding van natuurwaarden.

Een adequate monitoring- en bijsturingssystematiek faciliteert tevens de vergunningverlening, omdat daarmee structureel de effectiviteit wordt verzekerd van het pakket met maatregelen van het programma dat ertoe strekt om overeenkomstig de eisen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden blijvend te behouden en verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen te kunnen realiseren. Dat beperkt de mogelijkheid tot discussie over het

<sup>38</sup> Het voorgestelde artikel 1.12e van de Wet natuurbescherming (artikel I). In de Omgevingswet wordt dit al geregeld in artikel 3.11.

<sup>39</sup> Het voorgestelde artikel 1.12c van de Wet natuurbescherming. In de Omgevingswet wordt dit al geregeld in artikel 16.27.

<sup>40</sup> De voorgestelde artikelen 1.12d en 1.12f van de Wet natuurbescherming (artikel I). De Omgevingswet koppelt deze verplichtingen nu al aan de vaststelling van een omgevingswaarde in de artikelen 3.11 en 20.1, eerste en tweede lid, en 20.14, eerste lid, en biedt al een basis voor het stellen van nadere regels bij amvb in artikel 2.14 in samenhang met 2.15, en de artikelen 20.2 en 20.14.



betrekken van de effecten van maatregelen die aanvullend zijn ten opzichte van dit basispakket in de passende beoordeling op basis van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, op basis waarvan vergunningen worden verleend.

De monitoring heeft betrekking op het totale maatregelenpakket in het licht van de doelstellingen waarvoor het programma is vastgesteld, dus op de voortgang en de gevolgen van de maatregelen ter bereiking van de omgevingswaarde, en voor herstel, verbetering en uitbreiding van de relevante natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden met het oog op het realiseren van de daarvoor geldende instandhoudingsdoelstellingen. De omgevingswaarde is hierbij dan ook een middel, naast andere natuurverbeterende maatregelen, om de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken natuurwaarden te kunnen realiseren. Daarbij zal de vaststelling van de effectiviteit van stikstofreducerende maatregelen frequenter kunnen plaatsvinden dan die van de natuurherstel- en -verbeteringsmaatregelen. De effecten van natuurmaatregelen zullen eerst in het veld zichtbaar moeten worden en voor het verbeteren van de natuurkwaliteit en het aanslaan van natuurmaatregelen die tot uitbreiding van bepaalde habitats moeten leiden is tijd nodig. Vandaar dat om de twee jaar de gevolgen van de maatregelen, bijvoorbeeld in termen van een positieve trend, in kaart worden gebracht, waarbij de effectiviteit van de bronmaatregelen ten behoeve van de omgevingswaarde al wel in verregaande mate vast te stellen is, maar de effectiviteit wat betreft het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen en de integraliteit van de maatregelen hierbij pas om de zes jaar goed vast te stellen is. Voor de monitoring wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande bronnen en systemen.

Het kabinet heeft het voornemen om onderstaande monitoringssystematiek vast te leggen in het Besluit natuurbescherming en (na inwerkingtreding van de Omgevingswet) het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit:

1. Een jaarlijkse rapportage van de omvang van de stikstofdepositie op ieder Natura 2000-gebied om de trend in stikstofdepositie waar te kunnen nemen.
2. Een tweejaarlijkse tussentijdse rapportage van de voortgang en gevolgen van bronmaatregelen ten aanzien van de reductieopgave en omgevingswaarde en rapportage van de voortgang en gevolgen van natuurmaatregelen. Op basis van belemmeringen in de uitwerking en uitvoering van maatregelen en de gemonitorde effectiviteit kan zo tijdig bijgesteld worden.
3. Ieder zesde jaar een rapportage over de omvang en de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden en de landelijke staat van instandhouding. Op basis hiervan worden de in het programma opgenomen bron- en natuurmaatregelen voor effectief natuurbehoud en -herstel waar nodig geactualiseerd. Bij deze zesjaarlijkse monitoringscyclus wordt aangesloten bij de reeds bestaande monitoring van de beheerplannen (instandhoudingsdoelen van gebieden) en de Europeesrechtelijke rapportageplicht vanuit de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn (staat van instandhouding). De eerstvolgende VHR-rapportage is in 2025, op basis daarvan wordt het programma in 2026 zo nodig geactualiseerd. Dat loopt ook gelijk met de beheerplannen, waarvoor de instandhoudingsdoelen van stikstofgevoelige natuur gemonitord worden en de invulling zijn van het programma wat betreft de gebiedspecifieke natuurmaatregelen.

Onderdeel van een eventuele wijziging van het programma zou bijvoorbeeld een verschuiving kunnen zijn tussen de inzet op bronmaatregelen en natuurmaatregelen indien dit effectiever of efficiënter wordt geacht, ook met het oog op een wetenschappelijk onderbouwd omvattend ecologisch oordeel van de natuurgebieden.

De zesjaarlijkse monitoring van de omvang en de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden kan leiden tot de conclusie dat het noodzakelijk is om de omgevingswaarde te wijzigen. Hierbij geldt wel dat de omgevingswaarde niet tot een hogere depositie mag leiden op het stikstofgevoelige areaal binnen Natura 2000-gebieden dan de geldende omgevingswaarde toelaat.

De zesjaarlijkse evaluatie staat er niet aan in de weg dat het programma op basis van nieuwe inzichten of ontwikkelingen al eerder wordt gewijzigd. Het programma moet zelfs tussentijds worden gewijzigd als uit de monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarde.

Als de doorlichting van Natura 2000-gebieden leidt tot aanpassing van de Natura 2000-gebieden, zullen de omgevingswaarde, het programma en de monitoring betrekking hebben op de aangepaste (indeling van de) gebieden.

De voorgestelde plicht tot monitoring van het programma brengt geen wijzigingen aan in de bestaande verantwoordelijkheden wat betreft monitoring van beheerplannen. De minister is verantwoordelijk voor het maken van bestuursafspraken met de andere betrokken bestuursorganen over het



uitvoeren van de monitoring en het aanleveren van gegevens.

### 3.6 Stikstofemissies in de bouwfase

#### 3.6.1 Inleiding

De bouwsector is hard geraakt door de eerder aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 waarin het PAS als basis voor vergunningverlening is vernietigd. Als gevolg van deze uitspraak geldt voor de bouwsector dat bij elk afzonderlijk bouwproject moet worden beoordeeld of toestemming op grond van de Wet natuurbescherming nodig is. Vertraging van bouwprojecten als gevolg van vastgelopen vergunningverlening na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak versterkt de wooncrisis die in Nederland gaande is. Daarnaast speelt de bouwsector, in het licht van de coronacrisis, een cruciale rol in het herstel van de economie.

Het Adviescollege Stikstofproblematiek doet in zijn eindadvies 'Niet alles kan overal' van 8 juni 2020 de aanbeveling om zowel te komen tot een drempelwaarde voor bouwactiviteiten als om een emissiereductie-opgave voor de bouwsector juridisch vast te leggen. Daarbij adviseert het Adviescollege om juridisch vast te leggen dat de emissies van bouwprojecten in (maximaal) 10 jaar tijd worden teruggebracht met 80 procent.<sup>41</sup> Dit resulteert in een reductiepad van 19,2 kiloton NO<sub>x</sub> per jaar naar 3,8 kiloton NO<sub>x</sub> per jaar (bouwmachines en bouwlogistiek).

Bij brief van 17 juni 2020 heeft de Minister van LNV aangekondigd dat, gegeven deze grote urgentie rond de bouwsector en het woningvraagstuk, een drempelwaarde voor tijdelijke emissies uit de bouw zal worden onderzocht en uitgewerkt, die gekoppeld is aan een stevige en juridisch geborgde reductie-opgave voor de bouwsector met als doel de vergunningverlening te vereenvoudigen. Hieronder worden de contouren geschetst van het systeem dat het kabinet voor ogen staat. Het systeem moet nog verder worden uitgewerkt en vormgegeven. Het kabinet streeft ernaar om, met het oog op de haalbaarheid, spoedig bindende afspraken met de sector te maken en zal de financiële implicaties van de reductieopgave in kaart brengen. In het wetsvoorstel is gekozen voor een zogenoemde 'kan-bepaling', die bij amvb kan worden geactiveerd.<sup>42</sup>

#### 3.6.2 Hoofdpijnen wetsvoorstel op onderdeel emissies in de bouwfase

De keuzes die het kabinet in dit voorstel maakt zijn in lijn met de aanbevelingen van het Adviescollege stikstofproblematiek, waarbij een drempelwaarde wordt gekoppeld aan een forse reductieopgave voor de bouwsector. Het kabinet kiest ervoor om landelijk stikstofemissies tijdens de bouwfase terug te dringen, ongeacht de locatie waar de activiteiten<sup>43</sup> die samenhangen met de bouw plaatsvinden, door in te zetten op het bereiken van een aanzienlijke reductie van emissies uit het bouwproces die in lijn is met de aanbevelingen van het Adviescollege Stikstofproblematiek. Hierdoor neemt de bijdrage aan de achtergronddepositie (stikstofdeken) van activiteiten tijdens de bouwfase steeds verder af. Vervolgens kiest het kabinet ervoor om de effecten door stikstofdeposities van deze activiteiten buiten beschouwing te laten in het vergunningverleningsproces.

Dit leidt tot een meer effectieve sturing op structurele en duurzame daling van emissies dan wanneer er alleen projectspecifieke sturing op deposities plaatsvindt. Beperking van emissies vanuit het bouwproces kan namelijk zowel worden gerealiseerd bij werkzaamheden op de bouwplaats (brandstofgebruik, gebruik prefab) als in de vervoersbewegingen van en naar de bouwplaats.<sup>44</sup> Activiteiten ten behoeve van de bouw verplaatsen zich van jaar tot jaar over verschillende locaties. Dit leidt, in combinatie met het verspreidingseffect van NO<sub>x</sub>, per jaar tot een bepaalde NO<sub>x</sub>-emissie, die onderdeel wordt van de landelijke achtergronddepositie. Met deze methode borgt het kabinet dan ook dat eventuele effecten van activiteiten uit de bouwfase bij de bron aangepakt worden.

Deze keuze heeft het kabinet ook beschouwd in het licht van het advies van het Adviescollege stikstofproblematiek over hoe om te gaan met de activiteiten die depositiepieken kunnen veroorzaken. Het adviescollege introduceert in dit verband het concept van zogenaamde NO<sub>x</sub>-piekbelasters. Onder een piekbelaster verstaat het Adviescollege een activiteit die NO<sub>x</sub>-emissies veroorzaakt en die in een bepaald gebied tot significant hogere deposities leidt dan de depositie afkomstig uit de achtergronddepositie. Het college geeft aan dat dit concept vraagt om een nadere kwantitatieve afbakening van hetgeen wordt verstaan onder piekbelasting: bijv. als de NO<sub>x</sub>- achtergronddepositie leidt tot een

<sup>41</sup> Niet alles kan overal, p. 85.

<sup>42</sup> Zie het voorgestelde artikel 1.12a, eerste lid, onder b, van de Wet natuurbescherming.

<sup>43</sup> Dit gaat om activiteiten die de bouwsector betreffen, waarbij het niet alleen gaat om de bouw van woningen en andere gebouwen, maar ook om bijvoorbeeld activiteiten om een weg of waterstaatswerk aan te leggen.

<sup>44</sup> Niet alles kan overal, p. 83.



depositie van 100 mol N/ha/jr, dan is een piekbelaster een activiteit die hier ten minste 10 procent aan toevoegt. Zonder in dit verband een keuze te maken over het in algemene zin overnemen van dit voorstel en eventuele toepassing en hoogte van een dergelijke drempel voor voortdurende activiteiten constateert het kabinet dat de depositie veroorzaakt in de bouwfase bij de meeste bouwactiviteiten ruim onder de drempel blijft die het college als voorbeeld noemt.<sup>45</sup>

Het kabinet betreft daarnaast in zijn afweging dat de bouwsector slechts in geringe mate bijdraagt aan de totale stikstofdepositie van binnenlandse bronnen: in 2020 was het aandeel van de handel en bouwsector tezamen 0,6 procent van de totale depositie.<sup>46</sup> Kortom, dit wetsvoorstel bevat ten aanzien van stikstofemissies in de bouwfase een verandering van sturingsconcept: van sturen op depositie via berekeningen in een Natura 2000-vergunningprocedure per individueel bouwproject, naar sturen op stikstofemissiereductie door generieke vergroening van bouwactiviteiten in de bouwfase. De keuze voor dit sturingsconcept past beter bij het tijdelijke en niet-locatiegebonden karakter van de uitstoot van NO<sub>x</sub>-emissies van bouwactiviteiten.

Als vertrekpunt in de aanpak van de tijdelijke emissies in de bouwfase kiest het kabinet daarom voor het instrument van een landelijke resultaatsverplichtende omgevingswaarde, vormgegeven als een emissieplafond voor de totale bouwfase-emissies in kiloton NO<sub>x</sub> per jaar. De omgevingswaarde wordt vastgelegd in het Besluit natuurbescherming en bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Wat betreft het Besluit natuurbescherming wordt daartoe in het voorgestelde artikel 1.12a, eerste lid, onderdeel b, van de Wet natuurbescherming opgenomen dat bij amvb een omgevingswaarde kan worden vastgesteld voor de emissie van stikstof door bij amvb nader omschreven activiteiten van de bouwsector. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat die omgevingswaarde, net als de omgevingswaarde voor de depositie, een resultaatsverplichting is. Om dit later te kunnen regelen in het Besluit kwaliteit leefomgeving is geen wijziging van de Omgevingswet nodig: artikel 2.14 van die wet biedt al een grondslag voor het bij amvb vaststellen van een Rijksomgevingswaarde.

De door het Adviescollege en in de brief van 17 juni 2020 genoemde 'drempelwaarde' krijgt dan de vorm van een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht, die de vastgestelde omgevingswaarde koppelt aan het buiten beschouwing laten bij de Natura 2000-vergunningplicht van de tijdelijke gevolgen van de door de bouw veroorzaakte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Dit is bepaald in het voorgestelde artikel 2.9a van de Wet natuurbescherming. De vrijstelling is partieel, omdat voor sommige bouwactiviteiten dan nog steeds een Natura 2000-vergunning nodig is, namelijk als de activiteit om andere redenen dan stikstofdepositie significante effecten kan hebben voor het Natura 2000-gebied, bijvoorbeeld omdat wordt gebouwd in een beschermde habitat of vanwege trillingen of lawaai. Het gaat hierbij dus alleen om tijdelijke effecten voor het aspect stikstof die optreden bij bouwprojecten in de bouwfase (en niet de gebruiksfase), waaronder bijvoorbeeld bouwactiviteiten ten behoeve van woongebiedsontwikkeling, utiliteitsbouw waaronder duurzame energieopwekking, Rijksvastgoed en defensievastgoed en grond- weg- en waterbouw. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 3.6.3. De partiële vrijstelling vereist geen wijziging van de Omgevingswet: de artikelen 5.1 en 5.2 van die wet bieden voldoende grondslag om bij of krachtens het Besluit activiteiten leefomgeving activiteiten aan te wijzen die van de vergunningplicht zijn uitgezonderd en om daarbij voorwaarden te stellen.

Een van de opties die het kabinet overweegt, is om de partiële vrijstelling juridisch te koppelen aan te formuleren tussengelegen reductiedoelen (ontleend aan het met de bouwsector af te spreken reductiepad voor de periode tót 2030). De vrijstelling vervalt dan bijvoorbeeld van rechtswege op 1 januari van jaar 202x, maar kan vóór het verstrijken van die datum worden verlengd als uit de monitoring van het programma blijkt dat het reductiedoel voor dat jaar wordt bereikt. Het ligt voor de hand om de tussengelegen reductiedoelen (uitgedrukt in een maximale hoeveelheid stikstofoxiden in een bepaald jaar) dan vast te leggen op het niveau van een ministeriële regeling, om voldoende flexibiliteit te behouden. De tussendoelen zijn immers niet meer dan een middel om het uiteindelijke doel in 2030 te bereiken.

### 3.6.3 Scheiding gebruiksfase en bouwfase

Het voorstel om de door bij dit wetsvoorstel bepaalde bouwactiviteiten veroorzaakte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden buiten beschouwing te laten voor een Natura 2000-vergunningplicht is alleen van toepassing voor de tijdelijke bouwfase van deze activiteiten, niet op de gebruiksfase van het bouwproject. Bouwactiviteiten kunnen immers op twee manieren bijdragen aan de stikstofproblematiek:

<sup>45</sup> <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2020/02/Handreiking-woningbouw-en-AERIUS.pdf>

<sup>46</sup> Zie ook <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0507-herkomst-stikstofdepositie>.



- a. **bouwfase:** het gaat hierbij om tijdelijke stikstofemissie, die samenhangt met de activiteiten op en rond de bouwplaats gedurende het bouwproces;
- b. **gebruiksfase:** door permanente verandering in de stikstofemissies van een gebied die het gevolg zijn van het gebruik dat met de gerealiseerde bouwwerken samengaat, vergeleken met de emissies die plaatsvonden bij het gebruik voorafgaand aan de bouw.

Deze twee fasen verschillen wezenlijk van elkaar op verschillende punten:

- De emissies in de bouwfase zijn van veel kortere duur en beïnvloeden de depositie op een gebied dus ook slechts een beperkte periode. De bouwfase is relatief kort, in veel gevallen korter dan een jaar, terwijl de gebruiksfase van het bouwwerk in veel gevallen tientallen jaren duurt.
- De activiteiten in de bouwfase zijn een onderdeel van een continu veranderend geheel van tijdelijke activiteiten in de leefomgeving. Bouwactiviteiten worden van jaar tot jaar op andere plaatsen uitgevoerd, maar vanaf een hoger schaalniveau bezien met een min of meer gelijkblijvend bouwvolume. Maatregelen om emissies te verlagen hebben vooral betrekking op het ingezette materieel, en zijn dus relatief locatieonafhankelijk.
- Het karakter van de emissies is verschillend. In de bouwfase gaat het om duidelijk tijdelijke afgebakende activiteiten die met de bouw te maken hebben. Zij worden vooral bepaald door de inzet van mobiele werktuigen op de bouwplaats en de transportbewegingen daaromheen.
- De effecten in de gebruiksfase worden bepaald door keuzes over het toelaten van een bepaalde categorie bouwwerken op een locatie (bijvoorbeeld wonen en/of bedrijvigheid), de omvang en karakter daarvan (hoeveel woningen, welke bedrijvigheid) en de ruimtelijke inrichting van het gebied rondom de bouwwerken (zoals aanleg van infrastructuur). De stikstofemissie in de gebruiksfase van bouwwerken moet primair beschouwd worden in het kader van het ruimtelijk besluit over de toedeling van functies aan een gebied en de inrichting van dat gebied, waarbij bijvoorbeeld keuzes over het aantal woningen of andere bouwwerken en de ontsluiting van het gebied door wegen en andere infrastructuur een belangrijke rol spelen. Het juridisch instrumentarium, zowel nu als na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, voorziet in de mogelijkheid regels te stellen over een gebied en bebouwing die de voortdurende stikstofdepositie op in de nabijheid gelegen kwetsbare gebieden (zoals Natura 2000-gebieden) zoveel mogelijk voorkomen of beperken.
- Voor zover regels nodig zijn ter bescherming van de fysieke leefomgeving is de normadressaat van de regels verschillend. Op dit moment worden tijdelijke emissies in de bouwfase gelijktijdig beoordeeld met de permanente deposities uit de gebruiksfase. In de praktijk is de uitvoerder van de bouwactiviteiten echter een andere partij dan de gebruiker van het bouwwerk.

Deze verschillen leiden ertoe dat beoordeling van deze emissies grotendeels een ander moment in de tijd en een ander instrument vergt. Om de stikstofbelasting effectief terug te dringen vraagt dit een onderscheid in de sturing op de verschillende fasen van een bouwproject.

Dit onderdeel van het wetsvoorstel richt zich voor dit onderdeel op het terugdringen van de tijdelijke stikstofemissie in de bouwfase. Het doel is daarbij om te voorkomen dat nadat de keuzes die met de gebruiksfase samenhangen zijn gemaakt, het realiseren van bouwwerken en andere bouwwerkzaamheden onnodig wordt vertraagd en onnodige administratieve en bestuurlijke lasten oplevert waar het gaat om het beoordelen van de door stikstofemissies in de bouwfase veroorzaakte depositie.

### 3.6.4 Omvang en effect van emissies in de bouwfase

Het kabinet betreft de overwegingen die het Adviescollege Stikstofproblematiek in zijn advies doet met betrekking tot de stikstofemissies en deposities van de bouwsector en hanteert de volgende gegevens:

- De bouwsector emitteert stikstof voornamelijk in de vorm van stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>). De totale bijdrage van de bouwsector aan NO<sub>x</sub>-emissies bedroeg in 2018 23,4 kiloton per jaar. Dit is onderverdeeld in 12,9 kiloton per jaar vanuit de bouwlogistiek, 6,3 kiloton per jaar van mobiele werktuigen en bouw materieel en 4,2 kiloton per jaar bouwindustrie-gerelateerd.
- De totale uitstoot van NO<sub>x</sub> in Nederland bedroeg in 2017 246 kiloton per jaar. De emissies van de bouwsector bedragen dus ongeveer 10% van de totale emissies van NO<sub>x</sub>. Slechts een deel van deze emissies van de bouwsector kan worden toegerekend aan individuele bouwprojecten (de bouwplaats).
- Specifiek voor woningbouwprojecten zijn er berekeningen bekend voor de stikstofdepositie gerelateerd aan een gemiddeld aantal te bouwen woningen in relatie tot de afstand tot het natuurgebied.<sup>47</sup> Hieruit volgt dat woningbouwprojecten ruim onder de omschrijving voor 'piekbelasters NO<sub>x</sub>' blijven, waarvoor het adviescollege de definitie hanteert dat een piekbelaster 10% aan de achtergronddepositie (uitgedrukt in mol/ha/jaar) toevoegt.

<sup>47</sup> <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2020/02/Handreiking-woningbouw-en-AERIUS.pdf>





### 3.6.5 Landelijke beperking stikstofemissie in de bouwfase

Het kabinet wilt verschillende instrumenten gebruiken om een sterke daling van de emissie te bewerkstelligen. Naast een landelijke omgevingswaarde, vormgegeven als een emissieplafond voor de bouwfase-emissies, met een resultaatsverplichting, zullen maatregelen (om tot de beoogde reductie van emissies in de bouwsector te komen) onderdeel worden van het programma 'stikstofreductie en natuurverbetering', dat de Minister van LNV al moet vaststellen (zie paragraaf 3.4).

Om de beoogde reductie van de emissies te behalen en bij te dragen aan natuurbehoud en biodiversiteitsherstel is een versnelling van de transitie in de bouwsector nodig met onder meer als maatregelen:

- de toepassing van laag emissie en zero emissie mobiele werktuigen en energievoorzieningen op de bouwplaats;
- toepassing van prefab- en lichtere bouwmaterialen;
- een organisatie van de bouwlogistiek die het aantal vervoersbewegingen minimaliseert.

Bij de uitwerking van dergelijke maatregelen betreft het kabinet ook zijn voornemens ten aanzien van natuurinclusief bouwen en de afspraken die in het Klimaatakkoord aan de tafel Mobiliteit zijn gemaakt over bouwverkeer zonder emissie en gebruik van mobiele werktuigen zonder of met lage emissie door de bouwsector en de acties uit het Schone Lucht Akkoord.

Verder zal het programma ook flankerende maatregelen bevatten om voldoende voortgang op de beoogde reductie te bewerkstelligen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:

- Een innovatieprogramma dat sectorbreed ondersteuning biedt om het bouwproces te herontwerpen en gezamenlijk tot benodigde technische en organisatorische innovaties te komen;
- Een aanbestedingsnorm voor emissieloos bouwen die jaarlijks in een steeds groter deel van het portfolio van publieke opdrachtgevers wordt toegepast;
- Een subsidieregeling voor laag emissie mobiele werktuigen voor bouwers, aansluitend bij het groeipad met geleidelijk aan dalende subsidiebedragen per werktuig anticiperend op prijsdaling door opschaling en innovatie;
- Een convenant met medeoverheden en de bouwsector waarin wordt vastgelegd:
  1. het jaarlijkse groeipad en de prestaties die daarbij horen;
  2. het ondersteunend instrumentarium;
  3. budgetten voor innovatieprogramma, gemeenten ten behoeve van emissieloos aanbesteden;
  4. stimuleringsregeling lage emissie mobiele werktuigen;
  5. tussentijdse evaluatiemomenten.

Daarnaast worden regels opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving waarmee geborgd gaat worden dat de stikstofemissie van activiteiten die bij de bouw op de bouwplaats worden uitgevoerd, sterk gereduceerd wordt. Gezien verschillen in locaties (zoals de aanwezigheid van een Natura 2000-gebied) en de specifieke omstandigheden rond een bouwplaats wordt gemeenten daarbij volgens de systematiek van de Omgevingswet voldoende bestuurlijke afwegingsruimte voor lokaal maatwerk geboden.

### Financiering

Bij de uitwerking van de omgevingswaarde geeft het kabinet de komende tijd ook invulling aan de financiële consequenties van de te nemen maatregelen. Het kabinet beziet welke financiële middelen hiertoe vrijgemaakt moeten worden om dit proces te ondersteunen. Aan publieke zijde zijn afspraken nodig over aanbesteding en de ontwikkeling en inzet van een stimuleringsregeling.

### 3.6.6 Borging en monitoring omgevingswaarde voor emissies uit de bouwfase

Door de monitoringsplicht die gekoppeld is aan de omgevingswaarde wordt steeds bezien of de daling van de emissie die als resultaatsverplichting is vastgelegd daadwerkelijk optreedt. Zoals gesteld in paragraaf 3.5, krijgt de Minister van LNV in het wetsvoorstel de opdracht om te monitoren of wordt voldaan aan de omgevingswaarde, om de voortgang en gevolgen van het programma stikstofreductie en natuurverbetering te monitoren, en om zo nodig het programma aan te passen. Bij amvb zal worden bepaald dat de Minister van LNV het parlement elke twee jaar informeert over de voortgang en gevolgen van de in het programma opgenomen maatregelen, waaronder bronmaatregelen. Mocht daaruit blijken dat het niet voldoen aan de resultaatsverplichting dreigt, dan zal het programma stikstofreductie en natuurverbetering aanvullende maatregelen moeten formuleren, of zullen direct maatregelen worden getroffen om wel te voldoen (zie verder 3.5).

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan aanscherping van regels in het Besluit bouwwerken leefomgeving of aan aanbestedingsnormen voor emissieloos bouwen. Maar ook voorziet het voorgestelde artikel 2.9a van de Wet natuurbescherming in de mogelijkheid om de reikwijdte van de



partiële vrijstelling te beperken ten opzichte van de reikwijdte van de omgevingswaarde, bijvoorbeeld als een deel van de bouwsector duidelijk achterblijft bij het afgesproken reductiepad. Daarmee herleeft voor die deelsector de plicht om stikstofdepositie te betrekken bij de vergunningplicht. Andersom biedt artikel 2.9a overigens ook de mogelijkheid om de reikwijdte van die bepaling geleidelijk uit te breiden (binnen de grenzen van de reikwijdte van de omgevingswaarde). Mede vanwege de grote behoefte aan woningen wil het kabinet in dat geval eerst de woongebiedsontwikkelingen van de vergunningplicht uitzonderen.

Ook overweegt het kabinet om op grond van artikel 2.9a de duur van de partiële vrijstelling te beperken door een koppeling aan nog te formuleren tussengelegen reductiedoelen (ontleend aan het met de bouwsector af te spreken reductiepad voor de periode tót 2030). De mogelijkheid om de omgevingswaarde geheel in te trekken, waardoor de vergunningplicht voor alle bouwactiviteiten herleeft, ziet het kabinet als uiterste maatregel. Dit omdat hiermee tevens de aan de omgevingswaarde gekoppelde resultaatsverplichting ook komt te vervallen.

### *3.6.7 Mogelijkheden om regels te stellen aan specifieke projecten*

De hiervoor beschreven beleidskeuze betekent niet dat in dat geval geen regels op de bouwactiviteit van toepassing zijn. Zoals aangegeven gaat de voorgestelde lijn alleen over de bouwfase en niet de gebruiksfase van een activiteit met betrekking tot de bouw. Ook kan een vergunning aangewezen zijn wanneer aspecten anders dan stikstofeffecten kunnen veroorzaken op beschermde habitats (denk aan vernietiging van gebieden of hinder). Op die activiteit zijn in elk geval de regels van nu het Bouwbesluit en onder de Omgevingswet het Besluit bouwwerken leefomgeving van toepassing. Voor zover de activiteit uit de bouwfase ook een activiteit is die voldoet aan de omschrijving van activiteiten die verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied kunnen hebben, is daarnaast de specifieke zorgplicht van artikel 11.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing. Het bevoegd gezag kan bij overtreding van die regels handhavend optreden, zo nodig na het stellen van maatwerkvoorschriften om de regels toe te spitsen op het individuele bouwproject. Gegeven de bouwvergunningplicht voor bouwactiviteiten is het bevoegd gezag op de hoogte van welke omvangrijkere bouwactiviteiten in de nabijheid van een beschermd Natura 2000-gebied plaatsvinden.

## **4. Wetgevingsaspecten**

Voor zover aanvullende regelgeving nodig of wenselijk is ter uitvoering van de in het programma opgenomen maatregelen zullen die regels worden opgenomen in het reguliere bestaande wettelijke kader, zoals de (regels, gesteld in of op grond van de) Wet natuurbescherming, de Meststoffenwet, de Wet dieren, de Wet bodembescherming, de Wet milieubeheer, de Waterwet en de Kaderwet EZK-LNV-subsidies, en in de toekomst de Omgevingswet. Naast uitwerking van de maatregelen in algemeen verbindende voorschriften wordt ook gedacht aan uitwerking in beleidsregels, in convenanten met bestuursorganen of in civielrechtelijke overeenkomsten met beheerders van een gebied.

De Wet natuurbescherming gaat in de toekomst op in de Omgevingswet. Het kabinet heeft aangekondigd te streven naar inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2022. Tot die tijd geldt de Wet natuurbescherming. Het is voor het opstellen van het programma van belang om zo snel mogelijk zekerheid te geven over het wettelijke kader. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in wijziging van de Wet natuurbescherming vooruitlopend op de Omgevingswet en wijzigt dit wetsvoorstel beide wetten. Zie ook de toelichting bij artikel IV.

## **5. Toezicht en handhaving**

De regels van dit wetsvoorstel richten zich uitsluitend tot de overheid, in het bijzonder de Minister van LNV, die verantwoordelijk is voor het programma voor het voldoen aan de omgevingswaarde(n) en voor het inrichten van het systeem om het bereiken van de omgevingswaarde(n) en de werking van het programma te monitoren en zo nodig aanpassingen te entameren. Burgerhandhaving en nalevingstoezicht van de nieuwe regels spelen hierbij geen rol. Gevolgen voor de handhaving capaciteit worden dan ook niet voorzien.

## **6. Rechtsbescherming**

Voor de wijze van rechtsbescherming van het programma stikstofreductie en natuurverbetering is aangesloten bij de regeling daarvan in de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet. In die wetgeving wordt onderscheid gemaakt tussen beleid en normstelling. De vaststelling van de uitwerking van strategisch omgevingsbeleid vindt plaats in onder meer programma's.

Het programma is een beleidsdocument en bevat op zichzelf geen juridisch bindend, normatief beleid.



Dat laatste wordt vastgelegd in bijvoorbeeld bestemmingsplannen (na inwerkingtreding van de Omgevingswet in omgevingsplannen) of in algemeen verbindende voorschriften van waterschappen, provincies en het Rijk. Deze laatste zijn in juridische zin gericht op rechtsgevolg. Programma's binden alleen direct het vaststellende bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden, met uitzondering van een aantal specifieke programma's.

Van belang is dat het programma stikstofreductie en natuurverbetering niet de juridische vaststelling van maatregelen (en bij programmatische aanpak ook activiteiten) bevat, maar de maatregelen wel noemt of beschrijft. Deze maatregelen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit feitelijke maatregelen, uit civielrechtelijke overeenkomsten met beheerders of gebruikers van een gebied of uit convenanten met maatschappelijke organisaties of met andere bestuursorganen. Ook kan een programma maatregelen bevatten die leiden tot een publiekrechtelijk besluit: algemeen (in de vorm van wet- en regelgeving of beleidsregels ten aanzien van de inzet van bevoegdheden) ofwel individueel (bijvoorbeeld in de vorm van het intrekken van vergunningen of het verlenen van subsidies). Individuele besluiten van deze laatste categorie zijn besluiten waartegen op grond van de Awb beroep openstaat bij de bestuursrechter. Tegen feitelijke maatregelen, algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels is geen beroep bij de bestuursrechter mogelijk. Er kan alleen een beroep op de burgerlijke rechter worden gedaan, als sprake zou zijn van een onrechtmatige daad. Gegeven het gebrek aan externe werking (alleen zelfbinding van het bestuursorgaan) en het globale karakter van uitwerking zal dat niet snel het geval zijn. De bestuursrechter kan bij de toetsing van een individueel besluit de rechtmatigheid van de daaraan ten grondslag liggende algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels via exceptieve toetsing betrekken. Geschillen over de uitvoering van eventuele overeenkomsten staan ter beoordeling van de burgerlijke rechter.

Voor alle categorieën maatregelen is dus eerst een nadere uitwerking nodig voordat de maatregel daadwerkelijk uitgevoerd zal kunnen worden. Het vaststellen van het programma zelf is dan ook niet aan te merken als een beslissing die is gericht op (extern) rechtsgevolg en is daarmee geen voor beroep vatbaar besluit in de zin van de Awb. Omwille van de helderheid is ervoor gekozen om programma's onder de Omgevingswet ook te vermelden op de zogenoemde negatieve lijst bij de Awb van handelingen waartegen geen beroep mogelijk is (artikel 1 van bijlage 2 Awb). Onder de Omgevingswet wordt alleen beroep opengesteld tegen delen van programma's mét rechtsgevolg, dat wil zeggen voor zover programma's een rechtstreekse titel geven voor activiteiten. Voor die activiteiten volgt geen afzonderlijk toestemmingsbesluit meer voor het aspect (de omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving) waarop het programma ziet. Maar het programma stikstofreductie en natuurverbetering is een programma zonder rechtsgevolg. Tegen dit programma staat dus geen beroep open.

## 7. Effecten van het wetsvoorstel

### 7.1 Algemeen

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is een inschatting gemaakt van de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de samenleving. Het gaat daarbij om het effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven, het effect op bestuurlijke lasten voor overheden, de bedrijfseffectentoets en de milieueffectentoets. Een beschrijving van de resultaten volgt in de volgende paragrafen.

Het wetsvoorstel heeft geen effecten voor de rechtspraak en de gerechtelijke organisatie of haar werklast. Zoals in paragraaf 6 over rechtsbescherming is beschreven kent het programma stikstofreductie en natuurverbetering geen specifieke rechtsgevolgen en staat daartegen geen beroep open. Ook anderszins leidt het wetsvoorstel niet tot gevolgen voor de rechtspraak zoals een stijging van het aantal beroepen of civielrechtelijke zaken. Daar komt bij dat de voorzieningen in het wetsvoorstel in de plaats komen van het tot op heden in titel 2.1 van het Besluit natuurbescherming voorziene programma aanpak stikstof, maar zonder de elementen van dat programma die in het verleden tot geschillen hebben geleid, te weten het systeem van identificatie en toedeling bij vergunningverlening van stikstofdepositieruimte.

Ook bevat het wetsvoorstel geen regels over (de verwerking van) persoonsgegevens. De regels over de resultaatsverplichtende omgevingswaarde en het programma richten zich op de overheid, waarbij geen verwerking van gegevens plaatsvindt die betrekking hebben op burgers of individuele bedrijven aan de orde is. Ook de instructieregels over monitoring en verslaglegging hebben daarop geen betrekking.

### 7.2 Effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven

Deze wet richt zich tot de overheid – in het bijzonder de Minister van LNV – en bevat, zoals in het voorgaande is vermeld, inhoudelijke en procedurele regels voor de bestuurlijke taakuitoefening en



besluitvorming op het gebied van drie elementen van de structurele aanpak, namelijk een resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor de vermindering van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden, met daaraan verbonden een programma met maatregelen en monitoring en bijsturing. De monitorings- en bijsturingssystematiek wordt ingericht om te monitoren of de condities voor behoud en herstel van instandhouding worden behaald, het maatregelenpakket als onderdeel van het programma voldoende effectief is en het maatregelenpakket of het programma bijstelling behoeven.

De Minister van LNV is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze regels. Ook moet de minister zorgdragen voor de verslaglegging van de resultaten van de bedoelde monitoring. De verslagen zendt de Minister van LNV naar de Tweede en de Eerste Kamer. Waar het wetsvoorstel niet voorziet in regels die verplichtingen met zich brengen voor burgers en ondernemers, heeft het als zodanig ook geen effect op de regeldruk.

Effecten voor de regeldruk kunnen te zijner tijd uiteraard wel uitgaan van de maatregelen die zullen worden opgenomen in het programma. Dat zijn evenwel geen directe lasten die uit dit wetsvoorstel voortvloeien, maar lasten die te zijner tijd bij de vaststelling van de individuele maatregelen zelf in beeld zullen moeten worden gebracht en zullen moeten worden gewogen. Regeldrukeffecten voor burgers en ondernemers zullen vooral zijn te verwachten bij de maatregelen gericht op vermindering van stikstofemissies door verschillende activiteiten. Deze maatregelen worden nog verder uitgewerkt. Afhankelijk van de vorm en de inhoud van een maatregel, kan per maatregel bijvoorbeeld worden gedacht aan kosten ten behoeve van als gevolg van de maatregel benodigde investeringen of aan nalevingskosten door bedrijven. Zoals is aangegeven in de brief van 24 april 2020 aan de Tweede Kamer zal een belangrijk deel van de opgave worden gerealiseerd door maatregelen die reeds in ander verband worden getroffen, in het bijzonder de maatregelen in verband met de klimaatopgave en het Schone Luchtakkoord. Bij de overige maatregelen geldt dat deze deels een vrijwillig karakter (subsidierelaties, opkoop bedrijven) en deels de vorm van normering van activiteiten zullen krijgen. Deze normering wordt zodanig in de tijd worden gezet dat deze haalbaar en betaalbaar is voor burgers en bedrijven.

De concrete lasten zullen – voor zover zij de vorm van wet- en regelgeving krijgen – bij de vaststelling van de betrokken wet- en regelgeving in beeld worden gebracht. Het kabinet heeft overigens het voornemen om bij amvb vast te leggen (in het Besluit natuurbescherming en het Besluit kwaliteit leefomgeving) dat al vóór de vaststelling van de concrete maatregelen, namelijk al in het stadium van het ontwerpen van het programma, rekening moet worden gehouden met de sociaal-economische gevolgen en de haalbaarheid en de betaalbaarheid van de maatregelen. Dat betekent dat straks al in het stadium van de formulering van de uitwerking van het beleid in het programma op hoofdlijnen een beeld ter zake zal moeten worden gegeven.

Wat betreft de regeldrukeffecten zij er tot slot op gewezen dat een belangrijk motief voor de structurele aanpak en daarbinnen het stellen van een stikstofomgevingswaarde en de vaststelling van het programma stikstofreductie en natuurverbetering is, om een aanpak te bieden waardoor het in de toekomst gemakkelijker zal worden om vergunningen voor nieuwe activiteiten van burgers en ondernemers te verlenen. Het programma biedt zekerheid ten aanzien van de voldoening aan de eisen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, niet alleen ten aanzien van het behoud van de specifieke natuurwaarden die onder de bescherming van het Natura 2000-regime vallen, maar ook ten aanzien van het realiseren van de in voorkomend geval voor die natuurwaarden geldende verbeterdoelstellingen in de onderscheiden gebieden. Daarmee wordt een stevige bodem gelegd voor de bescherming van de Natura 2000-gebieden. Daardoor zal het gemakkelijker worden om bij vergunningverlening voor een nieuw project dat stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied veroorzaakt aan te tonen dat tezamen met de aan dat project verbonden mitigerende maatregelen de op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vereiste zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast. In de toekomst valt dus een positief effect te verwachten als gevolg van de met de regels beoogde verbeterde natuurkwaliteit. Extra kosten vanwege het verstrekken van gegevens door burgers en bedrijven ten behoeve van monitoring worden niet voorzien.

### *7.3 Effect op de bestuurlijke lasten*

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de bestuurlijke lasten en geeft ook invulling aan het bepaalde in artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Dat artikel schrijft voor dat, indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, wordt aangegeven wat de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn. Waar het wetsvoorstel zich uitsluitend richt op de verantwoordelijkheid van de Minister van LNV, leidt het niet rechtstreeks tot bestuurlijke lasten voor andere overheden. Wel is voorzien dat in het programma stikstofreductie en natuurverbetering maatregelen worden opgenomen die doorwerken in provincies en voor een deel gebiedsgericht worden ingevuld. De geldt voor de bronmaatregelen en in nog



sterkere mate voor de extra maatregelen voor natuurverbetering met het oog op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de individuele Natura 2000-gebieden. De Minister van LNV en andere betrokken rijkspartijen zullen ter voorbereiding van het programma met de provincies en andere overheden bespreken wat het daarin op te nemen maatregelenpakket voor de verschillende gebieden betekent en nadere afspraken maken over de uitvoering en de wijze waarop het pakket is in te passen in de door provincies inmiddels opgestelde plannen van aanpak voor de gebiedsgerichte aanpak. Daarbij wordt tevens aansluiting gezocht bij de afspraken die reeds zijn gemaakt in het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact. De bedoeling is de bestuurlijke afspraken voor de gebiedsgerichte aanpak medio 2020 te formaliseren.

Bij die afspraken zal ook de gegevensverstrekking door provincies en andere overheden worden betrokken, die nodig is om op een adequate wijze invulling te kunnen geven aan de monitoring van de werking van het programma en de bijsturing daarvan. Uiteraard zal daarbij zoveel mogelijk worden aangesloten bij de gegevens die al worden verstrekt in het kader van de Europese rapportages (artikel 1.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming), de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland en het beleid inzake de actieve soortenbescherming (artikel 1.12, vierde lid, van de Wet natuurbescherming). Verder gaat het over het algemeen om gegevens die de verschillende overheden al bijhielden en verstrekten in het kader van het voormalige programma aanpak stikstof 2015–2021 en ten behoeve van de uitvoering van de provinciale taak ten aanzien van het opstellen en actualiseren van de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden (artikel 2.3 van de Wet natuurbescherming).

#### *7.4 Bedrijfseffectentoets*

Zoals in paragraaf 11.2 is toegelicht richt het wetsvoorstel zich uitsluitend tot de overheid – in het bijzonder de Minister van LNV. Het wetsvoorstel bevat geen regels die directe doorwerking hebben naar bedrijven, bijvoorbeeld in het kader van de toestemming- of vergunningverlening van activiteiten. Wel kunnen er geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten ontstaan, doordat met de structurele aanpak in de opgave voor natuurbehoud en -herstel wordt voorzien. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 7.2.

#### *7.5 Milieueffectentoets*

Met het formuleren van de resultaatsverplichtende omgevingswaarde, de wettelijke verplichting tot vaststelling van een programma met een omvangrijk pakket aan maatregelen en de instructieregels op het gebied van een monitorings- en bijsturingssystematiek legt het kabinet een stevig fundament voor het verminderen van de stikstofdepositie en het behoud en de verbetering van natuur. Hiervoor stelt het kabinet langjarig een omvangrijk pakket met natuur- en bronmaatregelen en bijbehorende middelen beschikbaar. De structurele aanpak stikstof heeft als hoofddoel het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – een verbeterde staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitats onder de Habitatrictlijn. Dit pakket en de verplichtingen in dit wetsvoorstel zullen naar verwachting fors bijdragen aan een actief bereik van deze milieudoelstellingen.

Zoals in de Kamerbrief van 24 april 2020 is aangekondigd geeft het kabinet een stevige financiële impuls aan het natuurbeleid door voor de periode 2021–2030 jaarlijks een bedrag te investeren in het versterken en intensiveren van het natuurbeleid dat binnen enkele jaren oploopt naar langjarig € 300 miljoen per jaar. Met deze impuls zet het kabinet een belangrijke stap op weg naar het behalen van de doelstellingen van de VHR. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft in een quickscan (bijlage bij de Kamerbrief van 24 april 2020) het ecologische effect van de investeringsimpuls doorgerekend. Het PBL stelt dat het beoogde pakket een logische en effectieve mix van maatregelen is voor de middellange termijn, met de inschatting dat een extra positief effect op het VHR-doelbereik behaald wordt, onder voorbehoud van onzekerheden. Daarbij wijst het PBL op het belang dat de maatregelen in samenhang worden genomen. Op die manier wordt optimaal effect gesorteerd en leveren zij voldoende ruimte op voor regionaal maatwerk. De effecten van het pakket aan bronmaatregelen zijn doorgerekend door het RIVM en het PBL. Met dit pakket wordt naar verwachting en onder voorbehoud van alle onzekerheden die zijn verbonden met de quickscan, conform de omgevingswaarde, meer dan de helft van de hectares met stikstofgevoelige natuur onder de kritische depositiewaarde gebracht en ook op andere gebieden een reductie gerealiseerd.

De milieueffecten van dit wetsvoorstel beperken zich primair tot natuurwaarden. Indirect kunnen ten behoeve van deze natuurwaarden getroffen maatregelen ook gunstige effecten hebben voor andere aspecten van de leefomgeving. Zo kunnen maatregelen om met het oog op natuurdoelstellingen de stikstofdepositie terug te dringen in bepaalde gebieden ook leiden tot minder nitraat in het grondwater. Dergelijke bijkomstige effecten worden hier verder buiten beschouwing gelaten. Van negatieve bijkomstige milieueffecten als gevolg van dit wetsvoorstel is in ieder geval geen sprake.



## 8. Advies en consultatie

### 8.1 Algemeen

Deze wet is tot stand gekomen met consultatie van relevante organisaties. Bij de voorbereiding van de wet zijn, naast (maatschappelijke) organisaties, ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van waterschappen (UvW) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) alsmede PBL, RIVM en RVO betrokken. Al deze organisaties hebben waardevolle inbreng geleverd voor de ontwikkeling van deze wet.

Van 27 mei tot en met 10 juni 2020 heeft de internetconsultatie en de formele advisering op het ontwerp-wetsvoorstel plaatsgevonden. De voor de consultatie relevante stukken zijn door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bekendgemaakt op [www.internetconsultatie.nl/stikstof](http://www.internetconsultatie.nl/stikstof). Eenieder heeft via internetconsultatie de gelegenheid gekregen om op de consultatieversie van het wetsvoorstel te reageren. Meer dan 2000 particulieren en organisaties hebben gereageerd. Dit betrof een diverse groep van burgers, bedrijven, brancheorganisaties, belangenorganisaties en provincies. Ook IPO, (ambtelijk) VNG en UvW hebben gereageerd op dit ontwerp.

De consultatieversie van deze wet is door een deel van de indieners positief ontvangen, maar er zijn ook kritische geluiden. Dankzij al deze reacties zijn onderdelen van de wet en de memorie van toelichting aangepast en nog verder verbeterd. Een deel van de reacties ziet overigens niet op de inhoud en strekking van de wet zelf, maar op andere achterliggende politiek-bestuurlijke keuzes op het stikstofdossier. In de volgende paragraaf worden de hoofdlijnen van de consultatiereacties beschreven.

Ook is het Adviescollege toetsing regeldruk gevraagd om advies uit te brengen over het wetsvoorstel op het aspect regeldruk. De adviezen van het Adviescollege Stikstofproblematiek over hoe om te gaan met de stikstofproblematiek en het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof over de bestaande meet en rekenmethodiek zijn en worden eveneens betrokken bij de verdere vormgeving van het wetsvoorstel. Paragraaf 8.3 gaat nader in op deze adviezen en de verwerking ervan.

### 8.2 Reacties per thema

In deze paragraaf worden de hoofdlijnen van de uitkomsten van de consultatiereacties beschreven.

#### – *Duur van de internetconsultatie*

Verskillende sprekers hebben aangegeven dat de termijn voor de internetconsultatie erg kort is. Naar aanleiding van dit signaal en een verzoek daartoe vanuit de Tweede Kamer is besloten om de internetconsultatie van het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering met een week te verlengen (tot en met 10 juni 2020).

#### – *Ambitieniveau en het karakter van de omgevingswaarde als inspanningsverplichting*

Zoals aangekondigd in de brief van 24 april 2020 wordt in het wetsvoorstel een omgevingswaarde geïntroduceerd. Deze omgevingswaarde houdt in dat in 2030 ten minste 50 procent van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarden zijn gebracht. Veel sprekers vinden dit ambitieniveau te laag. Zij vragen, ook verwijzend naar het karakter van de inspanningsverplichting, naar de (juridische) houdbaarheid van de omgevingswaarde. Een deel van de sprekers verwijst daarbij naar het door het Adviescollege Stikstofproblematiek in haar rapport voorgestelde ambitieniveau en stelt, al dan niet onder verwijzing naar dit rapport, een resultaatsverplichting voor in plaats van een inspanningsverplichting. Die sprekers geven aan dat een (juridisch) harde, ambitieuze doelstelling ontbreekt. Een aantal andere organisaties wijst erop dat het ambitieniveau haalbaar en betaalbaar moet zijn. Andere sprekers vinden het gekozen ambitieniveau te hoog en achten de gekozen omgevingswaarde, mede gezien de slechte staat waarin de natuur zich bevindt en/of de economische inspanningen die daarvoor nodig zijn, (praktisch gezien) onhaalbaar.

Het kabinet heeft met het ambitieniveau gekozen voor een forse en ambitieuze doelstelling, rekening houdend met de haalbaarheid en betaalbaarheid ervan. Op basis van het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek en de reacties uit de consultatie voor de vermindering van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden heeft het kabinet ervoor gekozen kabinetsdoelstelling in het wetsvoorstel op te nemen als resultaatsverplichting (zie ook de kabinetsbrief van 17 juni 2020). Naar aanleiding van deze reacties is paragraaf 3.3 van de toelichting aangevuld en verder verduidelijkt.



### *– Vormgeving van de omgevingswaarde voor stikstofdepositie*

Verscheidende sprekers hebben vragen over de vormgeving van de omgevingswaarde. Ook zijn er vragen over de uitwerking van de doelstelling in relatie tot de verdeling daarvan over de Natura 2000-gebieden en wat de aanpak betekent voor de ambitie ten aanzien van de natuur voor de overige 50 procent van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Zoals hiervoor is toegelicht is de omgevingswaarde gewijzigd in een omgevingswaarde met een resultaatsverplichting. Ook wordt bij het opstellen van (het programma van) bronmaatregelen gekozen is voor maatregelen die effect hebben op de gehele stikstofdeken. Zowel ammoniak als stikstofoxiden leggen immers behoorlijke afstanden af, waardoor bronmaatregelen per definitie de stikstofdeken verkleinen en daarmee tot (substantiële) stikstofvermindering in alle Natura 2000-gebieden leiden en dus niet alleen op de 50% van de stikstofgevoelige hectares waarop de omgevingswaarde betrekking heeft. Bovendien geldt op grond van de Habitatrichtlijn als minimumverplichting dat maatregelen worden getroffen om behoud in termen van kwaliteit en oppervlakte te verzekeren en significante verstoring van soorten te voorkomen. Er geldt dus altijd minimaal een behouddoelstelling. Als habitattypen of soorten op landelijk niveau niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren, verplichten de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn ook tot het treffen van positieve maatregelen gericht op verbetering van de staat van instandhouding. De toelichting (o.m. paragraaf 3.3) is naar aanleiding van deze reacties aangevuld.

### *– Verhouding programma stikstofreductie en natuurverbetering, het Programma Natuur en de beheerplannen.*

Onder meer door het IPO is aandacht gevraagd voor de verhouding van het in het wetsvoorstel opgenomen programma stikstofreductie en natuurverbetering, het programma natuur, zoals dat is aangekondigd in de kamerbrief van 24 april 2020, en het beheerplan dat de provincie (en soms een minister) opstelt voor elk Natura 2000-gebied. In paragraaf 3.4 van deze toelichting is nadrukkelijker benoemd welke natuurmaatregelen worden opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering – de verankering van programma Natuur van rijk en provincies zal daarvan onderdeel zijn – en dat deze maatregelen additioneel zijn ten opzichte van bestaande beheerplannen, maar wel gebiedsgericht uitgewerkt zullen worden en daarom in de beheerplannen en bredere gebiedsprogramma's zullen worden opgenomen. De toelichting is op dit punt aangevuld.

### *– Relaties omgevingswaarde voor stikstofdepositie, programma stikstofreductie en natuurverbetering en vergunningverlening.*

Een aantal organisaties vraagt of de omgevingswaarde of het programma stikstofreductie en natuurverbetering een direct toetsingskader vormt voor vergunning- en toestemmingverlening voor activiteiten. Daarnaast wordt door een aantal organisaties aandacht gevraagd voor het belang van hun sector of belangen bij het verdelen van beschikbare stikstofdepositieruimte als gevolg van de structurele aanpak en de daarin opgenomen maatregelen op de langere termijn. In antwoord op de gestelde vraag: de omgevingswaarde en het programma zijn geen toetsingskader voor vergunning- en toestemmingverlening. In die zin verschilt het programma uitdrukkelijk van het PAS. Wel zal de structurele aanpak op termijn een positieve impact hebben op de vergunningverlening: door te voorzien in de opgave voor natuurbehoud en -herstel, ontstaan er geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.3 en 3.4 van de toelichting.

### *– Monitoring*

Een aantal sprekers vraagt aandacht voor het onderscheid van de effecten op natuur van NO<sub>x</sub> en NH<sub>3</sub>. Ook het Adviescollege Stikstofproblematiek acht dit onderscheid relevant in de aanpak van de stikstofproblematiek. In de nadere uitwerking van de structurele aanpak zal het kabinet dit voorstel meewegen en op zijn consequenties doorzien.

Ook vragen sprekers naar het meer gebruik maken van meten in plaats van berekenen. Ook dit voorstel zal meegenomen in de nadere uitwerking van de structurele aanpak.

Tot slot is er een roep om het beschikbaar stellen van actuele informatie van de staat van instandhouding van de natuur in Nederland. Informatie over de staat van instandhouding van de wordt om de zes jaar gerapporteerd en openbaar gemaakt. De rapportage over 2019 is openbaar gemaakt op 26 mei 2020 en te vinden op <https://www.natura2000.nl/nieuws/vogel-en-habitatrichtlijnrapportage-2019>.



## 8.3 Adviezen

### 8.3.1 Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk is gevraagd om advies uit te brengen over het wetsvoorstel op het aspect regeldruk. Het adviescollege heeft aangegeven dat zij op dit moment ervoor kiest om geen advies over het wetsvoorstel uit te brengen. Het wetsvoorstel, zo geeft zij aan, legt vooral de kaders vast van de aanpak en rollen/taken van de verschillende overheden daarin. Zij geeft aan dat het wetsvoorstel op wetsniveau vastlegt dat het kabinet een omgevingswaarde moet formuleren voor het verminderen van depositie van stikstof op daartoe gevoelige habitats in Natura 2000 – gebieden en dat deze omgevingswaarde, de bijbehorende nog te ontwikkelen programma's en monitoringssysteem in lagere regelgeving wordt vormgegeven. ATR geeft aan dat in die fase mogelijke regeldrukgevolgen (gevolgen voor bedrijven en burgers) in kaart zullen kunnen worden gebracht. Het college zal op dat moment bezien of en zo ja welke adviezen zij hierover kan geven.

### 8.3.2 Adviescollege Stikstofproblematiek: 'Niet alles kan overal'

Zoals eerder vermeld heeft het Adviescollege Stikstofproblematiek op 8 juni 2020 het eindadvies over de structurele aanpak voor de stikstofproblematiek ('Niet alles kan overal') aangeboden aan het kabinet. Het kabinet deelt met het Adviescollege de ambitie dat de stikstofaanpak gericht is op het realiseren van de Europese doelstellingen voor natuur waar Nederland aan is gecommiteerd. Het Adviescollege beveelt een aanpak aan die gericht is op het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding, en versterken van de kwaliteit van de aangewezen natuurgebieden. Daarmee sluit deze aan bij de structurele aanpak die het kabinet voorstaat. Eveneens ondersteunt het kabinet de notie van het Adviescollege dat natuurherstel randvoorwaardelijk is voor het duurzaam herstellen van de balans tussen natuur en economische ontwikkeling. De structurele aanpak van het kabinet bestaat uit een robuust en omvangrijk pakket aan maatregelen gericht op verbetering van de natuur in Natura 2000-gebieden en vermindering van de uitstoot en neerslag van stikstof. Met deze nieuwe aanpak kiest het kabinet nadrukkelijk voor een andere route dan voorheen. Het signaal dat de natuur nu voorop moet komen te staan is helder. Om dat te onderstrepen kiest het kabinet dan ook voor het instellen van een resultaatsverplichting, zoals door het Adviescollege wordt bepleit (zie de volgende paragraaf).

De voorgestane structurele aanpak van het kabinet bevat een samenhangend pakket aan maatregelen en afspraken waarin het natuurbelang voorop staat. Daarmee wordt in de opgave voor natuurbehoud en -herstel voorzien, waardoor er geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten ontstaan. De structurele aanpak met door RIVM en PBL gevalideerde bronmaatregelen<sup>48</sup> biedt hiervoor de instrumenten, waarmee behoud van de natuur structureel is verzekerd en op termijn ook natuurverbetering kan worden bereikt. Het kabinet reserveert hier tot en met 2030 ruim vijf miljard euro aan financiële middelen voor, waarbij geldt dat de beschikbare middelen voor natuurherstel fors worden geïntensiveerd.

Andere belangrijke parallellen tussen de aanpak van het kabinet en het eindadvies zijn onder andere de belangrijke rol voor een gebiedsgerichte aanpak en een uitgebreide monitorings- en bijsturingssystematiek. Verder biedt het advies van het Adviescollege diverse aanknopingspunten voor verdere uitwerking van de structurele aanpak en vervolgstappen van het kabinet.

Er zijn ook verschillen. Het Adviescollege kiest voor een doelstelling waarbij in 2030 de emissies van ammoniak en NO<sub>x</sub> gehalveerd zijn. Het kabinet heeft binnen de structurele aanpak als doel gesteld dat in 2030 ten minste 50 procent van de hectares met stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de zogenaamde kritische depositiewaarde is gebracht. Deze kabinetsdoelstelling vraagt om een generieke reductie van stikstofemissie van 26 procent. Hiermee wordt het risico op schade door stikstofdepositie in een grote hoeveelheid hectares weggenomen en een belangrijke stap gezet op weg naar een goede staat van instandhouding. Ook voor de overige hectares voor stikstof gevoelige natuur zal door het pakket maatregelen een vermindering van de stikstofbelasting worden gerealiseerd en zal door aanpalende natuurherstelmaatregelen behoud worden verzekerd en waar nodig aan verbetering gewerkt worden. Het kabinet heeft daarbij een inschatting gemaakt van wat economisch en maatschappelijk haalbaar en betaalbaar is en is ervan overtuigd dat met de doelstelling van het kabinet een evenwichtige balans is gevonden in de weging van de maatschappelijke, economische en natuurbelangen. Het kabinet is zich daarbij ervan bewust dat dit om een forse inspanning zal vragen, zowel in financiële zin als qua aanpassingsvermogen van met name agrariërs en andere ondernemin-

<sup>48</sup> Analyse stikstof bronmaatregelen door PBL (24 april 2020): [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl\\_analyse\\_stikstofbronmaatregelen\\_24\\_april\\_2020.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl_analyse_stikstofbronmaatregelen_24_april_2020.pdf)

Berekeningen stikstofdepositie maatregelen door RIVM (24 april 2020): <https://www.rivm.nl/stikstof/actueel#kamerbriefrapil>





gen. Een keuze voor een grotere stap in reductie van stikstof, zoals het Adviescollege voorstaat, zal nu teveel van de verschillende sectoren vragen. Om het effect van het maatregelenpakket te optimaliseren wordt gebruik gemaakt van de monitorings- en bijsturingssystematiek zoals voorzien in de structurele aanpak en overeenkomstig het advies van het Adviescollege.

### **Wettelijke borging**

De beoogde stikstofvermindering om de natuur te verbeteren, vergt een langjarige inzet en inspanning van de maatschappij, overheid en verschillende sectoren. Met een wettelijke verankering committeert het kabinet zich langjarig aan de structurele aanpak stikstof. Het Adviescollege geeft aan dat alleen met voldoende juridische borging van maatregelen geloofwaardig uitvoering kan worden gegeven aan de PAS-uitspraak van de Raad van State. Het Adviescollege pleit voor een wettelijke verankering van de doelstelling voor stikstofreductie als resultaatsverplichting op grond waarvan de inzet op en uitvoering van de maatregelen minder op basis van vrijwilligheid plaatsvindt.

Het kabinet erkent en deelt het belang van stevige juridische borging. Op basis van de reacties uit die consultatie en het advies van het Adviescollege heeft het kabinet de kabinetsdoelstelling voor de vermindering van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden dan ook opgenomen als resultaatsverplichting in dit wetsvoorstel. Deze wettelijke verankering zorgt voor een sterkere juridische borging en geeft meer duidelijkheid aan uitvoering van de maatregelen.

### **Partiële vrijstelling Natura 2000-vergunningplicht voor bouwactiviteiten**

Het kabinet is van mening dat bouwactiviteiten onmisbaar zijn voor het herstel van de economie de komende jaren na de coronacrisis en voor de tijdige realisatie van belangrijke maatschappelijke opgaven zoals klimaat, verduurzaming, woningbouw en bereikbaarheid. In dat licht neemt het kabinet de aanbeveling uit het eindadvies van het Adviescollege ter harte om de tijdelijke emissies van de bouw niet langer te onderwerpen aan gedetailleerde depositieberekeningen. Het kabinet wil daarom een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht invoeren wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie van bouwactiviteiten en daarmee de toestemmingsverlening vereenvoudigen. Deze vrijstelling wordt gekoppeld aan een stevige reductie-opgave voor stikstofuitstoot voor bouwactiviteiten die als resultaatsverplichtende omgevingswaarde wordt vastgelegd bij amvb.

#### *8.3.3 Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof*

Uit de adviezen van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof blijkt dat de wetenschappelijke basis voor de wetenschappelijke onderbouwing voor het meten en berekenen van de concentratie en depositie van stikstofverbindingen op orde is. De (beleids)vragen over bronbijdragen, depositieniveaus op Natura 2000-gebieden en herkomst van de depositie kunnen met het huidige meet- en rekensysteem voldoende nauwkeurig worden vastgesteld.

Het Adviescollege stelt daarnaast dat het gebruik van AERIUS Calculator in zijn huidige vorm niet doelgeschikt is, omdat het niet aansluit bij het beleidsmatige gewenste detailniveau bij de vergunningverlening, en de wegverkeeremissies anders berekend worden dan overige bronnen zoals de landbouw.

Het kabinet zal de voorstellen van de Adviescommissie meenemen in de nadere uitwerking van de structurele aanpak en op zijn consequenties voorzien.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### **Artikel I (wijziging Wet natuurbescherming)**

##### *Onderdeel B (artikelen 1.12a-1.12f)*

##### *Artikel 1.12a (resultaatsverplichtende omgevingswaarden)*

Het voorgestelde artikel 1.12a, eerste en tweede lid, van de Wet natuurbescherming biedt de grondslag voor het vaststellen van twee resultaatsverplichtende omgevingswaarden bij amvb: een verplichte omgevingswaarde voor de vermindering van de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden, en een facultatieve omgevingswaarde specifiek voor de vermindering van de emissie van stikstof door de bouwsector. Vaststelling bij amvb sluit aan bij het systeem van de Omgevingswet (artikel 2.15). De grondslag biedt ruimte voor verschillende wijzen van invulling. De in het eerste lid, onder a, bedoelde omgevingswaarde voor depositie kan een percentage behelzen voor de vermindering van de depositie zelf ten opzichte van de depositie in een bepaald referentiejaar op de Natura 2000-gebieden. Maar de waarde kan ook worden uitgedrukt in termen van



het areaal waarop een te hoge belasting van stikstof plaatsvindt om behoud van de voor stikstofgevoelige habitats te verzekeren, conform artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn. Bij stikstof gaat het om stikstof in welke vorm of verbinding dan ook; in de praktijk gaat het om stikstofdioxide ( $\text{NO}_x$ ) en ammoniak ( $\text{NH}_3$ ), omdat stikstof in die vormen vanuit de lucht op de bodem komt.

Als toepassing wordt gegeven aan de bevoegdheid om specifiek voor de stikstofemissie van de bouwsector een omgevingswaarde vast te stellen, dan zal die waarde in navolging van het eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek waarschijnlijk worden uitgedrukt in kiloton stikstofdioxide per jaar, waarbij de reductie die daarvoor nodig is bereikt moet zijn in 2030.

De omgevingswaarden komen niet in de plaats van de verplichting van de Habitatrictlijn om – kort gezegd – op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te realiseren voor de habitattypen en soorten die onder de specifieke bescherming voor de Natura 2000-gebieden vallen, overeenkomstig de doelstellingen van de artikelen 3, eerste lid en tweede lid, onderdelen b, c en d, en 4, eerste lid, eerste volzin en tweede lid, van de Vogelrichtlijn en artikel 6, eerste lid, van de Habitatrictlijn. Op het realiseren van een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau zijn de instandhoudingsdoelstellingen in de individuele Natura 2000-gebieden gericht. Deze zijn neergelegd in de aanwijzingsbesluiten van de betrokken gebieden, op grond van artikel 2.1 van de Wet natuurbescherming, en gesteld in termen van behoud of verbetering en uitbreiding van de relevante natuurwaarden.

Het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden vergt een breder pakket aan maatregelen dan de reductie van de stikstofbelasting met het oog op het voldoen aan de omgevingswaarde voor stikstofdepositie. Daarin voorziet het in het voorgestelde nieuwe artikel 1.12b voorgeschreven programma dan ook, in samenhang met de in artikel 2.3 van de Wet natuurbescherming voorgeschreven beheerplannen die de uitwerking van maatregelen op gebiedsniveau behelzen. Maar het realiseren van de omgevingswaarde is wel een wezenlijk onderdeel van de totaalaanpak voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding, waar in veel Natura 2000-gebieden de overbelasting door stikstof een van de belangrijkste factoren is die in de weg staan aan het realiseren van een duurzaam behoud van de daarvoor gevoelige habitattypen en soorten. Herstelmaatregelen om de negatieve effecten van de overmatige stikstofbelasting weg te nemen, zijn daarbij ook maar voor beperkte termijn en mate in staat deze belasting weg te nemen. Voor duurzaam behoud is een significante en blijvende reductie van stikstofdepositie – in combinatie met andere natuurverbeterende maatregelen – noodzakelijk.

Aan de andere kant wordt erop gewezen dat de kritische depositiewaarde niet de betekenis toekomt van een absolute grenswaarde voor het bepalen van de gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitattypen, zoals ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar eerder aangehaalde uitspraak van 29 mei 2019 heeft benadrukt. De kritische depositiewaarden zijn volgens de Afdeling wel belangrijke indicatoren voor de beoordeling of de daling van de depositie door de bronmaatregelen en de effecten van de maatregelen gericht op natuurbetering in de gebieden al dan niet nodig zijn voor het behoud en het voorkomen van verslechtering van de stikstofgevoelige natuurwaarden. Zo zal voor een gebied waar de instandhoudingsdoelstellingen nog niet zijn bereikt en waar zich een forse, nog jarenlang voortdurende overschrijding van de kritische depositiewaarde voordoet, eerder sprake zijn van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of voorkomen van verslechtering, dan voor een gebied waar zeker is dat, bijvoorbeeld door de autonome ontwikkeling, de stikstofbelasting zodanig zal afnemen dat overschrijding binnen een afzienbare termijn de kritische depositiewaarde nadert.<sup>49</sup>

Het eerste lid, onder b, biedt de mogelijkheid om het begrip ‘de activiteiten van de bouwsector’ bij amvb nader te omschrijven. Daarbij zal aansluiting worden gezocht bij de afbakening van ‘bouwsector’ in het eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek. Het college gebruikt de term in ruime zin: niet alleen de bouw van woningen en andere bouwwerken (‘bouwactiviteiten’ als bedoeld in de Omgevingswet), maar bijvoorbeeld ook aanleg en onderhoud van infrastructuur (inclusief energie-infrastructuur) en waterstaatswerken alsmede sloopwerkzaamheden. Anderzijds rekent het college de productie van bouwmaterialen inclusief delfstoffenwinning niet tot de ‘bouwsector’.

Het tweede lid bepaalt dat beide in het eerste lid bedoelde omgevingswaarden resultaatsverplichtingen zijn.

Het derde en vierde lid zijn overgenomen van de algemene bepalingen over omgevingswaarden in de Omgevingswet (de artikelen 2.9, derde lid, en 2.10, tweede en derde lid).

Het vijfde lid schrijft voor dat regelmatig wordt bezien of het noodzakelijk is om de omgevingswaarde voor stikstofdepositie te actualiseren, zodat de depositie op termijn wordt verminderd tot een niveau

<sup>49</sup> ECLI:NL:RVS:2019:1603, punt 14.5.



dat nodig is voor een gunstige staat van instandhouding van de betrokken natuurlijke habitats en soorten op landelijk niveau. Daarbij worden ook de inzichten vanuit de in de voorgestelde artikelen 1.12d en 1.12e van de Wet natuurbescherming voorziene monitoring betrokken. Bij de beoordeling of er aanleiding bestaat tot wijziging van de omgevingswaarde, spelen niet alleen de natuurdoelstellingen een rol, maar ook – onder voorwaarde dat wordt voldaan aan de minimumverplichting tot behoud van de kwaliteit van de aanwezige natuurwaarden van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn – de haalbaarheid en betaalbaarheid vanuit sociaal-economisch perspectief. Hierbij geldt (zie de tweede zin van het vijfde lid) dat de actualisatie van de omgevingswaarde niet een hogere depositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden mag toelaten dan de op dat moment geldende omgevingswaarde.

Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

#### *Artikel 1.12b (programma stikstofreductie en natuurverbetering)*

Een wezenlijk onderdeel van de systematiek van een omgevingswaarde, is dat daaraan een programma is gekoppeld. Een omgevingswaarde zonder duidelijk beleid hoe deze te realiseren heeft immers weinig betekenis.

Voor het begrip ‘programma’ wordt aangesloten bij het begrip zoals dat in de Omgevingswet wordt gebruikt. Dit tegen de achtergrond dat op het moment dat de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking treedt, de regels van het stelsel van de Wet natuurbescherming in het stelsel van de Omgevingswet worden geïntegreerd.

Een programma in de zin van de Omgevingswet bevat de uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving, alsmede maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Het kan een sectoraal of gebiedsgericht karakter hebben en verschillende elementen bevatten. Daarbij kan worden gedacht aan programma’s voor de uitvoering van activiteiten of maatregelen om sectorale doelen te verwezenlijken. Het kan ook kaders stellen (zelfbindend) voor de uitoefening van bevoegdheden door het bestuursorgaan dat het programma vaststelt, bijvoorbeeld door beleidsregels op te nemen.

De nadruk ligt op het bereiken van het doel binnen een beheersbare termijn voor het desbetreffende aspect van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Het programma brengt in samenhang in beeld met welke instrumenten en maatregelen volgens welk tijdpad dat doel wordt bereikt. Veelal zal het gaan om instrumenten en maatregelen die via afzonderlijke wetgeving of overeenkomsten een juridische gelding zullen krijgen, maar het kan, als aangegeven, ook gaan om het beleid dat zal worden gevolgd bij de inzet van reeds bestaande bevoegdheden of om beleid ten aanzien van feitelijk handelen, bijvoorbeeld in het kader van communicatie.

Artikel 1.12b stelt een dergelijk programma verplicht met het oog op het realiseren van de omgevingswaarde voor depositie en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden. Als toepassing wordt gegeven aan de bevoegdheid om ook specifiek voor de stikstofemissie van de bouwsector een omgevingswaarde vast te stellen, dan moet het programma uiteraard maatregelen bevatten om aan beide omgevingswaarden te voldoen.

Overeenkomstig het stelsel van de Omgevingswet wordt het stellen van nadere regels over de inhoud van het programma gedelegeerd naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Er is in dit geval immers primair sprake van een rijksverantwoordelijkheid voor het bereiken van de omgevingswaarde(n), aangezien die een landelijke werking heeft of hebben en provincieoverstijgende maatregelen ten aanzien van vele, landelijk verspreide bronnen vergt of vergen. De nadere regels over de inhoud van het programma zullen worden gesteld in het Besluit natuurbescherming, zolang de Wet natuurbescherming nog als zelfstandige wet bestaat. De basis daarvoor is het voorgestelde artikel 1.12f van de Wet natuurbescherming.

Zoals in de voorgaande toelichting bij het voorgestelde artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming is aangegeven, zijn de omgevingswaarden feitelijk een doelstelling ter ondersteuning van het realiseren van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn ten aanzien van de Natura 2000-gebieden. Deze doelstellingen komen kort gezegd neer op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden met het oog op het behalen van een gunstige staat van instandhouding voor de natuurwaarden die onder het specifieke beschermingsregime van de Natura 2000-gebieden vallen. Dat vergt een meer omvattende aanpak dan het terugdringen van de emissie en depositie van stikstof. Daartoe behoren ook maatregelen voor herstel, verbetering en uitbreiding van natuurwaarden. Op dat punt is een samenhangende aanpak vereist, ook al omdat daar waar de stikstofbelasting te hoog is maatregelen zullen moeten worden getroffen om de effecten van de stikstofbelasting in de Natura 2000-gebieden te neutraliseren. Dit naast maatregelen gericht op



verbetering van de andere condities voor de natuurwaarden en maatregelen gericht op uitbreiding van natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden.

Voorzien is in vaststelling van het programma door de Minister van LNV, nu deze primair verantwoordelijk is voor de landelijke coördinatie voor de stikstofaanpak en het doelbereik voor Natura 2000-gebieden. Duidelijk is evenwel dat de opstelling van het programma in nauwe samenwerking zal moeten plaatsvinden met de andere bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de bescherming van Natura 2000-gebieden. Dat zijn primair de provincies, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het gebiedsgerichte natuurbeleid en die voor veel Natura 2000-gebieden verantwoordelijk zijn voor het treffen van maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen, die in de aanwijzingsbesluiten van die gebieden zijn gesteld, te realiseren. Gedeputeerde staten stellen voor elk gebied beheerplannen op als bedoeld in artikel 2.3 van de Wet natuurbescherming, zijnde programma's op gebiedsniveau die een samenhangende beleidsaanpak bieden voor het realiseren van de gebiedsdoelen. Het is van groot belang dat de maatregelen van het landelijke programma een goede doorwerking in die beheerplannen krijgen. Gedeputeerde staten zijn veelal ook bevoegd gezag voor de verlening van Natura 2000-vergunningen als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, waarbij de beleidsuitwerking in de beheerplannen weer een belangrijk kader biedt. Naast de provincies zijn ook de Ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Defensie van belang, aangezien ingevolge artikel 2.10, eerste lid, van de Wet natuurbescherming de beheerverantwoordelijkheid voor een deel van de Natura 2000-gebieden geheel of gedeeltelijk bij die ministers ligt. Voor een goede werking van het programma is afstemming met deze bestuursorganen van belang. Dat geldt ook voor alle andere bestuursorganen – ook andere ministers en in voorkomend geval bestuursorganen van waterschappen of gemeenten – die verantwoordelijk zijn voor het vaststellen of uitvoeren van in het programma opgenomen maatregelen. Om zeker te stellen dat deze maatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd zal hun instemming nodig zijn en mogelijk zullen met hen daarover afzonderlijk bestuursafspraken moeten worden gemaakt.

Overeenkomstig het stelsel van de Omgevingswet is niet voorzien in gezamenlijke vaststelling van het programma door alle betrokken bestuursorganen. Zoals ook in artikel 2.2 van de Omgevingswet tot uitdrukking komt, is een goede afstemming met andere bestuursorganen waarvan taken of bevoegdheden worden geraakt, een algemeen uitgangspunt voor goed bestuur.

Artikel 1.12b laat artikel 1.13 van de Wet natuurbescherming onverlet. Dat artikel regelt ten algemene dat bij algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening kan worden voorzien in de vaststelling van een programma met het oog op bepaalde doelstellingen voor de bescherming of versterking van natuurwaarden, ook buiten Natura 2000-gebieden.

Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

#### *Artikel 1.12c (inspraak bij opstellen programma)*

In aansluiting op de voorbereidingsprocedure voor andere programma's op het terrein van de fysieke leefomgeving, wordt in het voorgestelde artikel 1.12c van de Wet natuurbescherming de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard op de vaststelling van het programma, bedoeld in het voorgestelde artikel 1.12b van de Wet natuurbescherming. Daarbij worden niet alleen belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om zienswijzen uit te brengen over het ontwerp van het programma: een ieder kan zienswijzen uitbrengen.

Deze procedure geldt ook voor de programma's die worden vastgesteld op grond van artikel 1.13 van de Wet natuurbescherming (artikel 1.13, vierde lid), voor beheerplannen voor Natura 2000-gebieden (artikel 2.3, eerste lid, van de Wet natuurbescherming) en voor programma's op grond van de Omgevingswet (artikel 16.27 van de Omgevingswet).

Daarmee wordt mede invulling gegeven aan het Verdrag van Aarhus,<sup>50</sup> dat er onder andere toe strekt burgers inspraak in de besluitvorming in milieuaangelegenheden te geven. Alleen bij wijzigingen van ondergeschikte aard kan publieksparticipatie worden overgeslagen.

#### *Artikelen 1.12d en 1.12e (monitoring en bijsturing omgevingswaarde en programma)*

Een adequaat systeem van monitoring kan niet worden gemist om goed zicht te houden op de werking van het programma, bedoeld in het voorgestelde artikel 1.12b, en het bereik van de omgevingswaarden, bedoeld in het voorgestelde artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming. Daar hoort ook bijsturing bij. Als maatregelen uit het programma niet of niet voldoende blijken te dan moeten die

<sup>50</sup> Het op 25 juni 1988 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998, 289).



maatregelen worden vervangen door andere maatregelen, of moet worden gezien of het samenstel van de overige maatregelen een groter effect heeft waardoor het effect van de wegvallende maatregel wordt gecompenseerd.

De voorgestelde artikelen 1.12d en 1.12e van de Wet natuurbescherming voorzien in dit systeem van monitoring en bijsturing. Deze sluiten aan bij regels die ter zake van monitoring en bijsturing van programma's zijn opgenomen in artikel 1.13, tweede lid, onderdeel d, en zesde lid, van de Wet natuurbescherming en in de artikelen 3.11 en 20.2, tweede lid en vierde lid, van de Omgevingswet.

De monitoring heeft betrekking op het totale maatregelenpakket in het licht van de doelstellingen waarvoor het programma is vastgesteld, dus op de voortgang en de gevolgen van de maatregelen ter bereiking van de omgevingswaarde(n), en voor herstel, verbetering en uitbreiding van de relevante natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden met het oog op het realiseren van de daarvoor geldende instandhoudingsdoelstellingen. De omgevingswaarden zijn hierbij dan ook een middel, naast andere natuurverbeterende maatregelen, om de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken natuurwaarden te kunnen realiseren. Daarbij zal de vaststelling van de effectiviteit van stikstofreducerende maatregelen frequenter kunnen plaatsvinden dan die van de natuurherstel- en -verbeteringsmaatregelen. De effecten van de eerste categorie maatregelen kunnen worden berekend op basis van modelmatige berekeningen, gekalibreerd door metingen van de stikstofdepositie ter plekke. De effecten van de tweede categorie maatregelen zullen eerst in het veld zichtbaar moeten worden en voor het verbeteren van de natuurkwaliteit en het aanslaan van natuurmaatregelen die tot uitbreiding van bepaalde habitats moeten leiden is tijd nodig. Vandaar dat om de twee jaar de gevolgen van de maatregelen, bijvoorbeeld in termen van een positieve trend, in kaart worden gebracht, waarbij de effectiviteit van de bronmaatregelen ten behoeve van de omgevingswaarde al wel in verregaande mate vast te stellen is, maar de effectiviteit wat betreft het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen en de integraliteit van de maatregelen hierbij pas om de zes jaar goed vast te stellen is. Uiteraard moet ook worden gekeken of bepaalde maatregelen in het programma voor vermindering van de emissie of depositie van stikstof, voor vermindering van de effecten van stikstofbelasting of voor verbetering van bepaalde natuurwaarden, negatieve bijeffecten hebben voor bepaalde natuurwaarden en om die reden zouden moeten worden bijgesteld of vervangen.

Bijsturing in de zin van vervanging van maatregelen vindt lopende de geldingsduur van het programma plaats ten aanzien van maatregelen gericht op vermindering van de emissie of depositie van stikstof, zodra deze niet voldoende blijken te zijn om de in de regelgeving vastgelegde omgevingswaarden te realiseren. Dit overeenkomstig het regime voor de omgevingswaarden, neergelegd in artikel 3.11, eerste lid, van de Omgevingswet. Voor maatregelen die niet gericht zijn op stikstofreductie maar op verbetering van de natuur zal tussentijdse vervanging over het algemeen minder snel aan de orde zijn, nu deze meer tijd nodig hebben om effect te sorteren en vervanging dus veelal samen zal vallen met de reguliere termijn die is gesteld voor actualisatie van het programma. Overigens staat die actualisatietermijn er niet aan in de weg om toch eerder wijzigingen door te voeren, ook bijvoorbeeld in het geval bepaalde maatregelen blijken de monitoring niet nodig blijken te zijn omdat andere maatregelen effectiever zijn dan gedacht.

Hoewel de regels over monitoring en bijsturing betrekking hebben op het programma en het behalen van de omgevingswaarde(n), zijn zij uiteraard ook van belang voor de in artikel 1.12a, vijfde lid, voorziene actualisatieplicht van de omgevingswaarde voor depositie zelf. Het kan immers ook zijn dat bij het verwezenlijken van die omgevingswaarde natuurbehoud en zo nodig -herstel of -verbetering, onvoldoende kunnen worden verzekerd en de stikstofbelasting dus verder moet worden teruggebracht.

Over de precieze invulling van de monitoring en bijsturing worden op grond van het voorgestelde artikel 1.12f van de Wet natuurbescherming nadere regels gesteld in het Besluit natuurbescherming.

Voor de monitoring ten aanzien van de staat van instandhouding van soorten en habitats zal gebruik kunnen worden gemaakt van gegevens die ten grondslag liggen aan de rapportages over de staat van instandhouding van habitats en soorten als vereist door de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, als voorzien in artikel 1.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming. Die gegevens worden voor een belangrijk deel verstrekt door de provincies. De provincies zijn over het algemeen belast met de uitvoering van gebiedsgerichte maatregelen voor de realisatie van de doelstellingen in de Natura 2000-gebieden en de opstelling en uitvoering van de beheerplannen voor die gebieden (artikelen 2.2 en 2.3 van de Wet natuurbescherming). Zij hebben dan ook het beste zicht op de staat van instandhouding van de habitats en soorten in de individuele Natura 2000-gebieden en op de uitvoering en de werking van de in het programma opgenomen maatregelen voor herstel, verbetering en uitbreiding van de relevante natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden. Voor zover ook op gebiedsniveau nadere gegevens noodzakelijk zijn, buiten de gegevens die ter uitvoering van artikel 1.8, derde lid, worden verstrekt, zullen daarover nadere afspraken met de provincies moeten worden gemaakt.



Onderdeel van het systeem van monitoring en bijsturing is verslaglegging over de monitoringsgegevens, de daaruit getrokken conclusies en eventueel daaropvolgende actualisatie van het programma en de omgevingswaarde voor depositie aan beide Kamers der Staten-Generaal, zodat deze hun controlerende taak op dit punt kunnen uitoefenen, respectievelijk de uitkomsten kunnen betrekken bij de beoordeling van andere wetgeving die gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Ook over deze verslaglegging worden nadere regels gesteld in het Besluit natuurbescherming.

Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

#### *Artikel 1.12f (nadere regels)*

Zoals in de toelichting bij de voorgaande artikelen is aangegeven worden in het Besluit natuurbescherming nadere regels gesteld over de inhoud van het programma als voorzien in het voorgestelde artikel 1.12b van de Wet natuurbescherming, en over de monitoring van de werking van het programma en de verslaglegging daarover als voorzien in de voorgestelde artikelen 1.12d, eerste lid, en 1.12e van de Wet natuurbescherming.

#### *Onderdeel C (artikel 2.9a: partiële vrijstelling vergunningplicht stikstofdepositie bouwsector)*

Deze bepaling hangt nauw samen met de mogelijkheid (zoals voorzien in artikel 1.12a, eerste lid, onder b) om bij amvb specifiek voor de bouwsector een omgevingswaarde vast te stellen voor de reductie van de emissie van stikstof. Als zo'n omgevingswaarde is vastgesteld, dan worden de tijdelijke gevolgen van de door de bouw veroorzaakte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden buiten beschouwing gelaten bij de Natura 2000-vergunningplicht. Het gaat dus om een partiële vrijstelling van de vergunningplicht, dus alleen wat betreft de gevolgen van stikstofdepositie. Denkbaar is immers dat het bouwproject andere significante gevolgen kan hebben voor het natuurgebied, bijvoorbeeld ernstige verstoring van diersoorten.

Artikel 2.9a biedt de mogelijkheid (zinsnede 'in de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen') om bij of krachtens amvb de reikwijdte van de partiële vrijstelling te beperken ten opzichte van de reikwijdte van de omgevingswaarde zelf. Die mogelijkheid kan worden gebruikt om de reikwijdte van de partiële vrijstelling geleidelijk uit te breiden tot maximaal de reikwijdte van de omgevingswaarde. Andersom kan deze bevoegdheid ook worden gebruikt als stok achter de deur voor het geval dat een deel van de bouwsector duidelijk achterblijft bij het met die sector af te spreken reductiepad dat nodig is om in 2030 te voldoen aan de omgevingswaarde. De bepaling geeft dan immers de bevoegdheid om voor die deelsector de plicht om stikstofdepositie te betrekken bij de vergunningplicht te laten herleven.

De tweede zin van artikel 2.9a biedt de mogelijkheid om bij of krachtens amvb nadere regels te stellen, zoals nadere voorwaarden voor de partiële vrijstelling. Een van de opties die het kabinet overweegt, is om de partiële vrijstelling juridisch te koppelen aan te formuleren tussengelegen reductiedoelen (ontleend aan het met de bouwsector af te spreken reductiepad voor de periode tót 2030). De vrijstelling vervalt dan bijvoorbeeld van rechtswege op 1 januari van jaar 202x, maar kan vóór het verstrijken van die datum worden verlengd als uit de monitoring van het programma blijkt dat het reductiedoel voor dat jaar wordt bereikt. Het ligt voor de hand om de tussengelegen reductiedoelen (uitgedrukt in een maximale hoeveelheid stikstofoxiden in een bepaald jaar) dan vast te leggen op het niveau van een ministeriële regeling, om voldoende flexibiliteit te behouden. De tussendoelen zijn immers niet meer dan een middel om het uiteindelijke doel in 2030 te bereiken.

#### **Artikel II (wijziging Omgevingswet)**

Omdat de Wet natuurbescherming opgaat in de Omgevingswet op het moment dat de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking treedt, moeten het systeem van de omgevingswaarden en het daaraan gekoppelde programma en monitorings- en bijsturingsmechanisme ook worden verankerd in de Omgevingswet. Met het oog daarop voorziet het voorgestelde artikel II in verschillende wijzigingen van de Omgevingswet.

#### *Onderdeel A (wijziging artikel 2.15: omgevingswaarde)*

De voorgestelde wijziging van artikel 2.15, eerste lid, stelt de vaststelling van een omgevingswaarde voor de vermindering van de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden verplicht. De bepaling is inhoudelijk gelijk aan het voorgestelde artikel 1.12a, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet natuurbescherming. Bij stikstof gaat het om stikstof in welke vorm of verbinding dan ook; in de praktijk gaat het om stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>) en ammoniak (NH<sub>3</sub>), omdat stikstof in die vormen vanuit de lucht op de bodem komt.



In samenhang met de verplichting tot de vaststelling van de omgevingswaarde voor stikstofdepositie worden in de aanhef van artikel 2.15, eerste lid, de oogmerken waarvoor op grond van dat artikel verplichte omgevingswaarden worden vastgesteld, aangevuld met de oogmerken waarvoor instructieregels ter bescherming van de natuur worden gesteld: het beschermen, herstellen en ontwikkelen van natuur.

Conform het vijfde lid van het voorgestelde artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming wordt ook een zesde lid aan artikel 2.15 van de Omgevingswet toegevoegd. Dat stelt zeker dat de omgevingswaarde voor de stikstofdepositie regelmatig tegen het licht wordt gehouden en zo nodig wordt geactualiseerd, en dat omgevingswaarden zullen blijven worden gesteld totdat de depositie is verminderd tot een niveau dat nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. Verwezen wordt naar de toelichting in het voorgaande bij artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming.

Een omgevingswaarde is volgens artikel 2.9, tweede lid, van de Omgevingswet een waarde die voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten, of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen bepaalt. De omgevingswaarde voor stikstofdepositie valt in de laatste categorie. Zij heeft daarbij betrekking op een onderdeel van de fysieke leefomgeving, namelijk de Natura 2000-gebieden met voor stikstof gevoelige habitats.

Een omgevingswaarde wordt volgens het derde lid van artikel 2.9 van de Omgevingswet uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins objectieve termen. Bij de door het kabinet voorgenomen omgevingswaarde voor stikstofdepositie is dat het geval, waar deze zal worden uitgedrukt in een maximale omvang van de stikstofdepositie per hectare, gekoppeld aan een areaal dat met die omvang van de depositie te maken heeft.

De voorgestelde wijziging van artikel 2.15 van de Omgevingswet voldoet ook aan de uitgangspunten van artikel 2.14 van de Omgevingswet voor de vaststelling van rijksomgevingswaarden. Op grond van dat artikel kunnen omgevingswaarden alleen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld met het oog op:

- a. een nationaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kunnen worden behartigd;
- b. voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

De overbelasting door stikstof is een provincie-overstijgend probleem, aangezien de stikstof afkomstig is uit veel verschillende over het land verspreide bronnen en gevolgen heeft voor meer dan driekwart van de Natura 2000-gebieden, verspreid over heel Nederland. De aanpak daarvan vergt een landelijke coördinatie en voor een deel ook wetgeving om de emissies terug te dringen. De aanpak is nodig om aan de Natura 2000-gebieden de bescherming te kunnen bieden die op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vereist is.

De voorgenomen omgevingswaarde voor de stikstofdepositie wordt op grond van artikel 2.14 in samenhang met artikel 2.15 van de Omgevingswet vastgesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Ingevolge artikel 2.10, eerste lid, van de Omgevingswet zoals gewijzigd door de Invoeringswet Omgevingswet, wordt bij de vaststelling van de omgevingswaarde bepaald of deze waarde een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere daarbij te omschrijven verplichting met zich brengt. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zal worden bepaald dat de hier bedoelde omgevingswaarde een resultaatsverplichting is.

Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de toelichting.

#### *Onderdeel B (wijziging artikel 3.9: programma)*

Deze bepaling regelt hetzelfde als het voorgestelde artikel 1.12b van de Wet natuurbescherming, maar dan voor de Omgevingswet. In het vierde lid van artikel 3.9 wordt de verplichting voor de Minister van LNV opgenomen tot de vaststelling van een programma met een tweeledige doelstelling. De eerste doelstelling is het verminderen van de stikstofbelasting op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden overeenkomstig de daarvoor vastgestelde omgevingswaarde. Daarvoor zal het programma vooral in stikstofemissie beperkende maatregelen moeten voorzien.

De tweede doelstelling is de veel bredere overalldoelstelling, waar de vermindering van de stikstofbelasting ondersteunend in is, namelijk het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden in termen van behoud, uitbreiding of verbetering van de daar aanwezige habitats en soorten. Uiteindelijk gaat het immers om de verplichting om in Nederland op landelijk



niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken voor de natuurwaarden die als onderdeel van het Natura 2000-regime op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn een bijzondere bescherming genieten. Om die doelstelling te bereiken moeten niet alleen bronmaatregelen ten aanzien van stikstof worden getroffen, maar moet het programma meer ten algemene voorzien in een verdere investering in de verbetering van de condities voor de betrokken natuurwaarden.

In de toelichting bij het voorgestelde artikel 1.12b van de Wet natuurbescherming is al ingegaan op de aanwijzing van de Minister van LNV als het bevoegd gezag voor de vaststelling van het programma en de – mede in het licht van artikel 2.2 van de Omgevingswet – noodzakelijke afstemming met andere bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van Natura 2000-gebieden, voor de verlening van Natura 2000-vergunningen (in artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet ‘omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit’ genoemd), of voor het treffen of uitvoeren van in het programma opgenomen maatregelen.

Het voorgestelde vierde lid van artikel 3.9 van de Omgevingswet vervangt het vierde lid waarin de Aanvullingswet natuur Omgevingswet voorzagt. Dat artikellid voorzagt nog in voortzetting van het programma aanpak stikstof. De uitwerking daarvan voor de periode 2015–2021 is blijkens de eerder aangehaalde uitspraak van Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 niet houdbaar gebleken. Het nieuwe programma gekoppeld aan de omgevingswaarde(n) als voorzien in het onderhavige wetsvoorstel komt daarvoor in de plaats.

Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Het voorgestelde vijfde lid van artikel 3.9 van de Omgevingswet regelt hetzelfde als het voorgestelde artikel 1.12b, onder b, van de Wet natuurbescherming: als specifiek voor de bouwsector een omgevingswaarde wordt vastgesteld voor de emissie van stikstof, dan moet het programma stikstofreductie en natuurverbetering ook maatregelen bevatten om te voldoen aan die omgevingswaarde. Het huidige artikel 2.14 van de Omgevingswet biedt de grondslag voor het bij amvb (in het Besluit kwaliteit leefomgeving) vaststellen van die omgevingswaarde. Als toepassing wordt gegeven aan die bevoegdheid, dan zal in diezelfde amvb worden bepaald dat de omgevingswaarde een resultaatsverplichting is. De pendant van die omgevingswaarde, de partiële vrijstelling voor de bouwsector zoals voor de Wet natuurbescherming geregeld in het voorgestelde artikel 2.9a, vereist geen wijziging van de Omgevingswet: de artikelen 5.1 en 5.2 van die wet bieden voldoende grondslag om bij of krachtens het Besluit activiteiten leefomgeving activiteiten aan te wijzen die van de vergunningplicht zijn uitgezonderd en om daarbij voorwaarden te stellen.

### **Artikel III (overgangsrecht)**

Het eerste lid stelt buiten twijfel dat als op grond van de gewijzigde Wet natuurbescherming en het te wijzigen Besluit natuurbescherming een programma stikstofreductie en natuurverbetering is vastgesteld, dat programma zijn gelding behoudt op het moment dat het stelsel van de Wet natuurbescherming opgaat in de Omgevingswet. Het programma geldt vanaf dat moment als programma als bedoeld in het voorgestelde vierde lid van artikel 3.9 van de Omgevingswet.

Het tweede lid bevat een vergelijkbare bepaling voor de situatie waarin het programma ook maatregelen bevat om te voldoen aan de omgevingswaarde voor de bouwsector.

### **Artikel IV (inwerkingtreding)**

Dit artikel biedt de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding. Het is voor het opstellen van het programma van belang om zo snel mogelijk zekerheid te geven over het wettelijke kader. Als de Omgevingswet nog niet in werking is getreden als de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van de Wet en het Besluit natuurbescherming in werking kunnen treden, dan wordt er naar verwachting voor gekozen om de artikelen I en III eerder in werking te laten treden dan de artikelen die betrekking hebben op de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en het Besluit kwaliteit leefomgeving en het overgangsrecht van artikel VI. Mocht de Omgevingswet eerder in werking treden dan de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van de Wet en het Besluit natuurbescherming, dan blijven de artikelen I en III buiten werking.<sup>51</sup>

*De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,*

<sup>51</sup> Eventueel later nog de samenloop regelen van Wet natuurbescherming, Omgevingswet en Aanvullingswet natuur Omgevingswet.





## Bijlage bij de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering)

### Transponeringstabel artikel 6 Habitatrichtlijn<sup>1</sup>

Artikel 6 Habitatrichtlijn	Huidige implementatie (Wet natuurbescherming, Wnb)	Toekomstige implementatie tot inwerkingtreding Omgevingswet	Toekomstige implementatie na inwerkingtreding Omgevingswet ( <i>cursorief volgt uit dit wetsvoorstel</i> )
<p>1. De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.</p>	<p>Artikelen 2.2, eerste lid, (instandhoudingsmaatregelen), 2.3 (beheerplan), 2.4 (oplegging beperkingen aan potentieel schadelijke activiteiten), 2.5 (toegangsbeperkingen) en 2.6 Wnb (feitelijke maatregelen bevoegd gezag die eigenaar en gebruiker moeten gedogen). Verder: subsidieregelingen natuurbescherming, overeenkomsten met beheerders en gebruikers, bescherming via reguliere wettelijke kader voor ruimtelijke ordening, milieu en water (Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Meststoffenwet, Wet bodembescherming, Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Waterwet). Zie ook memorie van toelichting bij wetsvoorstel natuurbescherming, paragrafen 6.3.1–6.3.3 (Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3).</p>	<p>Zelfde als tweede kolom, plus artikelen 1.12a-1.12f Wnb: omgevingswaarde stikstofdepositie, programma stikstofreductie en natuurverbetering, monitoring, rapportage en bijsturing.</p>	<p><b>Omgevingswet:</b> artt. 2.10, eerste en tweede lid (omgevingswaarde als inspanningsverplichting en termijn), 2.15, eerste lid, onder f, en zesde lid (omgevingswaarde stikstofdepositie en zesjaarlijkse actualisatie daarvan), 2.31a (aanwijzing Natura 2000), 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, eerste streepje, en 2.19, vijfde lid, onder b, in samenhang met 10.10b (instandhoudings-maatregelen), 2.24, eerste lid, in samenhang met 2.25, eerste lid, onder a, onder 1° (regels over het programma stikstofreductie en natuurverbetering), 2.45 (gebiedsverbod of -beperkingen), 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid (beheerplan), 3.9, vierde lid (programma stikstofreductie en natuurverbetering), 4.3 in samenhang met 4.30 en artikel 4.5 en 4.6 (maatwerkvoorschriften of regels), 16.139 (regels over actualisatie van het programma stikstofreductie en natuurverbetering), 20.1, vierde lid (monitoring staat van instandhouding natuur), 20.2, eerste, vijfde en zevende lid (monitoring omgevingswaarde: methode, aanwijzing verantwoordelijk bestuursorgaan, frequentie, verzamelen en verstrekken gegevens), en 20.14, derde en vijfde lid (verslaglegging monitoring omgevingswaarde en rapportage aan parlement).</p> <p><b>Besluit kwaliteit leefomgeving:</b> artt. 2.21 (omgevingswaarde stikstofdepositie als inspanningsverplichting), 3.20 (aanwijzing Natura 2000), 3.21, 3.22, 3.24 (instandhoudingsmaatregelen en daarvoor bevoegd gezag), 4.27 (programma stikstofreductie en natuurverbetering), 10.39 (monitoring programmastikstofreductie en natuurverbetering).</p> <p><b>Besluit activiteiten leefomgeving:</b> Artt. 11.6, eerste en tweede lid, 11.7, 11.9 en 11.12 (zorgplicht, maatwerk en gegevensinwinning).</p> <p><b>Omgevingsbesluit:</b> artt. 10.19 (actualisatie programma stikstofreductie en natuurverbetering) en 10.36da (rapportage aan parlement over programma stikstofreductie en natuurverbetering).</p>



Artikel 6 Habitatrichtlijn	Huidige implementatie (Wet natuurbescherming, Wnb)	Toekomstige implementatie tot inwerkingtreding Omgevingswet	Toekomstige implementatie na inwerkingtreding Omgevingswet ( <i>cursief volgt uit dit wetsvoorstel</i> )
<p>2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangegeven voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.</p>	<p>Artikelen 2.2, tweede lid, (passende maatregelen) en 2.3-2.6, zie hierboven. Zie ook memorie van toelichting bij wetsvoorstel natuurbescherming, paragrafen 6.4.1-6.4.3 (Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3).</p>	<p>Zelfde als hierboven.</p>	<p><b>Omgevingswet:</b> artt. 2.10, eerste en tweede lid (<i>omgevingswaarde als inspanningsverplichting en termijn</i>), 2.15, eerste lid, onder f, en zesde lid (<i>omgevingswaarde stikstofdepositie en zesjaarlijkse actualisatie daarvan</i>), 2.44, eerste en tweede lid, en 2.31a (aanwijzing Natura 2000), 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, eerste streepje, en 2.19, vijfde lid, onder b, in samenhang met 10.10b (passende maatregelen), 2.24, eerste lid, in samenhang met 2.25, eerste lid, onder a, onder 1° (<i>regels over het programma stikstofreductie en natuurverbetering</i>), 2.45 (gebiedsverboden of -beperkingen), 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid (beheerplan), 3.9, vierde lid (<i>programma stikstofreductie en natuurverbetering</i>), 4.3 in samenhang met 4.30 en artt. 4.5 en 4.6 (maatwerkvoorschriften of -regels), 5.1, eerste lid, onder e (vergunningplicht Natura 2000-activiteit), 5.18 (beoordelingsregels aanvraag Natura 2000-activiteit), 16.139 (<i>regels over actualisatie van het programma stikstofreductie en natuurverbetering</i>), 20.1, vierde lid (<i>monitoring staat van instandhouding natuur</i>), 20.2, eerste, vijfde en zevende lid (<i>monitoring omgevingswaarde: methode, aanwijzing verantwoordelijk bestuursorgaan, frequentie, verzamelen en verstrekken gegevens</i>), en 20.14, derde en vijfde lid (<i>verslaglegging monitoring omgevingswaarde en rapportage aan parlement</i>). <b>Besluit kwaliteit leefomgeving:</b> artt. 2.21 (<i>omgevingswaarde stikstofdepositie als inspanningsverplichting</i>), 3.20 (aanwijzing Natura 2000), 3.21, 3.22, 3.24 (instandhoudingsmaatregelen / passende maatregelen en daarvoor bevoegd gezag), 4.26 (beheerplan), 4.27 (<i>programma stikstofreductie en natuurverbetering</i>), 8.74b (beoordelingsregels omgevingsvergunning), 10.39 (<i>monitoring programma stikstofreductie en natuurverbetering</i>). <b>Omgevingsbesluit:</b> artt. 10.19 (<i>actualisatie programma stikstofreductie en natuurverbetering</i>) en 10.36da (<i>rapportage aan parlement over programma stikstofreductie en natuurverbetering</i>).</p>



Artikel 6 Habitatrichtlijn	Huidige implementatie (Wet natuurbescherming, Wnb)	Toekomstige implementatie tot inwerkingtreding Omgevingswet	Toekomstige implementatie na inwerkingtreding Omgevingswet ( <i> cursief volgt uit dit wetsvoorstel</i> )
<p>3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.</p>	<p>Artikelen 2.7 (vergunningplicht) en 2.8 Wnb (passende beoordeling, beoordelingskader vergunningaanvraag).</p>	<p>Geen wijziging</p>	<p>[geen wijziging door dit wetsvoorstel]  <b>Omgevingswet:</b>            artt. 5.1, eerste lid, onder f (definitie 'Natura 2000-activiteit'), 5.18, 16.53c, en 2.31a, eerste lid, onder f.  <b>Besluit kwaliteit leefomgeving:</b>            artt. 9a.1, eerste lid (plantoets), 8.74b, eerste lid (beoordelingsregels Natura 2000-activiteit).</p>
<p>4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.</p> <p>Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.</p>	<p>Artikel 2.8, vierde tot en met achtste lid, Wnb.</p>	<p>Geen wijziging</p>	<p>[geen wijziging door dit wetsvoorstel]  <b>Omgevingswet:</b> art. 5.18 (beoordelingsregels aanvraag Natura 2000-activiteit).  <b>Besluit kwaliteit leefomgeving:</b>            artt. 9a.1, tweede en derde lid (plantoets), 8.74b, tweede en derde lid (beoordelingsregels Natura 2000-activiteit), 3.23 (begrenzing compensatiegebied)  <b>Omgevingsbesluit:</b>            artt. 10.6c (adviesaanvraag compensatie), 10.36b (melding compenserende maatregelen).</p>

<sup>1</sup> De bepalingen die artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn implementeren (instandhoudingsmaatregelen), implementeren ook de artikelen 3, eerste lid en tweede lid, onder b, c en d, en 4, eerste lid, eerste zin, en tweede lid, van de Vogelrichtlijn.