



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur (Spoedwet aanpak stikstof)

Nader Rapport

's-Gravenhage, 25 november 2019
Nr. WJZ / 19278428

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur (Spoedwet aanpak stikstof)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 november 2019, nr. 2019002360, 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 21 november 2019, nr. W11.19.0355/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot opmerkingen over de verantwoording in de memorie van toelichting. Kort gezegd adviseert de Afdeling om daarin uitgebreider in te gaan op:

- de betekenis van het wetsvoorstel in het licht van de grotere opgave van versnelde realisatie van geloofwaardig en aantoonbaar herstel van Natura-2000 gebieden;
- wat op de korte, maar ook op de langere termijn nodig is om de huidige problemen te beheersen en zo mogelijk op te lossen;
- op welke wijze het wetsvoorstel daaraan bijdraagt; en
- de noodzaak, geschiktheid en proportionaliteit van de veevoerregels in het licht van het vrij verkeer van goederen.

De Afdeling advisering ziet een stikstofregistratiesysteem als hooguit iets tijdelijks om acute problemen voor de bouw op te lossen, vooruitlopend op een veel meer omvattende aanpak van de stikstofproblematiek, waarvan een drempelwaarde deel kan uitmaken.

In het navolgende ga ik op de opmerkingen van de Afdeling in. De tekst van het advies treft u hieronder in cursief aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 8 november 2019, no.2019002360, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, en de Minister voor Milieu en Wonen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot het stellen van regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur (Spoedwet aanpak stikstof), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in een aantal maatregelen om een gecoördineerde en versnelde aanpak van de stikstofproblematiek mogelijk te maken. Het gaat daarbij om enkele maatregelen die erop zijn gericht te komen tot een vermindering van stikstofdeposities in de beschermde gebieden en het versneld treffen van beheersmaatregelen. Daarnaast gaat het om maatregelen die erop gericht zijn om activiteiten die niet het beheer van de Natura 2000 gebieden betreffen gemakkelijker mogelijk te maken.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in de toelichting inzicht in de werking en de verwachte effecten van verschillende in het voorstel opgenomen maatregelen gemist. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting nodig.

1. Inleiding

De toelichting beschrijft dat maatregelen moeten worden genomen om de stikstofbelasting verder terug te brengen en het natuurherstel te intensiveren. Die aanpak gaat uit van een pakket van landelijke maatregelen, die gebiedsgericht worden uitgewerkt. De toelichting vermeldt ook dat de uitvoering van maatregelen een lange adem vergt met een structurele aanpak. Tegelijkertijd wordt



opgemerkt dat voor een aantal sectoren acute problemen bij de vergunningverlening zijn ontstaan die een grote maatschappelijke impact hebben.

Met het voorliggende voorstel voor een speedwet worden aanvullende instrumenten geboden om maatregelen te kunnen treffen die bijdragen aan vermindering van de stikstofbelasting en versnelling van het natuurherstel. Die maatregelen zijn er voorts op gericht de toestemmingsverlening op grond van de natuurwetgeving voor verschillende activiteiten op korte termijn weer vlot te trekken. Het voorstel voorziet daartoe in een aantal maatregelen om een gecoördineerde en versnelde aanpak van de stikstofproblematiek mogelijk te maken. Daartoe wordt:

1. een nieuw afwegingskader geformuleerd voor de introductie van drempelwaarden en een systeem voor het beheer van stikstofdepositieruimte in het kader van de Wet natuurbescherming;
2. een wijziging voorgesteld van de Wet dieren met het oog op het stellen van regels inzake de samenstelling van diervoeders of andere stoffen of producten;
3. een wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 voorgesteld waardoor de maximumsnelheid op alle snelwegen wordt verlaagd naar 100 km per uur;
4. een wijziging van de Crisis- en herstelwet voorgesteld om de besluitvorming bij fysieke maatregelen voor verbetering of herstel van Natura 2000-gebieden te versnellen.

2. Inzicht in effecten

Het wetsvoorstel staat in het teken van de aanpak van de stikstofproblematiek.

Duidelijk is dat in veel Natura-2000 gebieden sprake is van overbelasting door stikstofdeposities. De voor de verschillende gebieden vastgestelde kritische depositiewaarden zijn in veel gevallen (soms fors) overschreden. Er zullen versneld herstel- en verbeteringsmaatregelen moeten worden uitgevoerd, gericht op geloofwaardig en aantoonbaar herstel van Natura-2000 gebieden.

Tegen deze achtergrond heeft de Afdeling een bredere beschouwing, dan in paragraaf 2 van de toelichting gegeven, gemist over de betekenis van het voorstel in het licht van deze opgave. Daardoor is niet inzichtelijk wat op de korte, maar ook op de langere termijn nodig is om de huidige problemen te beheersen en zo mogelijk op te lossen.

Uit de toelichting blijkt evenmin welke bijdrage het voorstel, en de afzonderlijke onderdelen daarvan, leveren aan de aanpak van deze problematiek. Zo is in de toelichting in het geheel geen indicatie gegeven van de (omvang van de) veronderstelde positieve effecten van de hiervoor onder 1o tot en met 3o genoemde maatregelen voor de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden. In de toelichting staat ook dat een nieuwe drempelwaarde alleen kan bestaan als de vermindering van de stikstofbelasting en het natuurherstel daadwerkelijk sneller gaan dan tot nu toe het geval is. Vanuit dat oogpunt zal de afname van de stikstofbelasting die wordt bereikt door de voorgestelde maatregelen groter moeten zijn dan de stikstofbelasting die wordt veroorzaakt door de vrijgestelde activiteiten. Inzicht in de effecten van de voorgestelde maatregelen is noodzakelijk nu in artikel 1 een stelsel van drempelwaarden en een depositieregistratiesysteem wordt voorgesteld (zie ook paragraaf 4c).

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

Paragraaf 2 van de memorie van toelichting is aangevuld en daarin wordt nader ingegaan op de effecten. Daarin wordt benadrukt dat ook het kabinet kiest voor een omvattende aanpak van de stikstofproblematiek en verdergaande maatregelen om natuurherstel te realiseren. Die aanpak is in voorbereiding. Het besluit over het voor de langere termijn te nemen maatregelenpakket zal worden genomen op basis van het nog te verwachten advies van het Adviescollege stikstofproblematiek daarover. Tegelijk zal ook voor de korte termijn weer enige ontwikkeling mogelijk moeten worden gemaakt, onder meer voor bouwactiviteiten die een zeer beperkte bijdrage aan de stikstofbelasting van natuur leveren. Met het oog daarop is al vooruitlopend op de meer omvattende aanpak voorzien in specifieke maatregelen die leiden tot vermindering van de stikstofbelasting, waarvan een deel ten goede komt aan de natuur (30%) en een deel wordt ingezet ten behoeve van een stikstofneutrale realisatie van bouwactiviteiten (woningen en infrastructuur). Dit komt naast de aanzienlijke aanvullende financiële middelen die het kabinet op korte termijn al vrij maakt voor de aanpak van de stikstofproblematiek. Daarbij wordt er op gewezen dat op dit moment de maatregelen in de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden en de aanvullende maatregelen die waren voorzien in het Programma aanpak stikstof 2015–2021 onverkort worden doorgezet. Deze verzekeren behoud van de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden en perspectief op herstel overeenkomstig het daarvoor in de beheerplannen voorziene tijdspad. Er wordt ook gewezen op de maatregelen in het kader van het 6e Actieprogramma Nitraatrichtlijn en de voorziene klimaatmaatregelen, die ook bijdragen aan vermindering van de belasting van de natuurgebieden.



3. Drempelwaarden

In artikel 2.9 van de Wet natuurbescherming wordt een aantal wijzigingen voorgesteld die ertoe strekken mogelijke drempelwaarden in te voeren bij de vergunningverlening van verschillende plannen en projecten die niet het beheer van de N2000-gebieden betreffen. Hierdoor zal voor bepaalde categorieën plannen en projecten geen vergunning krachtens de Wet natuurbescherming vereist zijn. Voor de voorwaarden waaronder deze drempelwaarden worden gehanteerd is het stramien gevolgd van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrictlijn, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU).

De Afdeling wijst, in aansluiting op hetgeen zij hierover heeft opgemerkt in de voorlichting die zij heden eveneens heeft uitgebracht, op de voorwaarden voor het hanteren van drempelwaarden gebaseerd op artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrictlijn en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het HvJ EU.

Waar op de voet van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn toepassing gegeven wordt aan een vrijstelling die is gebaseerd op een drempelwaarde, moet met een passende beoordeling inzichtelijk worden gemaakt welke deposities de desbetreffende projecten veroorzaken, welke gevolgen dat heeft voor de natuurlijke kenmerken en, in het geval moet worden gevreesd voor aantasting van de natuurlijke kenmerken, welke mitigerende maatregelen die aantasting geheel wegnemen.

Waar op de voet van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn toepassing gegeven wordt aan een vrijstelling moet met een passende beoordeling inzichtelijk worden gemaakt welke negatieve gevolgen voor de natuurlijke kenmerken optreden. Ervan uitgaande dat een deugdelijke motivering kan worden gegeven dat dwingende redenen van groot openbaar belang nopen tot verwezenlijking van de projecten en er geen alternatieven bestaan, moeten compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van de Natura 2000 bewaard blijft. De Commissie zal op de hoogte moeten worden gesteld van de compenserende maatregelen. Waar het gaat om prioritaire habitatgebieden zal advies van de Europese Commissie moeten worden gevraagd over de compensatie.

Het gevolg is, dat de invoering van drempelwaarden met toepassing van artikel 6, derde of vierde lid, van de Habitatrictlijn, in veel gevallen moeilijk zal zijn, zeker op de korte termijn. Van de voorgestelde regeling mogen volgens de Afdeling op dit punt dan ook geen wonderen worden verwacht.

Op de langere termijn kan in dit verband, zoals de Afdeling in de voorlichting nader heeft uiteengezet, wellicht enige ruimte worden gevonden in een benadering die meer aansluit bij artikel 6 van de habitatrictlijn als geheel en de daarmee gemoeide instandhoudingsdoelstellingen. Een drempelwaarde kan dan verdedigbaar zijn in het licht van een geloofwaardig en effectief pakket van maatregelen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor het desbetreffende gebied, en om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats van soorten in dat gebied niet verslechtert. Dat pakket van maatregelen zal ook werkelijk moeten worden uitgevoerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel op dit punt aan te vullen.

In paragraaf 3 van de memorie van toelichting is onder het kopje 'drempelwaarde' nader ingegaan op de in het bovenstaande genoemde rechtvaardigingsgronden voor een drempelwaarde en de in dat verband geldende kaders. De opvatting van de Afdeling wordt gedeeld dat een drempelwaarde gemakkelijker te verdedigen zal zijn in het licht van een geloofwaardig en effectief pakket van maatregelen dat is gericht op het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de onderscheiden Natura 2000-gebieden. In de meeste gebieden vergt dat robuuste maatregelen voor verdere vermindering van de stikstofbelasting en intensivering van het natuurherstel. Over dat pakket maatregelen besluit het kabinet op basis van het daarover nog uit te brengen advies van het Adviescollege stikstofproblematiek. Voor dit moment houdt het kabinet de keuze voor verschillende rechtvaardigingsmogelijkheden open; met het verstrijken van de tijd kan de haalbaarheid of aantrekkelijkheid van de verschillende mogelijkheden anders komen te liggen.

4. Depositieregistratiesysteem

In het voorgestelde artikel 5.5a van de Wet natuurbescherming is voorzien in een regeling waarbij projecten worden toegestaan met gebruikmaking van een 'geregistreeerde stikstofdepositieruimte' (de toelichting spreekt ook wel van een 'stikstofdepositiebank'). Stikstofdepositieruimte ontstaat, volgens het tweede lid van dat artikel, door aanvullende maatregelen ten opzichte van de in het beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied opgenomen maatregelen.



a. Werking regeling

De Afdeling merkt op dat de uitvoeringsmodaliteiten voor deze regeling bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Uit de toelichting wordt bovendien vooralsnog niet duidelijk hoe de regeling in de praktijk zal moeten gaan functioneren en welke effecten ervan worden verwacht.

De Afdeling adviseert, mede in het licht van de brief van 13 november 2019, de toelichting op dit punt aan te vullen.

b. Stikstofdepositieruimte

Uit het voorgestelde artikel 5.5a, tweede lid, Wet natuurbescherming volgt dat stikstofdepositieruimte ontstaat door aanvullende maatregelen ten opzichte van de in het beheerplan voor het desbetreffende gebied opgenomen maatregelen.

De Afdeling merkt op, dat nu in veel gebieden sprake is van overbelasting, inzichtelijk dient te worden gemaakt welke maatregelen in het kader van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn worden genomen die nodig zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied en welke maatregelen als bedoeld in het voorgestelde artikel 5.5a, tweede lid, daadwerkelijk als aanvullend zullen kunnen worden beschouwd. Daarnaast moet concreet gemaakt worden dat de te treffen maatregelen verder gaan dan voor het behalen en behouden van de instandhoudingsdoelstellingen nodig is en dat juist die verdergaande maatregelen ruimte vrijmaken voor nieuwe ontwikkelingen die significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen hebben.

Voorts is van belang dat de stikstofdepositie die tot de stikstofdepositieruimte gaat behoren, nauwkeurig wordt bepaald. Dat zal bij concrete besluiten, zoals de intrekking van een vergunning, eenvoudiger zijn dan bij maatregelen van meer algemene aard, zoals een algehele verlaging van de maximumsnelheid op snelwegen. Voor de onderbouwing van de voorgestelde regeling is duidelijkheid hierover van groot belang.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

c. Tijdelijke regeling

De Afdeling begrijpt de voorgestelde regeling vanuit de noodzaak om op korte termijn ruimte te creëren voor vergunningverlening om de acute problemen in een aantal sectoren voor de korte termijn op te lossen.

Tegelijkertijd merkt de Afdeling op dat een regeling als de onderhavige niet eenvoudig is in te passen in de systematiek van artikel 6 van de Habitatrichtlijn en in dat kader, zoals hiervoor is uiteengezet, een aantal vragen oproept. Van belang is ook dat indien daadwerkelijk sprake is van de totstandkoming van een geloofwaardig en effectief pakket aan maatregelen, gericht op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de verschillende gebieden, de noodzaak voor een regeling als deze minder groot zal zijn omdat een stelsel van drempelwaarden dan in veel gevallen uitkomst zal kunnen bieden.

De Afdeling merkt verder op dat het naast elkaar toepassen van een stelsel van drempelwaarden en een depositieregistratiesysteem als hier voorgesteld ertoe leidt dat eenmaal gerealiseerde depositieruimte via twee verschillende instrumenten weer wordt ingezet. Dit zal er toe leiden dat het tempo waarmee de stikstofdepositie afneemt ten gevolge van ingezette maatregelen wordt vertraagd en de termijn waarop de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden worden bereikt, wordt verlengd. Het bereiken en behouden van de instandhoudingsdoelstellingen wordt daarmee bemoeilijkt. In dat licht bezien is een instrument als hier voorgesteld aanvaardbaar om het thans bestaande acute probleem op te lossen, maar is het op langere termijn niet houdbaar.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling de regeling inzake stikstofregistratie tijdelijk van aard te laten zijn. Zij adviseert het voorstel dienovereenkomstig aan te passen.

Paragraaf 3 van de memorie van toelichting is geactualiseerd naar aanleiding van de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer van 13 november 2019. Er is onder het kopje 'stikstofregistratiesysteem' alsnog een verdere omschrijving van de werking van dat systeem opgenomen. Het komt erop neer dat in een register voor elke locatie van voor stikstof gevoelige habitats in elk Natura 2000-gebied de positieve effecten van maatregelen in de vorm van een reductie van de stikstofdepositie worden geregistreerd: vaststaande effecten van vaststaande maatregelen, maatregelen die additioneel zijn ten opzichte van de maatregelen die nodig zijn om de Natura 2000-waarden te behouden en zo nodig overeenkomstig planning te herstellen. De effecten en de zekerheid daarvan worden op voorhand wetenschappelijk beoordeeld, op een wijze die voldoet aan de eisen die aan een passende beoorde-



ling in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn worden gesteld. Aldus kan op de in het registratiesysteem opgenomen hoeveelheid stikstof voor een bepaalde locatie een beroep worden gedaan bij de vergunningverlening voor een project dat op die locatie tot stikstofdepositie leidt wordt gedaan. In de passende beoordeling bij de aanvraag voor de Natura 2000-vergunning kan op dat effect en op de wetenschappelijke beoordeling van dat effect worden teruggegrepen. Voor zover bij de vergunningverlening een beroep wordt gedaan op ruimte binnen het stikstofregistratiesysteem, wordt de betrokken hoeveelheid stikstof door het bevoegd gezag in dat systeem afgeboekt, zodat deze niet meer voor andere projecten beschikbaar is. In feite is hiermee sprake van een vorm van externe saldering.

Het voordeel van een dergelijk systeem is dat maatwerk wordt geboden: per locatie wordt in beeld gebracht wat de beschikbare ruimte is; die ruimte wordt opgenomen in het stikstofregistratiesysteem. Dat is een sneller vorm te geven oplossing dan een generieke drempel die voor heel Nederland voor de daaronder vallende hoeveelheid stikstof de garantie moet bieden dat op geen enkele locatie in geen enkel Natura 2000-gebied sprake zal zijn van een significant negatief gevolg voor de natuur. Een voordeel is ook dat individuele vergunningen worden verleend, die – zodra zij onherroepelijk zijn – zekerheid bieden voor de initiatiefnemer. Als een vrijstellingsregeling niet houdbaar blijkt te zijn, zoals het geval was met de vrijstelling gekoppeld aan de grenswaarde onder het programma aanpak stikstof 2015–2021, moeten alle projecten waarvoor op die vrijstelling een beroep is gedaan, alsnog worden gelegaliseerd.

Er is sprake van een directe en unieke koppeling van specifieke maatregelen aan het stikstofregistratiesysteem, waarbij door de overheid is zeker gesteld, dat de effecten van maatregelen niet ook in ander kader, bijvoorbeeld voor de onderbouwing van een drempelwaarde, worden gebruikt. Het kabinet acht bij de voorgestane invulling geen twijfel mogelijk over de juridische houdbaarheid van de systematiek op zichzelf, die feitelijk neerkomt op een kleine programmatische aanpak stikstof voor een specifieke doelgroep. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft aangegeven dat een programmatische aanpak waaraan stikstofdepositieruimte wordt ontleend bij vergunningverlening op zichzelf toelaatbaar is binnen de systematiek van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.¹

Gelet op het voorgaande ziet het kabinet geen noodzaak de regeling van het stikstofregistratiesysteem van tijdelijke aard te laten zijn. Voor toekomstige situaties wil het kabinet deze variant niet op voorhand uitsluiten. Wel zal steeds nadrukkelijk moeten worden stilgestaan bij de afbakening van vrijstellingen die worden gekoppeld aan een drempelwaarde in relatie tot het stikstofregistratiesysteem.

5. Veevoerspoor

Het voorstel voorziet in een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de samenstelling van diervoeders of andere stoffen of producten die zijn bedoeld voor het voederen van dieren. Deze regels kunnen onder meer zijn een verbod op het gebruik van diervoeders, die bepaalde bestanddelen bevatten of een verplichting om een bepaald bestanddeel aan diervoeder toe te voegen. Ter toelichting op deze maatregelen wordt opgemerkt dat om de uitstoot van stikstof via het dier te verminderen, een overmaat aan eiwit, of slecht verteerbaar eiwit, zo veel mogelijk moet worden voorkomen.

De Afdeling merkt op dat daarbij echter niet inzichtelijk wordt gemaakt in hoeverre de voorgestelde maatregelen ook daadwerkelijk bijdragen aan een vermindering van de stikstofuitstoot en of die maatregelen, die afzonderlijk maar ook naast elkaar kunnen worden getroffen, wel nodig en geschikt zijn om dat doel te bereiken. Evenmin wordt toegelicht of een vermindering van de stikstofuitstoot via de door de veehouderij gehouden dieren niet met minder vergaande maatregelen kan worden bereikt.

Hoewel deze regels op een later moment bij ministeriële regeling zullen worden gesteld, acht de Afdeling een nadere beschouwing hierover in de toelichting op zijn plaats. Dergelijke maatregelen vormen, zoals in de toelichting wordt onderkend, een belemmering van het vrij verkeer van goederen en moeten om die reden worden gerechtvaardigd. Ruimte voor rechtvaardiging bestaat alleen als de maatregelen geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken. Ook moet de maatregel, zowel op zichzelf gezien als in vergelijking met andere maatregelen, evenredig zijn aan het belang van dat doel.

De Afdeling adviseert dan ook in de toelichting dragend te motiveren dat de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk kunnen bijdragen aan een beperking van de stikstofuitstoot en evenredig zijn aan dat doel.

¹ HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punt 96.



Paragraaf 6 van de memorie van toelichting is aangevuld met een verwijzing naar een rapport van Wageningen University & Research, waaruit blijkt dat verlaging van het eiwitgehalte in het voer direct is gerelateerd aan het totaal ammoniakaal stikstof en dus tot reductie van de ammoniakemissie leidt. Verder is ten aanzien van de evenredigheid van de voedermaatregelen vermeld dat zij in vergelijking met een reductie van de veestapel een minder groot effect hebben op de inkomenspositie van de veehouder en de concurrentiekracht van de sector en daarbij horende ketenpartijen en dus, gegeven het te realiseren doel, evenredig zijn.

6. Overige aanpassingen

Ten opzichte van de het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zoals deze aan de Afdeling advisering zijn voorgelegd, zijn – behalve redactionele en technische verbeteringen – voorts de volgende wijzigingen aangebracht:

- In artikel II is het begrip ‘dagrantsoen’ geschrapt. Dit omdat de (Europese) definitie uitgaat van de hoeveelheid diervoeder die een dier gemiddeld dagelijks nodig heeft. De met het oog op de stikstofreductie te stellen voorschriften zijn evenwel onder meer gericht op het diervoeder dat een dier daadwerkelijk gebruikt, en niet op wat het gemiddeld nodig heeft.
- De wijzigingen van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (voorheen artikel IV), de wijziging van het Besluit administratieve verplichtingen (voorheen artikel V) en de wijziging van artikel 12 van de Tracéwet (voorheen artikel VI) zijn geschrapt. Gezien de keuze van het kabinet in de brief van 13 november 2019 tot een meer gedifferentieerde verlaging van de maximumsnelheid op de rijkswegen, met onder meer een onderscheid tussen de dag en de avond en nacht en een onderscheid tussen wegen waar in de avond en nacht maximaal 120 km/uur en wegen waar in de avond en nacht 130 km/uur mag worden gereden, is ervoor gekozen dit vorm te geven in een verkeersbesluit op grond van de Wegenverkeerswet 1994. De eerdere toelichting op de wijzigingen in de memorie van toelichting is geschrapt. Gezien het vervallen van de inhoudelijke bepalingen over de maximumsnelheid is ook de ondertekening door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat geschrapt.
- In de artikelen VII (nieuw) en VIII (nieuw) worden het Besluit natuurbescherming en het Besluit omgevingsrecht aangepast in verband met de voorgestelde wijzigingen in de Wet natuurbescherming. De verwijzingen naar andere handelingen dan projecten met een mogelijk significant gevolg worden geschrapt, omdat andere handelingen overeenkomstig het voorstel niet langer vergunningplichtig zullen zijn. In verband met de wijziging van artikel 2.9 van de Wet natuurbescherming en de buiten werking stelling van de huidige aan het programma aanpak stikstof 2015–2021 verbonden drempelwaarde, worden tevens de artikelen 2.12 en 2.13 van het Besluit natuurbescherming geschrapt. Het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting is in verband met deze wijzigingen aangevuld.
- In artikel IX is een samenloopbepaling opgenomen met het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Het is de bedoeling dat op 1 januari 2021 de inhoud van de Wet natuurbescherming en de daarop gebaseerde regelgeving overgaat naar het stelsel van de Omgevingswet. In verband daarmee worden voor de overeenkomstig dit wetsvoorstel in de Wet natuurbescherming op te nemen regels over het stikstofregistratiesysteem ook een taak voor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in de Omgevingswet en een basis voor het stellen van nadere regels ter zake bij algemene maatregel van bestuur opgenomen. Voor de krachtens de Wet natuurbescherming gestelde regels over het stikstofregistratiesysteem wordt voorzien in overgangsrecht. Verder worden wijzigingen in de Omgevingswet voorzien die nodig zijn vanwege het voorstel om de vergunningplicht voor andere handelingen dan projecten met significante negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied te schrappen. Het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting is in verband met deze wijzigingen aangevuld.
- De paragrafen 3 en 4 van de memorie van toelichting zijn aangevuld met een passage over de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen van de Wet natuurbescherming voor de administratieve lasten en bedrijfseffecten. Ook is verduidelijkt dat het vervallen van de vergunningplicht voor andere handelingen dan projecten met mogelijke significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied, in het bijzonder ook van belang is voor maatregelen die direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000. Tot slot is de keuze voor delegatie naar het niveau van ministeriële regeling nader toegelicht.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister voor Milieu en Wonen, 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.*



Advies Raad van State

No. W11.19.0355/IV
's-Gravenhage, 20 november 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 8 november 2019, no.2019002360, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, en de Minister voor Milieu en Wonen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot het stellen van regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur (Spoedwet aanpak stikstof), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in een aantal maatregelen om een gecoördineerde en versnelde aanpak van de stikstofproblematiek mogelijk te maken. Het gaat daarbij om enkele maatregelen die erop zijn gericht te komen tot een vermindering van stikstofdeposities in de beschermde gebieden en het versneld treffen van beheersmaatregelen. Daarnaast gaat het om maatregelen die erop gericht zijn om activiteiten die niet het beheer van de Natura 2000-gebieden betreffen gemakkelijker mogelijk te maken.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in de toelichting inzicht in de werking en de verwachte effecten van verschillende in het voorstel opgenomen maatregelen gemist. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting nodig.

1. Inleiding

De toelichting beschrijft dat maatregelen moeten worden genomen om de stikstofbelasting verder terug te brengen en het natuurherstel te intensiveren.¹ Die aanpak gaat uit van een pakket van landelijke maatregelen, die gebiedsgericht worden uitgewerkt. De toelichting vermeldt ook dat de uitvoering van maatregelen een lange adem vergt met een structurele aanpak. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat voor een aantal sectoren acute problemen bij de vergunningverlening zijn ontstaan die een grote maatschappelijke impact hebben.

Met het voorliggende voorstel voor een spoedwet worden aanvullende instrumenten geboden om maatregelen te kunnen treffen die bijdragen aan vermindering van de stikstofbelasting en versnelling van het natuurherstel. Die maatregelen zijn er voorts op gericht de toestemmingsverlening op grond van de natuurwetgeving voor verschillende activiteiten op korte termijn weer vlot te trekken. Het voorstel voorziet daartoe in een aantal maatregelen om een gecoördineerde en versnelde aanpak van de stikstofproblematiek mogelijk te maken. Daartoe wordt:

1. een nieuw afwegingskader geformuleerd voor de introductie van drempelwaarden en een systeem voor het beheer van stikstofdepositieruimte in het kader van de Wet natuurbescherming;
2. een wijziging voorgesteld van de Wet dieren met het oog op het stellen van regels inzake de samenstelling van diervoeders of andere stoffen of producten;
3. een wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 voorgesteld waardoor de maximumsnelheid op alle snelwegen wordt verlaagd naar 100 km per uur;
4. een wijziging van de Crisis- en herstelwet voorgesteld om de besluitvorming bij fysieke maatregelen voor verbetering of herstel van Natura 2000-gebieden te versnellen.

2. Inzicht in effecten

Het wetsvoorstel staat in het teken van de aanpak van de stikstofproblematiek. Duidelijk is dat in veel Natura-2000 gebieden sprake is van overbelasting door stikstofdeposities. De voor de verschillende gebieden vastgestelde kritische depositiewaarden zijn in veel gevallen (soms fors) overschreden. Er zullen versneld herstel- en verbeteringsmaatregelen moeten worden uitgevoerd, gericht op geloofwaardig en aantoonbaar herstel van Natura-2000 gebieden.²

Tegen deze achtergrond heeft de Afdeling een bredere beschouwing, dan in paragraaf 2 van de toelichting gegeven, gemist over de betekenis van het voorstel in het licht van deze opgave. Daardoor is niet inzichtelijk wat op de korte, maar ook op de langere termijn nodig is om de huidige problemen te beheersen en zo mogelijk op te lossen.

¹ Toelichting, paragraaf 2. Verwezen wordt naar het eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek 'Niet alles kan', aanbevelingen voor korte termijn, 25 september 2019.

² Zie het eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek 'Niet alles kan', aanbevelingen voor korte termijn, 25 september 2019.



Uit de toelichting blijkt evenmin welke bijdrage het voorstel, en de afzonderlijke onderdelen daarvan, leveren aan de aanpak van deze problematiek.³ Zo is in de toelichting in het geheel geen indicatie gegeven van de (omvang van de) veronderstelde positieve effecten van de hiervoor onder 1° tot en met 3° genoemde maatregelen voor de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000gebieden. In de toelichting staat ook dat een nieuwe drempelwaarde alleen kan bestaan als de vermindering van de stikstofbelasting en het natuurherstel daadwerkelijk sneller gaan dan tot nu toe het geval is.⁴ Vanuit dat oogpunt zal de afname van de stikstofbelasting die wordt bereikt door de voorgestelde maatregelen groter moeten zijn dan de stikstofbelasting die wordt veroorzaakt door de vrijgestelde activiteiten. Inzicht in de effecten van de voorgestelde maatregelen is noodzakelijk nu in artikel I een stelsel van drempelwaarden en een depositieregistratiesysteem wordt voorgesteld (zie ook paragraaf 4c).

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. Drempelwaarden

In artikel 2.9 van de Wet natuurbescherming wordt een aantal wijzigingen voorgesteld die ertoe strekken mogelijke drempelwaarden in te voeren bij de vergunningverlening van verschillende plannen en projecten die niet het beheer van de N2000-gebieden betreffen. Hierdoor zal voor bepaalde categorieën plannen en projecten geen vergunning krachtens de Wet natuurbescherming vereist zijn.

Voor de voorwaarden waaronder deze drempelwaarden worden gehanteerd is het stramien gevolgd van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrictlijn, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU).

De Afdeling wijst, in aansluiting op hetgeen zij hierover heeft opgemerkt in de voorlichting die zij heden eveneens heeft uitgebracht,⁵ op de voorwaarden voor het hanteren van drempelwaarden gebaseerd op artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrictlijn en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het HvJ EU.

Waar op de voet van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn toepassing gegeven wordt aan een vrijstelling die is gebaseerd op een drempelwaarde, moet met een passende beoordeling inzichtelijk worden gemaakt welke deposities de desbetreffende projecten veroorzaken, welke gevolgen dat heeft voor de natuurlijke kenmerken en, in het geval moet worden gevreesd voor aantasting van de natuurlijke kenmerken, welke mitigerende maatregelen die aantasting geheel wegnemen.

Waar op de voet van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn toepassing gegeven wordt aan een vrijstelling moet met een passende beoordeling inzichtelijk worden gemaakt welke negatieve gevolgen voor de natuurlijke kenmerken optreden. Ervan uitgaande dat een deugdelijke motivering kan worden gegeven dat dwingende redenen van groot openbaar belang nopen tot verwezenlijking van de projecten en er geen alternatieven bestaan, moeten compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van de Natura 2000 bewaard blijft. De Commissie zal op de hoogte moeten worden gesteld van de compenserende maatregelen. Waar het gaat om prioritaire habitatgebieden zal advies van de Europese Commissie moeten worden gevraagd over de compensatie.

Het gevolg is, dat de invoering van drempelwaarden met toepassing van artikel 6, derde of vierde lid, van de Habitatrictlijn, in veel gevallen moeilijk zal zijn, zeker op de korte termijn. Van de voorgestelde regeling mogen volgens de Afdeling op dit punt dan ook geen wonderen worden verwacht.

Op de langere termijn kan in dit verband, zoals de Afdeling in de voorlichting nader heeft uiteengezet, wellicht enige ruimte worden gevonden in een benadering die meer aansluit bij artikel 6 van de habitatrictlijn als geheel en de daarmee gemoeide instandhoudingsdoelstellingen. Een drempelwaarde kan dan verdedigbaar zijn in het licht van een geloofwaardig en effectief pakket van maatregelen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor het desbetreffende gebied, en om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats van soorten in dat gebied niet verslechtert.⁶ Dat pakket van maatregelen zal ook werkelijk moeten worden uitgevoerd.

³ De brief van de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Infrastructuur en Waterstaat en van Milieu en Wonen van 13 november 2019 over het maatregelenpakket voor de stikstofproblematiek in de woningbouw- en infrastructuursector en voor de PFAS-problematiek (Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 1) geeft inmiddels enige indicatie.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3, kopje Drempelwaarde, tweede alinea.

⁵ W11.19. 0346/IV/Vo.

⁶ Vergelijk ook het eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek 'Niet alles kan', aanbevelingen voor korte termijn, 25 september 2019.



De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel op dit punt aan te vullen.

4. Depositieregistratiesysteem

In het voorgestelde artikel 5.5a van de Wet natuurbescherming is voorzien in een regeling waarbij projecten worden toegestaan met gebruikmaking van een 'geregistreeerde stikstofdepositieruimte' (de toelichting spreekt ook wel van een 'stikstofdepositiebank'). Stikstofdepositieruimte ontstaat, volgens het tweede lid van dat artikel, door aanvullende maatregelen ten opzichte van de in het beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied opgenomen maatregelen.

a. Werking regeling

De Afdeling merkt op dat de uitvoeringsmodaliteiten voor deze regeling bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Uit de toelichting wordt bovendien vooralsnog niet duidelijk hoe de regeling in de praktijk zal moeten gaan functioneren en welke effecten ervan worden verwacht.⁷

De Afdeling adviseert, mede in het licht van de brief van 13 november 2019⁸, de toelichting op dit punt aan te vullen.

b. Stikstofdepositieruimte

Uit het voorgestelde artikel 5.5a, tweede lid, Wet natuurbescherming volgt dat stikstofdepositieruimte ontstaat door aanvullende maatregelen ten opzichte van de in het beheerplan voor het desbetreffende gebied opgenomen maatregelen.

De Afdeling merkt op, dat nu in veel gebieden sprake is van overbelasting, inzichtelijk dient te worden gemaakt welke maatregelen in het kader van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn worden genomen die nodig zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied en welke maatregelen als bedoeld in het voorgestelde artikel 5.5a, tweede lid, daadwerkelijk als aanvullend zullen kunnen worden beschouwd. Daarnaast moet concreet gemaakt worden dat de te treffen maatregelen verder gaan dan voor het behalen en behouden van de instandhoudingsdoelstellingen nodig is en dat juist die verdergaande maatregelen ruimte vrijmaken voor nieuwe ontwikkelingen die significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen hebben.

Voorts is van belang dat de stikstofdepositie die tot de stikstofdepositieruimte gaat behoren, nauwkeurig wordt bepaald. Dat zal bij concrete besluiten, zoals de intrekking van een vergunning, eenvoudiger zijn dan bij maatregelen van meer algemene aard, zoals een algehele verlaging van de maximumsnelheid op snelwegen. Voor de onderbouwing van de voorgestelde regeling is duidelijkheid hierover van groot belang.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

c. Tijdelijke regeling

De Afdeling begrijpt de voorgestelde regeling vanuit de noodzaak om op korte termijn ruimte te creëren voor vergunningverlening om de acute problemen in een aantal sectoren voor de korte termijn op te lossen.

Tegelijkertijd merkt de Afdeling op dat een regeling als de onderhavige niet eenvoudig is in te passen in de systematiek van artikel 6 van de Habitatrichtlijn en in dat kader, zoals hiervoor is uiteengezet, een aantal vragen oproept. Van belang is ook dat indien daadwerkelijk sprake is van de totstandkoming van een geloofwaardig en effectief pakket aan maatregelen, gericht op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de verschillende gebieden, de noodzaak voor een regeling als deze minder groot zal zijn omdat een stelsel van drempelwaarden dan in veel gevallen uitkomst zal kunnen bieden.

De Afdeling merkt verder op dat het naast elkaar toepassen van een stelsel van drempelwaarden en een depositieregistratiesysteem als hier voorgesteld ertoe leidt dat eenmaal gerealiseerde depositieruimte via twee verschillende instrumenten weer wordt ingezet. Dit zal er toe leiden dat het tempo

⁷ Zie ook de brief van 13 november 2019 over het maatregelenpakket voor de stikstofproblematiek in de woningbouw- en infrastructuursector en voor de PFAS-problematiek (Kamerstukken II 2019/20 35 334, nr. 1).

⁸ Brief van de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Infrastructuur en Waterstaat en van Milieu en Wonen van 13 november 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 1).



waarmee de stikstofdepositie afneemt ten gevolge van ingezette maatregelen wordt vertraagd en de termijn waarop de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000gebieden worden bereikt, wordt verlengd. Het bereiken en behouden van de instandhoudingsdoelstellingen wordt daarmee bemoeilijkt. In dat licht bezien is een instrument als hier voorgesteld aanvaardbaar om het thans bestaande acute probleem op te lossen, maar is het op langere termijn niet houdbaar.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling de regeling inzake stikstofregistratie tijdelijk van aard te laten zijn. Zij adviseert het voorstel dienovereenkomstig aan te passen.

5. Veevoerspoor

Het voorstel voorziet in een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de samenstelling van diervoeders of andere stoffen of producten die zijn bedoeld voor het voederen van dieren.⁹ Deze regels kunnen onder meer zijn een verbod op het gebruik van diervoeders, die bepaalde bestanddelen bevatten of een verplichting om een bepaald bestanddeel aan diervoeder toe te voegen.¹⁰ Ter toelichting op deze maatregelen wordt opgemerkt dat om de uitstoot van stikstof via het dier te verminderen, een overmaat aan eiwit, of slecht verteerbaar eiwit, zo veel mogelijk moet worden voorkomen.¹¹

De Afdeling merkt op dat daarbij echter niet inzichtelijk wordt gemaakt in hoeverre de voorgestelde maatregelen ook daadwerkelijk bijdragen aan een vermindering van de stikstofuitstoot en of die maatregelen, die afzonderlijk maar ook naast elkaar kunnen worden getroffen, wel nodig en geschikt zijn om dat doel te bereiken. Evenmin wordt toegelicht of een vermindering van de stikstofuitstoot via de door de veehouderij gehouden dieren niet met minder vergaande maatregelen kan worden bereikt.

Hoewel deze regels op een later moment bij ministeriële regeling zullen worden gesteld, acht de Afdeling een nadere beschouwing hierover in de toelichting op zijn plaats. Dergelijke maatregelen vormen, zoals in de toelichting wordt onderkend, een belemmering van het vrij verkeer van goederen¹² en moeten om die reden worden gerechtvaardigd.¹³ Ruimte voor rechtvaardiging bestaat alleen als de maatregelen geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken. Ook moet de maatregel, zowel op zichzelf bezien als in vergelijking met andere maatregelen, evenredig zijn aan het belang van dat doel.

De Afdeling adviseert dan ook in de toelichting dragend te motiveren dat de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk kunnen bijdragen aan een beperking van de stikstofuitstoot en evenredig zijn aan dat doel.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

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

⁹ Voorgesteld artikel 2.18a Wet dieren.

¹⁰ Voorgesteld artikel 2.18a, tweede lid, Wet dieren.

¹¹ Memorie van toelichting, hoofdstuk 6 ('het veevoerspoor').

¹² Neergelegd in artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

¹³ Bescherming van het milieu is een in de rechtspraak erkende dwingende reden van algemeen belang die een belemmering van het vrij verkeer van goederen kan rechtvaardigen (HvJ EU 21 december 2011, C-28/09, Commissie/Oostenrijk, ECLI:EU:C:2011:854).



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur (Spoedwet aanpak stikstof)

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 wenselijk is regels te stellen om een gecoördineerde en versnelde aanpak van de stikstofproblematiek mogelijk te maken, in het belang van de bescherming van Natura 2000-gebieden en in het belang van andere maatschappelijk relevante opgaven;

Zo is het, dat Wij, 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 (WIJZIGING WET NATUURBESCHERMING)

De Wet natuurbescherming wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.13, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef vervalt 'of andere handelingen'.
2. In de tekst na de eerste gedachtestreep vervalt 'of andere handelingen'.
3. De tekst na de vierde gedachtestreep wordt als volgt gewijzigd:
 - a. 'of de andere handeling' vervalt.
 - b. ', onderscheidenlijk is verricht' vervalt.

B

In het opschrift van paragraaf 2.3 wordt 'plannen, projecten en andere handelingen' vervangen door 'plannen en projecten'.

C

Artikel 2.7 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:
 2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.
2. Het derde lid komt te luiden:
 3. Gedeputeerde staten verlenen een vergunning als bedoeld in het tweede lid uitsluitend indien is voldaan aan artikel 2.8.
3. In het vierde lid vervalt 'en andere handelingen'.

D

Artikel 2.8, negende lid, vervalt.

E

Artikel 2.9 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:



a. De aanhef wordt als volgt gewijzigd:

1°. 'en andere handelingen' vervalt.

2°. ', onderscheidenlijk verricht' vervalt.

b. In onderdeel a vervalt 'onderscheidenlijk rekening is gehouden met de mogelijke gevolgen van andere handelingen als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel b voor het Natura 2000-gebied,'.

c. Onderdeel b wordt als volgt gewijzigd:

1°. 'onderscheidenlijk een dergelijke handeling,' vervalt.

2°. ', onderscheidenlijk de andere handeling' vervalt.

2. Onder vernummering van het zevende en achtste lid tot vierde en vijfde lid, worden het tweede tot en met zesde lid vervangen door de volgende leden:

2. Het verbod, bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, is niet van toepassing op projecten, behorende tot door provinciale staten bij verordening of, indien dat in het algemeen belang geboden is, bij ministeriële regeling aangewezen categorieën van projecten, indien ten aanzien van het project is voldaan aan bij of krachtens die verordening of bij ministeriële regeling gestelde regels. Deze regels kunnen in elk geval betrekking hebben op:
 - a. een drempelwaarde die door het project niet mag worden overschreden;
 - b. de wijze waarop een project wordt gerealiseerd;
 - c. de ligging van de locatie waar een project wordt gerealiseerd ten opzichte van een Natura 2000-gebied, een natuurlijke habitat of een habitat van een soort in dat gebied;
 - d. de te verrichten onderzoeken naar de gevolgen van de realisatie van een project handeling voor de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied;
 - e. de voorafgaand aan of tijdens de realisatie van een project te treffen maatregelen om te voorkomen dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied worden aangetast; en
 - f. de melding van het voornemen een project te realiseren aan een bij of krachtens de verordening of ministeriële regeling aangewezen bestuursorgaan, de termijn waarbinnen de melding wordt gedaan en de wijze waarop, en de daarbij te overleggen gegevens.
3. Op grond van het derde lid kunnen uitsluitend categorieën van projecten als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, worden aangewezen:
 - a. ten aanzien waarvan op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat zij afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significant negatieve gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied kunnen hebben;
 - b. ten aanzien waarvan een passende beoordeling is gemaakt waaruit zekerheid is verkregen dat de projecten de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zullen aantasten; of
 - c. waarvoor de afwijking van artikel 2.7, tweede lid, met inachtneming van artikel 2.8, vijfde lid, kan worden gerechtvaardigd op grond van dwingende redenen van groot openbaar belang, het ontbreken van alternatieve oplossingen en het treffen van compenserende maatregelen die waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

3. In het vierde lid (nieuw) wordt 'andere handelingen' vervangen door 'andere handelingen dan projecten als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid,'.

4. In het vijfde lid (nieuw) wordt 'andere handelingen' vervangen door 'andere handelingen dan projecten als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid,'.

F

In artikel 4.4, eerste lid, onderdeel b, wordt 'artikel 2.9, derde lid' vervangen door 'artikel 2.9, tweede lid'.

G

In artikel 5.2 vervalt onderdeel a en worden de onderdelen b tot en met d verletterd tot a tot en met c.



H

Artikel 5.5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt als volgt te luiden:

1. Bij provinciale verordening of, indien dat in het algemeen belang geboden is, bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat, in voorkomend geval onder bij die verordening of regeling bepaalde voorwaarden en beperkingen, gedeputeerde staten bij een besluit over verlening van een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, en gedeputeerde staten, onderscheidenlijk provinciale staten bij de toepassing van artikel 2.4, eerste, onderscheidenlijk derde lid, niet de belasting van natuurwaarden van het desbetreffende Natura 2000-gebied betrekken door de bij die verordening of regeling bepaalde factor, indien het project:
 - a. behoort tot een op grond van artikel 2.9, derde lid, bij de verordening of regeling aangewezen categorie van projecten; en
 - b. een belasting van natuurwaarden van het desbetreffende Natura 2000-gebied veroorzaakt door de factor, die afzonderlijk en, ingeval het project betrekking heeft op een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer, in cumulatie met andere projecten met betrekking tot dezelfde inrichting, de drempelwaarde die op grond van artikel 2.9, derde lid, onderdeel a, voor het desbetreffende Natura 2000-gebied is vastgesteld, niet overschrijdt.

2. In het tweede lid wordt 'Artikel 2.9, achtste lid' vervangen door 'Artikel 2.9, vijfde lid'.

I

Na artikel 5.5 wordt het volgende artikel ingevoegd:

Artikel 5.5a

1. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over het nemen van besluiten waarbij projecten als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, worden toegestaan, met gebruikmaking van een door Onze Minister of een door Onze Minister aangewezen ander bestuursorgaan geregistreerde stikstofdepositieruimte.
2. Stikstofdepositieruimte als bedoeld in het eerste lid voldoet aan de volgende voorwaarden:
 - a. zij ontstaat door aanvullende maatregelen ten opzichte van de in het beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied opgenomen maatregelen, die de belasting van de natuurwaarden door stikstof verminderen, onderscheidenlijk die de staat van instandhouding verbeteren; en
 - b. zij is voor elke locatie van de voor stikstof gevoelige habitats in het Natura 2000-gebied waarop door het project stikstofdepositie zal worden veroorzaakt gelijk aan of groter dan de door het project te veroorzaken stikstofdepositie.
3. De stikstofdepositieruimte kan door het bestuursorgaan dat een besluit als bedoeld in het eerste lid neemt, worden toegedeeld in:
 - a. een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, of ander bij ministeriële regeling aangewezen besluit.
4. Bij de regeling, bedoeld in het eerste lid, kunnen nadere regels worden gesteld over onder meer:
 - a. de aanwijzing van projecten of categorieën van projecten waarvoor stikstofdepositieruimte wordt gereserveerd voor de toedeling daarvan in de besluiten, bedoeld in het derde lid, waarbij een voorkeursvolgorde voor de toedeling kan worden vastgesteld;
 - b. het bepalen van de omvang van de totale stikstofdepositieruimte voor aan te wijzen specifieke categorieën van projecten;
 - c. de voorwaarden waaronder stikstofdepositieruimte voor projecten of categorieën van projecten kan worden gereserveerd;
 - d. de exclusieve toedeling van de door specifieke aanvullende maatregelen als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, ontstane stikstofdepositieruimte aan bij ministeriële regeling aan te wijzen projecten of categorieën van projecten;
 - e. de toe te passen meet- of rekenvoorschriften;
 - f. de registratie van stikstofdepositieruimte in samenhang met de daarvoor getroffen aanvullende maatregelen.



J

Artikel 5.6 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt ‘, onderscheidenlijk een beoordeling is uitgevoerd van andere handelingen overeenkomstig artikel 2.8, negende lid’.
2. In het tweede lid vervalt ‘of andere handelingen’.
3. In het derde lid, onderdeel a, vervalt ‘of de andere handeling’.

K

In artikel 8.1, tweede lid, vervalt ‘of andere handelingen’.

L

Artikel 8.5 vervalt.

M

Artikel 8.6 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt in onderdeel a en b ‘een andere handeling’.
2. In het tweede lid, onderdeel e, wordt als volgt gewijzigd:
 - a. ‘of andere handelingen verrichten’ vervalt.
 - b. ‘en andere handelingen’ vervalt.
3. In het derde lid vervalt ‘of andere handelingen’.

ARTIKEL II (WIJZIGING WET DIEREN)

De Wet dieren wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1, eerste lid, wordt in de alfabetische opsomming de volgende begripsbepaling ingevoegd:

dagrantsoen: totale hoeveelheid diervoeders, omgerekend op een vochtgehalte van 12%, die een dier van een bepaalde soort, gegeven zijn leeftijdsklasse en prestatievermogen, gemiddeld dagelijks nodig heeft om volledig in zijn voederbehoefte te voorzien;

B

In hoofdstuk 2, paragraaf 2, wordt na artikel 2.18 het volgende artikel ingevoegd:

Artikel 2.18a. Nadere regels over diervoeders en milieu

1. Bij ministeriële regeling kunnen in het belang van de bescherming van het milieu regels worden gesteld over de samenstelling van diervoeders of andere stoffen of producten die zijn bedoeld voor het voederen van dieren.
2. De regels, bedoeld in het eerste lid, kunnen betrekking hebben op onder meer:
 - a. een verbod op het bereiden, bewerken, verwerken, verpakken, etiketteren, in de handel brengen, in Nederland brengen, vervoeren, aanbieden, aanprijzen, afleveren, ontvangen, voorhanden of in voorraad hebben, of het vervoederen aan, het toepassen bij of het brengen in de nabijheid van dieren, van diervoeders, stoffen of producten waarvan de hoeveelheid van een bestanddeel een bij die regeling bepaald maximum overschrijdt;
 - b. een verplichting om de hoeveelheid van een bestanddeel in het dagrantsoen te beperken tot een bij die regeling bepaald maximum;
 - c. een verplichting om een bepaald bestanddeel aan een diervoeder, stof of product toe te voegen;
 - d. een verbod op het bereiden, bewerken, verwerken, verpakken, etiketteren, in de handel



brengen, in Nederland brengen, vervoeren, aanbieden, aanprijzen, afleveren, ontvangen, voorhanden of in voorraad hebben, of het vervoederen aan, het toepassen bij of het brengen in de nabijheid van dieren van diervoeders, stoffen of producten waaraan geen bestanddeel als bedoeld in onderdeel c is toegevoegd.

C

Aan hoofdstuk 3 wordt de volgende paragraaf toegevoegd:

§ 3. Aanvullende regels over dierlijke producten in relatie tot het milieu

Artikel 3.7. Bescherming van het milieu

Bij ministeriële regeling kunnen in het belang van de bescherming van het milieu regels worden gesteld over het maximumgehalte aan bepaalde stoffen in dierlijke producten, voor zover dat gehalte wordt beïnvloed door de aard of de samenstelling van diervoeders of andere stoffen of producten die zijn bedoeld voor het voederen van dieren, of door andere stoffen of producten die door dieren worden gegeten.

D

Artikel 8.6, eerste lid, onder a, onder 1°, wordt als volgt gewijzigd:

1. Na '2.18' wordt ingevoegd ', 2.18a'.

2. Na '3.5, eerste en derde lid' wordt ingevoegd ', 3.7'.

ARTIKEL III (WIJZIGING WET OP DE ECONOMISCHE DELICTEN)

In artikel 1a, onder 3°, van de Wet op de economische delicten wordt in het onderdeel met betrekking tot de Wet dieren 'artikelen 3.3 tot en met 3.6' vervangen door 'artikelen 2.18a, 3.3 tot en met 3.7'.

ARTIKEL IV (WIJZIGING REGLEMENT VERKEERSREGELS EN VERKEERSTEKENS 1990)

In artikel 21, onderdeel a, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 wordt '130 km per uur' vervangen door '100 km per uur'.¹

ARTIKEL V (WIJZIGING BESLUIT ADMINISTRATIEVE BEPALINGEN INZAKE HET WEGVERKEER)

Artikel 16 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer komt te luiden:

Artikel 16

Geen verkeersbesluit hoeft te worden genomen indien:

- a. het te plaatsen of te verwijderen verkeersteken slechts ter nadere aanduiding dient dat een verkeersregel van toepassing is dan wel dat een ander verkeersteken dat een gebod of verbod inhoudt is geplaatst;
- b. het te verwijderen verkeersteken onvereenigbaar is met een voor het betreffende wegvak geldende gewijzigde verkeersregel, mits die verwijdering plaatsvindt binnen drie maanden na die wijziging.

ARTIKEL VI (WIJZIGING TRACÉWET)

De Tracéwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Onder vervanging van de punt door een komma wordt aan artikel 12, eerste lid, van de Tracéwet toegevoegd: met inbegrip van gegevens en onderzoeken waarbij uitgegaan is van het rijden met een hogere snelheid dan de maximumsnelheid.

¹ PM Verschillende scenario's worden nog onderzocht.



B

In artikel 13, negende lid, wordt 'artikel 2.9, eerste, tweede, derde of vijfde lid, van de Wet natuurbescherming' vervangen door 'artikel 2.9, eerste, tweede of derde lid, van de Wet natuurbescherming'.

ARTIKEL VII (WIJZIGING CRISIS- EN HERSTELWET)

Aan bijlage I bij de Crisis- en herstelwet wordt een categorie toegevoegd, luidende:

14. Natura 2000-gebieden

14.1. besluiten over fysieke maatregelen voor verbetering of herstel van Natura 2000-gebieden.

ARTIKEL VIII (WIJZIGING WET WINDENERGIE OP ZEE)

Artikel 5 van de Wet windenergie op zee wordt als volgt gewijzigd:

A

'of andere handelingen' vervalt.

B

'artikel 2.9, zevende lid, van die wet' wordt vervangen door 'artikel 2.9, vierde lid, van die wet'.

ARTIKEL IX (INWERKINGTREDINGSBEPALING)

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

ARTIKEL X (CITEERTITEL)

Deze wet wordt aangehaald als: Spoedwet aanpak stikstof.

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,

De Minister voor Milieu en Wonen,

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,



MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Op korte termijn is er behoefte aan verdergaande mogelijkheden om te komen tot een geïntensiverde, gecoördineerde en samenhangende aanpak gericht op vermindering van de stikstofbelasting op Natura 2000-gebieden in Nederland en natuurherstel en op het weer vlot trekken van de toestemmingverlening op grond van de natuurwetgeving voor activiteiten, in het bijzonder voor activiteiten die een geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden veroorzaken. Dit in het licht van de sociaaleconomische gevolgen van de vertraging van allerlei projecten en van de realisatie van de maatschappelijke opgaven – waaronder de oplossing van het woningtekort – die daarmee gepaard gaan.

Het wetsvoorstel voorziet in aanvullende instrumenten om deze aanpak mogelijk te maken, namelijk door:

- de mogelijkheid op te nemen voor een bij ministeriële regeling in te stellen drempelwaarde (voorgestelde artikelen 2.9, derde en vierde lid, en 5.5, eerste lid, van de Wet natuurbescherming) of een stikstofbank (voorgesteld artikel 5.5a van de Wet natuurbescherming) voor nader te omschrijven categorieën van projecten en andere handelingen;
- een grondslag op te nemen voor regels te stellen bij ministeriële regeling om de stikstofuitstoot door de veehouderij via het veevoerspoor aanmerkelijk terug te dringen (voorgestelde artikelen 2.18a en 3.7 van de Wet dieren);
- een snelheidsbeperking voor wegen door te voeren (voorgestelde wijziging van artikel 21 van het reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990);
- te voorzien in versnelde procedures op grond van de Crisis- en herstelwet ten aanzien van besluiten die noodzakelijk zijn voor bescherming, verbetering en herstel van de natuur in Natura 2000-gebieden.

Verder voorziet het wetsvoorstel in het vervallen van de vergunningplicht voor activiteiten met niet-significante effecten voor Natura 2000-gebieden.

In deze memorie van toelichting worden mede namens mijn ambtgenoten van Infrastructuur en Waterstaat en voor Milieu en Wonen de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel toegelicht.

2. Achtergrond

De lucht die we inademen is ongezonder bij een overschot aan stikstofoxiden. Stikstof is zeker ook een probleem in natuurgebieden. Sommige plantensoorten kunnen slecht tegen stikstof, andere gedijen er juist goed op. Met als resultaat: meer van hetzelfde. Deze ernstige vershraling van de natuur en de biodiversiteit veroorzaakt een kettingreactie, waarvan de gevolgen meer en meer zichtbaar worden. Na de planten verdwijnen de dieren, zoals bijen en insecten, die op hun beurt weer nodig zijn voor onze gewassen en onze voedselproductie. Voor onze gezondheid, voor onze voedselproductie: de uitstoot van stikstof moet verder omlaag.

Ook veel Natura 2000-gebieden kampen met een overbelasting aan stikstof. Daardoor zijn behoud en herstel van de Europese natuurwaarden een grote opgave en is vergunningverlening op grond van de Wet natuurbescherming voor activiteiten die stikstofemissie veroorzaken moeilijk. De uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het programma aanpak stikstof 2015–2021 van 29 mei 2019² maken duidelijk dat de tot op heden gevolgde aanpak niet houdbaar is.

Om de huidige problematiek het hoofd te bieden moet de stikstofbelasting verder worden teruggebracht en het natuurherstel worden geïntensiverd. Dat blijkt ook uit het eerste advies van het Adviescollege stikstofproblematiek.³ Bij brief van 4 oktober 2019 aan de Tweede Kamer⁴ heeft het kabinet op dat advies gereageerd en de aanpak beschreven die het kabinet daarbij voor ogen staat. De aanpak gaat uit van een pakket van landelijke maatregelen, die gebiedsgericht worden uitgewerkt. De brief gaat daar nader op in. Een verdere invulling van de stikstofaanpak zal plaatsvinden mede op basis van het door het Adviescollege nog uit te brengen nadere advies voor een aanpak voor de langere termijn.

De uitvoering van maatregelen vergt een lange adem met een structurele aanpak, die ook perspectief biedt voor nieuwe ontwikkelingen. Intussen gaan de maatschappelijke ontwikkelingen door en dienen

² ECLI:NL:RVS:2019:1604 en ECLI:NL:RVS:2019:1764.

³ Kamerstukken II 2019/20, 32 670, nr. 166, bijlage.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 32 670, nr. 167.



zich ook nu dagelijks nieuwe initiatieven aan voor vergunningverlening. De mogelijkheden hiervoor op de kortere termijn worden eveneens in de brief van 4 oktober 2019 behandeld. Deze mogelijkheden laten onverlet dat voor een aantal sectoren acute problemen bij de vergunningverlening zijn ontstaan die een grote maatschappelijke impact hebben. Te denken valt onder meer aan de bouwsector, waar de problematische vergunningverlening niet alleen de continuïteit van bedrijven en aanpalend van werkgelegenheid in gevaar brengt, maar ook de grote opgave voor de oplossing van het huidige woningtekort onder grote druk komt te staan.

Met de in het voorstel voor deze Spoedwet aanpak stikstof opgenomen voorzieningen worden aanvullende instrumenten geboden om maatregelen te kunnen treffen die bijdragen aan vermindering van de stikstofbelasting en versnelling van het natuurherstel en die zo – ook op korte termijn – ruimte kunnen bieden voor nieuwe ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken. In de volgende paragrafen worden deze maatregelen behandeld.

3. Drempelwaarde Natura 2000

Inleiding

Vanuit de eigen verantwoordelijkheden, werken overheden gezamenlijk aan een integrale stikstofaanpak, waarmee we de natuur in Nederland beter beschermen en tegelijkertijd ruimte scheppen voor economische en maatschappelijke initiatieven. Om tot een doelmatige en doeltreffende aanpak te komen, is naast nauwe samenwerking een samenhangend beleid nodig.

De herkomst van stikstofdepositie, de natuurlijke omstandigheden en milieuocondities en de maatregelen die mogelijk zijn, verschillen per gebied. Dit vraagt dan ook primair om een gebiedsgerichte benadering. Tegelijkertijd is de stikstofproblematiek niet beperkt tot gebieden of aan gemeente- of provinciegrenzen gebonden.

De bronnen die leiden tot stikstofdepositie zijn verspreid over het gehele land, waarbij sommige bronnen ook nog mobiel zijn. Ook hebben vrijwel alle Natura 2000-gebieden in Nederland te kampen met een ernstige overbelasting door stikstof, waardoor behoud en herstel van de natuurwaarden overeenkomstig de verplichtingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn een grote opgave zijn. Daarbij moet de optelsom van de inspanningen in elk individueel gebied uiteindelijk op landelijk niveau leiden tot een gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitats waarvoor de Natura 2000-doelstellingen gelden.⁵ Deze opgave is provincie-overstijgend en in Europees verband is het Rijk aanspreekbaar op het realiseren daarvan. Daar komt bij dat de stikstofemissie van activiteiten niet alleen op korte afstand tot depositie leidt. Ook op veel grotere afstand dragen activiteiten bij aan de totale depositie.

Het voorgaande betekent dat het natuurherstel in een bepaald Natura 2000-gebied in een bepaalde provincie, in belangrijke mate ook afhankelijk is van de maatregelen ten aanzien van bronnen in andere provincies. Dat betekent tevens dat initiatiefnemers groot belang hebben bij een aanpak die voor elk gebied, waar ook te lande, op adequate wijze verzekert dat niet alleen de natuur robuuster wordt voor negatieve invloeden, maar ook ruimte wordt gecreëerd voor stikstofdepositie door nieuwe ontwikkelingen. Een en ander onderstreept het belang van een verregaande samenhang en coördinatie van de aanpak van de stikstofproblematiek door de verschillende bevoegde gezagen voor vergunningverlening, voor beheer van gebieden en voor denkbare maatregelen.

Tot de eerder aangehaalde uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 mei 2019 werden deze samenhang en coördinatie verzekerd door de programmatische aanpak stikstof. Met de uitspraken van 29 mei is aan het programma aanpak stikstof 2015–2021 de grondslag komen te ontvallen. Bezien moet nog worden in hoeverre voor de toekomst een programma met de reikwijdte van het programma aanpak stikstof weer mogelijk is. Daarnaast zal ook door het Adviescollege stikstofproblematiek bij de advisering over de aanpak voor de langere termijn worden gekeken.

Het kabinet vindt het ook voor de kortere termijn van groot belang om te kunnen zorgen voor een landelijk eenduidig beleid. Met het oog daarop voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid tot invoering van een drempelwaarde.

Drempelwaarde

In de huidige Wet natuurbescherming is de mogelijkheid tot instelling van een landelijke drempelwaarde verbonden aan de vaststelling van een programma aanpak stikstof. Deze drempelwaarde

⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 75–77.



wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geeft in de uitspraak van 29 mei 2019 over de vrijstelling voor beweiden en bemesten overeenkomstig de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie aan, dat een categorale vrijstelling van de verplichting uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn alleen mogelijk is, wanneer duidelijk is dat in geen van de situaties die onder de vrijstelling vallen, een passende beoordeling hoeft te worden gemaakt. Dat is het geval als op basis van objectieve wetenschappelijke gegevens op voorhand significant negatieve effecten – ook in cumulatie met andere projecten/plannen – kunnen worden uitgesloten.⁶ Kan dat niet, dan moet een passende beoordeling worden gemaakt.

Uit de uitspraak van 29 mei 2019 over het programma aanpak stikstof 2015–2021 (PAS) blijkt dat de Afdeling bestuursrechtspraak wel ruimte ziet voor een vrijstelling voor activiteiten onder een grens- of drempelwaarde zoals die was voorzien in het kader van het PAS, met een begrenzing tot projecten die binnen een vooraf passend beoordeelde depositieruimte vallen.⁷ De passende beoordeling van het programma aanpak stikstof voldeed evenwel niet aan de eisen die in het kader van de onderbouwing moeten worden gesteld.

In de brief van 4 oktober 2019 is aangegeven dat onderdeel van de nieuwe stikstofaanpak, de uitwerking van een systematiek is waar een drempelwaarde weer onderdeel van kan zijn. Duidelijk is dat een nieuwe drempelwaarde alleen kan bestaan als de vermindering van de stikstofbelasting en het natuurherstel daadwerkelijk sneller gaan dan tot nu toe het geval was. Om beter inzicht te krijgen in de wijze waarop en de voorwaarden waaronder dit gerealiseerd kan worden, kondigt de brief aan dat het kabinet hierover voorlichting aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal vragen. Voor het einde van dit jaar wil het kabinet over deze route, inclusief de te nemen (bron)maatregelen, duidelijkheid verschaffen.

Daarop vooruitlopend is het van belang een oplossing te bieden voor de bouwsector, in het bijzonder voor woningbouw en infrastructuur. In die sector is door de moeizame toestemmingverlening een acuut probleem ontstaan, met grote economische en maatschappelijke gevolgen. Onder meer de opgave voor de oplossing van het woningtekort komt in gevaar.

Een nieuwe drempelwaarde moet snel kunnen worden ingevoerd, flexibel zijn en landelijk gelden. Om dat mogelijk te maken wordt in de voorgestelde gewijzigde artikelen 2.9 en 5.5 van de Wet natuurbescherming de koppeling met een programma aanpak stikstof losgelaten en wordt mogelijk gemaakt dat deze bij ministeriële regeling wordt vorm gegeven. Die regeling kan een nadere beperking van de reikwijdte van de drempelwaarde tot bepaalde categorieën en activiteiten bevatten. Een flexibel instrument maakt dat de drempelwaarde in de toekomst relatief gemakkelijk kan worden gewijzigd qua hoogte, wanneer dit nodig is voor de natuur of juist als onderbouwd kan worden dat meer ruimte kan worden geboden voor stikstofuitstoot, maar ook wat betreft de categorieën van activiteiten die van de vrijstelling gebruik kunnen maken.

Bezien zal worden of een drempelwaarde kan worden gerechtvaardigd op basis van een redentatie dat, gezien de geringe depositie die binnen de drempelwaarde mogelijk wordt gemaakt, op voorhand elk significant effect in enig Natura 2000-gebied van de onder de drempelwaarde vallende activiteiten kan worden uitgesloten, en dat ook een onaanvaardbare, niet-significante verslechtering van de kwaliteit van habitats kan worden uitgesloten.

Wanneer dat niet mogelijk is, dan zal overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn een passende beoordeling moeten worden opgesteld waaruit zekerheid wordt verkregen dat de vrijgestelde hoeveelheid stikstof op geen enkele locatie van de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken leidt en zal een afweging moeten worden gemaakt ten aanzien van de resterende, niet-significante effecten.

Mocht op basis van voornoemde passende beoordeling aantasting van de natuurlijke kenmerken niet met zekerheid op basis van de passende beoordeling zijn uit te sluiten, dan is onder omstandigheden niet uitgesloten dat een rechtvaardiging voor de drempelwaarde kan worden gevonden in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, vanwege de afwezigheid van reële alternatieven, de aanwezigheid van dwingende redenen van groot openbaar belang en het treffen van adequate compenserende maatregelen.

De nieuwe rechtsbasis voor de drempelwaarde biedt ruimte voor elk van deze rechtvaardigingen (voorgesteld artikel 2.9, vierde lid, van de Wet natuurbescherming, onder a). Welke daarvan op korte termijn daadwerkelijk kan worden gebruikt, wordt thans bij de ontwikkeling van de nieuwe drempelwaarde bezien.

Voor de aanvaardbaarheid van de instelling van drempelwaarden – zo niet juridisch dan toch vanwege

⁶ Rechtsoverweging 7.3 van de uitspraak over de vrijstelling voor beweiden en bemesten, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

⁷ Rechtsoverweging 7.5 van de uitspraak over de vrijstelling voor beweiden en bemesten, ECLI:NL:RVS:2019:1604.



de overall verplichting vanuit de Habitatrichtlijn om de stikstofbelasting tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen – is het van belang dat tegenover de hoeveelheid stikstof die als gevolg hiervan extra op natuurgebieden kan neerdalen, robuuste maatregelen staan om te komen tot een reductie van de stikstofbelasting. Tot de maatregelen die op korte termijn tot een aanmerkelijke vermindering van de stikstofbelasting kunnen leiden, behoren vermindering van de stikstofuitstoot door gehouden dieren, via het veevoerspoor, en verlaging van de maximumsnelheid (zie hierna).

Met dit wetsvoorstel wordt ook voorzien in een andere mogelijkheid dan een drempelwaarde, namelijk de invoering van een stikstofbank op basis van door maatregelen gerealiseerde reducties van de stikstofbelasting op Natura 2000-gebieden, waarop een beroep kan worden gedaan bij vergunningverlening. Ook deze kan bij ministeriële regeling worden vormgegeven (het nieuwe artikel 5.5a van de Wet natuurbescherming).

Voor de korte termijn wordt nader gezien welke variant voor de bouwsector de beste en meest zekere oplossing biedt, een drempelwaarde of een stikstofbank.

Behalve in een vrijstelling die aan een drempelwaarde is gekoppeld, wordt ook meer in het algemeen de mogelijkheid gecreëerd om, als het algemeen belang dat vergt, bij ministeriële regeling in plaats van bij provinciale verordening in een vrijstelling van de vergunningplicht te voorzien. Dat kan voor daarbij aan te wijzen categorieën van projecten of andere handelingen en onder daarbij te stellen voorwaarden en beperkingen. Daarbij is ook bijvoorbeeld een afstandscriterium denkbaar.

De precieze bedrijfseffecten van beide opties en de vermindering van de administratieve lastendruk als gevolg van de voorziene mogelijkheden zullen eerst in beeld kunnen worden gebracht bij de invulling van de betrokken ministeriële regeling.

4. Vervallen vergunningplicht voor activiteiten met niet-significant effect

De in artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming geregelde vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten geldt ook voor andere activiteiten dan 'projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied' als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. De vergunningplicht geldt namelijk als andere activiteiten gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstoring gevolg kunnen hebben voor de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen. Het gaat dan om gevolgen die – gezien de specifieke milieukennmerken en omstandigheden van het Natura 2000-gebied – met zekerheid niet significant zijn en de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied niet in gevaar brengen.⁸ In de wet natuurbescherming zijn die activiteiten aangeduid als 'andere handelingen dan projecten'.

Met deze ruimere reikwijdte van de vergunningplicht, wordt mede invulling gegeven aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Dat artikel eist dat passende maatregelen worden genomen ter voorkoming van de hiervoor bedoelde verslechtering of significante verstoring. Aangezien artikel 6, tweede lid, een beoordelingsmarge voor de lidstaten ten aanzien van de keuze van instrumenten en maatregelen biedt – als maar het in het dat lid voorgeschreven resultaat (voorkoming van verslechtering van de kwaliteit van habitats en van een significante verstoring voor soorten) wordt verzekerd⁹ – geldt hier een open afwegingskader.

Anders dan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn – dat een aan een toestemming voor een project voorafgaande toets voorschrijft in de vorm van een passende beoordeling waaruit met zekerheid moet kunnen worden geconcludeerd dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast – laat artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn aan de lidstaten de keuze welke instrumenten als 'passende maatregel' worden ingezet. Passende maatregelen kunnen bestaan in een toets vooraf, door middel van een vergunningplicht, maar dat hoeft niet. Ook andere instrumenten kunnen worden ingezet, als deze instrumenten maar effectief zijn om verslechtering en significante verstoring te voorkomen.¹⁰ Het Hof oordeelt in het arrest naar aanleiding van de prejudiciële vragen over het programma aanpak stikstof dat de Wet natuurbescherming in dergelijke effectieve instrumenten met een preventieve werking voorziet. Het wijst daarop in het bijzonder op het in de artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming opgenomen instrument van de aanschrijvingsbevoegdheid en de op grond van artikel 2.6 van de Wet natuurbescherming door het bevoegd gezag op te leggen en door de eigenaar of gebruiker van een onroerende zaak te gedogen preventieve en herstelmaatregelen, waarbij ook in

⁸ HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij), ro 46 tot en met 49.

⁹ HvJ 14 januari 2016, C-399/14 (Grüne Liga Sachsen), punten 36, 37, 40 en 41.

¹⁰ HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punt 134 en HvJ 13 december 2007, Commissie/Ierland, C-418/04, EU:C:2007:780, punten 207 en 208.



een spoedprocedure is voorzien.¹¹ Daarnaast is er de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om de toegang tot gebieden te beperken of te verbieden op grond van artikel 2.5 van de Wet natuurbescherming. Deze bescherming van deze specifieke wettelijke instrumenten is in aanvulling op de bescherming die wordt geboden op basis van de reguliere milieuwetgeving en ruimtelijke ordeningswetgeving en de feitelijke maatregelen in en rond het gebied die onder meer zijn voorzien in de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden en die er ook toe strekken verslechtering te voorkomen.

In het licht van het voorgaande wordt voorgesteld in de Wet natuurbescherming de vergunningplicht te laten vervallen voor andere handelingen dan projecten die een mogelijk verslechterend, maar zeker niet significant effect hebben voor een Natura 2000-gebied. Daarmee worden lasten voor burgers en bedrijven voorkomen, voor al die situaties waarin op voorhand op basis van objectieve gegevens significant negatieve effecten voor Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgesloten.

De hiermee geboden ruimte is overigens beperkt. Het Hof van Justitie van de Europese Unie interpreteert het begrip 'project' in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn ruim. Het Hof overweegt in het arrest naar aanleiding van de prejudiciële vragen over het programma aanpak stikstof dat het projectbegrip uit de Habitatrictlijn ruimer is dan het projectbegrip uit de MER-richtlijn (fysieke ingrepen in het natuurlijk milieu). Voor de vraag of een activiteit een project is als bedoeld in de Habitatrictlijn, moeten worden nagegaan of die activiteit significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.¹² In de eerder aangehaalde uitspraak van 29 mei 2019 over beweiden en bemesten stelt de Afdeling bestuursrechtspraak haar eerdere uitleg over de uitleg van het begrip 'project',¹³ overeenkomstig het arrest dan ook bij en merkt elke activiteit die een potentieel significant gevolg voor een Natura 2000-gebied kan hebben aan als project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn.¹⁴

5. Versnelling besluitvorming herstel- of verbetermaatregelen fysieke natuur

Met het oog op een versnelling van natuurherstel als gevolg van de overbelasting van stikstof is het zaak dat de fysieke maatregelen die bijdragen aan verbetering of herstel van de natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, snel kunnen worden getroffen. Gedacht kan worden aan het nemen van een peilbesluit om de waterstand te verhogen en weidegebieden te vernatten of het opnemen van bufferzones rondom Natura 2000 gebieden via een provinciaal inpassingsplan. Aangezien aan dergelijke maatregelen veelal een besluit van het betreffende bevoegd gezag nodig is, wordt voorgesteld om op deze besluiten de instrumenten voor bestuurlijke versnelling toe te passen. Daartoe voorziet dit wetsvoorstel in een toevoeging van deze maatregelen aan bijlage I bij de Crisis- en herstelwet.

De volgende bestuurlijke versnellingen zijn alsdan van toepassing:

- de bestuursrechter doet binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak;
- beroepsgronden zijn kenbaar voor afloop van de beroepstermijn;
- wanneer een bestuursorgaan na vernietiging een nieuw besluit moet nemen, dan kan dit op grond van het oude feitenonderzoek. Er hoeft dan geen nieuw onderzoek te worden gedaan, tenzij bepaalde ondergronden reden waren voor vernietiging;
- decentrale overheden kunnen niet in beroep kunnen tegen een besluit van de Rijksoverheid.

Een en ander geldt onverminderd de reguliere mogelijkheden voor inspraak of rechtsbescherming voor burgers.

6. Het veevoerspoor

Aard maatregel

Één van de maatregelen die een aanmerkelijke vermindering van de stikstofbelasting kunnen leveren bestaat in de vermindering van de stikstofuitstoot door gehouden dieren, via het veevoerspoor. De Nederlandse veehouderij houdt hoofdzakelijk dieren voor de productie van melk, vlees en eieren. Het daarvoor benodigde voer wordt geteeld op gras- en bouwland in Nederland en wordt voorts verkregen uit de bijproducten van de levensmiddelenindustrie en via import van veevoergrondstoffen.

Driekwart van het voer voor melkvee bestaat uit ruwvoer, veelal gras en snijmais dat voornamelijk op het eigen bedrijf wordt geteeld, het rantsoen wordt verder aangevuld met mengvoer geleverd door de veevoederindustrie of met bijproducten. Het rantsoen van varkens bestaat uit mengvoer, losse

¹¹ HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punt 135.

¹² HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punten 59 tot en met 73.

¹³ Zie bijv. ABR 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3380, helikopter laagvlieggebieden)

¹⁴ Punt 4.2 uitspraak.



grondstoffen en vochtrijke bijproducten, voor pluimvee komen mengvoer en losse grondstoffen in aanmerking.

De Nederlandse veehouderij neemt 12 á 13 miljoen ton mengvoer af van de veevoederindustrie, waarvan circa 35% wordt afgezet in rundveevoer, 35% varkensvoer, 25% pluimveevoer en 5% overig. Het eiwitgehalte varieert van gemiddeld 16% in rundvee- en varkensvoer tot 19% in pluimveevoer.

De samenstelling van een mengvoer is afhankelijk van een veelvoud aan factoren waaronder de diersoort, leeftijdscategorie, de prijs en beschikbaarheid van grondstoffen en wensen van de veehouder. Voorts wordt bij melkrundvee rekening gehouden met de samenstelling van het beschikbare ruwvoer, mengvoeder is derhalve aanvullend in het melkveerantsoen. Behoud van weidegang is hierbij een belangrijke randvoorwaarde.

De via het voer aangeboden hoeveelheid eiwit gebruikt het dier voor groei en voor productie zoals melk en eieren. Het niet benutte deel van het voer verlaat het dier als mest en urine, daarin bevinden zich o.a. stikstofverbindingen waaruit zich onder andere ammoniak vormt. Om de uitstoot van stikstof via het dier verder te verminderen dient een overmaat aan eiwit, of slecht verteerbaar eiwit, in het voer zo veel mogelijk te worden voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door te sturen op de hoeveelheid eiwit in het rantsoen van het dier en/of door additieven aan het veevoer toe te voegen.

Bij het toevoegen van additieven is het uitgangspunt dat deze de stikstofuitstoot verminderen, omdat de stikstof efficiënter wordt omgezet in vlees, melk en eieren. Deze producten kunnen zich bijvoorbeeld richten op het verbeteren van de verteerbaarheid van eiwitten of het verlagen van de uitstoot van stikstof door het dier via de mest.

Dit wetsvoorstel ziet op de mogelijkheid doel- of middelvoorschriften te geven inzake het voer en de voeding in het totale rantsoen van een dier, door regels te stellen aan het gehalte aan bepaalde stoffen in dierlijke producten (zoals ureum in melk). Dit betekent dat zowel gekeken moet worden naar het ruwvoer (runderen), restproducten die worden gevoerd (varkens, pluimvee) als naar het krachtvoer dat het dier krijgt. Het sturen op minder stikstof in het voer en gras past bij de kringloopvisie van LNV en heeft milieuvordelen. Deze maatregel is in te passen in de overeengekomen doelstellingen voor een structurele duurzame ontwikkeling van de veehouderij en sluit aan bij diverse initiatieven binnen de sector. Uitgangspunt bij een duurzame ontwikkeling van de veehouderij is een integrale aanpak. Het sturen op de samenstelling van het rantsoen mag niet leiden tot negatieve effecten op de gezondheid en het welzijn van het dier of op andere emissies. Ook mogen geen negatieve effecten optreden voor de volksgezondheid.

Verhouding Europeesrechtelijk kader

Verordening (EG) nr. 767/2009 (de verordening) regelt de handel en het gebruik van diervoeders.¹⁵ Artikel 4, eerste lid, van de verordening bepaalt dat diervoeders alleen in de handel mogen worden gebracht en gebruikt indien zij veilig zijn en niet rechtstreeks een nadelig effect op het milieu of het dierenwelzijn hebben. In de verordening is niet nader uitgewerkt wanneer het gebruik van diervoeders leidt tot een rechtstreeks nadelig effect op het milieu of het dierenwelzijn. Ook is niet voorzien in een formele rol van lidstaten om deze open geformuleerde norm nader uit te werken. Dat neemt evenwel niet weg dat het lidstaten in bepaalde gevallen is toegestaan om nadere maatregelen ter uitvoering van verordeningen vast te stellen. Het gaat hier slechts om een beperkte mogelijkheid, vanwege het harmoniserende karakter van de aangehaalde verordening. In dit verband is het arrest in de zaak C-541/16 van het Hof van Justitie van de EU relevant.¹⁶

In dat arrest licht het Hof van Justitie van de EU toe dat de mogelijkheid voor lidstaten om dergelijke maatregelen te stellen, moet worden gezien in het licht van de doelstellingen van de betreffende verordening. Indien die mogelijkheid er is, mogen deze maatregelen de rechtstreekse werking van de verordening niet belemmeren, niet verheimelijken dat zij een rechtshandeling van de Unie is en moeten zij binnen de grenzen van de beoordelingsmarge blijven die de lidstaten is toegekend. Ook mogen de hoofddoelstellingen van de verordening – in dit geval veiligheid van voeder en de bescherming van de volksgezondheid (artikel 1 van de aangehaalde verordening) niet worden doorkruist. Verder moeten de middelen waarmee de nationale maatregel de doelstelling van de Unieregeling in kwestie beoogt te bereiken, aldus het Hof, voldoen aan het evenredigheidsbeginsel (zie hierna).

¹⁵ Verordening (EG) Nr. 767/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende het in de handel brengen en het gebruik van diervoeders, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1831/2003 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 79/373/EEG van de Raad, Richtlijn 80/511/EEG van de Commissie, Richtlijnen 82/471/EEG, 83/228/EEG, 93/74/EEG, 93/113/EG en 96/25/EG van de Raad en Beschikking 2004/217/EG van de Commissie (PbEU L 229).

¹⁶ ECLI:EU:C:2018:251.



Omdat in artikel 4, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de verordening is geregeld dat diervoeders alleen in de handel mogen worden gebracht en gebruikt indien geen rechtstreeks nadelig effect op het milieu hebben, heeft de verordening mede tot doel het milieu te beschermen. Het gaat hier om een open geformuleerd voorschrift, waaraan in de praktijk nader invulling moet worden gegeven.

Gegeven de overmatige stikstofbelasting in het milieu in Nederland, die mede kan worden teruggedrongen door maatregelen ten aanzien van diervoeders, zoals hiervoor uiteen is gezet, is het van belang dat de Nederlandse overheid ten aanzien van de invulling van de open norm van artikel 4, aanhef en onder b, eerste lid, van de aangehaalde verordening door middel van algemeen verbindende voorschriften direct invulling kan geven aan deze norm. Hiermee is op voorhand verzekerd dat direct kan worden gestuurd op de terugdringing van de stikstofbelasting door eiwitten, al dan niet door toevoeging van additieven, in het diervoeder.

Gegeven het feit dat een op grond van dit wetsvoorstel te treffen maatregel het vrij verkeer van goederen (artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) zal beperken, moeten worden voldaan aan de zogeheten 'rule of reason': de regels moeten zonder discriminatie worden toegepast, ze zijn gerechtvaardigd door dwingende eisen van algemeen belang (in dit geval het milieu), ze zijn geschikt om het nagestreefde doel te bereiken en ze gaan niet verder dan noodzakelijk. Dit zal bij het uitwerken van de ministeriële regeling op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in acht worden genomen.

Omdat deze te nemen maatregelen zijn aan te merken als technisch voorschrift, zal de ontwerpregeling moeten worden genotificeerd ter uitvoering van richtlijn 2015/1535.¹⁷ Hieraan is een standstilltermijn van drie maanden verbonden.

Bedrijfseffecten

Er zijn in Nederland circa 32.000 bedrijven met graasdieren en 6.000 bedrijven met hokdieren. Op het overgrote deel van deze bedrijven (met uitzondering van bedrijven die hun vee zeer extensief houden) beïnvloedt de houder van de dieren de samenstelling van het rantsoen. Beslissingen over het voer, de voeding en voor zover van toepassing de bemesting van de gewassen neemt de houder van de dieren veelal in overleg met de veevoeradviseur, een frequente erfbetreder op het veehouderijbedrijf. Te nemen maatregelen in het kader van deze wet zullen veelal betekenen dat de houder en de veevoeradviseur de voeding en het voer op het veebedrijf grondig zullen beoordelen en zo nodig aanpassen op de aspecten eiwit en stikstof en daarna met regelmaat dit monitoren en bewaken voor de optimale inzet van eiwit in het rantsoen.

De daadwerkelijke bedrijfseffecten van de genomen maatregelen zullen bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving in beeld worden gebracht.

Handhaving

De handhaving van de nieuwe op grond van de voorgestelde grondslagen vast te stellen diervoederregelgeving zal worden uitgevoerd door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Bij het opstellen van die regelgeving zal in kaart worden gebracht wat de gevolgen voor de handhaving capaciteit zijn.

7. Opbouw van het wetsvoorstel

Het voorstel van wet bevat wijzigingen van verschillende wetten en één algemene maatregel van bestuur. De wijzigingen zien alle op de aanpak van het stikstofprobleem. Reden waarom gekozen is om alle wijzigingen op te nemen in de spoedwet.

De Aanwijzingen voor de regelgeving geven de nodige vrijheid om de volgorde van de artikelen te bepalen. Aanwijzing 6.5 van de Ar biedt de mogelijkheid om, indien een regeling strekt tot wijziging van meerdere regelingen, de wijzigingsbepalingen onder andere te plaatsen in volgorde naar omvang of aard van de wijziging.

Om die reden is het voorstel zo opgebouwd dat de wijziging van de Wet natuurbescherming voorop gesteld wordt, gevolgd door de wijziging van de Wet dieren samen met de daardoor noodzakelijke wijziging van de Wet op de economische delicten.

Ook zijn twee artikelen van het wetsvoorstel gewijd aan de wijziging van algemene maatregelen van

¹⁷ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU L 241).



bestuur: het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 en het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer.

Hoofregel bij wijziging of trekking van een regeling is dat deze geschiedt door een regeling van gelijke orde. Dat zou betekenen dat deze wijzigingen dienen te geschieden bij algemene maatregel van bestuur. Het gaat hier echter om wijzigingen die nauw verband houden met de voorgestelde wijziging van de Wet natuurbescherming. Het komt het overzicht van de te treffen wettelijke voorzieningen ten goede als deze algemene maatregelen van bestuur bij wet worden gewijzigd. Deze handelwijze is eerder ook om dezelfde reden toegepast bij de Crisis- en herstelwet (zie hoofdstuk 4 van die wet, waarin de wijzigingen van de lagere regelgeving zijn opgenomen).

Voor een nadere toelichting op de werking van de artikelen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

8. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijziging Wet natuurbescherming)

Onderdelen A, B, C, D, E, onder 1, F, G, J, K, L, M

Deze voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op het voorstel om de vergunningplicht voor activiteiten met niet-significant effecten te laten vervallen. Dit is toegelicht in paragraaf 4 van deze memorie van toelichting. De verwijzing naar 'andere activiteiten' kan in de betrokken bepalingen worden geschrapt: er geldt op grond van dit wetsvoorstel alleen nog een vergunningplicht voor projecten met mogelijke significante gevolgen.

De in het huidige artikel 2.9, tweede lid, van de Wet natuurbescherming opgenomen uitzondering op de vergunningplicht voor bestaand gebruik vervalt op grond van dit wetsvoorstel, omdat die uitzondering alleen betrekking heeft op andere handelingen.

Onderdeel E (artikel 2.9, derde en vierde lid, Wnb)

In paragraaf 3 van deze memorie is nader ingegaan op de drempelwaarde. Artikel 2.9, derde lid, wordt zodanig aangepast dat een dergelijke drempelwaarde niet alleen bij provinciale verordening maar ook bij ministeriële regeling kan worden vormgegeven. Laatste voor zover het algemeen belang dat vergt. In het voorgaande is ingegaan op het feit dat de stikstofproblematiek een landelijk karakter heeft. Vanuit het belang van een samenhangende, landelijke aanpak kan in dit geval de inzet van een ministeriële regeling worden gerechtvaardigd. De regeling van de hoogte van de drempelwaarde, de categorieën van gevallen waarvoor de daaraan gekoppelde vrijstelling van de vergunningplicht van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming wordt verleend en de precieze aan de vrijstelling verbonden voorwaarden en beperkingen worden dan ook opgenomen in die ministeriële regeling. De drempelwaarde kan betrekking hebben op de belasting door stikstof, maar zou in de toekomst ook betrekking kunnen hebben op andere factoren die nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen hebben.

Behalve in een vrijstelling die aan een drempelwaarde is gekoppeld, wordt door wijziging van artikel 2.9, derde lid, ook meer in het algemeen de mogelijkheid gecreëerd om, als het algemeen belang dat vergt, bij ministeriële regeling in plaats van bij provinciale verordening in een vrijstelling van de vergunningplicht te voorzien voor daarbij aan te wijzen categorieën van projecten of andere handelingen en onder daarbij te stellen voorwaarden en beperkingen. Deze basis kan bijvoorbeeld ook worden gebruikt om activiteiten die van belang zijn voor het natuurherstel vrij te stellen van de vergunningplicht of activiteiten die voldoen aan een afstandscriterium.

In het vierde lid van artikel 2.9 zijn de gronden genoemd op basis waarvan de vrijstelling in het licht van artikel 6 van de Habitatrichtlijn kan worden gerechtvaardigd; bij handelingen die geen project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn zijn omdat zij met zekerheid geen significant negatief hebben maar enkel een niet-significante verslechtering van de kwaliteit van de habitats in een Natura 2000-gebieden tot gevolg kunnen hebben, geldt een open belangenafweging.

Een vrijstelling van de vergunningplicht gekoppeld aan een drempelwaarde is alleen te rechtvaardigen voor zover er buiten de factor waarvoor de drempelwaarde is vastgesteld bij de betrokken activiteit geen andere factoren zijn die kunnen leiden tot nadelige gevolgen voor een Natura 2000-gebied. In dat geval zal het vergunningvereiste onverkort moeten blijven gelden. Deze beperking zal in de verordening of ministeriële regeling die voorziet in de vrijstelling moeten worden opgenomen. Voor die situatie voorziet artikel 5.5, eerste lid, van de Wet natuurbescherming in de mogelijkheid om bij de verordening of ministeriële regeling te regelen dat bij de toetsing bij de vergunningverlening de stikstofdepositie (of andere belasting van de natuur waarvoor een factor is vastgesteld) buiten beschouwing wordt gelaten.



Onderdeel H (wijziging artikel 5.5 Wnb)

Een vrijstelling van de vergunningplicht gekoppeld aan een drempelwaarde die wordt vastgesteld op grond van het voorgestelde gewijzigde artikel 2.9, derde lid, van de Wet natuurbescherming geldt alleen voor zover zich buiten de factor waarvoor de drempelwaarde is vastgesteld bij de betrokken activiteit geen andere factoren zijn die kunnen leiden tot nadelige gevolgen voor een Natura 2000-gebied. In dat geval blijft het vergunningvereiste onverkort gelden, maar wordt bij de toetsing bij de vergunningverlening de stikstofdepositie (of andere belasting van de natuur waarvoor een factor is vastgesteld) buiten beschouwing gelaten voor zover dit bij ministeriële regeling is bepaald op grond van het overeenkomstig dit voorstel gewijzigde artikel 5.5, eerste lid, van de Wet natuurbescherming.

Onderdeel I (nieuw artikel 5.5a Wnb)

In het voorgestelde nieuwe artikel 5.5a wordt voorzien in de mogelijkheid van instelling van een stikstofdepositiebank. Op het mitigerend effect van de daarin opgenomen hoeveelheid stikstof kan bij vergunningverlening een beroep worden gedaan onder bij ministeriële regeling gesteld voorwaarden. Dit mitigerend effect is op basis van gerealiseerde maatregelen die leiden tot reductie van de stikstofdepositie op de betrokken locaties van de voor stikstof gevoelige habitats waarop ook de activiteit waarvoor vergunning wordt aangevraagd stikstofdepositie veroorzaakt.

Artikel II (wijziging Wet dieren)

Onderdeel A (wijziging artikel 1.1 Wet dieren)

De voorgestelde definitie van 'dagrantsoen' is ontleend aan richtlijn 2002/32/EG (ongewenste stoffen in diervoeders).¹⁸

Onderdeel B (nieuw artikel 2.18a Wet dieren)

Het voorgestelde artikel 2.18a voorziet in een grondslag om ter bescherming van het milieu regels te stellen over diervoeders. Daarbij kan worden gedifferentieerd naar diersoort of diercategorie waarvoor het diervoeder wordt gebruikt.

Eerste lid

Onder 'diervoeders' wordt op grond van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet dieren verstaan elke stof, elk product of elke samenstelling van stoffen of producten die bestemd is om te worden gebruikt voor voeding aan dieren. Aangezien de bestaande grondslagen van de Wet dieren om over diervoeders regels te stellen (artikelen 2.17 en 2.18) niet alleen betrekking hebben op diervoeders, maar ook op andere producten of stoffen die voor voeding worden gebruikt, maar in de praktijk desondanks niet onder deze definitie vallen, is ervoor gekozen deze toevoeging ook in dit voorgestelde artikel op te nemen.

Gelet op het belang om op korte termijn te kunnen sturen op de samenstelling van diervoeders met het oog op de terugdringing van de belasting van het milieu door veehouderijen, is het wenselijk dat de bevoegdheid om terzake regels te stellen wordt belegd op ministerieel niveau.

Tweede lid, onder a

Het voorgestelde onderdeel a van het tweede lid, is gericht op regels waarin een maximum aan bepaalde stoffen in diervoeders wordt gesteld. Bij ministeriële regeling wordt bepaald om welke stof het gaat, en welk maximum daarbij geldt. Voor de terugdringing van de stikstofuitstoot op veehouderij kan op grond hiervan een maximumgehalte aan eiwitten in mengvoeders worden vastgesteld. Ingeval de maximumhoeveelheid van de desbetreffende stof in het diervoeder is overschreden, kan op grond van deze voorgestelde bepaling worden voorzien in een verbod om diverse handelingen met betrekking tot het diervoeder te verrichten. Deze handelingen zijn gelijk aan de handelingen ten aanzien waarvan op grond van de artikelen 2.17, eerste lid, 2.18, tweede lid, onder a, en 5.11, tweede lid, onder I, van de Wet dieren regels kunnen worden gesteld over diervoeders. Dit met uitzondering van het buiten Nederland brengen van diervoeders. Dit omdat de beperkingen die ten aanzien van diervoeders worden gesteld op grond van dit voorgestelde artikel, alleen zijn bedoeld om het milieu in Nederland te beschermen. Wanneer de diervoeders waarvan het gehalte aan aangewezen stoffen het vast te stellen maximum overschrijdt, uitsluitend zijn bestemd voor het buitenland, bestaat er

¹⁸ Richtlijn 2002/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 mei 2002 inzake ongewenste stoffen in diervoeding (PbEG 2002, L 140).



uiteraard geen bezwaar om die producten buiten Nederland te brengen.

Tweede lid, onder b

Het voorgestelde onderdeel b van het tweede lid maakt het mogelijk dat niet alleen ten aanzien van individuele partijen diervoeders een maximum wordt gesteld aan de aanwezigheid van stoffen zoals eiwitten, maar dat dit maximum ook geldt voor de hoeveelheid voeders die een dier gemiddeld dagelijks binnenkrijgt. Een dergelijke regel kan wenselijk zijn om te voorkomen dat het effect van eiwitreductie in mengvoer teniet wordt gedaan door het gebruik van aanvullend ruwvoer en van reststromen.

Tweede lid, onder c en d

Het voorgestelde onderdeel c van het tweede lid ziet op een verplichting om bestanddelen toe te voegen aan diervoeders, die als eigenschap hebben de uitstoot van voor het milieu schadelijke stoffen terug te dringen. Wanneer een dergelijke verplichting wordt ingevoerd, maakt het voorgestelde onderdeel d van het tweede lid het mogelijk om handelingen met betrekking tot diervoeders ten aanzien waarvan niet aan deze verplichting is voldaan, te verbieden.

Onderdeel C (nieuw artikel 3.7 Wet dieren)

Het voorgestelde artikel 3.7 voorziet in een grondslag om ter bescherming van het milieu regels te stellen over het maximumgehalte van stoffen in dierlijke producten, zoals melk, vlees of uitwerpselen, voor zover die gehalten kunnen worden gestuurd door het voeder.

Om te verduidelijken dat het hier niet alleen gaat om het voeder dat door de houder aan de dieren wordt gegeven, maar ook om bijvoorbeeld het gras dat dieren eten wanneer zij worden geweid, is in dit voorgestelde artikel expliciet verwezen naar stoffen of producten die door dieren worden gegeten. Op grond van deze voorgestelde bepaling kunnen doelvoorschriften worden vastgesteld met betrekking tot dierlijke producten, waarmee wordt gestuurd op het voeder voor dieren in het belang van het milieu, zoals een maximum ureumgehalte in melk op melkveehouderijen.

Onderdeel D (wijziging artikel 8.6 Wet dieren)

Met het oog op een effectieve handhaving is het wenselijk dat de mogelijkheid bestaat om overtredingen van de op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, vast te stellen regels, bij wijze van lik-op-stuk, bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd. Het voorgesteld gewijzigde artikel 8.6 voorziet hierin. Wanneer van deze mogelijkheid daadwerkelijk gebruik zal worden gemaakt, is hiervoor een algemene maatregel van bestuur nodig (artikel 8.8 van de Wet dieren).

Artikel III (wijziging Wet op de economische delicten)

Voorgesteld wordt om met het oog op strafrechtelijke vervolging van handelingen die in strijd zijn met de op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, te stellen regels over diervoeder en dierlijke producten op grond van de Wet dieren als economisch delict aan te wijzen. Daartoe wordt artikel 1a, van de Wet op de economische delicten, dat betrekking heeft op overtredingen van milieubepalingen, gewijzigd. Omdat andere handelingen die strijdig zijn met de Wet dieren, waar het gaat om regels ter bescherming van het milieu, in onderdeel 3 van artikel 1a van de Wet dieren zijn opgenomen, wordt voorgesteld handelingen in strijd met krachtens dit wetsvoorstel, eenmaal wet, vast te stellen bepalingen ook in dit onderdeel op te nemen. Deze economische delicten zijn op grond van artikel 2, vierde lid, van de Wet op de economische delicten overtredingen, waarop hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie (maximaal € 20.750,-) kan worden opgelegd (artikel 6, eerste lid, onder 5°, van de Wet op de economische delicten).

Artikel IV (wijziging Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990)

De hoeveelheid stikstof die door het verkeer wordt uitgestoten is afhankelijk van de gereden snelheid. Uit praktijkmetingen die worden gebruikt voor het vaststellen van de te hanteren emissie-factoren is gebleken de uitstoot, en daarmee de depositie, van stikstof bij autosnelwegen met een maximumsnelheid van 100 km/u lager is dan op autosnelwegen met een limiet van 130 of 120 km/u. Om met een snelheidsverlaging een zo groot mogelijk effect op de stikstofreductie te bereiken, wordt voorgesteld de snelheid generiek te verlagen naar 100 km/u.¹⁹

¹⁹ PM Verschillende scenario's worden nog onderzocht.



Artikel V (wijziging Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer)

De huidige formulering van artikel 16 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) is niet duidelijk over de vraag in hoeverre verkeersbesluiten moeten worden genomen bij het in samenhang met een wijziging van verkeersregels verwijderen van verkeersborden die ook in de oude situatie een uitzondering op de verkeersregels vormen. Om deze onduidelijkheid weg te nemen wordt voorgesteld de tekst van dit artikel te verhelderen teneinde misverstanden te voorkomen.

Artikel VI (wijziging Tracéwet)

In verkeersmodellen wordt uitgegaan van een te rijden snelheid van 120 of 130 kilometer per uur. Dat kan gevolgen hebben voor het algeheel ontwerp, maar ook voor bijvoorbeeld alleen de breedte van de rijstroken of de boogstralen van de weg. Deze gevolgen zullen zich vooral voordoen bij de aanleg van geheel nieuwe infrastructuur. Bij de aanpassing van bestaande infrastructuur is de boogbestraling een gegeven en kan de verlaging van de maximumsnelheid hooguit leiden tot enige overdimensionering van de bestaande en aan te leggen rijstroken. Gezien de verwachte geringe effecten moet echter wel voorkomen worden dat bij lopende onderzoeken opnieuw een verkeersonderzoek moet worden gedaan, gebaseerd op de nieuwe maximumsnelheid.

De voorgestelde wijziging van artikel 13, negende lid, van de Tracéwet is nodig vanwege de voorgestelde wijziging van artikel 2.9 van de Wet natuurbescherming.

Artikel VII (wijziging Crisis- en herstelwet)

Deze voorgestelde wijziging is toegelicht in paragraaf 4 van deze memorie van toelichting.

Artikel VIII (wijziging Wet windenergie op zee)

Deze voorgestelde wijziging is nodig vanwege de voorgestelde wijziging van artikel 2.9 van de Wet natuurbescherming.

Artikel XI (inwerkingtredingsbepaling)

De inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel wordt bij koninklijk besluit geregeld, waarbij ruimte wordt geboden voor differentiatie in het precieze tijdstip van inwerkingtreding van elk van de onderdelen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,