

## 287

### Besluit van 14 juni 2021 tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbetering)

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

Op de voordracht van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 17 maart 2021, nr. WJZ / 21065813;

Gelet op richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206), richtlijn nr. 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20), de artikelen 1.12f, 1.12h, 1.13c en 2.9a van de Wet natuurbescherming en de artikelen 2.15, eerste lid, aanhef en onder f, 2.24, eerste lid, 3.10, tweede lid, onder b, onder 1°, 4.3, eerste lid, aanhef en onder a en b, 5.1, eerste lid, 5.18, eerste lid, 16.65, eerste lid, onder a, 16.139, 20.1, vierde lid, 20.2, eerste en vijfde lid, 20.6, eerste lid, onder a, 20.14, derde en vijfde lid, en 22.21, zesde lid, van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 21 april 2021, nr. W11.21.0084/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 14 juni 2021, nr. WJZ / 21133876;

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### ARTIKEL I

Het **Besluit natuurbescherming** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1 worden de volgende onderdelen in de alfabetische volgorde ingevoegd:

- *bouwactiviteit*: activiteit inhoudende het bouwen van een bouwwerk;
- *bouwen*: plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten;
- *bouwwerk*: constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties anders dan een

schip dat wordt gebruikt voor verblijf van personen en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart;

- *sloopactiviteit*: activiteit inhoudende het slopen van een bouwwerk;
- *slopen*: geheel of gedeeltelijk afbreken of uit elkaar nemen;

B

Titel 2.1 komt te luiden:

Titel 2.1 Stikstofreductie en natuurverbetering

### **Artikel 2.1**

Het in artikel 1.12b van de wet bedoelde programma stikstofreductie en natuurverbetering bevat voor de periode waarvoor het geldt voor de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden een beschrijving van:

- a. de omvang van de stikstofdepositie aan het begin van die periode, onderscheiden naar de bijdrage aan de depositie door de belangrijkste sectoren en onderscheiden naar depositie afkomstig uit buitenlandse en binnenlandse bronnen;
- b. de mate waarin aan het begin van die periode de instandhoudingsdoelstellingen zijn bereikt voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats;
- c. de verwachte autonome ontwikkeling van de stikstofemissie door bronnen binnen en buiten de betrokken Natura 2000-gebieden en de gevolgen daarvan voor de omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats;
- d. de getroffen of te treffen maatregelen die bijdragen aan:
  - 1°. vermindering van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats;
  - 2°. het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats;
- e. de verwachte sociaal-economische effecten en de weging van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen, bedoeld in onderdeel d;
- f. de verwachte gevolgen van de maatregelen, bedoeld in onderdeel d, voor de omvang van de stikstofdepositie, respectievelijk het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats;
- g. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de in artikel 2.3 gestelde eisen aan het verzamelen en verstrekken van gegevens.

### **Artikel 2.2**

1. Monitoring voor de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 1.12a van de wet, en van de tussentijdse doelstellingen, bedoeld in artikel 1.12b, tweede lid, van de wet vindt plaats door metingen, berekeningen of het op andere wijze verzamelen van gegevens.

2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van de monitoring.

### **Artikel 2.3**

1. De bestuursorganen die zijn belast met de uitvoering van de maatregelen, opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering, verzamelen gegevens over de voortgang en de gevolgen van die maatregelen en verstrekken die gegevens elke twee jaar aan Onze Minister.

2. De bestuursorganen die ingevolge de artikelen 2.3 en 2.10, eerste lid, onderdeel a, van de wet verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van het in artikel 2.3 van de wet bedoelde beheerplan, verzamelen gegevens over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden en verstrekken die gegevens elke zes jaar aan Onze Minister.

#### **Artikel 2.4**

Onze Minister informeert de beide Kamers der Staten-Generaal:

- a. elk jaar over de resultaten van de beoordeling, bedoeld in artikel 1.12f, derde lid, van de wet, of wordt voldaan aan de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 1.12a van de wet, en aan de tussentijdse doelstellingen om tijdig aan die omgevingswaarden te voldoen;
- b. elke twee jaar over de voortgang en de gevolgen van de maatregelen, opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering;
- c. elke zes jaar over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden.

#### **Artikel 2.5**

Als activiteiten van de bouwsector als bedoeld in artikel 2.9a van de wet worden aangewezen:

- a. het verrichten van een bouwactiviteit of een sloopactiviteit die het feitelijk verrichten van bouw- of sloopwerkzaamheden aan een bouwwerk betreft, met inbegrip van de daarmee samenhangende vervoersbewegingen;
- b. het aanleggen, veranderen of verwijderen van een werk, met inbegrip van de daarmee samenhangende vervoersbewegingen.

C

Aan hoofdstuk 2 wordt een titel toegevoegd, luidende:

Titel 2.3 Programma legalisering projecten natuur

#### **Artikel 2.15**

Het in artikel 1.13a, tweede lid, van de wet bedoelde programma voor het legaliseren van activiteiten met een geringe stikstofdepositie die voldeden aan de voorwaarden van artikel 19kh, zevende lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 zoals dat luidde tot 1 januari 2017 of artikel 2.12 zoals dat luidde op 28 mei 2019, bevat een beschrijving van:

- a. de totale stikstofdepositie door die activiteiten op elke hectare van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden;
- b. de getroffen of te treffen maatregelen om de gevolgen van de onder a bedoelde stikstofdepositie te mitigeren of te compenseren;
- c. de gevolgen van de onder b bedoelde maatregelen voor de omvang van de stikstofdepositie op elke hectare van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden;
- d. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de eisen die in artikel 2.16 worden gesteld aan het verzamelen en verstrekken van gegevens.

#### **Artikel 2.16**

1. De bestuursorganen die zijn belast met de uitvoering van het programma verzamelen gegevens over de voortgang en de gevolgen van dat programma en verstrekken die gegevens elk jaar aan Onze Minister.

2. Onze Minister informeert op basis van die gegevens de beide Kamers der Staten-Generaal elk jaar over de voortgang en de gevolgen van het programma.

## **ARTIKEL II**

Het **Besluit activiteiten leefomgeving** wordt als volgt gewijzigd:

A

In de artikelen 4.1184, derde lid, en 4.1196, eerste lid, wordt «is vastgesteld voor gebieden als bedoeld in artikel 2.44 van de wet is vastgesteld» vervangen door «voor gebieden als bedoeld in artikel 2.44 van de wet is vastgesteld».

B

Artikel 11.17 komt te luiden:

### **Artikel 11.17 (aanwijzing vergunningvrije gevallen: stikstofdepositie door tijdelijke activiteiten)**

Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten, geldt in ieder geval niet als de activiteit:

a. betrekking heeft op:

1°. het verrichten van een bouwactiviteit of een sloopactiviteit die het feitelijk verrichten van bouw- of sloopwerkzaamheden aan een bouwwerk betreft; of

2°. het aanleggen, veranderen of verwijderen van een werk; en

b. afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten geen significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, de gevolgen van de depositie van stikstof door de onder a bedoelde activiteit, met inbegrip van de daarmee samenhangende vervoersbewegingen, buiten beschouwing gelaten.

## **ARTIKEL III**

Het **Besluit bouwwerken leefomgeving** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 7.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van onderdeel a vervalt «en».

2. Aan het slot van onderdeel b wordt de punt vervangen door «; en».

3. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. het waarborgen van duurzaamheid bij de emissie van stikstofverbindingen naar de lucht bij het feitelijk verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden.

B

Artikel 7.5, vierde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. «maatwerkvoorschrift» wordt vervangen door «maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift» en «artikel 7.21» wordt vervangen door «de artikelen 7.19a en 7.21».

2. Er wordt een zin toegevoegd, luidende: Met een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift wordt de uitvoering van een vastgesteld projectbesluit niet belemmerd.

C

Artikel 7.11, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel f wordt «tenzij er alleen asbest verwijderd wordt waarbij de hoeveelheid afval minder dan 10 m<sup>3</sup> bedraagt:» vervangen door «als de melding is vereist omdat de hoeveelheid sloopafval naar redelijke schatting meer dan 10 m<sup>3</sup> bedraagt».

2. Aan het slot van onderdeel g vervalt «en».

3. Aan het slot van onderdeel h wordt de punt vervangen door «; en».

4. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:  
i. als de melding is vereist omdat de hoeveelheid sloopafval naar redelijke schatting meer dan 10 m<sup>3</sup> bedraagt: een beschrijving van de maatregelen om te voldoen aan artikel 7.19a, eerste lid.

D

Na artikel 7.19 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 7.19a (stikstofemissie)**

1. Bij het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden worden adequate maatregelen getroffen om de emissie van stikstofverbindingen naar de lucht te beperken.

2. Het eerste lid is alleen van toepassing op het bouwen van een bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit nodig is en op het slopen van een bouwwerk waarvoor een melding als bedoeld in artikel 7.10, eerste lid, is vereist omdat de hoeveelheid sloopafval naar redelijke inschatting meer dan 10 m<sup>3</sup> bedraagt.

### **ARTIKEL IV**

Het **Besluit kwaliteit leefomgeving** wordt als volgt gewijzigd:

A

Paragraaf 4.4.2 komt te luiden:

*§ 4.4.2 Nationaal programma stikstofreductie en natuurverbetering*

#### **Artikel 4.27 (programma stikstofreductie en natuurverbetering)**

1. Het programma stikstofreductie en natuurverbetering bevat voor de periode waarvoor het geldt voor de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden een beschrijving van:

a. de omvang van de stikstofdepositie aan het begin van die periode, onderscheiden naar de bijdrage aan de depositie door de belangrijkste sectoren en onderscheiden naar depositie afkomstig uit buitenlandse en

binnenlandse bronnen;

b. de mate waarin aan het begin van die periode de instandhoudingsdoelstellingen zijn bereikt voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats;

c. de verwachte autonome ontwikkeling van de stikstofemissie door bronnen binnen en buiten de betrokken Natura 2000-gebieden en de gevolgen daarvan voor de omvang van de stikstofdepositie in de voor stikstof gevoelige habitats;

d. de getroffen of te treffen maatregelen die bijdragen aan:

1°. vermindering van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats; en

2°. het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats;

e. de verwachte sociaal-economische effecten en de weging van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen, bedoeld onder d;

f. de verwachte gevolgen van de maatregelen, bedoeld onder d, op de omvang van de stikstofdepositie, respectievelijk het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats; en

g. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de in artikel 11.69 gestelde eisen aan het verzamelen van gegevens en de in artikel 10.36da van het Omgevingsbesluit gestelde eisen aan het verstrekken van gegevens.

2. In het programma worden tussentijdse doelstellingen opgenomen met het oog op:

a. het tijdig voldoen aan de omgevingswaarden voor stikstofdepositie, bedoeld in artikel 2.15a, eerste lid, van de wet; en

b. het treffen van de in het programma opgenomen maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken.

3. De in het tweede lid bedoelde doelstellingen worden vormgegeven als inspanningsverplichtingen.

#### **Artikel 4.28 (wijziging programma met oog op doelbereik)**

Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wijzigt het programma stikstofreductie en natuurverbetering als uit de gegevensverzameling, bedoeld in artikel 11.69a, blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan een tussentijdse doelstelling als bedoeld in artikel 4.27, tweede lid.

#### **Artikel 4.28a (wijziging programma na ontvangst gebiedsgerichte uitwerking)**

Na ontvangst van de gegevens, bedoeld in artikel 10.36db van het Omgevingsbesluit, en nadat het betrokken college van gedeputeerde staten met de wijziging heeft ingestemd, kan Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het programma stikstofreductie en natuurverbetering wijzigen, door daarin voor elke voor stikstof gevoelige habitat in de betrokken Natura 2000-gebieden en voor de betrokken provincie in ieder geval de maatregelen te beschrijven die nodig zijn om tijdig te voldoen aan de omgevingswaarden voor stikstofdepositie, bedoeld in artikel 2.15a, eerste lid, van de wet, en aan de tussentijdse doelstellingen om tijdig te voldoen aan die omgevingswaarden, bedoeld in artikel 4.27, tweede lid, onder a.

B

Aan afdeling 4.4 wordt een paragraaf toegevoegd, luidende:

**Artikel 4.31 (bestuursorgaan voor programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde stikstofdepositie)**

In afwijking van artikel 3.10, eerste lid, van de wet stelt Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een programma vast als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde voor stikstofdepositie als bedoeld in artikel 2.15a, eerste lid, van de wet.

C

Na artikel 8.74b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 8.74c (aanvullende beoordelingsregel bij stikstofdepositie door tijdelijke activiteiten)**

Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een Natura 2000-activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt op een Natura 2000-gebied, tast het project met zekerheid de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aan als bedoeld in artikel 8.74b, voor zover de depositie wordt veroorzaakt door:

- a. het verrichten van een bouwactiviteit of een sloopactiviteit die het feitelijk verrichten van bouw- of sloopwerkzaamheden aan een bouwwerk betreft, met inbegrip van de daarmee samenhangende vervoersbewegingen; of
- b. het aanleggen, veranderen of verwijderen van een werk, met inbegrip van de daarmee samenhangende vervoersbewegingen.

D

De artikelen 11.68 en 11.69 worden vervangen door de volgende artikelen:

**Artikel 11.68 (monitoring omgevingswaarden stikstofdepositie programma stikstofreductie en natuurverbetering)**

1. Monitoring voor de omgevingswaarden voor stikstofdepositie, bedoeld in artikel 2.15a, eerste lid, van de wet, vindt plaats door metingen, berekeningen of het op andere wijze verzamelen van gegevens.
2. Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is belast met de uitvoering van de monitoring.

**Artikel 11.69 (gegevensverzameling programma stikstofreductie en natuurverbetering)**

1. De bestuursorganen die zijn belast met de uitvoering van de maatregelen, opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering, verzamelen gegevens over de voortgang en de gevolgen van die maatregelen.
2. De bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van het beheerplan, bedoeld in de artikelen 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid, van de wet, verzamelen gegevens over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden.

### **Artikel 11.69a (gegevensverzameling vanwege beoordeling doelbereik tussentijdse doelstellingen programma stikstofreductie en natuurverbetering)**

Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verzamelt gegevens, ook op basis van de gegevens, bedoeld in artikel 10.36da van het Omgevingsbesluit, over de mate waarin wordt voldaan aan de tussentijdse doelstellingen, bedoeld in artikel 4.27, tweede lid.

### **Artikel 11.69b (gegevensverzameling gebiedsgerichte uitwerking programma stikstofreductie en natuurverbetering)**

Gedeputeerde staten verzamelen voor elke voor stikstof gevoelige habitat in de Natura 2000-gebieden in de betrokken provincie in ieder geval de volgende gegevens voor de gebiedsgerichte uitwerking van de landelijke omgevingswaarde en het programma stikstofreductie en natuurverbetering:

a. voor zover het programma niet meer actueel is:

1°. de omvang van de stikstofdepositie en de bronnen daarvan, onderscheiden naar de belangrijkste sectoren en naar de afkomst van binnen en buiten de provincie, en de mate waarin de kritische depositiewaarde wordt overschreden; en

2°. de verwachte autonome ontwikkeling van de stikstofemissie door bronnen binnen en buiten de betrokken Natura 2000-gebieden en de gevolgen daarvan voor de omvang van stikstofdepositie in de voor stikstof gevoelige habitats;

b. de binnen en buiten de betrokken Natura 2000-gebieden in de provincie getroffen of te treffen maatregelen die bijdragen aan:

1°. het verminderen van de stikstofdepositie met het oog op het tijdig voldoen aan de omgevingswaarden voor stikstofdepositie, bedoeld in artikel 2.15a, eerste lid, van de wet en aan de tussentijdse doelstellingen om tijdig te voldoen aan die omgevingswaarden, bedoeld in artikel 4.27, tweede lid, onder a; en

2°. het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen;

c. de verwachte sociaal-economische effecten en de weging van de haalbaarheid en doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregelen, bedoeld onder b; en

d. de verwachte gevolgen van de maatregelen, bedoeld onder b, voor de omvang van de stikstofdepositie respectievelijk het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.

### **Artikel 11.69c (verslagen programma stikstofreductie en natuurverbetering)**

Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit stelt de volgende verslagen op met de volgende frequentie:

a. elk jaar:

1°. een verslag over de resultaten van de monitoring voor de omgevingswaarden voor stikstofdepositie, bedoeld in artikel 11.68; en

2°. een verslag over de mate waarin wordt voldaan aan de tussentijdse doelstellingen om tijdig aan die omgevingswaarden te voldoen, bedoeld in artikel 4.27, tweede lid, onder a, op basis van de gegevens, bedoeld in artikel 11.69a;

b. elke twee jaar: een verslag over de voortgang en de gevolgen van de maatregelen, opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering op basis van de gegevens, bedoeld in artikel 10.36da, eerste lid, van het Omgevingsbesluit; en



c. elke zes jaar: een verslag over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden op basis van de gegevens, bedoeld in artikel 10.36da, tweede lid, van het Omgevingsbesluit.

E

Na artikel 12.26 wordt een afdeling ingevoegd, luidende:

#### AFDELING 12.3a OVERGANGSRECHT LEGALISERING PROJECTEN NATUUR

##### **Artikel 12.26a (programma legalisering projecten natuur)**

Het in artikel 22.21, tweede lid, van de wet bedoelde programma voor het legaliseren van activiteiten met een geringe stikstofdepositie die voldeden aan de voorwaarden van artikel 19kh, zevende lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 zoals dat luidde tot 1 januari 2017 of artikel 2.12 van het Besluit natuurbescherming zoals dat luidde op 28 mei 2019, bevat een beschrijving van:

- a. de totale stikstofdepositie door die activiteiten op elke hectare van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden;
- b. de getroffen of te treffen maatregelen om de gevolgen van de onder a bedoelde stikstofdepositie ongedaan te maken, te beperken of te compenseren;
- c. de gevolgen van de onder b bedoelde maatregelen voor de omvang van de stikstofdepositie op elke hectare van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden; en
- d. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de eisen die in artikel 12.26b worden gesteld aan het verzamelen van gegevens en de eisen die in artikel 15.5 van het Omgevingsbesluit worden gesteld aan het verstrekken van gegevens.

##### **Artikel 12.26b (gegevensverzameling programma legalisering projecten natuur)**

De bestuursorganen die zijn belast met de uitvoering van het programma verzamelen gegevens over de voortgang en de gevolgen van dat programma.

##### **Artikel 12.26c (verslag programma legalisering projecten natuur)**

Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit stelt elk jaar een verslag op over de voortgang en de gevolgen van het programma legalisering projecten natuur op basis van de gegevens, bedoeld in artikel 15.15, eerste lid, van het Omgevingsbesluit.

F

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

*programma stikstofreductie en natuurverbetering*; programma als bedoeld in art. 3.9, vierde lid, van de wet;

#### **ARTIKEL V**

Het **Omgevingsbesluit** wordt als volgt gewijzigd:

A

Paragraaf 10.4.6 komt te luiden:

*§ 10.4.6 Programma stikstofreductie en natuurverbetering*

**Artikel 10.19 (actualisatie programma stikstofreductie en natuurverbetering)**

Het programma stikstofreductie en natuurverbetering wordt ten minste elke zes jaar geactualiseerd.

**Artikel 10.19a (overleg met andere landen en Europese Commissie)**

1. Als uit de monitoring, bedoeld in artikel 11.68 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, of uit de gegevensverzameling, bedoeld in artikel 11.69a van dat besluit, blijkt dat ondanks alle maatregelen die al zijn getroffen een instandhoudingsdoelstelling voor een voor stikstof gevoelige habitat in een Natura 2000-gebied niet kan worden bereikt of alleen met een onevenredige inspanning kan worden bereikt als gevolg van stikstofdepositie die wordt veroorzaakt door bronnen in andere lidstaten van de Europese Unie, overlegt Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit met de lidstaten waaruit de stikstof overwegend afkomstig is, over maatregelen in die lidstaten om de emissie te verminderen.

2. Als vermindering van de emissie redelijkerwijs niet mogelijk is, overlegt Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit met de Europese Commissie over de toepassing van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voor dit Natura 2000-gebied en de betrokken habitat.

B

Artikel 10.24, eerste lid, onder j, komt te luiden:  
j. een Natura 2000-activiteit.

C

Na artikel 10.36d worden de volgende artikelen ingevoegd:

**Artikel 10.36da (gegevensverstrekking over programma stikstofreductie en natuurverbetering)**

1. De bestuursorganen die zijn belast met de uitvoering van de maatregelen, opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering, verstrekken de gegevens, bedoeld in artikel 11.69, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, elke twee jaar aan Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

2. De bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van het beheerplan, bedoeld in de artikelen 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid, van de wet, verstrekken de gegevens, bedoeld in artikel 11.69, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, elke zes jaar aan Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

### **Artikel 10.36db (gegevensverstrekking gebiedsgerichte uitwerking programma stikstofreductie en natuurverbetering)**

Uiterlijk op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en vervolgens steeds zo spoedig mogelijk na een daartoe strekkend verzoek van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verstrekken gedeputeerde staten de gegevens, bedoeld in artikel 11.69b van het Besluit kwaliteit leefomgeving, aan die Minister.

### **Artikel 10.36dc (rapportage aan Tweede en Eerste Kamer over programma stikstofreductie en natuurverbetering)**

Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verstrekt aan de beide Kamers der Staten-Generaal de volgende verslagen met de volgende frequentie:

a. elk jaar:

1°. het verslag over de resultaten van de monitoring voor de omgevingswaarden voor stikstofdepositie, bedoeld in artikel 11.68 van het Besluit kwaliteit leefomgeving; en

2°. het verslag over de mate waarin wordt voldaan aan de tussentijdse doelstellingen om tijdig aan die omgevingswaarden te voldoen, bedoeld in artikel 11.69c, onder a, onder 2°, van het Besluit kwaliteit leefomgeving;

b. elke twee jaar: het verslag over de voortgang en de gevolgen van de maatregelen, opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering, bedoeld in artikel 11.69b, onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving; en

c. elke zes jaar: het verslag over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden, bedoeld in artikel 11.69b, onder c, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

C

Aan hoofdstuk 15 wordt een paragraaf toegevoegd, luidende:

#### *§ 15.3 Programma legalisering projecten natuur*

### **Artikel 15.5 (gegevensverstrekking over programma legalisering projecten natuur en rapportage aan Tweede en Eerste Kamer)**

1. De bestuursorganen die zijn belast met de uitvoering van het in artikel 22.21, tweede lid, van de wet bedoelde programma voor het legaliseren van projecten met een geringe stikstofdepositie, verstrekken de gegevens, bedoeld in artikel 12.26b van het Besluit kwaliteit leefomgeving, elk jaar aan Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

2. Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verstrekt elk jaar aan de beide Kamers der Staten-Generaal het verslag over de voortgang en de gevolgen van het programma, bedoeld in artikel 12.26c van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

D

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

*programma stikstofreductie en natuurverbetering; programma stikstofreductie en natuurverbetering als bedoeld in bijlage I bij het Besluit kwaliteit leefomgeving;*

## ARTIKEL VI

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

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 14 juni 2021

Willem-Alexander

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

Uitgegeven de *achttiende* juni 2021

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
F.B.J. Grapperhaus

# NOTA VAN TOELICHTING

## Algemeen deel

### 1. Inleiding

De Wet tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering) (Wsn, Stb. 2021, 140) voegt aan de Wet natuurbescherming (Wnb) en de Omgevingswet resultaatsverplichtende omgevingswaarden toe om de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats<sup>1</sup> in Natura 2000-gebieden te verminderen. Ook voegt de Wsn aan beide wetten bepalingen toe over het vaststellen van een programma stikstofreductie en natuurverbetering met maatregelen om te voldoen aan die omgevingswaarden en om de natuur in die gebieden te verbeteren. In het programma worden inspanningsverplichtende tussendoelen opgenomen. Het programma wordt gemonitord, elke zes jaar geactualiseerd en ook tussentijds gewijzigd als dat nodig is om te voldoen aan een in het programma opgenomen tussendoel of aan de omgevingswaarden. Dit wijzigingsbesluit stelt nadere regels over de inhoud van het programma stikstofreductie en natuurverbetering, over de monitoring van de tussendoelen, de omgevingswaarden en het programma en over de verslaglegging van de resultaten van die monitoring.<sup>2</sup>

Ook voegt de Wsn aan de Wnb en de Omgevingswet de opdracht toe om zorg te dragen voor het legaliseren van activiteiten waarvoor ten tijde van het programma aanpak stikstof 2015–2021 (PAS) geen natuurvergunning nodig was vanwege hun geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Deze legalisatie geschiedt op basis van een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) vast te stellen aanvullend legalisatieprogramma met bronmaatregelen en eventueel natuurmaatregelen. In het aanvullende legalisatieprogramma worden alleen effecten van maatregelen opgenomen die additioneel zijn ten opzichte van het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Dit wijzigingsbesluit stelt nadere regels over de inhoud van het aanvullende legalisatieprogramma, het verzamelen en verstrekken van gegevens ten behoeve van de monitoring en bijsturing en de rapportage daarover.

De Wsn voegt aan de Wnb de bepaling toe dat er een provinciaal gebiedsplan wordt opgesteld waarin in ieder geval de bijdrage aan het bereiken van de landelijke omgevingswaarden en het programma stikstofreductie en natuurverbetering gebiedsgericht wordt uitgewerkt. Dit wijzigingsbesluit vertaalt die Wnb-bepaling naar regels in het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit.

Uit de monitoring van de omgevingswaarden en tussendoelen kan blijken dat stikstofdepositie door bronnen in andere EU-lidstaten in de weg staat aan realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in een specifiek Natura 2000-gebied. De Wsn voegt voor die situatie aan de Wnb de bepaling toe dat overleg met die lidstaten en zo nodig met de Europese Commissie plaatsvindt over de toepassing van de Vogelrichtlijn en de

<sup>1</sup> Het begrip habitat wordt in deze nota van toelichting overkoepelend gebruikt voor habitattypen (Habitatrichtlijn), habitats van plant- en diersoorten (idem) en leefgebieden van vogelsoorten (Vogelrichtlijn). Een habitat is gevoelig voor stikstof als voor die habitat een kritische depositiewaarde geldt van minder dan 2.400 mol stikstof per hectare per jaar.

<sup>2</sup> In de terminologie van de Omgevingswet valt het monitoren van het programma stikstofreductie en natuurverbetering en de tussendoelen en van het hierna te bespreken aanvullende legalisatieprogramma onder «gegevensverzameling anders dan monitoring» (artikel 20.6). In deze nota van toelichting worden de begrippen monitoren en monitoring echter overkoepelend gebruikt, tenzij uit de context anders volgt.

Habitatrichtlijn voor de specifieke doelen in de betrokken Natura 2000-gebieden. Dit wijzigingsbesluit vertaalt die Wnb-bepaling naar een bepaling in het Omgevingsbesluit.

Ten slotte voorziet de Wsn in de introductie, in de Wnb, van een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor de gevolgen van stikstofdepositie door bij algemene maatregel van bestuur (amvb) aan te wijzen activiteiten van de bouwsector. Dit wijzigingsbesluit introduceert de partiële vrijstelling ook in het stelsel van de Omgevingswet en regelt voor welke activiteiten van de bouwsector die vrijstelling geldt. Ook stelt het regels ter beperking van de emissie van stikstof bij het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken.

De Wsn en dit wijzigingsbesluit geven uitvoering aan de structurele aanpak stikstof, aangekondigd in een brief van 24 april 2020 aan de Tweede en Eerste Kamer.<sup>3</sup> De structurele aanpak heeft als hoofddoel het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – verbeterde landelijke staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitats. Het gaat dan meer in het bijzonder om het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor natuurgebieden van Europees belang: de Natura 2000-gebieden, die extra worden beschermd onder de Vogelrichtlijn<sup>4</sup> en de Habitatrichtlijn.<sup>5</sup>

Zodra de Omgevingswet in werking treedt, gaan de Wnb en het Besluit natuurbescherming (Bnb) op in de Omgevingswet en de onderliggende regelgeving. Daarom wijzigt de Wsn behalve de Wnb ook de Omgevingswet en wijzigt het onderhavige besluit behalve het Bnb ook de vier Omgevingswet-amvb's.

## **2. Programma stikstofreductie en natuurverbetering**

### *2.1 Strekking, doelstelling en uitvoering*

De Wnb en de Omgevingswet bepalen dat de Minister van LNV een programma stikstofreductie en natuurverbetering vaststelt. Dat programma heeft een tweeledig doel. De eerste doelstelling is het verminderen van de stikstofbelasting op alle daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden overeenkomstig de daarvoor vastgestelde omgevingswaarden. Daarvoor zal het programma stikstofreductie en natuurverbetering vooral moeten voorzien in de inzet van bronmaatregelen om de emissie van stikstof, en daarmee de depositie op de gebieden, te verminderen.

De tweede doelstelling is de veel bredere overalldoelstelling, waarvoor de vermindering van de stikstofbelasting een onmisbare pijler vormt, namelijk het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden in termen van behoud, uitbreiding of verbetering daarvan.<sup>6</sup> Uiteindelijk gaat het immers om de verplichting om in Nederland op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken voor de natuurwaarden die op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn een bijzondere

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 82 en Kamerstukken I 2019/20, 35 334, P. Zie ook Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 89 en de nadere inhoudelijke reactie van het kabinet op het eindadvies *Niet alles kan overal* van het Adviescollege Stikstofproblematiek, Kamerstukken II 2020/21, 35 334, nr. 133, en Kamerstukken I 2020/21, 35 334, W.

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

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

<sup>6</sup> De te realiseren instandhoudingsdoelstellingen zijn voor elk Natura 2000-gebied vastgelegd in het aanwijzingsbesluit van het betrokken Natura 2000-gebied.

bescherming genieten. Om die doelstelling te bereiken moeten niet alleen bronmaatregelen ten aanzien van stikstof worden getroffen, maar moet het programma ook voorzien in een verdere investering in de verbetering van de condities voor de betrokken natuurwaarden.

In het programma stikstofreductie en natuurverbetering worden naast bronmaatregelen dan ook natuurmaatregelen opgenomen die aanvullend op de bestaande beheerplannen bijdragen aan het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige habitats binnen en buiten Natura 2000-gebieden. Het programma Natuur van Rijk en provincie, waar al op hoofdlijnen afspraken over zijn gemaakt<sup>7</sup> en die zijn geconcretiseerd in een uitvoeringsprogramma,<sup>8</sup> zal dan ook onderdeel worden van het programma stikstofreductie en natuurverbetering.

De provincies stellen onder de Wnb gebiedsplannen<sup>9</sup> op om invulling te geven aan de gebiedsgerichte uitwerking van de landelijke omgevingswaarden en het programma stikstofreductie en natuurverbetering. De provincies werken vanuit hun gebiedsproces aan verschillende gebiedsopgaven die zij in samenhang met elkaar uitvoeren. Zij werken integraal en gebiedsgericht aan meerdere doelen en opgaven tegelijk. Het provinciaal gebiedsplan wordt vorm gegeven met alle betrokken overheden en gebiedspartners. In dit gebiedsplan komen de verschillende sporen van de structurele aanpak, dus stikstofreductie, natuurverbetering en de ruimtelijke component, samen. Het gebiedsplan geeft daarmee een integraal beeld van de maatregelen die in een gebied moeten worden genomen en heeft daarmee een bredere insteek dan de beheerplannen.

Belangrijk is dat in het gebiedsproces helderheid komt over en draagvlak wordt gecreëerd voor de aanpak in dat gebied. Mede daarom worden ook de verwachte sociaal-economische effecten van de maatregelen in het gebiedsplan beschreven. Deze aanpak biedt, binnen de geldende kaders waaronder het (tussen)doel, ruimte voor maatwerk passend bij de kenmerken van een gebied en de uitdagingen die daar liggen. In het gebiedsplan kunnen provincies maatregelen aandragen die aantoonbare meerwaarde bieden, bijvoorbeeld door een betere score op stikstofreductie of een betere inpassing binnen regionale doelstellingen of de kenmerken van een gebied. Het gebiedsplan biedt dan ook ruimte tot het integreren van maatregelen die betrekking hebben op een meer natuurinclusieve ruimtelijke inrichting van de directe omgeving van Natura 2000-gebieden.

Het plan kan, indien gewenst door de provincie, vergezeld gaan van een voorstel tot wijziging van het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Met een dergelijke wijziging worden de maatregelen uit het gebiedsplan toegevoegd aan en ingepast in het landelijke programma. Voor een dergelijke programmawijziging is instemming vereist van de betrokken provincie(s).

Het programma stikstofreductie en natuurverbetering, toekomstige wijzigingen daarvan alsmede de gebiedsplannen komen tot stand in een voortdurende dialoog tussen provincies en Rijk, vanuit ieders bevoegdheid en de gezamenlijke (wettelijke) verantwoordelijkheid voor

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 131.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2020/21, 33 576, nr. 216.

<sup>9</sup> Zie artikel 1.12fa, eerste lid, Wnb. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet volgt dit uit artikel 10.36db van het Omgevingsbesluit. Daar wordt het gebiedsplan binnen de systematiek van de Omgevingswet beschreven als gegevens voor gebiedsgerichte uitwerking van het programma. Deze nota van toelichting gebruikt de term gebiedsplan ook voor de situatie na de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

natuurbescherming. Rijk en provincies zullen hiervoor zorgvuldig afgewogen bestuurlijke afspraken maken, waarin de integraliteit van de afweging op gebiedsniveau, waar de provincies als gebiedsregisseurs voor staan, volledig tot zijn recht komt.

Uitgangspunt daarbij is dat het Rijk vanuit de systeemverantwoordelijkheid verantwoordelijk blijft voor het behalen van de (landelijke) resultaatsverplichtende omgevingswaarden. Ook om deze verantwoordelijkheid op een goede manier in te kunnen vullen is het daarom van belang dat de analyses van alle gebieden vergelijkbaar zijn. Dit maakt het ook beter mogelijk om bronmaatregelen gebiedsgericht in te zetten. De maatregelen voor natuurherstel die nodig zijn voor de instandhoudingsdoelstellingen worden vastgelegd in Natura 2000-beheerplannen, conform de vigerende wettelijke bepalingen.

De bevoegdheid tot het opstellen van de gebiedsplannen door gedeputeerde staten leidt verder niet tot een wijziging van de bevoegdheidsverdeling voor wat betreft het vaststellen van de Natura 2000-beheerplannen, waarvoor veelal gedeputeerde staten maar in een aantal gevallen ook een minister bevoegd zijn. In de bestuurlijke afspraken tussen Rijk en provincie zal daarbij worden geborgd dat waar en voor zover gedeputeerde staten in de gebiedsplannen gegevens verstrekken die betrekking hebben op de gebieden die (mede) in beheer zijn bij een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 2.10, eerste lid, Wnb en – na inwerkingtreding van de Omgevingswet – artikel 3.9, derde lid, van die wet, zij dat niet doen zonder instemming van dat bestuursorgaan.

Een gebiedsplan wordt uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van artikel 1.12b Wnb (de bepaling die de Minister van LNV opdraagt om een programma stikstofreductie en natuurverbetering vast te stellen), door gedeputeerde staten aan de Minister van LNV voorgelegd.<sup>10</sup> Actualisatie van een gebiedsplan vindt plaats na een verzoek van de Minister van LNV daartoe.<sup>11</sup>

Het programma stikstofreductie en natuurverbetering bevat zowel de bron- en natuurmaatregelen die door het Rijk genomen worden als de maatregelen die door de provincies of andere bevoegde gezagen gebiedsgericht uitvoering krijgen, bovenop de al bestaande beheerplannen. Wat betreft provinciale natuurmaatregelen worden in ieder geval de maatregelen opgenomen die specifiek in het kader van de stikstofproblematiek zijn opgesteld in afstemming met het Rijk. Door deze bron- en natuurmaatregelen te bundelen in één programma wordt de integraliteit bevorderd. De bevoegde gezagen voor de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden moeten ervoor zorgdragen dat de maatregelen uit het programma stikstofreductie en natuurverbetering op gebiedsniveau een goede doorwerking krijgen in de beheerplannen. Daarover zullen nadere afspraken met deze bevoegde gezagen worden gemaakt. Als een betrokken bestuursorgaan heeft ingestemd met het opnemen in het programma van een door dat orgaan te treffen maatregel (zoals de wijziging van een beheerplan), dan is dat orgaan verplicht om die maatregel te treffen binnen de in het programma daarvoor aangegeven termijn.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Zie artikel 1.12fa, eerste lid, Wnb. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet volgt dit uit artikel 10.36db van het Omgevingsbesluit. De daar bedoelde bij koninklijk besluit te bepalen datum zal worden afgeleid van de tweejaarstermijn van artikel 1.12fa, eerste lid, Wnb.

<sup>11</sup> Zie artikel 10.36db van het Omgevingsbesluit.

<sup>12</sup> Zie artikel 1.12d Wnb en artikel 3.18 van de Omgevingswet.



Het programma stikstofreductie en natuurverbetering geldt niet als een programmatische aanpak, anders dan in het verleden het PAS, dat mede beoogde om stikstofdepositieruimte te creëren en te sturen op de beschikbaarstelling daarvan ten behoeve van de verlening van Natura 2000-vergunningen voor activiteiten die stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitats veroorzaken. Het doel van het programma stikstofreductie en natuurverbetering is het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats. Het programma stikstofreductie en natuurverbetering identificeert als zodanig geen stikstofruimte die kan worden toegedeeld bij vergunningverlening en bevat daarom ook geen regels voor de verdeling van die ruimte. De in de brief van 24 april 2020<sup>13</sup> benoemde ontwikkelreserve uit het structurele pakket valt daarmee buiten de reikwijdte van het programma stikstofreductie en natuurverbetering.

Uiteraard staat in de verdere uitwerking en implementatie van maatregelen uit het structurele pakket telkens voorop dat de doelen van het programma stikstofreductie en natuurverbetering te allen tijde worden behaald. Inzet van (effecten van) maatregelen uit de structurele aanpak ten behoeve van de ontwikkelreserve zal dit niet in de weg staan. Daarom zal het programma helder beschrijven wat er aan maatregelen (en opbrengsten daarvan) nodig is voor het doelbereik van de omgevingswaarden voor 2025, 2030 en 2035 en voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden in termen van behoud, uitbreiding of verbetering daarvan, hetgeen ook inzichtelijk maakt wanneer (effecten van) maatregelen uit de structurele aanpak als aanvullende maatregel hierop mogen worden aangemerkt en onder welke voorwaarden dat gebeurt. De effecten van bronmaatregelen die nodig zijn om de omgevingswaarden te behalen en de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren, zullen dan ook niet worden ingezet in het kader van het legalisatieprogramma noch om anderszins economische ontwikkelingen mogelijk te maken. Als op enig moment blijkt, bijvoorbeeld uit monitoring, dat bronmaatregelen minder zouden opleveren dan nodig is om de omgevingswaarde(n) of instandhoudingsdoelstellingen te realiseren, dan worden de benodigde extra maatregelen genomen. Duidelijke registratie en rapportage van maatregelen, opbrengsten en doelbereik zorgen voor de noodzakelijke inzichten en controle hierop. Aanvullende toelichting is terug te vinden in paragraaf 2.5.

De Minister van LNV stelt het programma stikstofreductie en natuurverbetering vast. Dat gebeurt in nauw overleg met de bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de in het programma op te nemen maatregelen. Het opstellen, uitvoeren en bijsturen van gebiedsgerichte maatregelen in het programma wordt ook afgestemd met alle bevoegde gezagen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden, aangezien deze bestuursorganen verantwoordelijk zijn voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Er wordt hierbij dus uitgegaan van de bestaande verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De in het programma stikstofreductie en natuurverbetering opgenomen maatregelen moeten ook worden ingepast in de samenhangende aanpak die het beheerplan voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor de desbetreffende Natura-2000 gebieden biedt.

---

<sup>13</sup> Brief van 24 april 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 82 en Kamerstukken I 2019/20, 35 334, P.

Bij het opstellen van het programma stikstofreductie en natuurverbetering kan desgewenst worden gekozen voor prioritering van bepaalde gebieden of habitats, bijvoorbeeld wanneer dit nodig is om behoud te borgen.

Het programma stikstofreductie en natuurverbetering wordt voorbereid met toepassing van de inspraakprocedure van afdeling 3.4 Awb.<sup>14</sup> Daarbij kunnen zienswijzen worden ingediend door een ieder. Het vastgestelde programma wordt toegezonden aan het parlement en openbaar gemaakt.

Om de uitvoering van de bron- en natuurmaatregelen uit het programma stikstofreductie en natuurverbetering te verzekeren is voorzien in een uitvoeringsplicht.<sup>15</sup> Deze verplichting houdt in dat de bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen, zorgen voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen binnen de daarbij aangegeven termijn, voor zover uit het programma blijkt dat die bestuursorganen met het opnemen van de maatregelen hebben ingestemd. Zo biedt het programma zekerheid voor een langere termijn. Uiteraard geldt de uitvoeringsplicht uitsluitend voor de maatregelen die dat bestuursorgaan zelf heeft toegezegd te zullen treffen en waarvoor het bevoegd is, dus niet voor andere maatregelen in het programma.

Om flexibiliteit te houden wordt de uitvoeringsplicht gecombineerd met een vervangingsmogelijkheid voor de maatregelen, mits het beoogde resultaat niet in gevaar komt. Dit is bijvoorbeeld van toepassing als een maatregel in zijn geheel niet geschikt blijkt te zijn of om andere redenen niet kan plaatsvinden zoals voorzien. Het bestuursorgaan dat daarvoor in het programma stikstofreductie en natuurverbetering is aangewezen heeft in dat geval de mogelijkheid om de opgenomen maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen te wijzigen, te vervangen of te laten vervallen of maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen aan het programma toe te voegen. Voorwaarde hiervoor is dat deze wijzigingen per saldo passen binnen, of in ieder geval niet in strijd zijn met, het programma. Het wijzigen van maatregelen kan eventueel ook leiden tot een wijziging van het programma met bijbehorende inspraakprocedure en openbaarmaking.

De uitvoeringsplicht geldt ook voor de maatregelen die in het beheerplan moeten worden opgenomen. De voor het beheerplan al geldende uitvoeringsplicht is immers pas van toepassing nadat de maatregelen in het beheerplan zijn opgenomen.

## *2.2. Actualisatie en analyse*

Het bepalen van de maatregelen die nodig zijn voor het programma stikstofreductie en natuurverbetering om zijn doelen te behalen, evenals de systematische actualisatie van het programma, gebeurt onder meer op basis van (een actualisatie van) analyses van de Natura 2000-gebieden waarop het programma betrekking heeft. Dit vergt onder andere dat aan het begin van de periode waarvoor het programma geldt informatie over de situatie in de gebieden wordt verzameld, zowel ten aanzien van de stikstofbelasting – onderscheiden naar gebiedsgerelateerde en externe bronnen – als de mate waarin de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats zijn bereikt. Met betrekking tot de stikstofbelasting wordt in kaart gebracht wat het aantal hectares voor stikstof gevoelig Natura 2000-gebied is dat zich aan het begin van de

<sup>14</sup> Dat geldt ook voor een concept-wijziging van het programma, tenzij het gaat om wijzigingen van ondergeschikte aard (artikel 1.12c Wnb en artikel 16.27, tweede lid, van de Omgevingswet).

<sup>15</sup> Artikel 1.12d Wnb en artikel 3.18, derde lid, van de Omgevingswet.

looptijd van het programma onder de kritische depositiewaarde bevindt. Dit is van belang om een goed ijkpunt te hebben ten opzichte van de omgevingswaarden voor 2025, 2030 en 2035 en de daaraan gekoppelde tussendoelen voor stikstofreductie.

Voor het aspect van de stikstofbelasting ligt het in de rede om vervolgens van de omvang van de stikstofdepositie een prognose te maken ten aanzien van de autonome ontwikkeling die zal optreden los van de maatregelen die onderdeel van het programma stikstofreductie en natuurverbetering zijn. Op basis van deze analyse kan – in samenhang met een analyse van de sociaal-economische gevolgen en van de haalbaarheid en betaalbaarheid van verschillende denkbare maatregelen en van de verwachte effecten van die maatregelen – worden bezien op welke wijze de maatregelen in het kader van het programma moeten worden ingezet om de omgevingswaarden te kunnen realiseren. Voor een nadere toelichting over de invulling van het programma voor de omgevingswaarde van 2035 wordt verwezen naar paragraaf 2.5.

Bij het bepalen van de natuurmaatregelen die in het kader van het programma stikstofreductie en natuurverbetering worden ingezet voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden bestaat meer afwegingsruimte, omdat daarvoor – in tegenstelling tot het doel voor stikstofdepositiereductie – geen specifieke omgevingswaarden zijn vastgesteld. Wel geldt dat mede door het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen uiteindelijk op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn een gunstige staat van instandhouding moet worden gerealiseerd. De lidstaten moeten doen wat redelijkerwijs kan worden gevraagd om naar dit doel toe te werken en intussen moet te allen tijde behoud van de oppervlakte en kwaliteit van de habitats zijn verzekerd (artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn). Het is daarbij ook van belang om rekening te houden met de mate waarin natuurherstelmaatregelen herhaalbaar zijn. Wanneer herstelmaatregelen niet of beperkt inzetbaar zijn, zal het nodig zal zijn om hier gericht bronmaatregelen in te zetten om doelen te halen. Bij de keuze van de maatregelen en het tempo moet rekening worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Dat betekent dat de precieze ambitie – indachtig de hoofddoelstelling om een gunstige of verbeterende staat van instandhouding te realiseren – nader zal moeten worden bepaald in het programma stikstofreductie en natuurverbetering, in samenwerking met de referentiesituatie in de gebieden<sup>16</sup> en de verwachte effecten van maatregelen, zowel effecten uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd in termen van natuurverbetering als effecten in termen van sociaal-economische gevolgen en haalbaarheid en betaalbaarheid.

Het kabinet kiest ervoor om het programma stikstofreductie en natuurverbetering in ieder geval om de zes jaar te actualiseren,<sup>17</sup> op basis van de monitoring van de tussendoelen, de omgevingswaarden en de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden, ook bezien in het licht van de landelijke staat van instandhouding van de desbetreffende natuurwaarden. Dit is in overeenstemming met de aard van de te nemen maatregelen, waarvan de effectiviteit over het algemeen pas (integraal) na een aantal jaren waar te nemen is, en sluit daarnaast ook aan bij de zesjaarlijkse cyclus van de Europeesrechtelijke rapportageplicht van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, waardoor de totale inzet in samenhang geëvalueerd kan worden. Door middel van een wetenschappelijk onderbouwd en omvattend ecologisch oordeel van de situatie in de

<sup>16</sup> Zie voor een nadere toelichting op de referentiesituatie voor natuurdoelstellingen paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting bij de Wsn, Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 3, p. 42.

<sup>17</sup> Artikel 1.12g, derde lid, Wnb en artikel 10.19 van het Omgevingsbesluit.

gebieden kan de integraliteit van deze maatregelen ten behoeve van de instandhoudingsdoelstellingen worden beoordeeld.

Het ligt in de rede dat het programma stikstofreductie en natuurverbetering met name in de aanvangsfase van adaptieve aard is. De uitvoering en planning van bron- en natuurmaatregelen en het maken van analyses van de verschillende gebieden zal immers zeker in de beginfase onderhevig zijn aan verfijning, aanvulling en updates om het programma zo robuust en precies mogelijk te laten aansluiten bij de doelstellingen uit de wet. Het behoort daarbij ook tot de mogelijkheden herzieningen van of wijzigingen aan het programma periodiek, bijvoorbeeld na een aantal maanden na aanvang van het programma, te verzamelen en door te voeren. Zo zal, gelet op de lange doorlooptijd van de omgevingswaarde voor 2035, bij aanvang van het programma de volledige opgave voor stikstofdepositiereductie voor de periode 2030–2035 nog niet exact uitgetekend zijn. Het is daarom van belang dat het programma een planning met duidelijke kaders biedt waarin het proces beschreven is om tijdig tot de precieze invulling van de opgave te komen. Zie hiervoor ook paragraaf 2.5.

Wanneer uit de monitoring blijkt dat met het programma stikstofreductie en natuurverbetering niet kan worden voldaan aan (een van) de omgevingswaarden, verplicht de wet tot het wijzigen van het programma, zodanig dat de omgevingswaarden alsnog worden bereikt.<sup>18</sup> Ook geldt de verplichting om het programma tussentijds te wijzigen als met het programma niet aan een in het programma gesteld tussendoel kan worden voldaan.<sup>19</sup>

Met provincies worden bestuurlijke afspraken gemaakt, ook in het kader van de gebiedsplannen. Er wordt in dat verband verkend op welke wijze (de actualisatie van) de gebiedsplannen het beste kunnen aansluiten op de landelijke (periodieke) rapportage, evaluatie en actualisatie van het programma stikstofreductie en natuurverbetering of eventuele resultaten uit monitoring die tot bijsturing zouden verplichten.

### *2.3 Tussendoelen*

Zoals gezegd worden in het programma stikstofreductie en natuurverbetering inspanningsverplichtende tussendoelen opgenomen met het oog op het tijdig voldoen aan de omgevingswaarden voor stikstofdepositie en met het oog op de in het programma opgenomen maatregelen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.<sup>20</sup> Omdat zowel het bereiken van de omgevingswaarden als het realiseren van de natuurdoelen niet alleen inzet op korte, maar ook op de (middel)lange termijn vereist, is het noodzakelijk om ook tussentijds grip en sturing te hebben. Het opstellen van tussendoelen biedt daarvoor – in combinatie met de monitoringssystematiek – belangrijke signaalmomenten gedurende de uitvoering van het programma. De plicht om het programma stikstofreductie en natuurverbetering te wijzigen als uit de monitoring blijkt dat met het programma een tussendoel niet kan worden bereikt, zorgt ervoor dat tijdig wordt bijgestuurd als bijvoorbeeld het tempo of het volume van de benodigde depositiereductie door de maatregelen achterblijft bij de verwachte effecten van deze maatregelen. Ook is dit relevant voor stikstofreductiemaatregelen met een langzaam ingroepad of moeilijker te voorspellen reductie-effect en voor natuurmaatregelen waarvan de

<sup>18</sup> Artikel 1.12g, eerste en tweede lid, Wnb en artikel 3.11 van de Omgevingswet.

<sup>19</sup> Artikel 1.12g, eerste lid, Wnb en artikel 4.28 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

<sup>20</sup> Artikel 1.12b, tweede en derde lid, Wnb en artikel 4.27, tweede en derde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

effecten op de natuur zich pas na verloop van jaren voordoen. Tussendoelen op basis van andere indicatoren dan alleen «meetbare effecten», zoals bijvoorbeeld uitvoering, voorkomen dat tegenvallers pas zichtbaar worden als al een groot deel van de looptijd van het programma verstreken is.

Op deze manier kan dus eerder vastgesteld worden wanneer het programma stikstofreductie en natuurverbetering aangepast moet worden of bij maatregelen moet worden ingegrepen. Dit kan op verschillende manieren gebeuren. Zo kan onder meer gekozen worden voor het veranderen van het karakter van de maatregelen van vrijwillig naar verplicht via wet- en regelgeving (zoals normeren en beprijzen), het vergroten of verschuiven van de (subsidie)budgetten van bestaande maatregelen of het treffen van reservemaatregelen. Wat betreft het tijdig voldoen aan de omgevingswaarden geeft dat meer zekerheid dat het resultaat van de omgevingswaarden wordt gehaald en er een substantiële depositiereductie plaatsvindt op de overige hectares. Tussendoelen versterken daarmee de relatie tussen stikstofreductiedoelen en de condities voor behoud en herstel van de instandhouding. Tussendoelen voor natuurherstel en -verbetering kunnen bij de invulling, uitvoering en monitoring van maatregelen houvast en richting geven bij de inzet voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen en het (op termijn) realiseren van het einddoel van de landelijke gunstige staat van instandhouding.

De tussendoelen zijn inspanningsverplichtingen: ze zijn een hulpmiddel om in 2025, 2030 en 2035 te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarden en om de doelen te bereiken die worden beoogd met de in het programma opgenomen natuurmaatregelen. Een inspanningsverplichting is minder hard dan een resultaatsverplichting. Met de keuze voor tussendoelen als inspanningsverplichting blijft de flexibiliteit bij de uitvoering van de maatregelen verzekerd en kan ook rekening worden gehouden met exogene factoren zoals depositie als gevolg van emissies uit het buitenland of het gegeven dat bepaalde maatregelen pas op (middel)langere termijn effect sorteren.

Bij het vaststellen van het programma stikstofreductie en natuurverbetering zal worden bekeken hoe aan de tussendoelen vorm gegeven kan worden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om tussendoelen voor binnenlandse depositie- of emissiereductie, volgend uit de opgave van de structurele aanpak in het programma stikstofreductie en natuurverbetering, zoals een emissiereductie van xx procent in 20xx t.o.v. de start van het programma. Zo'n aanvullend tussendoel vormt op deze manier een extra vertaling van de omgevingswaarden naar stuurbare ijkpunten in de tijd. Hierbij worden ook ontwikkelingen in depositie buiten het programma stikstofreductie en natuurverbetering betrokken, zoals buitenlandse depositie. Zo wordt duidelijk of er (ruimtelijk en in de omvang van stikstofreductie) bijgestuurd moet worden om de resultaatsverplichtingen te kunnen halen en wordt het duidelijk of het pakket de beoogde effectiviteit heeft.

Tussendoelen voor natuurherstel en -verbetering zullen in ieder geval betrekking hebben op het tempo, met andere woorden de tijdige uitvoering, van de maatregelen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Het gaat dan bijvoorbeeld om een tussendoel waarbij een xx aantal natuurmaatregelen in 20xx volledig of partieel in uitvoering of uitgevoerd moeten zijn. Aanvullend hierop kan gekozen worden voor tussendoelen die gericht zijn op de effecten van de maatregelen, waarbij bijvoorbeeld door middel van gebiedsspecifieke procesindicatoren het herstel wordt aangegeven. Dit biedt een vroegtijdige indicatie van de

daadwerkelijke uitwerking van effecten. De Minister van LNV kan ook op basis van de tussendoelen een verzoek doen tot actualisatie van de gebiedsplannen aan de daarvoor aangewezen bestuursorganen.

Voor de termijn tot aan het realiseren van iedere eerstvolgende omgevingswaarde wordt op basis van de huidige inzichten gekeken naar een interval voor de tussendoelen van twee jaar. Dit sluit aan bij de tweejaarlijkse tussentijdse rapportage van de voortgang en gevolgen van bronmaatregelen ten aanzien van de reductieopgave en omgevingswaarden en de rapportage van de voortgang en gevolgen van natuurmaatregelen. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 3.

#### *2.4 Financiële middelen*

Met een omvangrijk pakket aan natuur- en bronmaatregelen en bijbehorende middelen geeft het kabinet langjarig een concrete, substantiële invulling aan de opgave voor stikstofreductie en natuurverbetering. Hiervoor heeft het kabinet voor de periode tot aan 2030 ruim 5 miljard euro beschikbaar gesteld, waarvan ruim 2 miljard voor het nemen van bronmaatregelen en circa 3 miljard euro voor natuurmaatregelen.

In aanvulling hierop is er een reeks van 100 miljoen jaarlijks tot en met 2030, in totaal 1 miljard, op de aanvullende post gereserveerd voor bronmaatregelen om de partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie door activiteiten van de bouwsector (zie paragraaf 4) mogelijk te maken. Hiervan wordt 500 miljoen euro ingezet om het structurele pakket te versterken met kosteneffectieve stikstofreducerende maatregelen binnen de bouwsector. Vanaf 2024 wordt met het oog op de partiële vrijstelling de resterende 500 miljoen euro gereserveerd om te borgen dat de stikstofreductiedoelstelling voor in ieder geval 2030 – ten minste 50 procent van de hectares van de voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde – ook bij tegenvallende ontwikkelingen, wordt gehaald. Aanvullende maatregelen in of buiten de bouw zijn erop gericht om maximaal effect en stikstofreductie binnen het structurele pakket te verzekeren. Op basis van de evaluatie van de bronmaatregelen in 2023 zal nader worden besloten over de inzet van de gereserveerde middelen.

In elk geval zal, ter uitvoering van artikel 2.15a, derde lid, van de Omgevingswet, (ook) in 2028 worden bezien of met het programma (inclusief de beschikbare budgetten) kan worden voldaan aan de omgevingswaarde voor 2035, en zo niet welke aanpassingen of aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. Daarbij worden ook de relevante autonome en aanvullende ontwikkelingen betrokken die van invloed zijn op de stikstofdepositie in de betreffende Natura 2000-gebieden.

#### *2.5 Omgevingswaarde voor 2035 en programma stikstofreductie en natuurverbetering*

Artikel 1.12b, eerste lid, Wnb en artikel 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet verplichten om een programma vast te stellen waarin maatregelen worden opgenomen om te voldoen aan de drie omgevingswaarden voor 2025, 2030 en 2035.

Stevig fundament gelegd en aanvullende keuzes nodig

Omdat het belangrijk is dat er zo veel mogelijk zekerheid geboden wordt over hoe de verschillende stikstofreductiedoelen bereikt worden, zijn in de memorie van toelichting bij de Wsn de maatregelen beschreven waarmee tot aan 2030 invulling gegeven kan worden aan de stikstofreductieopgave.

Deze maatregelen worden in het programma stikstofreductie en natuurverbetering verder uitgewerkt. Met het maatregelenpakket voor 2030 is het fundament gelegd en daarmee is een belangrijke eerste stap gezet voor het realiseren van de omgevingswaarde voor 2035, waarbij minimaal 74 procent van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarden moet zijn gebracht. De opgave 2030–2035 vraagt echter een forse extra stikstofreductie, hetgeen richting 2035 om keuzes voor aanvullend beleid vraagt. De invulling van de maatregelen vergt voor sectoren bovendien structurele hervormingen en transitie die zoveel mogelijk integraal en in combinatie met aanpalende dossiers gemaakt moeten worden, zoals klimaat en ruimtelijke ordening. Deze aanvullende maatregelen zullen verder moeten worden uitgewerkt en gekoppeld aan additionele financiële middelen.

Voor een deel van de maatregelen tot aan 2035 zal kunnen worden voortgebouwd op de structurele aanpak tot aan 2030. Nu al zijn de belangrijkste knoppen en beleidsopties in beeld om richting 2035 verder door te ontwikkelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verder terugbrengen van emissies uit de landbouwsector, bijvoorbeeld via stalaanpassingen, managementaanpassingen, andere bedrijfsvoering en opkoop van bedrijven.

Zo zouden stalinnovaties verder kunnen worden versneld door hiervoor extra subsidie beschikbaar te stellen. Daarnaast kan worden overwogen om ondersteuning te bieden bij het versneld afschrijven van stallen zodat deze sneller kunnen worden vernieuwd of om het vernieuwen van stallen via normering (geleidelijk) in te regelen. Ook verdere optimalisatie van managementmaatregelen is denkbaar, bijvoorbeeld via aanvullende stimuleringsregelingen of afspraken met de sector. Een andere knop is dat meer bedrijven omschakelen naar een extensieve bedrijfsvoering. (Financiële) uitbreiding van het Omschakelprogramma of koppeling met het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid kan daarbij kansen bieden om omschakeling naar andere bedrijfsmodellen verder te ondersteunen. Ten slotte is bedrijfsbeëindiging een spoor dat verder kan worden gevolgd. De intensivering van gerichte opkoopregelingen biedt bijvoorbeeld potentie voor aanvullende stikstofwinst. Andere sporen voor stikstofreductie richting 2035 betreffen de implementatie van staand en voorgenomen (klimaat)beleid, met name in de sectoren mobiliteit en industrie, maar ook autonome ontwikkelingen zoals depositiereductie vanuit het buitenland (bijvoorbeeld als gevolg van aanscherping van Europese richtlijnen of samenwerking met buurlanden). Het maatregelenpakket tot aan 2030 bevat al maatregelen die zien op deze knoppen. Daarnaast zijn er reeds verkenningen uitgevoerd naar andere beleidsopties, zoals de onafhankelijke verkenning «Normeren en Beprijzen van stikstofemissies».<sup>21</sup>

### Ontwikkeling routekaart

Voor de omgevingswaarde van 2035 geldt dat de invulling van de wijze van realisatie van deze doelstelling als gevolg van de langere tijdshorizon op dit moment nog niet tot op een gedetailleerd niveau uit te tekenen is. Zo is de precieze omvang van de resterende opgave voor stikstofreductie voor de periode 2030–2035 – en de exacte opbrengsten van de daaraan gekoppelde maatregelen – onder andere afhankelijk van de uitwerking en nieuwe doorrekeningen van het huidige maatregelenpakket tot aan 2030, waarvoor nu nog een brede breedte geldt. De eerstvolgende doorrekeningen van de bronmaatregelen zullen in het tweede deel van 2021 worden opgeleverd en worden bovendien tweemaal geactualiseerd in het kader van de monitoring. Tussentijds vinden aanvullend hierop voortgangsrapportages plaats. Op deze manier kan tijdig worden

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 334, nr. 138.

geacteerd op nieuwe inzichten, die ook bij het invullen van de resterende opgave voor 2030–2035 betrokken worden. Dat betekent evenwel dat een precieze uitwerking van de maatregelen tot aan 2035 op dit moment nog onvolledig zou zijn: kennis en inzichten uit de implementatie en monitoring van maatregelen in de komende jaren zullen hiervoor nodig zijn. Ook moet rekening gehouden worden met diverse (on)voorziene autonome ontwikkelingen, kennisopbouw vanuit nieuwe wetenschappelijke inzichten en de uitwerking van de gebiedsplannen die de komende jaren beschikbaar worden.

Het is echter van groot belang dat er aan alle betrokken partijen wel duidelijk inzicht wordt gegeven hoe in het proces richting 2035 voorzien wordt – en de keuzes en mijlpalen die dit vraagt. Het in beeld brengen van opties voor de benodigde maatregelen voor de periode 2030–2035 zal daarom nader vorm krijgen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Het programma zal daarbij ten minste duidelijkheid bieden via welke stappen opties voor maatregelen worden ontwikkeld die het behalen van de omgevingswaarde voor 2035 zeker stellen, via welke stappen deze verder worden uitgewerkt en wanneer daarover wordt besloten. Hiertoe zal in het programma een «routekaart» worden opgenomen, waarin een duidelijk pad voor het totale traject tot aan 2035 geschetst wordt en de kaders hiervoor geboden worden. Er kan hierbij met «etappes» van nieuwe sets aan maatregelen gewerkt worden, waarbij het programma (periodiek) wordt geactualiseerd. Opties voor maatregelen voor langere termijn kunnen eerst globaal worden uitgewerkt en bij periodieke actualisatie verder worden geconcretiseerd. Op deze manier kunnen maatregelen gefaseerd verder worden uitgewerkt. Parallel hieraan kan met een actualisatie van het programma ook nadere invulling gegeven worden aan het onderdeel natuurverbetering, waarmee in het bijzonder wordt bedoeld op de natuurmaatregelen die bijdragen aan het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige habitats binnen en buiten Natura 2000-gebieden.

#### Periodieke actualisatie

Vanuit de zekerheid die geboden moet worden aan het natuurherstel en aan de sectoren die voor de noodzakelijke investeringen en transitieën staan, ligt het voor de hand om waar dat kan bij de vaststelling van het programma stikstofreductie en natuurverbetering al zo veel mogelijk concrete invulling te geven aan de maatregelen die deel uitmaken van de routekaart. Daarbij zal in ieder geval in 2024 in beeld zijn welke maatregelen kunnen worden ingezet voor het halen van de omgevingswaarde voor 2035. Vervolgens zal het besluitvormingsproces hierover worden ingegaan. De concrete invulling zal door middel van een periodieke (bijvoorbeeld tweejaarlijkse) actualisatie stapsgewijs in het programma landen (als vastgestelde maatregelen). Dit inzicht is ook van belang met het oog op de inzet van de zogenoemde ontwikkelreserve uit de structurele aanpak,<sup>22</sup> zoals hieronder nader toegelicht.

#### Inzet maatregelen in verhouding tot structurele aanpak stikstof

Met de routekaart en de (gefaseerde) invulling en actualisatie van het programma stikstofreductie en natuurverbetering kan gemotiveerd worden aangegeven welke maatregelen nodig zijn om het doelbereik richting 2035 te realiseren. Daarmee kan ook inzichtelijk worden gemaakt welke (effecten van) maatregelen in aanvulling op het realiseren van de verschillende doelen uit het programma stikstofreductie en natuurverbe-

<sup>22</sup> Brief van 24 april 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 82 en Kamerstukken I 2019/20, 35 334, P.



tering, ingezet kunnen worden voor andere doeleinden van de structurele aanpak. Dit borgt dat de (effecten van) maatregelen die nodig zijn om bijvoorbeeld de omgevingswaarden te behalen, niet ook kunnen worden ingezet in het kader van het aanvullende legalisatieprogramma of om anderszins economische ontwikkelingen mogelijk te maken. De stikstofwinst van bronmaatregelen die noodzakelijk is om de omgevingswaarde van 2035 te behalen, kan immers niet (tevens) als mitigerende maatregel worden ingezet. Overigens geldt daarbij in brede zin dat ontwikkelruimte voor nieuwe activiteiten niet generiek ingezet kan worden, maar alleen gebiedsgericht in relatie tot de staat van de door activiteiten getroffen Natura 2000-gebieden. In aanvulling hierop zullen daarom ook de analyses van de natuurdoelen inzicht verschaffen in welke maatregelen (aanvullend) nodig zullen zijn voor bijvoorbeeld realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Ook hierbij geldt dat er extra bronmaatregelen getroffen worden, indien uit bijvoorbeeld monitoring zou blijken dat de reeds besloten of genomen bronmaatregelen minder zullen opleveren dan nodig is om de omgevingswaarde(n) of instandhoudingsdoelstellingen te realiseren.

### **3. Aanvullend legalisatieprogramma**

#### *3.1 Aanleiding en doelstelling*

De Wsn voegt aan de Wnb en de Omgevingswet bepalingen toe<sup>23</sup> waarin de Minister van LNV en de provincies de wettelijke opdracht krijgen om tezamen zorg te dragen voor het legaliseren van projecten waarvoor ten tijde van het PAS geen natuurvergunning nodig was vanwege hun geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, zoals hieronder nader gespecificeerd. Deze legalisatie geschiedt op basis van een door de Minister van LNV vast te stellen aanvullende legalisatieprogramma met bronmaatregelen en eventueel natuurmaatregelen. In dat programma worden alleen effecten van maatregelen opgenomen die additioneel zijn ten opzichte van het programma stikstofreductie en natuurverbetering. De maatregelen moeten worden uitgevoerd binnen drie jaar na de vaststelling van het aanvullende legalisatieprogramma. Legalisatie zal pas plaatsvinden als vaststaat dat de mitigerende maatregel(en) effect heeft of hebben.

Bij de legalisering gaat het om alle activiteiten die destijds vielen onder de vrijstelling van de vergunningplicht voor projecten die ten hoogste een depositie van 1 mol/ha/jaar op voor stikstofgevoelige typen habitats of habitats van soorten veroorzaakten.<sup>24</sup> Wat betreft de activiteiten met meldingsplicht worden de activiteiten uitgezonderd die nog niet (deels) zijn gerealiseerd of waar nog geen significante investeringsverplichtingen zijn gedaan (conform de criteria die op 13 november 2019 aan de Tweede Kamer zijn gecommuniceerd).<sup>25</sup>

Het legalisatieprogramma zal worden ingericht voor bedrijven waarvoor bij gebruikmaking van de vrijstelling een meldingsplicht gold en die deze melding hebben gedaan – dat betreft 3.637 activiteiten – en voor activiteiten waarvoor geen meldingsplicht gold. Dat laatste kon het geval zijn, hetzij omdat de depositie zeer minimaal was en onder de drempelwaarde van 0,05 mol/ha/jaar viel, hetzij omdat de activiteiten behoorden tot sectoren zonder meldingsplicht. Deze laatste categorie activiteiten hadden

<sup>23</sup> Zie de artikelen 1.13a-1.13c Wnb en paragraaf 22.4 van de Omgevingswet.

<sup>24</sup> Zie het voormalige artikel 19kh, zevende lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 en het voormalige artikel 2.12 Bnb.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 1.

ook een omvang van 0,05 tot en met 1,00 mol, maar waren uitgezonderd van de meldingsplicht.

In alle gevallen betreft het situaties waarin initiatiefnemers destijds mochten vertrouwen op de geldigheid van de vrijstellingsregeling van de overheid en gehandeld hebben of investeringen hebben gedaan conform de toen geldende wet- en regelgeving. Zij hebben nu buiten hun schuld geen passende vergunning. Uit de uitspraak over het PAS van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 volgt dat deze activiteiten alsnog vergunningplichtig zijn. Hierdoor zijn betrokkenen in grote onzekerheid komen te verkeren. Zij ondervinden niet alleen de voortdurende dreiging van mogelijke handhavingsverzoeken, maar ondervinden soms ook problemen bij banken voor de financiering van bedrijfsaanpassingen, ook als die noodzakelijk zijn voor een verdere verduurzaming van de bedrijfsvoering. Dit heeft een ongewenste situatie gecreëerd.

Met de in de Wsn en in dit wijzigingsbesluit opgenomen bepalingen wordt beoogd de zekerheid te bieden dat de genoemde groep activiteiten in deze situatie daadwerkelijk wordt gelegaliseerd. Voor de onderhavige groep activiteiten is legaliseren de manier om invulling aan het rechtszekerheidsbeginsel te geven.

### *3.2 Invulling aanvullend legalisatieprogramma*

#### 3.2.1 Algemeen

Het legaliseren van de activiteiten gebeurt met behulp van een aanvullend legalisatieprogramma met bronmaatregelen en – waar bronmaatregelen niet mogelijk zijn – natuurherstelmaatregelen, waarmee de gevolgen van de stikstofdepositie van de betrokken activiteiten worden gemitigeerd (ongedaan gemaakt) of gecompenseerd. Om dubbele inzet van effecten te voorkomen, worden in het legalisatieprogramma alleen effecten van maatregelen opgenomen die niet zijn opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Daarmee staat de inzet van effecten uit het structurele pakket voor het legaliseren van de meldingen niet in de weg aan het realiseren van de doelen van de wet. Zie ook hierna onder «Te treffen maatregelen».

#### 3.2.2 Onderdeel meldingen

##### Mitigatie

Mitigerende maatregelen (ook wel beschermingsmaatregelen genoemd) beogen om de eventuele schadelijke gevolgen die uit een activiteit voortvloeien, teniet te doen, en moeten ervoor zorgen dat de activiteit de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet aantast. Bij de uitvoering van het programma is het wenselijk om de activiteiten in verschillende tranches te legaliseren. Dit is het gevolg van het feit dat de effecten van de te nemen bronmaatregelen stapsgewijs in de tijd beschikbaar komen. Met het oog op hierboven benoemde grote onzekerheid, dreigende handhavingsverzoeken en financiële consequenties voor de verschillende bedrijven, is het daarom belangrijk om «ruimte» die beschikbaar komt snel – en dus waar mogelijk gefaseerd – in te zetten voor het legaliseren van de activiteiten.

Dat vereist een ecologische beoordeling (passende beoordeling) per tranche van de te legaliseren activiteiten. Bij het inzetten van de maatregelen zal zijn aangetoond dat de maatregelen en effecten vaststaan en niet nodig zijn om behoud van de relevante habitattypen en leefgebieden

te verzekeren en eventueel benodigd herstel te realiseren. De passende beoordeling voor een tranche kan worden afgerond als alle meldingen uit deze tranche geverifieerd zijn en de effecten van de betreffende bronmaatregelen vaststaan.

Het legalisatieprogramma is daarmee geen statisch programma, maar zal in de loop van de tijd aangevuld worden met de (te treffen) verschillende natuur- en bronmaatregelen en de effecten daarvan. Op iedere aanvulling van het programma met een nieuwe tranche is een inspraakprocedure van toepassing (zie hieronder bij inspraak). De in het programma opgenomen maatregelen worden uitgevoerd binnen drie jaar na de vaststelling van het programma.

### Compensatie

Bij het legaliseren van de meldingen staat mitigatie voorop. Het zal echter wellicht niet in alle gevallen mogelijk zijn om met mitigerende maatregelen in het aanvullende legalisatieprogramma vooraf te garanderen dat de betrokken activiteiten de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet aantasten. Voor die gevallen kunnen in het aanvullende legalisatieprogramma compenserende maatregelen worden opgenomen. Compenserende maatregelen beogen om de mogelijke schadelijke gevolgen van de activiteiten te compenseren, zodanig dat de werking van het Natura 2000-netwerk intact blijft. Dat kan als er geen reële alternatieven zijn voor de betrokken activiteiten – zoals in dit geval, waar het niet legaliseren voor deze groep een omvangrijk verlies van de waarde van gedane investeringen zou betekenen, terwijl tegelijkertijd de bijdrage aan de stikstofbelasting uiterst beperkt is – en als de activiteiten noodzakelijk zijn om dwingende redenen van groot openbaar belang. Ook met het oog op artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn is in dit geval, als gezegd, de dwingende reden van groot openbaar belang onder meer gelegen in het bieden van rechtszekerheid en in het herstellen van het vertrouwen in de overheid, waar diezelfde overheid eerder een vrijstelling heeft vastgesteld waaraan, zoals achteraf is gebleken, een wezenlijk gebrek kleefde. Verwezen wordt in dit verband naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, waaruit kan worden opgemaakt dat het rechtszekerheidsbeginsel een dwingende reden van groot openbaar belang kan zijn.<sup>26</sup> Ook wordt verwezen naar de conclusie van Advocaat-Generaal Kokott in de PAS-zaken. Zij noemt daarin het algemene maatschappelijke belang bij economische ontwikkeling en het eerbiedigen van de grondrechten van ondernemingen dwingende redenen van groot openbaar belang.<sup>27</sup> Uit artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, in samenhang met artikel 2.8, vijfde lid, onderdeel b, en zesde lid, Wnb volgt dat de Minister van LNV aan de Europese Commissie advies moet vragen over het voornemen om de projecten toe te staan op grond van rechtszekerheid als dwingende reden van groot openbaar belang, als de betrokken Natura 2000-gebieden gebieden zijn met prioritaire types natuurlijke habitats of prioritaire soorten. Dat is hier aan de orde. De projecten mogen niet worden toegestaan voordat het advies is gekregen. Verder geldt dat compensatie gerealiseerd moet zijn voordat legalisatie plaats kan vinden.

#### 3.2.3 Onderdeel meldingsvrije activiteiten

Voor het legaliseren van de meldingsvrije activiteiten geldt juridische stevigheid en rechtszekerheid als uitgangspunt. Bij de vorm van onderbouwing voor deze legalisatie wordt in het programma aangesloten bij en

<sup>26</sup> HvJ EU 10 november 2016, ECLI:EU:C:2016:847 (Caretta caretta), punt 41.

<sup>27</sup> Conclusie A-G 25 juli 2018, ECLI:EU:C:2018:622, punten 160–161.

afstemming gevonden met het type activiteiten dat van toestemming wordt voorzien. Daarbij is het mogelijk dat dezelfde onderbouwing wordt gebruikt als bij het legaliseren van de meldingen wordt gehanteerd.

Voor het legaliseren van de meldingsvrije activiteiten is nodig dat er beter zicht is op de initiatiefnemers van deze activiteiten en ook de depositie die zij veroorzaken om op een verantwoorde wijze te kunnen legaliseren. Dit wordt nu in samenspraak met de provincies verder in kaart gebracht. Gedacht wordt aan een notificatie-systeem met een einddatum waarbij initiatiefnemers zich kunnen notificeren bij bevoegd gezag als ze gelegaliseerd willen worden. Dan wordt middels een verificatieproces exact vastgesteld wat de omvang van de betreffende deposities zijn. Dit wordt nog nader uitgewerkt.

### 3.2.4 Omvang depositie te legaliseren activiteiten

De omvang van de meldingen komt uit op gemiddeld 11 mol/ha/jaar, zoals ook aan de Tweede Kamer is gecommuniceerd.<sup>28</sup> Uit doorrekeningen van RIVM blijkt dat de omvang van de meldingsvrije activiteiten wordt geschat op minimaal gemiddeld 9 mol/ha/jaar. De meldingsvrije activiteiten zijn in twee categorieën op te delen. De eerste categorie zijn activiteiten die onder de toenmalige drempelwaarde van 0,05 mol zijn uitgevoerd en tussen 1 juli 2015 en 29 mei 2019 zijn aangevangen en/of uitgebreid. Daarvan is de indicatieve inschatting dat zij gezamenlijk gemiddeld 2,5 mol/ha/jaar stikstofdepositie veroorzaken. De tweede categorie zijn activiteiten die een depositie tussen de 0,05 en 1,00 mol/ha/jaar hebben in de sectoren zonder meldingsplicht en tussen 1 juli 2015 en 29 mei 2019 zijn aangevangen en/of uitgebreid. Daarvan is de indicatieve inschatting dat zij gemiddeld 6,5 mol/ha/jaar stikstofdepositie veroorzaken. De omvang in stikstof voor de te legaliseren activiteiten bedraagt daarmee in totaal gemiddeld minimaal 20 mol/ha/jaar. Afhankelijk van de wijze van legaliseren kan het nodig zijn een grotere hoeveelheid stikstofdepositie in de bronmaatregelen te bestemmen voor de meldingsvrije activiteiten, bijvoorbeeld wanneer gekozen wordt voor een drempelwaarde of vrijstelling voor (een deel van) de activiteiten.

In het programma zal verder (per tranche) uitgewerkt worden wat de omvang in stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden is als gevolg van het legaliseren van meldingen en meldingsvrije activiteiten.

### 3.2.5 Stikstofregistratiesysteem

Voor het legaliseren van de meldingen worden zoals hiervoor aangegeven specifieke bronmaatregelen getroffen waarvan de depositieruimte in het stikstofregistratiesysteem wordt opgenomen zoals dat is vormgegeven in de Regeling natuurbescherming.<sup>29</sup>

De positieve effecten van deze maatregelen worden in de vorm van een reductie van de stikstofdepositie geregistreerd voor elke locatie (per zeshoek – hexagoon – met een oppervlakte van een hectare) van stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden waar de positieve effecten zich voordoen. Hierdoor wordt enerzijds nauwkeurig inzichtelijk gemaakt hoeveel en waar depositieruimte ontstaat door genomen maatregelen, en hoeveel en waar deze ruimte wordt toegedeeld aan een

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 82.

<sup>29</sup> Zie voor het huidige systeem de artikelen 2.2-2.10 van de Regeling natuurbescherming. Zie voor de situatie na inwerkingtreding van de Omgevingswet de artikelen 8.74e en 11.70-11.72 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

specifieke melding. De toename op de betrokken locatie van de stikstofdepositie als gevolg van de melding wordt dus weggestreept tegen de in het registratiesysteem opgenomen vermindering van de stikstofdepositie op dezelfde locatie als gevolg van de aan het registratiesysteem gekoppelde maatregelen. 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 meldingen beschikbaar is. Op deze wijze wordt geborgd dat de beschikbare depositieruimte niet meerdere keren uitgegeven wordt.

### 3.2.6 Te treffen maatregelen

Het aanvullende legalisatieprogramma bevat een beschrijving van de getroffen of te treffen maatregelen die worden ingezet om de stikstofdepositie als gevolg van het legaliseren te mitigeren of te compenseren.

In het programma stikstofreductie en natuurverbetering wordt onder meer inzichtelijk gemaakt op welke wijze de maatregelen die zijn opgenomen in de kabinetsbrief van 24 april 2020<sup>30</sup> zullen leiden tot het behalen van de omgevingswaarden tot aan 2030. Zoals in deze brief is beschreven, maakt het instellen van een ontwikkelreserve ter hoogte van gemiddeld minimaal 20 mol/ha/jaar daarnaast ook onderdeel uit van de structurele aanpak. Er is daarbij gekozen voor het met prioriteit bestemmen van 11 mol/ha/jaar uit de ontwikkelreserve voor het legaliseren van de meldingen. De inzet van effecten uit het structurele pakket voor het aanvullende legalisatieprogramma zal er niet aan in de weg staan dat de doelen van het programma stikstofreductie en natuurverbetering gerealiseerd worden. Zo is in het pakket bronmaatregelen, dat door het PBL en het RIVM is doorgerekend, de toewijzing van effecten ten behoeve van de ontwikkelreserve al ingecalculiseerd.

Zo komt er stapsgewijs (in tranches) uit de ontwikkelreserve depositieruimte beschikbaar wanneer de verschillende maatregelen effect hebben. Als het effect van deze maatregelen vaststaat en additioneel is ten opzichte van wat nodig is voor behoud van de betrokken habitats en soorten (kwaliteit en oppervlakte) en er voor de maatregel ook alternatieven zijn voor het realiseren van eventuele herstel- of verbeterdoelstellingen, kunnen de betreffende activiteiten waar nodig op basis van gerealiseerde effecten van de maatregel van een individuele vergunning worden voorzien. Dat is bijvoorbeeld niet nodig als voor de betrokken activiteiten inmiddels al via een andere weg een vergunning is verleend of omdat uit een ecologische beoordeling (inmiddels) blijkt dat er in dat geval als gevolg van de activiteit geen significante negatieve effecten zijn op voor stikstof gevoelige habitats. Vanwege de bijzondere situatie dat de meeste te vergunnen activiteiten op dit moment al plaatsvinden, leidt deze systematiek ertoe dat de stikstofdepositie daalt. Immers: de feitelijke depositie van de meeste meldingen blijft gelijk, terwijl de mitigerende maatregelen zorgen voor een daling in de depositie.

Bronmaatregelen die op 24 april 2020 gepresenteerd zijn in het kader van de structurele aanpak waarvan (een deel van) de effecten ingezet kunnen worden voor het aanvullende legalisatieprogramma, zijn bijvoorbeeld de verschillende regelingen voor vrijwillige beëindiging en opkoop van piekbelasters rondom Natura 2000-gebieden. Het betreft dan bijvoorbeeld de maatregel gerichte opkoop piekbelasters, waarvoor in totaal € 350 miljoen beschikbaar is gesteld en waaraan het PBL een

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 82.

reductiepotentie van 9,1 mol heeft toegerekend.<sup>31</sup> Het Rijk zal in samenwerking met de provincies gerichte actie ondernemen om de opbrengst van deze regelingen te vergroten door de grootste belasters nabij Natura 2000-gebieden te benaderen voor opkoop van het bedrijf. De opbrengst hiervan zal in het structurele pakket opgenomen worden ten einde in elk geval de meldingsvrije activiteiten te kunnen legaliseren. Hierbij geeft het kabinet invulling aan de motie van de leden De Groot en Van Otterloo.<sup>32</sup>

De onderstaande figuur maakt inzichtelijk hoe de effecten van de bronmaatregelen, op basis van het structurele pakket waartoe op 24 april 2020 besloten is,<sup>33</sup> tot aan 2030 in de tijd beschikbaar komen.



Figuur 1: Weergave tijdpad en verdeling opbrengsten maatregelenpakket structurele aanpak tot aan 2030 (cijfers o.b.v. ambtelijke inschatting en extrapolatie op basis van PBL-analyse stikstofbronmaatregelen, 24 april 2020).

Deze figuur laat het ingroeipad zien van de opbrengst van de maatregelen uit de structurele aanpak en dat hiermee, ook met een afslag ten behoeve van de zogenoemde ontwikkelreserve van gemiddeld minimaal 20 mol/ha/jaar, geborgd is dat de omgevingswaarden tot aan 2030 gerealiseerd kunnen worden. Wat betreft de ontwikkelreserve gaat het om (effecten van) bronmaatregelen uit de structurele aanpak die *aanvullend* zijn op de bronmaatregelen waarmee de omgevingswaarden worden gerealiseerd. Tot aan 2030 is voor de omgevingswaarden een stikstofdepositie van gemiddeld 110 mol/ha/jaar via het pakket bronmaatregelen nodig, waarbij de figuur een opbrengst van gemiddeld 141 mol/ha/jaar in 2030 laat zien. Hiervan resteert gemiddeld dus 121 mol/ha/jaar, wanneer gemiddeld minimaal 20 mol/ha/jaar aan ontwikkelreserve hiervan wordt afgetrokken. Zoals in paragraaf 2.5 verder is toegelicht, zal het programma dit inzicht ook (gefaseerd) bieden voor de periode tot 2035.

Overigens geldt te allen tijde dat het daadwerkelijk inzetten van deze «stikstofwinst» voor mitigatie via de ontwikkelreserve altijd afhankelijk is van de situatie in het betreffende Natura 2000-gebied of de betreffende Natura 2000-gebieden. Er moeten altijd andere (bron)maatregelen beschikbaar zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te halen, de maatregel moet rechtstreeks gekoppeld zijn aan het betrokken plan of project, en het positieve effect van de maatregel moet ten tijde van de passende beoordeling vaststaan.

Aansluitend staat de mogelijkheid open om, in aanvulling op (toegevozen) maatregelen en effecten uit de structurele aanpak, nieuwe maatregelen toe te voegen die landen in het legalisatieprogramma.

<sup>31</sup> Analyse Stikstofbronmaatregelen, PBL, 24 april 2020, [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl\\_analyse\\_stikstofbronmaatregelen\\_24\\_april\\_2020.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl_analyse_stikstofbronmaatregelen_24_april_2020.pdf).

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 45.

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 82 en Kamerstukken I 2019/20, 35 334, P.

In het aanvullende legalisatieprogramma zal verder uitgewerkt worden wat de effecten en gevolgen zijn van de getroffen maatregelen ten behoeve van het legaliseren van meldingen en meldingsvrije activiteiten.

## Inspraak

Het aanvullende legalisatieprogramma wordt voorbereid met toepassing van de inspraakprocedure van afdeling 3.4 Awb. Daarbij kunnen zienswijzen worden ingediend door een ieder.<sup>34</sup> Het vastgestelde programma wordt toegezonden aan het parlement en openbaar gemaakt. Aangezien er sprake zal zijn van verschillende tranches, zal er een inspraakprocedure plaatsvinden op elke passende beoordeling. Hierop kunnen zienswijzen worden ingediend door een ieder.

### 3.3 Uitvoering en monitoring aanvullend legalisatieprogramma

#### Uitvoeringsplicht

Er is voorzien in een uitvoeringsplicht om zo de uitvoering te verzekeren van maatregelen die de benodigde effecten voor het aanvullende legalisatieprogramma moeten leveren. Deze verplichting houdt in dat de bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen, zorgen voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen binnen de daarbij aangegeven termijn, voor zover uit het programma blijkt dat die bestuursorganen met het opnemen van de maatregelen hebben ingestemd.<sup>35</sup> Zo biedt het programma zekerheid voor een langere termijn. Uiteraard geldt de uitvoeringsplicht uitsluitend voor de maatregelen die dat bestuursorgaan zelf heeft toegezegd te zullen treffen en waarvoor het bevoegd is, dus niet voor andere maatregelen in het programma.

Om flexibiliteit te houden, wordt de uitvoeringsplicht gecombineerd met een vervangingsmogelijkheid voor de maatregelen, mits het beoogde resultaat niet in gevaar komt. Dit is bijvoorbeeld van toepassing als een maatregel in zijn geheel niet geschikt blijkt te zijn of om andere redenen niet kan plaatsvinden zoals voorzien. Het bestuursorgaan dat daarvoor in het aanvullende legalisatieprogramma is aangewezen heeft in dat geval de mogelijkheid om de opgenomen maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen te wijzigen, te vervangen of te laten vervallen of maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen aan het programma toe te voegen. Voorwaarde hiervoor is dat deze wijzigingen per saldo passen binnen, of in ieder geval niet in strijd zijn met, het programma.<sup>36</sup>

#### Monitoring, verstrekken en verzamelen van gegevens

Om een compleet en overzichtelijk beeld te hebben van de voortgang van de te legaliseren meldingen en meldingsvrije activiteiten en de (verwachte) gevolgen en effecten van de te nemen maatregelen, is het belangrijk dat er afspraken worden gemaakt over het verstrekken en verzamelen van gegevens.

<sup>34</sup> Zie artikel 1.13c Wnb, dat artikel 1.12c van die wet van overeenkomstige toepassing verklaart, en artikel 22.21, zesde lid, van de Omgevingswet, dat artikel 16.27 van die wet van overeenkomstige toepassing verklaart (gelezen in samenhang met de artikelen 16.22 en 16.23, eerste lid). Ook voor een concept-wijziging van het programma geldt de inspraakprocedure, tenzij het gaat om wijzigingen van ondergeschikte aard.

<sup>35</sup> Zie artikel 1.13c Wnb, dat artikel 1.12d van die wet van overeenkomstige toepassing verklaart, en artikel 22.21, zesde lid, van de Omgevingswet, dat artikel 3.18, eerste en tweede lid, van die wet van overeenkomstige toepassing verklaart.

<sup>36</sup> Zie artikel 1.13c Wnb, dat artikel 1.12e van die wet van overeenkomstige toepassing verklaart, en artikel 22.21, zesde lid, van de Omgevingswet, dat artikel 3.19, eerste en tweede lid, van die wet van overeenkomstige toepassing verklaart.

De gegevens die in het programma zelf moeten worden opgenomen, betreffen in ieder geval de totale omvang van de stikstofdepositie van de te legaliseren activiteiten op de stikstofgevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden op hectareniveau. Daarnaast gaat het om gegevens over de gevolgen van de maatregelen die in het programma worden opgenomen en die worden getroffen om de gevolgen van de te legaliseren activiteiten te mitigeren of te compenseren. Bij bronmaatregelen gaat het om de effecten van depositiereductie. Bij natuurherstelmaatregelen gaat het om de ecologische effecten. De actuele gegevens over de voortgang en gevolgen van de maatregelen worden opgenomen in de jaarlijkse monitoringsrapportages over het legalisatieprogramma.

Het legalisatieprogramma sluit zo veel mogelijk aan bij de monitorings-systematiek en gegevensverzameling zoals dat geregeld is voor het programma stikstofreductie en natuurverbetering (zie 4.4). De bestuursorganen die zijn belast met de uitvoering van het legalisatieprogramma verzamelen gegevens over de voortgang en de gevolgen van dat programma en verstrekken die gegevens elk jaar aan de Minister van LNV. De Minister van LNV informeert op basis van die gegevens de beide Kamers der Staten-Generaal elk jaar over de voortgang en de gevolgen van het programma. Het staat de bevoegde bestuursorganen vrij om in overleg met de Minister van LNV en betrokken partijen afspraken te maken over een frequentere aanlevering van gegevens dan de hierboven genoemde termijnen.

Voor het legalisatieprogramma worden door de Minister van LNV en de provincies bedrijfsgegevens verwerkt die in sommige gevallen persoonsgegevens kunnen zijn in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Gegevens van een bedrijf kunnen namelijk te herleiden zijn tot de natuurlijke persoon die het bedrijf voert (bijvoorbeeld bij een eenmansbedrijf, een maatschap of vennootschap onder firma). Voor zover persoonsgegevens worden verwerkt, zijn dat «gewone» persoonsgegevens. Die verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van de op de Minister van LNV en provincies rustende taken van algemeen belang<sup>37</sup> op grond van de Wnb en de Omgevingswet en om te voldoen aan de wettelijke verplichting om zorg te dragen voor het legaliseren en om daartoe een programma vast te stellen.<sup>38</sup> De persoonsgegevens worden uitsluitend voor dat doel gebruikt.

## **4. Monitoring, rapportage en bijsturing**

### *4.1 Inleiding*

Adequate monitoring en bijsturing is een randvoorwaarde voor een robuuste en effectieve structurele aanpak. Zonder monitoring kan niet getoetst worden in hoeverre de omgevingswaarden en het programma stikstofreductie en natuurverbetering met bron- en natuurmaatregelen voorzien in het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige habitats en het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitats. Voor bronmaatregelen geldt ook dat moet worden bezien in welke mate ze aan de binnenlandse reductieambitie voldoen, afgeleid van de gestelde omgevingswaarden. Zonder bijsturingssystematiek kan niet tijdig ingegrepen worden wanneer blijkt dat de maatregelen die gericht zijn op het bereiken van de omgevingswaarden tot onvoldoende stikstofdepositievermindering leiden of juist om een disproportionele inzet vragen. Daarnaast kan blijken dat

<sup>37</sup> Zie artikel 6, eerste lid, onder e, AVG.

<sup>38</sup> Zie artikel 1.13a, eerste en tweede lid, Wnb en artikel 22.21, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet.



voor sommige gebieden een andere of aanvullende inzet van natuurmaatregelen nodig is. Het is echter wel van belang om hierbij oog te hebben voor reeds gemaakt afspraken over de uitvoering van maatregelen en de lange(re) (aan)looptijd en complexiteit van de realisatie van natuurmaatregelen. Om tijdig bij te kunnen sturen op ambitie, uitwerking- en uitvoeringsniveau is een systematiek nodig waarbij zowel de stikstofdepositie als de instandhoudingsdoelstellingen voor in ieder geval stikstofgevoelige habitats gemonitord en gerapporteerd worden.

De monitoring heeft betrekking op het totale maatregelenpakket in het licht van de doelstellingen waarvoor het programma stikstofreductie en natuurverbetering is vastgesteld, dus op de voortgang en de effecten van de maatregelen gericht op het verminderen van de stikstofbelasting ter bereiking van de omgevingswaarden en op de voortgang en effecten van maatregelen voor herstel, verbetering en uitbreiding van de relevante natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden met het oog op het realiseren van de daarvoor geldende instandhoudingsdoelstellingen. Daarbij zal de vaststelling van de effectiviteit van stikstofreducerende maatregelen frequenter kunnen plaatsvinden dan die van de natuurherstel- en -verbeteringsmaatregelen. De effecten van natuurmaatregelen zullen eerst in het veld zichtbaar moeten worden en voor het verbeteren van de natuurkwaliteit en het aanslaan van natuurmaatregelen die tot uitbreiding van bepaalde habitats moeten leiden is tijd nodig. Voor de monitoring wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande bronnen en systemen.

Zo worden, in aanvulling op de meer kwantitatieve metingen, in alle Natura 2000-gebieden met stikstofknelpunten visuele inspecties in de vorm van een veldbezoek uitgevoerd. In het veldbezoek wordt gekeken naar opvallende zichtbare (indicaties voor) ontwikkelingen in de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten. Doel is om hiermee een vinger aan de pols te houden ten behoeve van het oordeel of de kwaliteit van de habitattypen en leefgebieden van soorten behouden blijft, dan wel zich ontwikkelt zoals beoogd.

#### *4.2 Monitoring en rapportage programma stikstofreductie en natuurverbetering*

Dit wijzigingsbesluit legt in het Bnb, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit onderstaande monitoringssystematiek vast:

1. Een jaarlijkse rapportage van de omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden om de trend in stikstofdepositie waar te kunnen nemen.

2. Een tweejaarlijkse tussentijdse rapportage van de voortgang en de gevolgen van bronmaatregelen ten aanzien van de reductieopgave en omgevingswaarden en rapportage van de voortgang en gevolgen van natuurmaatregelen. Op basis van eventuele belemmeringen in de uitwerking en uitvoering van maatregelen en de gemonitorde effectiviteit kan zo tijdig bijgestuurd worden.

3. Elk zesde jaar een rapportage over de omvang en de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in het programma stikstofreductie en natuurverbetering zijn opgenomen in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden en de landelijke staat van instandhouding. Op basis hiervan worden het ambitieniveau van het complete programma stikstofreductie en natuurverbetering en de benodigde samenstelling van bron- en natuurmaatregelen voor effectief natuurbehoud en -herstel waar nodig geactualiseerd. Bij deze zesjaarlijkse monitoringscyclus wordt aangesloten bij de reeds bestaande monitoring van de beheerplannen (instandhoudingsdoelen van gebieden) en de Europeesrechtelijke rapportageplicht vanuit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (staat van instandhouding). De eerstvol-

gende rapportage aan de Europese Commissie is in 2025, op basis daarvan wordt het programma stikstofreductie en natuurverbetering in 2026 zo nodig geactualiseerd.

Ook buiten de periodieke monitoring en bijsturing om is er continu aandacht voor de implementatie en uitvoering van de maatregelen uit het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Zo kan er in een vroeg stadium actie ondernomen worden, bijvoorbeeld wanneer er zich onvoorziene omstandigheden voordoen die met zekerheid van directe invloed zijn op het beoogde effect van het maatregelenpakket en daarmee het programma. De bestuursorganen die zijn belast met de uitvoering van de maatregelen, opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering, verzamelen gegevens over de voortgang en de gevolgen van die maatregelen en verstrekken die gegevens elke twee jaar aan de Minister van LNV. Wat stikstofbronmaatregelen betreft, gaat het hier om gegevens over de voortgang van de uitvoering van de maatregelen en de gevolgen daarvan voor de depositie op hectareniveau. Wat natuurherstelmaatregelen betreft, gaat het om gegevens over de voortgang van de uitvoering van de maatregelen en de gevolgen daarvan, die bijvoorbeeld in beeld kunnen worden gebracht met behulp van gebiedsspecifieke procesindicatoren. Dergelijke indicatoren bieden een vroegtijdige indicatie van de daadwerkelijke gevolgen. De bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van beheerplannen verstrekken gegevens over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden aan de Minister van LNV, opdat deze elke zes jaar de benodigde rapportage kan maken. Het staat de bevoegde bestuursorganen vrij om in overleg met de Minister van LNV en betrokken partijen afspraken te maken over een frequentere aanlevering van gegevens dan de hierboven genoemde termijnen.

De in de amvb's opgenomen bepalingen ten aanzien van de monitoringsplicht brengen geen wijzigingen aan in de bestaande verantwoordelijkheden wat betreft monitoring van beheerplannen. De minister is verantwoordelijk voor het maken van bestuursafspraken met de andere betrokken bestuursorganen over het uitvoeren van de monitoring en het aanleveren van gegevens.

Met uitzondering van de in paragraaf 3.3 beschreven verwerking van bedrijfsgegevens in het kader van het aanvullende legalisatieprogramma – die in sommige gevallen persoonsgegevens kunnen betreffen –, is er bij het «verwerken», «verzamelen» of «verstrekken» van «gegevens» in de context van monitoring en rapportage geen sprake van persoonsgegevens.

#### *4.3 Bijsturing programma stikstofreductie en natuurverbetering*

Onderdeel van het systeem van monitoring en bijsturing is verslaglegging over de monitoringsgegevens en de daaruit getrokken conclusies aan beide Kamers der Staten-Generaal, zodat deze hun controlerende taak op dit punt kunnen waarmaken, respectievelijk de uitkomsten kunnen betrekken bij de beoordeling van andere wetgeving die gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden.

Als gevolg van (in ieder geval) de zesjaarlijkse evaluatie kan, op basis van de rapportering over de voortgang van de landelijke staat van instandhouding en de voortgang op gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelen van stikstofgevoelige habitats, besloten worden om het

programma stikstofreductie en natuurverbetering bij te sturen. Dit kan zowel op integraal ambitieniveau als op maatregelniveau.

De zesjaarlijkse evaluatie staat er niet aan in de weg dat het programma stikstofreductie en natuurverbetering op basis van nieuwe inzichten of ontwikkelingen al eerder wordt gewijzigd, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat aanpassing nodig is om verslechtering van natuurwaarden tegen te gaan of (verdere) verbetering mogelijk te maken. Het programma *moet* zelfs tussentijds worden gewijzigd als duidelijk is dat de maatregelen om te voldoen aan de omgevingswaarden of de gestelde tussendoelen niet voldoende effect sorteren.

Als er sprake zou zijn van aanpassing van de Natura 2000-gebieden of instandhoudingsdoelstellingen, dan zullen de omgevingswaarden, het programma en de monitoring betrekking hebben op de aangepaste (indeling van de) gebieden en doelen. Eventuele aanpassing van de Natura 2000-gebieden of instandhoudingsdoelstellingen kan ook doorwerken in de relevante kritische depositiewaarde van een hectare.<sup>39</sup> In voorkomende gevallen zal hiermee rekening worden gehouden bij de uitvoering van het programma.

Als het gaat om het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in de individuele Natura 2000-gebieden, is het van belang dat de overheid rekening kan houden met uitzonderlijke omstandigheden waardoor die doelstellingen niet kunnen worden gehaald, met name als die buiten de macht van de overheid liggen. Zo volgt uit een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat als een Natura 2000-gebied definitief niet meer aan de verwezenlijking van doelen van de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn kan bijdragen ondanks het feit dat een lidstaat voldoende beschermingsmaatregelen heeft genomen om achteruitgang te voorkomen, deze lidstaat aan de Europese Commissie de intrekking van de beschermde status van het gebied moet voorstellen.<sup>40</sup> Dit arrest van het Hof is relevant als doelen in een specifiek Natura 2000-gebied door natuurlijke oorzaken – zoals klimatologische omstandigheden – niet kunnen worden gerealiseerd en de lidstaat redelijkerwijs alles heeft gedaan om achteruitgang te voorkomen. Hoewel het arrest niet ingaat op de toepassing van deze benadering in het geval van afzonderlijke instandhoudingsdoelstellingen binnen een gebied, ligt het in de rede dat deze benadering ook daarvoor van toepassing is.<sup>41</sup>

Ook zou er sprake kunnen zijn van een situatie – waarover het Hof zich nog niet heeft uitgesproken – waarbij blijkt dat stikstofdepositie door bronnen in andere EU-lidstaten in de weg staat aan realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in een specifiek Natura 2000-gebied. Als uit de monitoring blijkt dat een dergelijke situatie aan de orde is, moet de Minister van LNV in overleg treden met de betrokken lidstaten over maatregelen in die lidstaten om de stikstofdepositie terug te brengen. Dit vanuit de EU-beginselen van loyale samenwerking en aanpak bij de bron. Als terugbrengen van de depositie vanuit die lidstaten redelijkerwijs niet mogelijk is, moet de minister in overleg treden met de Europese Commissie over de toepassing van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voor deze specifieke doelen in de betrokken Natura 2000-gebieden.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Als een hectare meerdere stikstofgevoelige habitats bevat, dan zullen voor die hectare ook meerdere kritische depositiewaarden gelden. In dat geval is voor die hectare pas aan de omgevingswaarden voor 2025, 2030 en 2035 voldaan als de stikstofdepositie is gedaald tot onder de strengste waarde, dus tot onder de waarde voor de meest stikstofgevoelige habitat die daar beschermd moet worden.

<sup>40</sup> HvJ EU 3 april 2014, ECLI:EU:C:2014:214 (Cascina Tre Pini), r.o. 28.

<sup>41</sup> Zie voor de onderbouwing van deze analyse het rapport «Doorlichting Natura 2000» (Kamerstukken II 2020/21, 32 670, nr. 200).

<sup>42</sup> Zie artikel 1.12ga Wnb en het nieuwe artikel 10.19a van het Omgevingsbesluit.

#### 4.4 Monitoring rapportage en bijsturing aanvullend legalisatieprogramma

De voortgang en de gevolgen van de maatregelen die zijn opgenomen in het aanvullende legalisatieprogramma zullen ook worden gemonitord. Uit deze monitoring zal moeten blijken dat de maatregelen uit dit programma inderdaad de gevolgen van de te legaliseren projecten kunnen mitigeren dan wel compenseren. Wanneer zou blijken dat dit in onvoldoende mate het geval is, zal moeten worden bijgestuurd. Het aanvullende legalisatieprogramma bestaat uit bronmaatregelen en eventueel natuurmaatregelen. Dit betekent dat de maatregelen uit dit programma qua aard vergelijkbaar zijn met de maatregelen uit het programma stikstofreductie en natuurverbetering en de voortgang van de uitvoering en de gevolgen dus op een vergelijkbare manier gemonitord worden. Over de voortgang en gevolgen van het legalisatieprogramma wordt jaarlijks gerapporteerd. Indien uit deze gegevens zou blijken dat de maatregelen uit het aanvullende legalisatieprogramma niet tijdig de beoogde gevolgen hebben, dan wordt het programma zo gewijzigd dat de beoogde gevolgen alsnog binnen een passende termijn worden bereikt om daarmee de betreffende projecten te kunnen legaliseren.

### 5. Partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor bouwen, slopen en aanleggen

#### 5.1 Inleiding

De Wsn introduceert in de Wnb (artikel 2.9a) een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor de gevolgen van stikstofdepositie door bij amvb aan te wijzen activiteiten van de bouwsector. Dit wijzigingsbesluit introduceert die vrijstelling ook in het stelsel van de Omgevingswet.<sup>43</sup> Dit besluit regelt voor welke activiteiten de vrijstelling geldt, namelijk voor het bouwen en slopen van een bouwwerk en voor het aanleggen, veranderen en verwijderen van een werk.<sup>44</sup> Ook introduceert dit besluit een verplichting om bij het bouwen en slopen van een bouwwerk de emissie van stikstof te beperken.<sup>45</sup>

De partiële vrijstelling houdt in dat de tijdelijke gevolgen van de door de bouw veroorzaakte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden buiten beschouwing worden gelaten bij de natuurvergunning. De vrijstelling geldt alleen voor tijdelijke stikstofemissies tijdens de bouw, sloop en aanleg (hierna: bouwfase) en niet voor structurele stikstofemissies in de gebruiksfase van het bouwwerk of werk, als gevolg van bijvoorbeeld bewoning, gebruik van utiliteitsbouw of verkeer dat over een weg rijdt. Dat maakt de vrijstelling partieel, evenals het feit dat de vrijstelling alleen geldt voor de gevolgen van stikstofdepositie. Denkbaar is immers dat de bouw- of gebruiksfase van een project andere significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, bijvoorbeeld door verstoring van diersoorten.

#### 5.2 Doelstellingen partiële vrijstelling

Het kabinet acht de partiële vrijstelling verdedigbaar gezien de kenmerken van de stikstofemissies die vrijkomen in de bouwfase. Projecten vinden steeds plaats op andere locaties, de emissies zijn slechts tijdelijk van aard, het merendeel van de deposities wordt opgenomen en

<sup>43</sup> In de artikelen 11.17 van het Besluit activiteiten leefomgeving en 8.74c van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

<sup>44</sup> Zie de artikelen 2.5 Bnb, 11.17 van het Besluit activiteiten leefomgeving en 8.74c van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

<sup>45</sup> Artikel 7.19a van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

het totaal van emissies tijdens de bouwphase maakt slechts een klein gedeelte uit van de stikstofdeken. Daarnaast beoogt het kabinet met de vrijstelling een aantal belangrijke belemmeringen voor de bouwsector weg te nemen. Met de vrijstelling wordt een onevenredige administratieve belasting weggenomen in het kader van het beoordelen of er sprake is van Natura 2000-vergunningplicht. Naast deze gewenste vereenvoudiging ten aanzien van procedures die zien op de activiteiten tijdens de bouwphase geldt ook dat de vrijstelling de ambitie van het kabinet ondersteunt om diverse bouwactiviteiten weer op gang te brengen. Dit is van belang gezien zowel de nadelige gevolgen voor deze sector als gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het PAS,<sup>46</sup> alsook gezien het grote maatschappelijke en economische belang van de bouwsector, zeker in het licht van de gevolgen van het coronavirus. Nederland staat de komende jaren immers voor een aantal grote maatschappelijke opgaven op het gebied van woningbouw, energie, mobiliteit, klimaat(adaptatie) en de transitie naar een emissiearme gebouwde omgeving in 2050.

### *5.3 Omvang en effect van emissies in de bouwphase in relatie tot de structurele aanpak*

Zoals ook in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wsn is opgemerkt, acht het kabinet het uitgesloten, gezien de robuustheid en effectiviteit van de structurele aanpak inclusief de additionele maatregelen in de bouw, de aanvullende reservering voor bronmaatregelen om de partiële vrijstelling mogelijk te maken (zie paragraaf 2.4) en de doelgerichte monitorings- en bijsturingssystematiek alsmede het geringe aandeel van de bouwsector in de totale stikstofdepositie door binnenlandse bronnen, het specifieke karakter van deze depositie en het feit dat de aanpak van het kabinet op meer pijlers rust dan uitsluitend depositiereductie, dat het toelaten van tijdelijke emissies van activiteiten van de bouwsector met een partiële vrijstelling, het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de weg kan staan.<sup>47</sup>

De bijdrage van de tijdelijke activiteiten in de bouwsector aan de totale stikstofdepositie is zeer gering (circa 1,3 procent),<sup>48</sup> zeker op grotere afstanden, en wordt vooral veroorzaakt door inzet van mobiele werktuigen op de bouwplaats en vervoersbewegingen. Kenmerkend voor de activiteiten van de bouwsector is dat het gaat om tijdelijke activiteiten die op steeds wisselende locaties plaatsvinden met een beperkte en tijdelijke stikstofemissie veroorzaakt door verbrandingsmotoren. Deze emissies doen zich uitsluitend voor tijdens de bouwphase en zodra de bouwactiviteit is afgerond, zal er ook geen sprake meer zijn van de betreffende stikstofemissie. Er is daardoor geen sprake van een structurele belasting op een specifieke locatie. Dit leidt ertoe dat het geheel aan deze activiteiten, in combinatie met het verspreidingseffect van NO<sub>x</sub>, per jaar een bepaalde NO<sub>x</sub>-emissie met zich meebrengt die onderdeel wordt van de landelijke achtergronddepositie.

Op een hoger schaalniveau geldt daarmee dat er sprake is van een min of meer gelijkblijvend bouwvolume met een zelfs dalend emissievolume als gevolg van reeds vastgesteld beleid. Hierbij is meer in het algemeen ook van belang dat de bouw een continu proces is waarbij het bouwvolume landelijk en over het geheel genomen min of meer gelijk blijft.

<sup>46</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

<sup>47</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 3, paragraaf 8.4.

<sup>48</sup> Memo van 3 augustus 2020 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, «NO<sub>x</sub> reductiedoel, -pad en beleidspakket bouwsector».

Doordat de stikstofemissies in de bouwfase in hoofdzaak NO<sub>x</sub>-emissies betreffen die voor een belangrijk deel leiden tot een diffuus gelijkmatige deken over Nederland, is het naar de mening van het kabinet verdedigbaar om deze emissies en de reductie daarvan te bezien op «deken-niveau». De totale stikstofdeken en die uit de bouw wordt substantieel gereduceerd door een robuust structureel pakket aan bronmaatregelen en door de autonome daling van emissies uit de bouwsector als gevolg van reeds vastgesteld beleid.

#### *5.4 Reikwijdte vrijstelling*

Zoals gezegd geldt de partiële vrijstelling voor het bouwen en slopen van een bouwwerk en voor het aanleggen, veranderen en verwijderen van een werk. Voorbeelden van activiteiten die onder de vrijstelling vallen, zijn de bouw en sloop van woningen, utiliteitsgebouwen, bruggen en viaducten, en bouw- en aanlegactiviteiten voor duurzame energieopwekking, grond-, weg- en waterbouw, waaronder straten, pleinen, wegen, het verplaatsen van grond in het kader van bouwrijp maken van een terrein, spoorwegen, waterstaatswerken, waterwegen, waterkeringen, energie-infrastructuur, telecommunicatie-infrastructuur, drinkwaterinfrastructuur zoals waterleidingen, pompstations en winputten, openbare hemelwater- en ontwateringsstelsels en vuilwaterriolen. De partiële vrijstelling omvat de vervoersbewegingen die samenhangen met de werkzaamheden, zoals aan- en afvoer van bouwmaterialen en bouw- en sloopafval, transport van werknemers en werktuigen van en naar de bouwplaats, de emissies van werktuigen op de bouwplaats (aggregaten, bouwmachines, mobiele puinbrekers, baggerwerk- of baggervaartuigen et cetera) en eventuele tijdelijke omrij- en omvaar-effecten als gevolg van de werkzaamheden. De vrijstelling omvat niet de productie van bouwmaterialen of de winning van bouw- of grondstoffen.

Deze partiële vrijstelling kan ook helpen bij het vaststellen van bestemmingsplannen door gemeenten. Als het bestemmingsplan dient om bepaalde bouwactiviteiten of de aanleg of wijziging van werken mogelijk te maken, zal voor dit onderdeel van het plan kunnen worden verwezen naar het feit dat al een beoordeling door de wetgever heeft plaatsgevonden die een partiële vrijstelling voor de bouwfase van het project heeft vastgesteld. Als gevolg daarvan kan bij de beschouwing van de stikstofemissies wat betreft de bouwfase gebruik worden gemaakt van de onderbouwing in de toelichting van het besluit.

#### *5.5 Reductie in de bouwsector*

Het structurele pakket aan maatregelen omvat onder meer bronmaatregelen in de bouwsector. Doel van die bronmaatregelen is om de emissie van stikstofverbindingen naar de lucht bij het feitelijk verrichten van bouw-, sloop- en aanlegwerkzaamheden fors te beperken. Een deel van die emissiebeperking zal de komende jaren door reeds bestaand beleid (autonome ontwikkelingen) worden gerealiseerd. Uit onderzoek van TNO blijkt dat de emissies in de bouwsector tot 2030 naar verwachting met 46 procent zullen dalen door reeds bestaand stikstof-, klimaat- en schoneluchtbeleid.<sup>49</sup> Maatregelen uit het structurele pakket zullen deze verduurzaming verder versnellen. De verdere beperking die het kabinet nastreeft, moet door een samenstel van maatregelen voor de bouwsector worden bereikt. Het kabinet wil daarmee een beweging naar emissiearme en circulaire bouw in gang zetten, met als ambitie 60 procent NO<sub>x</sub>-reduc-

<sup>49</sup> Memo van 3 augustus 2020 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, «NO<sub>x</sub> reductiedoel, -pad en beleidspakket bouwsector».

tie in 2030. De bronmaatregelen in de bouwsector krijgen vorm langs de lijnen van een verkenning die met TNO en de bouwsector is uitgevoerd. Deze lijnen, die nader worden uitgewerkt in een convenant met de sector, zijn:

1. Het voorzien in een algemene verplichting tot het treffen van adequate maatregelen in de bouwregelgeving (in het Besluit bouwwerken leefomgeving) tot het beperken van de emissies van stikstofverbindingen in de bouwfase. Op welke wijze effectief, uitvoerbaar, werkbaar en betaalbaar emissies kunnen worden gereduceerd, wordt uitgewerkt in het traject van de routekaart schoon en emissieloos bouwen.

2. Het inzetten op emissiearme aanbestedingen door aanbestedende rijksdiensten. Een in de tijd toenemend aantal richtinggevende projecten volgens een nieuwe verdergaande standaard van emissiearm en circulair aanbesteden moet ervoor zorgen dat innovaties worden opgeschaald.

3. Het stimuleren van de aanschaf van emissievrij materieel en van de ombouw (retro-fit) naar emissievrij of emissiearm materieel. De bouwsector wordt hiermee in staat gesteld op korte termijn zijn vervuilende materieel te vervangen door emissievrij materieel dat nu nog hogere kosten kent maar wel reeds beschikbaar is of om te bouwen naar emissiearm materieel in geval van lange afschrijvingstermijnen. Via innovatiesubsidies zal tevens ingezet worden op de ontwikkeling en validatie van nul-emissie-alternatieven in de categorieën werktuigen waar deze thans nog niet beschikbaar zijn. In pilots zal ervaring worden opgedaan zodat op termijn (na 2025) de standaard van emissiearm ook voor steeds meer materieel richting emissievrij kan. Daarnaast worden bedrijven en kennisinstellingen in staat gesteld om nieuwe innovatieve voertuigen en werktuigen te ontwikkelen.

4. Het bevorderen van (kennis)ontwikkeling en innovatie via subsidie voor emissiearme bouwconcepten en bouwlogistiek, onder meer gericht op toepassing van lichtere bouwmaterialen, meer off-site-productie (prefab), efficiëntere bouwprocessen en logistiek via onder meer digitalisering en de inzet van bouw hubs. Dit faciliteert de ontwikkeling en toepassing van concepten die emissies ook over de hele bouwketen heen op de meest kosteneffectieve wijze reduceren.

5. De voortgang en effecten van bovengenoemde maatregelen worden in samenwerking met overheden, opdrachtgevers en de bouw intensief gemonitord en geëvalueerd in 2023.

Het kabinet stelt hiervoor meerjarig budget beschikbaar (zie paragraaf 2.4). De bronmaatregelen worden onderdeel van het programma stikstofreductie en natuurverbetering.

De onder 1 genoemde algemene verplichting in de bouwregelgeving is uitgewerkt in artikel III van dit besluit (wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving). Die verplichting betreft het beperken van de emissie van stikstofverbindingen naar de lucht bij het feitelijk verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken (hierna: emissiereductieplicht). Rond bouwwerken is gekozen voor één landelijke regel die in bijzondere gevallen met een maatwerkvoorschrift nader kan worden ingevuld. Gezien het uitgangspunt van landelijke uniformiteit in de bouwregelgeving is niet gekozen voor het lokaal kunnen stellen van strengere regels rond dit onderwerp. De emissiereductieplicht gaat gelden bij het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken, met als doel om het aandeel van de bouw in de gehele stikstofuitstoot te reduceren. De plicht is vergelijkbaar met andere landelijk gestelde regels over emissiereductie bij milieubelastende activiteiten waarvoor gemeenten bevoegd gezag zijn.

Uit de emissiereductieplicht volgt uitdrukkelijk niet de verplichting tot het beoordelen op welke wijze een individueel bouwproject voor depositie zorgt op een specifiek Natura 2000-gebied en de specifieke berekening

van de depositie van een activiteit. Voor de naleving van de emissiereductieplicht worden dus geen locatiespecifieke stikstofberekeningen verlangd.

De rol van de gemeente bij het onderwerp stikstof blijft met deze nieuwe regel beperkt tot de bouw- of sloopwerkzaamheden zelf, en dient niet gezien te worden als een inhoudelijke vervanging van de Natura 2000-toets bij de verlening van een natuurvergunning. De gemeente beoordeelt na de ontvangst van een melding of een vergunningaanvraag of er adequate maatregelen worden getroffen om de stikstofemissie te beperken. Als dat niet het geval is kan handhavend worden opgetreden of kunnen in twijfelsituaties maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften worden gesteld.

Er is niet voor gekozen om een dergelijke landelijke verplichting ook voor het aanleggen, veranderen en verwijderen van werken in het leven te roepen. Voor dergelijke projecten kunnen al projectbesluiten en ruimtelijke besluiten zijn vereist, waarbij vaak een milieueffectrapportage moet worden opgesteld. In het kader van die besluiten wordt ook naar het effect van uitvoering van de activiteit op de natuur gekeken. Daarnaast betreft het vaak aanlegactiviteiten in opdracht van een overheidsorgaan en is het naar verwachting effectiever om in te zetten op emissiearme aanbestedingen door aanbestedende diensten.

## **6. Wetgevingsaspecten**

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

De Wsn en dit besluit strekken mede ter implementatie van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. In de bijlage bij dit besluit is een transponeringstabel opgenomen waaruit blijkt hoe die bepaling is en wordt geïmplementeerd.

## **7. Toezicht en handhaving**

De in dit besluit opgenomen bepalingen over de inhoud van het programma stikstofreductie en natuurverbetering en het aanvullende legalisatieprogramma over de monitoring van de omgevingswaarden en de programma's en over de verslaglegging van de resultaten van de monitoring richten zich in hoofdzaak tot de overheid, in het bijzonder de Minister van LNV. De minister is verantwoordelijk voor het programma stikstofreductie en natuurverbetering voor het voldoen aan de omgevingswaarden en voor het inrichten van het systeem om het bereiken van de omgevingswaarden en de werking van het programma te monitoren en zo nodig aanpassingen te entameren. Ook het aanvullende legalisatieprogramma is de verantwoordelijkheid van de Minister van LNV. Burgerhandhaving en nalevingstoezicht van de nieuwe regels speelt hierbij geen rol.

Ook de bepalingen over de partiële vrijstelling hebben naar verwachting geen gevolgen voor toezicht en handhaving. Er is geen overheidstoezicht meer nodig op de tijdelijke gevolgen van de tijdens de bouw, sloop en aanleg veroorzaakte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.



Wat betreft de plicht om bij het bouwen en slopen van een bouwwerk de stikstofemissie te beperken wordt opgemerkt dat deze verplichting gaat gelden voor werkzaamheden die op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving reeds vergunning- of meldplichtig zijn. Het bevoegd gezag wordt dus in deze gevallen, reeds voor de werkzaamheden uitgevoerd worden, door de initiatiefnemer geïnformeerd hoe invulling wordt gegeven aan deze verplichting. Hierdoor kan het bevoegd gezag dus vooraf beoordelen of aan de verplichting is voldaan, of dat er in een specifiek geval een maatwerkvoorschrift moet worden gesteld. Net zoals bij andere maatwerk- of vergunningvoorschriften kunnen belanghebbenden hiertegen in bezwaar en beroep gaan.

Door aan te sluiten bij reeds bestaande vergunning- en meldprocedures blijven de bestuurlijke lasten van toezicht en handhaving in dit geval beperkt.

## **8. Rechtsbescherming**

Het programma stikstofreductie en natuurverbetering is een beleidsdocument en is alleen bindend voor de bestuursorganen die verplicht zijn om de in het programma opgenomen maatregelen uit te voeren.<sup>50</sup> Het programma kondigt maatregelen aan. Dat kunnen feitelijke handelingen zijn of bestuurs- of civielrechtelijke rechtshandelingen. Tegen die maatregelen zelf kan, afhankelijk van de aard ervan, rechtsbescherming openstaan (bestuursrechtelijk of civielrechtelijk). Dit geldt eveneens voor het aanvullende legalisatieprogramma.

Onder de Omgevingswet staat tegen een programma alleen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open voor zover het programma een rechtstreekse titel geeft voor een activiteit. Dat is het geval in programma's met programmatische aanpak (zoals in het verleden het PAS) en in de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden, maar dit geldt niet voor het programma stikstofreductie en natuurverbetering. De partiële vrijstelling brengt voor de rechtsbescherming geen wijzigingen ten opzichte van de Wnb en de Omgevingswet met zich.

## **9. Gevolgen van het besluit**

### *9.1 Algemeen*

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wsn is een inschatting gemaakt van de gevolgen van die wet en dit besluit voor de samenleving. Daarbij zijn ook de effecten voor regeldruk voor burgers en bedrijven beschreven.

Net als de Wsn richt dit besluit zich hoofdzakelijk tot de overheid, in het bijzonder de Minister van LNV. De wet bevat regels voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming op het gebied van drie elementen van de structurele aanpak, namelijk resultaatsverplichtende omgevingswaarden voor de vermindering van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden, met daaraan verbonden een programma met maatregelen en monitoring en bijsturing. De monitorings- en bijsturingssystematiek wordt ingericht om te monitoren of de condities voor behoud en herstel van instandhouding worden behaald, het maatregelenpakket als onderdeel van het programma voldoende effectief is en het maatregelenpakket of het programma bijstelling behoeven. Het besluit stelt nadere regels over het programma en de monitoring, introduceert de partiële vrijstelling in het stelsel van de Omgevingswet, regelt voor welke activiteiten van de bouwsector de partiële vrijstelling geldt, en stelt regels ter beperking van de emissie van stikstofverbindingen in de bouwfase. De

<sup>50</sup> Zie voor die uitvoeringsplicht artikel 1.12d Wnb en artikel 3.18, derde lid, van de Omgevingswet.

Minister van LNV is verantwoordelijk voor de uitvoering van nagenoeg al deze regels. Waar de Wsn en dit besluit niet voorzien in regels die verplichtingen met zich brengen voor burgers en ondernemers, hebben zij ook geen effect op de regeldruk. Gevolgen voor de regeldruk kunnen te zijner tijd uiteraard wel uitgaan van de maatregelen die worden getroffen ter uitvoering van het programma. Dat zijn evenwel gevolgen die op dat moment in beeld moeten worden gebracht en moeten worden gewogen.

Het kabinet is zich ervan bewust dat het realiseren van de doelstellingen uit de structurele aanpak ook zijn impact zal hebben op verschillende burgers, bedrijven en sectoren. Daarom is het gepresenteerde pakket bronmaatregelen verdeeld over verschillende sectoren en is nadrukkelijk rekening gehouden met de kosteneffectiviteit, implementatie en regeldruk van de maatregelen. Het kabinet heeft daarnaast, mede in het licht van de coronacrisis, scherp gekeken naar de omvang, timing en financiering van deze maatregelen. Zo wordt er getoetst op nut en noodzaak, proportionaliteit, handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. Ook wordt er ingezet op verlaging van regeldruk vanuit de Europese Unie. Ook bij de verdere uitwerking van de maatregelen zal regeldruk een belangrijke rol spelen. Dat geldt eveneens als voor de uitwerking van die maatregelen, inclusief de nieuwe maatregelen voor de bouw, regelgeving of convenanten door de overheid nodig zijn: daarbij zullen de gevolgen voor de regeldruk worden betrokken. Voor de bouwmaatregelen kan dan bijvoorbeeld ook worden gedacht aan een subsidieregeling. De bronmaatregelen in de bouwsector krijgen vorm langs de lijnen van een verkenning die met TNO en de bouwsector is uitgevoerd.

Ten slotte geldt voor alle bronmaatregelen dat rekening wordt gehouden met het investeringsritme en de investeringstermijnen van bedrijven in de verschillende sectoren. Zo onderzoekt het kabinet samen met de industrie en in samenhang met de uitwerking van het Schone Lucht Akkoord welke mogelijkheden er zijn om de BBT-aanpak te optimaliseren, met als doel aanvullende kosteneffectieve stikstofreductie te realiseren. In aanvulling hierop vinden er continu gesprekken plaats met verschillende bedrijven en vertegenwoordigers van sectoren om gezamenlijk tot een zo goed mogelijke implementatie van de maatregelen te komen.

Voor een meer uitgebreide beschrijving van de regeldruk van de Wsn en dit besluit wordt verwezen naar paragraaf 12 van de memorie van toelichting bij de Wsn. Deze paragraaf bevat, in aanvulling daarop, een beschrijving van de gevolgen van dit besluit voor de regeldruk voor burgers en bedrijven van de partiële vrijstelling en de wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Ook is een aantal uitvoeringsorganisaties gevraagd naar de aspecten van handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het ontwerpbesluit. De resultaten daarvan en de reactie daarop zijn beschreven in paragraaf 9.5. Tenslotte wordt in paragraaf 9.6 ingegaan op de invoeringstoets.

## *9.2 Partiële vrijstelling*

Zoals in paragraaf 5 is beschreven, leidt de partiële vrijstelling tot minder lasten voor burgers en bedrijven. Die effecten zijn echter niet of nauwelijks kwantificeerbaar, onder meer omdat binnen de overheid niet centraal wordt bijgehouden hoeveel aanvragen om Natura 2000-toestemmingen daadwerkelijk worden ontvangen en afgehandeld bij de verschillende bevoegde bestuursorganen. Daarom worden de effecten vooral kwalitatief beschreven.

De partiële vrijstelling beoogt om de toestemmingsverlening in de woningbouw, utiliteitsbouw, duurzame energievoorziening en grond, weg en waterbouw (verder) op gang op gang te brengen en toestemmingsverlening te vereenvoudigen. De partiële vrijstelling neemt een aantal belangrijke belemmeringen voor de bouwsector weg en levert daarbij een belangrijke bijdrage aan het mogelijk maken van diverse bouwactiviteiten. De vrijstelling haalt een onevenredige administratieve belasting in het kader van de toestemmingsverlening weg en voorkomt dat voor tijdelijke activiteiten die beperkt een bijdrage leveren aan stikstofdepositie een passende beoordeling moet worden gemaakt. Voor bouwactiviteiten zijn geen gedetailleerde berekeningen van de stikstofdepositie meer nodig.

Voor de berekening van de regeldruk van de partiële vrijstelling wordt aangesloten bij het onderzoek naar de regeldruk van de Wnb dat is uitgevoerd door SIRA Consulting B.V. en beschreven in het rapport «Regeldrukeffecten Wetsvoorstel Natuurbescherming» van 15 april 2015.<sup>51</sup> Daarbij zijn de volgende drie categorieën gehanteerd:

1. Eenvoudige aanvragen: dit betreft de aanvragen van burgers en bedrijven voor activiteiten met een zeer beperkte invloed op het Natura 2000-gebied. De aanvraag, inclusief de voorbereiding, duurt gemiddeld 20 uur voor de aanvrager en geeft € 1.500 aan externe kosten. Dit betreft 30% van alle aanvragen van bedrijven en alle aanvragen voor burgers.
2. Gemiddeld complexe aanvragen: dit betreft eenvoudige bedrijfsmatige activiteiten. De aanvrager besteedt hier zelf gemiddeld 40 uur aan en heeft daarnaast nog circa € 10.000 aan externe kosten.
3. Zeer complexe aanvragen: in deze categorie omvat meer ingrijpende activiteiten zoals grondstof-winning en gebiedsontwikkeling. De aanvrager besteedt hier zelf circa 120 uur aan en heeft daarnaast nog ongeveer € 50.000 aan externe kosten voor de noodzakelijke onderzoeken.

Daarbij ondervindt naar schatting 5% van de bedrijven ook nalevingskosten door de aanvullende voorschriften in de vergunning en nog eens 5% van de bedrijven dient bij de werkzaamheden de effecten van de werkzaamheden op de natuur te monitoren en moet tussentijds maatregelen nemen als de natuur dreigt te worden verstoord.

Bij alle drie de categorieën aanvragen zullen voordelen van de partiële vrijstelling optreden. Doordat de bouwactiviteiten buiten beschouwing kunnen worden gelaten, kan de zwaarte van de aanvraag in veel gevallen een stap worden verlaagd. Voor Categorie 1-aanvragen geldt dat in veel gevallen geen aanvraag om een Natura 2000-vergunning meer hoeft te ingediend, omdat de stikstofdepositie vooral wordt veroorzaakt door tijdelijke depositie in de bouwfase, bijvoorbeeld in geval van de bouw van gasloze woningen. Bij de andere twee categorieën is het zeer afhankelijk van de eventuele structurele gebruiksfase van de activiteit die wordt beoogd met het gebouwde. Wel kan in die gevallen een beoordeling van tijdelijke stikstof emissies als gevolg van de bouwactiviteit achterwege worden gelaten.

### *9.3 Plicht om de stikstofemissie van bouw- en sloopwerkzaamheden te beperken*

De verplichting tot emissiereductie in artikel 7.19a van het Besluit bouwwerken leefomgeving zal in generieke zin tot gevolg hebben dat met name de bij de bouw gebruikte machines en andere processen (eerder) vervangen moeten worden door alternatieven die voor minder uitstoot van stikstofverbindingen zorgen. Initiatiefnemers moeten informatie over de maatregelen die bij een concreet project getroffen worden bij het

<sup>51</sup> Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nrs. 14, bijlage, en 17.

indienen van een sloopmelding aanleveren aan het bevoegd gezag. Indien er voor de bouwactiviteit een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd, moet deze informatie bij deze aanvraag gevoegd worden. De aanvraagvereisten in de Omgevingsregeling zullen hier voor inwerkingtreding van deze verplichting op worden aangepast.

Op welke wijze effectief, uitvoerbaar, werkbaar en betaalbaar emissies kunnen worden gereduceerd, wordt uitgewerkt in het traject van de routekaart schoon en emissieloos bouwen. Deze routekaart wordt opgesteld in opdracht van het Rijk en in samenwerking met de bouwsector – inclusief vertegenwoordigers van initiatiefnemers – en medeoverheden. Hierbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de overige maatregelen die getroffen worden om de reductie in de bouwsector te bereiken (zie paragraaf 5.5 van deze toelichting) en kennis en informatie die hierover al beschikbaar is bij partijen. De routekaart beoogt duidelijkheid te bieden aan de markt met een meerjarenperspectief dat leidt tot toenemende emissiereductie in de bouwsector richting 2030. De routekaart bevat het definitieve reductiepad voor zowel stikstof als klimaat en schone lucht inclusief maatregelen en acties om dit te bewerkstelligen. Onderdeel van de routekaart zijn afspraken met overheden, marktpartijen en kennisinstellingen over de uitvoering om dit reductiepad te realiseren. Daarmee weten marktpartijen waarin zij moeten investeren. Om de gevolgen van de afspraken in beeld te brengen zal een uitvoerbaarheidstoets op de routekaart plaatsvinden. De aansluiting met overige genoemde sporen, rond aanbesteding en het stimuleren van de aanschaf van ander bouwmaterieel, kan daardoor ook geborgd worden. Aangezien het Besluit bouwwerken leefomgeving minimumeisen bevat, staat het initiatiefnemers altijd vrij om verdergaande maatregelen te treffen.

Daarnaast is reeds in bredere zin een ontwikkeling ingezet naar emissiearme bouwplaatsen, met het oog op het beperken van de uitstoot van CO<sub>2</sub>.

Waar met in dat kader genomen maatregelen ook volstaan kan worden voor deze verplichting, ontstaan geen nieuwe regeldrukeffecten. De regeldrukeffecten die resteren worden deels ondervangen door de vanuit het Rijk beschikbaar gestelde financiële middelen (zie ook paragraaf 2.4). Zo wordt onder meer ingezet op het stimuleren van de aanschaf van emissievrij materieel en van de ombouw (retro-fit) naar emissievrij of emissiearm materieel (zie ook paragraaf 5.5).

Ten slotte wordt opgemerkt dat bouwers in de regel eenmalig met hogere kosten geconfronteerd worden en deze gedurende een langere periode aan opdrachtgevers kunnen doorberekenen. De kosten voor het omschakelen in de bouw landen dus niet bij één partij.

#### *9.4 MKB-toets*

Voor dossiers met substantiële gevolgen moet een MKB-toets worden uitgevoerd.<sup>52</sup> Daarom heeft het kabinet bekeken of verwacht kan worden dat er (mogelijk) substantiële regeldrukeffecten voor het MKB zullen optreden. Dat is niet het geval. De partiële vrijstelling leidt juist tot lastenverlichting; onder meer wordt voorkomen dat ook voor tijdelijke activiteiten die beperkt een bijdrage leveren aan stikstofdepositie een passende beoordeling moet worden gemaakt. Door de partiële vrijstelling hoeven verder voor bouwactiviteiten geen gedetailleerde stikstofdepositierekeningen meer te worden gemaakt.

<sup>52</sup> Zie Handreiking MKB-toets, [https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handreiking\\_mkb.pdf](https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handreiking_mkb.pdf).

## 9.5 Uitvoerbaarheidstoets

### 9.5.1 Algemeen

Op het ontwerpbesluit<sup>53</sup> is een uitvoerbaarheidstoets uitgevoerd. Diverse uitvoeringsorganisaties waaronder Rijkswaterstaat, Prorail, RVO, IPO, VNG en UvW is gevraagd naar de aspecten van handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het ontwerpbesluit. Al deze organisaties hebben waardevolle inbreng geleverd voor de ontwikkeling van dit besluit. Dankzij deze reacties zijn onderdelen van de nota van toelichting aangepast en nog verder verbeterd. Ook is de noodzaak voor tijdige en heldere informatievoorziening alsmede het belang van het met elkaar in gesprek blijven over verschillende onderdelen van het besluit nog eens benadrukt. Hierna worden de hoofdlijnen van de uitkomsten beschreven.

### 9.5.2 Resultaten per thema

#### Omgevingswaarden

Een uitvoeringsorganisatie stelt dat nog niet duidelijk is of het nemen van een projectbesluit dat stikstof toevoegt wel gemotiveerd kan worden in een situatie waarin de nationale omgevingswaarde wordt overschreden. Indien de omgevingswaarde(n) niet zouden worden behaald, heeft dat geen directe gevolgen voor de vergunningverlening. De omgevingswaarde speelt namelijk geen rol bij vergunningverlening in de toetsing van projecteffecten: bij toestemmingverlening wordt immers alleen beoordeeld of als gevolg van de activiteit negatieve effecten kunnen optreden in het licht van de instandhoudingsdoelen die per gebied zijn vastgesteld. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.6 van de memorie van toelichting bij de Wsn.

Een aantal provincies vraagt naar de verdeling van de landelijke omgevingswaarden over de provincies/gebieden. Een provincie wijst erop dat gelet op de verdeling handhaving lastig in te regelen is, omdat de omgevingswaarden niet direct verbonden zijn aan activiteiten die plaatsvinden. Een andere provincie geeft aan er nog afspraken gemaakt worden ten aanzien van de nadere uitwerking van het programma, gebiedsplannen en daarin op te nemen provinciale maatregelen ter voldoening aan de omgevingswaarden en de monitoring.

De synergie tussen de landelijke omgevingswaarden en de wijze waarop deze met zowel generiek als gebiedsgericht beleid ingevuld zullen moeten worden, worden nog nader uitgewerkt in het programma stikstofreductie en natuurverbetering, dan wel de gebiedsplannen. Daarnaast zullen ook afspraken worden gemaakt tussen Rijk en provincies over de invulling aan de doelen. Zo wordt duidelijk wie waarvoor aan de lat staat en met welke maatregelen en ondersteuning deze (deel)opgaves ingevuld moeten worden. De gebiedsplannen bieden een belangrijk instrument voor de uitwerking hiervan, waarbij het Rijk de kaders en randvoorwaarden van de gebiedsplannen opstelt.

Een provincie wijst op de vertraging in de rapportage over stikstofdepositie, die uitvoerbaarheid van de omgevingswaarde lastiger kan maken, zeker wanneer de omgevingswaarden niet gehaald dreigen te worden. Met het oog op fraudebestendigheid, wordt genoemd dat er een kans bestaat dat er vanwege politieke druk aanpassingen aangebracht worden in de berekeningsmethodiek van de stikstofdepositie. Een andere

<sup>53</sup> De toetsversie bevatte ook de wijzigingen in het ontwerpbesluit als gevolg van de amendering van de Wsn door de Tweede Kamer.

provincie stelt dat randvoorwaarden (zoals financiën, politiek en capaciteit) bepalend zijn voor uitvoerbaarheid. Door de frequente monitoring- en bijsturingssystematiek wordt tijdig in beeld gebracht als de omgevingswaarden (of tussendoelen) niet gerealiseerd dreigen te worden. Zo wordt jaarlijks gerapporteerd over de omvang van de stikstofdepositie en tweejaarlijks over de voortgang en gevolgen van de maatregelen. Dat neemt niet weg dat bijsturing van maatregelen soms tijd kan vergen. Daarom zal er ook buiten de periodieke monitoring en bijsturing continu aandacht moeten zijn voor de implementatie en uitvoering van de maatregelen, zodat er in een vroeg stadium actie ondernomen kan worden. De berekeningsmethodiek is openbaar beschikbaar en actualisaties worden altijd aangekondigd en kennen een inspraakprocedure. De mogelijkheid voor politieke beïnvloeding is daarmee miniem. De randvoorwaarden zoals financiële middelen en capaciteit zijn terechte aandachtspunten bij de uitvoering. Het is van belang dit tijdig in beeld te brengen, indien dit knelt.

#### Programma stikstofreductie en natuurverbetering

Voor wat betreft het programma stikstofreductie en natuurverbetering merkt een provincie op dat de maatregelen handhaafbaar zijn, aangezien zij helder benoemd en toebedeeld worden. Dit geldt volgens de provincie echter niet voor de te verwachten effecten, die een inschatting zijn op basis van modelberekeningen. Een andere provincie wijst op het probleem dat natuurverbetering (via een ecologische beoordeling) lastig SMART te maken is (vanwege een overlap tussen autonome ontwikkeling en bronmaatregelen – en de mate waarin hier sprake van is (nog) niet helder is. Onduidelijkheden hieromtrent betekenen dat de gevolgen van de bronmaatregelen lastig te beschrijven zijn.

Zoals hierboven aangegeven zal de monitoring- en bijsturingssystematiek – onder andere via de jaarlijkse rapportage over de omvang van de stikstofdepositie en tweejaarlijks over de voortgang en gevolgen van de maatregelen – inzichtelijk maken op welke wijze de geschatte effecten overeenkomen met de daadwerkelijke stikstofreductie, waarbij ook zo veel mogelijk onderscheid gemaakt wordt tussen autonoom beleid en additioneel stikstofbeleid. De natuurverbetering die optreedt door maatregelen is inderdaad lastig «SMART» te maken. Dat is ook de reden waarom er geen omgevingswaarde is opgesteld voor natuurverbetering en waarom er tussendoelen op bijvoorbeeld procesindicatoren geformuleerd kunnen worden. Daarnaast zal de monitoring en bijsturing ook op basis van de instandhoudingsdoelstellingen plaatsvinden (en sluit dit aan bij de beheerplannen). De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn verplichten namelijk tot behoud of verbetering van de staat van instandhouding, en dat is vast te stellen.

Een enkele provincie verwacht dat de uitvoerbaarheid van maatregelen behoorlijk weerbarstig zal zijn. Hoe harder maatregelen ingrijpen in de bedrijfsvoering van bedrijven, hoe lastiger, is de verwachting. Dit is inderdaad een punt van aandacht. Daarom zullen bij de implementatie en verdere uitwerking van de bronmaatregelen brancheorganisaties en andere belanghebbenden door het beleidsverantwoordelijke departement worden betrokken, zoals dat nu ook al het geval is.

#### Monitoring

Een aantal provincies geeft aan zorgen te hebben over de extra inspanningen die zij moeten leveren voor de monitoring en de op te leveren rapportages. Tegen die achtergrond wordt ook gevraagd of de frequentie van de op te leveren monitoringsrapportages niet verlaagd kan worden. Ook een andere uitvoeringsorganisatie geeft aan dat de huidige

monitoring nog niet voldoet aan de gestelde eisen. Aanvullende inspanningen zijn volgens hen dus nodig, wat een lastenverzwaring betekent en financiering hiervoor is nog niet voorzien. De Minister van LNV is verantwoordelijk voor het opstellen van de monitoringsrapportages. Dit wordt bij een onafhankelijk consortium van kennisinstellingen onder regie van het PBL belegd en hier is financiering voor. Met de voortouwnemers wordt momenteel afgestemd hoe de benodigde gegevens voor de rapportages verzameld worden en wat daarvoor aanvullend nodig is ten opzichte van de huidige monitoring. Hieruit zal ook blijken welke aanvullende financiering eventueel nodig is zodat hier afspraken over gemaakt kunnen worden.

Een andere organisatie vraagt hoe er wordt bijgestuurd. Ook is deze organisatie bezorgd dat als sociaaleconomische effecten hierbij betrokken worden, in combinatie met het feit dat tussendoelen slechts inspanningsverplichtingen zijn, er onvoldoende zekerheid is dat doelen gehaald gaan worden. De monitoring maakt inderdaad inzichtelijk in hoeverre tussendoelen (inspanningsverplichtingen) behaald worden om daarmee grip te houden op het tijdig realiseren van de omgevingswaarden (resultaatsverplichtingen). De tussendoelen zijn daarmee bedoeld als hulpmiddel om aan de resultaatsverplichtingen te voldoen zodat op basis van die signaalmomenten zo nodig voor andere of aanvullende maatregelen gekozen kan worden. Hierbij kunnen sociaaleconomische effecten worden meegewogen, maar vanwege het resultaatsverplichtende karakter van de omgevingswaarden, kunnen deze sociaaleconomische effecten dus geen reden zijn om minder of minder effectieve maatregelen te nemen.

Ook wordt gevraagd wie het registratiesysteem beheert. De Minister van LNV is verantwoordelijk voor de monitoringssystematiek en het opstellen van de monitoringsrapportages, dit wordt bij een onafhankelijk consortium van kennisinstellingen onder regie van het PBL belegd.

Het programma stikstofreductie en natuurverbetering is geen programmatische aanpak zoals bij het PAS, waarbij vooraf ontwikkelruimte wordt uitgegeven en het gebruik daarvan geregistreerd wordt. Het stikstofregistratiesysteem staat los van het programma stikstofreductie en natuurverbetering. De Minister van LNV is verantwoordelijk voor het beheer van het registratiesysteem.

#### Legalisatieprogramma meldingen

Via het legalisatieprogramma worden meldingen en meldingsvrije activiteiten gelegaliseerd. In de reacties wordt vooral ingegaan op het traject omtrent de meldingen. Zodoende wordt hieronder vooral op die passages ingegaan. Er wordt niet ingegaan op de mogelijkheden voor het legaliseren van interimmers, aangezien die buiten het legalisatieprogramma vallen.

De provincies denken verschillend over de noodzaak van handhavend optreden jegens de meldingen. Enerzijds is er op dit moment nog geen volstrekte duidelijkheid over de rechtmatigheid van het afwijzen van handhavingsverzoeken. Anderzijds zijn Rijk en provincies gezamenlijk tot de conclusie gekomen dat de verzoeken afgewezen kunnen worden vanwege het zicht op legalisatie en het evenredigheidsbeginsel. Verder geldt dat na het traject van legalisering dit mogelijke vraagstuk in ieder geval is opgelost.

Op het punt van uitvoering is er een aantal aandachtspunten. Provincies geven aan niet goed te weten welke maatregelen voor het legalisatieprogramma worden ingezet, en of die maatregelen voldoende stikstofruimte opleveren. Het is de bedoeling om (een deel van) de effecten van drie maatregelen in te zetten voor het legalisatieprogramma: de effecten van

de saneringsregeling varkenshouderij, de landelijke beëindigingsregeling veehouderij en de maatregel gerichte opkoop. Op basis van de berekeningen van het PBL uit april 2020 is de verwachting dat hier gemiddeld de benodigde stikstofruimte uit beschikbaar zal komen. Het blijft wel een uitdaging om de effecten op de juiste locatie plaats te laten vinden. Om te borgen dat dat het geval is, zal op basis van de aanstaande inzichten over de plekken waar zonder interventie mogelijk een tekort ontstaat, worden gestuurd op het afdekken van deze risico's. Dat kan door maatregelen aan te passen. Via dezelfde systematiek zal worden geborgd dat de effecten tijdig beschikbaar komen.

Van groot belang is dat de effecten van deze maatregelen niet voor zowel natuurherstel als voor legalisering worden ingeboekt. Dat wordt geborgd door het registreren van de ruimte die voor toestemmingverlening wordt gebruikt. Dat gebeurt alleen met de ruimte die niet nodig is om te borgen dat de verschillende omgevingswaarden of de natuurdoelen van het programma stikstofreductie en natuurverbetering gehaald worden. Zodoende wordt de ruimte óf aan het legaliseringsprogramma toegerekend, óf aan het programma stikstofreductie en natuurverbetering puur ten gunste van de natuur.

Een enkele opmerking wordt gemaakt over de fraudebestendigheid van het legalisatieprogramma. Het risico zou zijn dat activiteiten die geen recht hebben op legalisatie toch een vergunning krijgen. Dit risico wordt ondervangen door het verificatietraject. De bevoegde gezagen verifiëren of de meldingen aan de vastgestelde kaders voldoen. Enkel na een positieve verificatie kan een vergunning worden verleend. Paragraaf 3.2 van de toelichting is op dit punt aangevuld.

Ook vraagt een provincie zich af of de ambities zoals vastgelegd in de omgevingswaarden en ingevuld met het programma voldoende zijn om vergunningen voor PAS-melders veilig te stellen, met het oog op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de Logtsebaan.<sup>54</sup> Het tegengaan van achteruitgang van de natuurkwaliteit is een continue minimale verplichting. De omgevingswaarden en het pakket met maatregelen zullen dan ook voldoende moeten zijn om behoud te garanderen en ook stappen te zetten in herstel van de natuurkwaliteit richting een gunstige staat van instandhouding. Vandaar dat er met de wet een systematiek is neergezet waarmee dit gerealiseerd kan worden. De omgevingswaarden en de maatregelen (straks onderdeel van het programma stikstofreductie en natuurverbetering) zijn (ook in de toekomst vanwege deze systematiek) voldoende geloofwaardig en robuust in het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen waardoor het benutten van (additionele) bronmaatregelen voor het legaliseren van de meldingen juridisch mogelijk is.

## Gebiedsplannen

De reacties op de gebiedsplannen zijn veelal neutraal. Een provincie geeft aan dat de mate van detailniveau de uitvoerbaarheid zal bepalen en merkt op dat afspraken over de beschrijving van sociaaleconomische effecten ontbreken. Verder geeft deze provincie aan dat monitoring zal bepalen in hoeverre de gevolgen van (zowel bron- als instandhoudings-)maatregelen gerealiseerd worden. Kaders/randvoorwaarden aan de beschrijving van sociaaleconomische effecten kunnen meegegeven worden in het programma stikstofreductie en natuurverbetering.

Een enkele provincie geeft aan dat voor de provincies die stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden hebben en ook nog eens maatregelen

<sup>54</sup> ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71.



moeten nemen in het kader van gebiedsplannen er een behoorlijke taak bij komt. Deze provincie heeft zelf overigens geen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Provincies die wel veel van deze gebieden hebben, noemen dit bezwaar niet.

Ook wordt gevraagd hoe concreet de omgevingswaarde per gebied wordt vastgesteld en wat de invloed hierop of bijdrage hieraan is vanuit het Rijk of de provincies middels een gebiedsgerichte aanpak. De vertaling van de landelijke omgevingswaarde is gebaseerd op het landelijke maatregelenpakket. Daarvan is een inschatting te maken welk effect dat heeft op alle gebieden. Hiervan is te bepalen welk % van de stikstofgevoelige hectaren in een gebied daarmee onder de kritische depositiewaarde (KDW) komen en hoeveel de stikstofuitstoot in een gebied gaat dalen. Op die manier wordt inzichtelijk wat de nationale bronmaatregelen voor effect hebben in een gebied of regio. De enige bijdrage die de provincies hier aan moeten leveren is de al door hen toegezegde inspanning om het maatregelenpakket te optimaliseren.

Dit percentage onder de KDW en de mate van daling van de uitstoot is de regionale vertaling van de landelijke omgevingswaarde. Dit is de bijdrage van het Rijk en kan als zodanig meegenomen worden in de gebiedsplannen. Als provincies alternatieve maatregelen voorstellen, dan zullen in ieder geval deze twee waarden (% onder de KDW en de mate van daling van de uitstoot) minimaal gelijk moeten blijven. Als een nieuwe maatregel effectiever is, kan dat natuurlijk ook in het gebiedsplan meegenomen worden.

Daarnaast wijst een provincie erop dat de voorgestane actualisatie van het programma ten behoeve van de omgevingswaarde van 2035 de uitvoerbaarheid van een gebiedsplan (met lange looptijd) wel kan bemoeilijken als de koers wijzigt of wordt verzwaard door de actualisatie.

Dit bezwaar is deels te ondervangen door bij de plannen die de provincies nu maken ook een doorkijk te maken naar 2035 en verder zodat duidelijk wordt of maatregelen die nu genomen worden, ook passen bij het halen van de langetermijndoelstelling. Dit is een aandachtspunt dat bij de uitwerking van de gebiedsgerichte aanpak en het opstellen van gebiedsplannen wordt betrokken. IPO en Rijk werken hierop samen.

Ook wijst een uitvoeringsorganisatie (Rijkswaterstaat) erop dat het proces rond gebiedsplannen mogelijk extra inspanning/middelen vergt van Rijkswaterstaat (als terreinbeheerder van soms provincie-overschrijdende Natura 2000-gebieden) waarmee nu geen rekening lijkt te zijn gehouden. Specifiek gaat het dan bijvoorbeeld om de vraag wat de maatregelen in een gebiedsplan betekenen voor het proces van totstandkoming en de (zesjaarlijkse) cyclus van de beheerplannen Natura 2000.

In het gebiedsplan kunnen provincies maatregelen aandragen die aantoonbare meerwaarde bieden, bijvoorbeeld door een betere score op stikstofreductie of een betere inpassing binnen regionale doelstellingen of de kenmerken van een gebied. Het gebiedsplan biedt dan ook ruimte tot het integreren van maatregelen die betrekking hebben op een meer natuurinclusieve ruimtelijke inrichting van de directe omgeving van Natura 2000-gebieden. Het plan kan, indien gewenst door de provincie, vergezeld gaan van een voorstel tot wijziging van het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Met een dergelijke wijziging worden de maatregelen uit het gebiedsplan toegevoegd aan en ingepast in het landelijke programma. Met betrekking tot de doorvertaling van de gebiedsplannen naar de beheerplannen Natura 2000 zal samen met de betrokken overheden nader worden uitgewerkt, waarbij onder meer wordt gekeken naar hoe synergie kan worden bereikt en dubbel werk wordt voorkomen.

## Partiële vrijstelling bouwsector

Het merendeel van de uitvoeringsorganisaties is positief over de partiële vrijstelling voor activiteiten van de bouwsector, omdat dit belemmeringen in het uitvoeren van bouwactiviteiten kan wegnemen en de uitvoering en controle makkelijk zal maken. Een aantal gemeenten merkt op dat er feitelijk geen sprake van een vrijstelling is, omdat een bouwproject alsnog moet aantonen dat het stikstofreducerende maatregelen neemt en dit juist een lastenverzwaring oplevert (zie onder «Emissiereductieplicht»).

Diverse organisaties hebben ook vragen over de juridische houdbaarheid van de partiële vrijstelling. Dit aspect gaat de reikwijdte van de uitvoeringstoets te buiten. De mogelijke risico's ten aanzien van de juridische houdbaarheid zijn bezien en zijn ook reeds in de parlementaire behandeling van de Wsn aan de orde gekomen. In paragraaf 5 is de onderbouwing van de partiële vrijstelling opgenomen.

Er is een aantal vragen over de reikwijdte van de partiële vrijstelling, bijvoorbeeld wat onder werk of aanlegfase valt en ook of vervoersbewegingen (omrijtrajecten) onder de vrijstelling vallen.

Dit is in paragraaf 5.4 van de nota van toelichting is verduidelijkt. Daarin is opgenomen dat vervoersbewegingen die samenhangen met de werkzaamheden, zoals aan- en afvoer van bouwmaterialen en bouw- en sloopafval, transport van werknemers en werktuigen van en naar de bouwplaats en ook tijdelijke omrij- en omvaareffecten ten gevolge werkzaamheden onder de partiële vrijstelling vallen.

## Emissiereductieplicht

De opmerkingen op de emissiereductieplicht in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) zien op de volgende aspecten:

1. Gemeenten zien een nieuwe regel erbij komen waar zij op moeten toezien. Vragen zijn gesteld tot op welk niveau er gekeken moet worden, bijvoorbeeld over de noodzaak tot berekeningen, en hoe om te gaan met kleine projecten. Er is behoefte aan duidelijkheid hierover.
2. Gemeenten geven aan meer tijd en kennis nodig te hebben en dus financiële middelen voor deze taak nodig te hebben.
3. Met name initiatiefnemers vragen ook om zekerheid ten aanzien van de uit te voeren maatregelen, onafhankelijk van in welke gemeente men bouwt: dus een standaard wanneer «in ieder geval» voldaan.
4. Verschil tussen papieren toets en de bouwplaats: om echt toe te zien zullen gemeenten naar verwachting vaker naar de bouwplaats moeten.
5. Verwachting dat er handhavingsverzoeken van derden komen; zowel gemeenten als initiatiefnemers zien dit als een mogelijke last en vertraging.

## Verhouding provincie – gemeenten (1, 4 en 5):

Diverse gemeenten hebben aangegeven dat bevoegdheden en taken op het gebied van natuur nieuw zijn, en zij op dit onderwerp geen kennis en capaciteit hebben. In de toelichting is verduidelijkt worden dat de emissiereductieplicht geen taak op het gebied van natuur is. Het is geen vervanging van de Natura 2000-toets en de daarbij aan de orde komende afwegingen rond stikstofdepositie die in dat kader tot op heden voor bouwactiviteiten door provinciebesturen werd uitgevoerd; en dus worden geen stikstofemissie/depositieberekeningen (en beoordeling door een gemeentebesturen hiervan) verlangd. De emissiereductieplicht verplicht de gehele bouwsector (voor zover het bouwwerken betreft) om de stikstof uitstoot tijdens de bouwfase terug te gaan brengen, met als doel om het

aandeel van de bouw in de gehele stikstofuitstoot op termijn te reduceren. In die zin is het vergelijkbaar met andere landelijk gestelde regels over emissiereductie bij milieubelastende activiteiten waarvoor gemeenten bevoegd gezag zijn.

De rol van het gemeentebestuur blijft dus ook met deze nieuwe regel beperkt tot de bouw- of sloopwerkzaamheden zelf. Het gemeentebestuur beziet naar aanleiding van een melding of bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor het bouwen of er adequate maatregelen worden getroffen om de stikstofemissie te beperken. Als dat niet het geval is kan handhavend worden opgetreden. Eventueel zouden in twijfelsituaties maatwerkvoorschriften kunnen worden opgesteld. Het uitgangspunt is wel dat geen berekening van de daadwerkelijke stikstofemissie of depositie opgesteld en beoordeeld hoeft te worden. Toezicht en handhaving zal meelopen in het reguliere traject rond bouw- of sloopwerkzaamheden, het is een gemeentelijke keuze hoe dit wordt ingericht.

De opmerkingen over het belang van controle op de bouwplaats zelf (en niet alleen op papier) en benodigde capaciteit voor handhaving en handhavingsverzoeken worden herkend. Dit is natuurlijk niet uniek voor dit nieuwe artikel in het Bbl; elk juridisch geregeld onderwerp kan in de praktijk leiden tot handhavingsverzoeken van derden en mogelijke vertraging en toename van kosten. Dat is een gevolg van het opnemen van dit onderwerp in een landelijke regel. Handhaving (en handhavingsverzoeken) kunnen met goede voorlichting – zie hieronder – beperkt worden, maar uiteraard niet voorkomen worden.

Informatie over het voldoen aan artikel 7.19a Bbl en toezicht en handhaving hierop (1 en 3)

Gemeenten en initiatiefnemers geven aan informatie nodig te hebben over de vraag welke maatregelen een adequate invulling de emissiereductieplicht vormen. De emissiereductieplicht is een open norm die feitelijk verplicht tot het toepassen van de best beschikbare technieken. Om tegemoet te komen aan de vragen van gemeenten en initiatiefnemers is het nodig om vanuit het Rijk zoveel mogelijk aan kennisdeling en informatievoorziening te doen over de treffen maatregelen en hier voor inwerkingtreding aan kennisoverdracht aan te doen (bv. bijeenkomsten gemeenten).

Het spoor van de Routekaart Schoon en Emissieloos bouwen waar de komende maanden aan gewerkt wordt zal de in dit kader benodigde informatie voor bouwpartijen, opdrachtgevers en bevoegd gezagen opleveren. Hierbij zullen bij de bouw betrokken partijen worden betrokken, zoals brancheverenigingen, marktpartijen, medeoverheden en kennisinstellingen. Dit vormt de basis voor informatieproducten op deze terreinen binnen het spoor van de routekaart, die voor inwerkingtreding van de regel tegelijkertijd met de Omgevingswet gereed moeten zijn. Hiermee worden deze type maatregelen niet verplicht, maar krijgen alle partijen wel duidelijkheid. Er geldt geen verplichting om bij elk project de verwachte emissiereductie door het treffen van emissiebeperkende maatregelen te berekenen. In het kader van de routekaart wordt per deelsegment van de bouwsector een inschatting van de mogelijke vermindering in stikstofuitstoot (ten opzichte van het scenario zonder maatregelen) gegeven. Ook kan zo duidelijk gemaakt worden dat maatregelen ook goed samen kunnen gaan met (innovatieve) bouwmethoden of gecombineerd kunnen worden met andere samenhangende opgaven in de bouw, zoals het verminderen van de uitstoot van CO<sub>2</sub> en de doelstellingen van het Schone Lucht Akkoord. Zo wordt aan een deel van de vragen en bezwaren uit de HUF-toets tegemoetgekomen; straks is op basis van deze producten inzichtelijk in wat voor type maatregelen

getroffen kunnen worden, en gemeentebesturen kunnen de beoordeling uitvoeren.

Financieel (1, 3, 4 en 5):

Bij het opstellen van dit besluit is geen nader onderzoek gedaan naar de vraag hoeveel tijd die gemeentebesturen in de regel zullen kwijt zijn aan een de toets op en toezicht en handhaving op de emissiereductieplicht (regeldruk en lasten in algemene zin zijn niet doorgerekend). Met de introductie van een nieuwe landelijke regel krijgen alle gemeenten de taak toe te zien op de naleving van deze regel. Door aan te sluiten bij bestaande informatiemomenten en de beperkte inhoudelijke beoordeling door gemeentebesturen (zie bovenstaand) blijven de bestuurlijke lasten beperkt.

Meer inzicht in de benodigde tijd en middelen voor gemeentebesturen zal verkregen worden via het al lopende traject tot het ontwikkelen van de routekaart en de uitwerking van de emissiereductieplicht. Op basis hiervan kunnen nadere afspraken worden gemaakt, waarbij ook de link moeten worden gelegd met de in de memorie van toelichting op de Wsn benoemde actie om de gevolgen op de bestuurlijke lasten voor andere overheden (in dit geval gemeenten) nader te bezien.

### 9.6 Invoeringstoets

In overeenstemming met de kabinetsreactie op het eindverslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag<sup>55</sup> zal de nieuwe regelgeving die wordt ingevoerd met de Wsn en dit wijzigingsbesluit een jaar na haar inwerkingtreding worden getoetst («invoeringstoets»). Hoofdvragen van die toets worden: werkt dit inderdaad zoals we bedoeld hadden? Wat is de kwaliteit van de uitvoering? En zijn er misschien knelpunten of nieuwe inzichten waar we aan de voorkant niet aan gedacht hadden? Hierbij zullen onder meer ook de gevolgen van de afspraken en aannames in het kader van de routekaart en de uitkomsten van de toets op de uitvoerbaarheid van die kaart worden betrokken (zie paragraaf 9.3).

## 10. Consultatie toetsversie besluit

### 10.1 Algemeen

Dit besluit is tot stand gekomen met consultatie van relevante organisaties. Bij de voorbereiding van het besluit zijn, naast (maatschappelijke) organisaties, ook het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) betrokken. Al deze organisaties hebben waardevolle inbreng geleverd voor de ontwikkeling van dit besluit. Van 4 december 2020 tot en met 24 januari 2021 heeft de internetconsultatie<sup>56</sup> en de formele advisering op het ontwerpbesluit<sup>57</sup> plaatsgevonden. Meer dan 170 particulieren en organisaties hebben gereageerd. Dit betrof een diverse groep van burgers, bedrijven, een gemeente, brancheorganisaties en belangenorganisaties. Ook IPO, VNG en UvW hebben gereageerd op dit ontwerp. De consultatieversie van het besluit is door een deel van de indieners positief ontvangen – zo laten verschillende insprekers zich positief uit over

<sup>55</sup> «Ongekend onrecht», eindverslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 2.

<sup>56</sup> Zie [www.internetconsultatie.nl/amvbwsn](http://www.internetconsultatie.nl/amvbwsn).

<sup>57</sup> Vanwege de start van de internetconsultatieperiode in de periode voorafgaand aan de parlementaire behandeling van de Wsn bevatte deze versie nog niet de wijzigingen die als gevolg van de amendementen zijn doorgevoerd in het ontwerpbesluit.

de partiële vrijstelling voor de bouwsector en pleiten zij voor een spoedige inwerkingtreding daarvan -, maar er zijn ook kritische geluiden. Dankzij al deze reacties zijn onderdelen van het besluit en de nota van toelichting aangepast en nog verder verbeterd. Een deel van de reacties ziet overigens niet op de inhoud en strekking van het besluit zelf, maar op andere achterliggende politiek-bestuurlijke keuzes op het stikstofdossier. In de volgende paragraaf worden de hoofdlijnen van de consultatiereacties beschreven.

Ook is het Adviescollege toetsing regeldruk gevraagd om advies uit te brengen over het ontwerpbesluit op het aspect regeldruk. Het Adviescollege heeft besloten om geen formeel advies uit te brengen vanwege de beperkte effecten van het besluit op de regeldruk.

Voor wijzigingen van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit geldt een inspraak- en voorhangprocedure.<sup>58</sup> Het ontwerpbesluit is op 4 december 2020 voorgelegd aan de Tweede en de Eerste Kamer.<sup>59</sup> Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wsn heeft de Tweede Kamer op 17 december 2021 een aantal amendementen aangenomen, waarvan enkele het noodzakelijk maakten om het ontwerpbesluit aan te vullen.<sup>60</sup> In januari 2021 hebben de leden van enkele fracties binnen de vaste commissie van de Tweede Kamer voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit schriftelijke vragen gesteld, die in februari 2021 zijn beantwoord.<sup>61</sup> In het voorlopig verslag over het wetsvoorstel is gevraagd om toezending van het aangepaste ontwerpbesluit vóór de plenaire behandeling van het wetsvoorstel.<sup>62</sup> Aan dat verzoek is voldaan op 12 februari 2021.<sup>63</sup> De voorhang heeft niet geleid tot wijzigingen van het ontwerpbesluit.

## 10.2 Reacties per thema

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

### Doelen structurele aanpak

De structurele aanpak heeft als hoofddoel het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – een verbeterde landelijke staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitattypen. Omdat stikstof voor die habitats de beperkende (of in ieder geval een belangrijke beperkende) factor voor duurzaam behoud en herstel is, is daarbij een belangrijke rol weggelegd voor de reductie van stikstof. Hoewel stikstof zelf niet in de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn genoemd wordt, zoals in sommige reacties wordt opgemerkt, is het terugdringen van stikstofdepositie wel van cruciaal belang om de doelen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn te kunnen realiseren.

<sup>58</sup> Artikelen 23.4 en 23.5, eerste lid, van de Omgevingswet.

<sup>59</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 9 en Kamerstukken I 2020/21, 35 600, B.

<sup>60</sup> Zie daarover de brief aan beide Kamers, Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 54 en Kamerstukken I 2020/21, 35 600, D.

<sup>61</sup> Verslag van een schriftelijk overleg, 3 februari 2021, kenmerk 2021D04784.

<sup>62</sup> Kamerstukken I 2020/21, 35 600, E, p. 16.

<sup>63</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 55 en Kamerstukken I 2020/21, 35 600, G.

## Ambitieniveau

In de Wsn zijn omgevingswaarden opgenomen voor de reductie van stikstofdepositie. Deze omgevingswaarden houden in dat in 2025, 2030 en 2035 respectievelijk ten minste 40, 50 en 74 procent van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarden zijn gebracht. Een organisatie spreekt zich positief uit over de aangescherpte reductiedoelen, maar geeft, net als veel andere insprekers, aan dat meer nodig is dan alleen het voorliggende pakket aan maatregelen. Een groot aantal insprekers vindt het ambitieniveau te laag en verwijst hierbij naar het eindrapport van het Adviescollege Stikstofproblematiek waarin gesteld wordt dat de binnenlandse stikstofemissie in 2030 met 50% zou moeten worden teruggedrongen. Enkele andere insprekers vinden het ambitieniveau juist te hoog en maken zich zorgen dat hiermee de toekomst van agrarische ondernemingen en/of de voedselvoorziening onder druk komt te staan. Het kabinet heeft met het ambitieniveau gekozen voor een forse en ambitieuze doelstelling, rekening houdend met de haalbaarheid en betaalbaarheid ervan. De hoogte van het ambitieniveau ten aanzien van stikstofreductie is door middel van omgevingswaarden vastgelegd in de Wsn. Een inspreker stelt dat alleen een omgevingswaarde voor 2030 te weinig zekerheid biedt dat er ook in de komende jaren al forse stappen in depositiereductie gezet gaan worden. Als gevolg van de aangenomen amendementen met de Kamerstuknummers 21 en 49<sup>64</sup> zijn aan het wetsvoorstel de eerder genoemde resultaatsverplichtende omgevingswaarden voor stikstofdepositie toegevoegd voor 2025 en 2035. Daarmee is verzekerd dat ook in 2025 al een depositiereductie moet zijn gerealiseerd waarmee 40% van het stikstofgevoelige areaal zich onder de kritische depositiewaarde bevindt. De rol van het programma stikstofreductie en natuurverbetering hierbij is nader toegelicht in paragraaf 2 van de toelichting.

## Verschil met het PAS

Een inspreker stelt dat het wetsvoorstel en dit bijbehorende besluit een variant zou zijn van het PAS en dat een voorschot op de toekomst wordt genomen. Ook vraagt een aantal insprekers naar de juridische houdbaarheid van de structurele aanpak en het wetsvoorstel.

Het kabinet heeft er vertrouwen in dat de Wsn juridisch houdbaar is. Het programma stikstofreductie en natuurverbetering als voorzien in de Wsn en dit besluit is – anders dan het PAS – geen systeem voor het genereren van ontwikkelingsruimte voor vergunningverlening. Wel zorgt het programma ervoor, door in de opgave voor natuurbehoud en -herstel te voorzien, dat er geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten ontstaan.

## Prioritering gebieden

Andere insprekers vragen op welke gebieden bronmaatregelen gericht worden om de omgevingswaarden te realiseren en hoe voorkomen wordt dat verslechtering optreedt ondanks een aanhoudende overschrijding van de kritische depositiewaarde. De bronmaatregelen worden niet op voorhand ingezet om met prioriteit een depositiereductie in de meest overbelaste gebieden te realiseren. De bronmaatregelen die onderdeel uitmaken van de structurele aanpak zullen op alle stikstofgevoelige hectares binnen de Natura 2000-gebieden tot een depositiereductie leiden. Het aandeel van het areaal aan stikstofgevoelig Natura 2000-oppervlak dat zich in een bepaald jaartal onder de kritische depositiewaarde moet bevinden, ligt vast in de omgevingswaarden. In de Wsn zijn geen

<sup>64</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nrs. 21 en 49.

bepalingen opgenomen op welke stikstofgevoelige hectares dit betreffende aandeel van het areaal betrekking heeft. De verplichting om te voldoen aan de omgevingswaarden is echter geen vervanging van het verslechteringsverbod vanuit de Habitatrichtlijn. Het kan zijn dat de mate van depositiereductie, of de snelheid waarmee die wordt bereikt, onvoldoende blijkt te zijn in concrete gebieden. Op voorhand is dat nu niet duidelijk, maar dat zou kunnen blijken uit gebiedsinformatie. Het gaat dan om gevallen waar ondanks genomen herstelmaatregelen tóch verslechtering dreigt op te treden. Als een herstelmaatregel in zo'n geval die verslechtering dus niet kan voorkomen, is een aanvullende herstelmaatregel nodig of een aanvullende generieke of gebiedsgerichte bronmaatregel om een zodanige vermindering van depositie te bewerkstelligen dat verslechtering wél kan worden voorkomen. Door middel van de wettelijk vastgelegde monitoring- en bijsturingssystematiek en de gebiedsgerichte aanpak zal dit in samenwerking met de provincies in de gaten worden gehouden en wordt waar nodig ingegrepen zodat voldaan blijft worden aan het verslechteringsverbod.

### Resultaatsverplichting

Een inspreker verzoekt om in te zetten op resultaatsverplichtingen die te monitoren en afrekenbaar zijn omdat het tot nu toe gevoerde beleid tot onvoldoende resultaat heeft geleid. Van de Wsn en het bijbehorende besluit maken resultaatsverplichtende omgevingswaarden deel uit, evenals een systematiek van monitoring en bijsturing. De in het programma op te nemen tussendoelen betreffen inspanningsverplichtingen en dus geen resultaatsverplichtingen. Het resultaatsverplichtend maken van tussendoelen met een dergelijk korte interval zou een averechtse prikkel geven om te focussen op kortetermijnmaatregelen, terwijl de stikstofproblematiek om structurele aanpassingen en transitie van systemen vraagt.

### Omgevingswaarde voor realisatie doelen Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

Enkele insprekers verzoeken om in dit besluit de ambitie te verankeren dat in 2050 de doelen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn volledig gerealiseerd zijn en om deze ambitie voor 2050 als omgevingswaarde op te nemen. In de brief van 24 april 2020<sup>65</sup> schrijft het kabinet het volgende: «Het kabinet kiest voor een structurele aanpak stikstof met als hoofddoel het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – een verbeterde landelijke staat van instandhouding (SVI) van stikstofgevoelige soorten en habitats onder de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn.» De Wsn met resultaatsverplichtende omgevingswaarden en een programma met pakket aan bron- en natuurmaatregelen is een belangrijke stap op weg naar 100% doelbereik van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (het op termijn bereiken van een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats), waarbij in de loop van de tijd telkens opnieuw zal worden gezien wat nodig is voor de realisatie van dat doelbereik. De wettelijke verankering van de aanpak biedt hier ook handvatten voor. Zo moet uiterlijk twee jaar voordat de termijn verstrijkt waarbinnen aan de uiterste resultaatsverplichting moet zijn voldaan (dus voor het eerst uiterlijk in 2033), een wetsvoorstel worden ingediend ten behoeve van de vaststelling van een omgevingswaarde voor de volgende periode, om uiteindelijk uit te komen op een zodanig verminderd niveau van stikstofdepositie als nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.<sup>66</sup> De ecologische ontwikkeling die nodig is om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken, is afhankelijk van verschil-

<sup>65</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 82 en Kamerstukken I 2019/20, 35 334, P.

<sup>66</sup> Zie artikel 2.15a, vierde lid, van de Omgevingswet.

lende condities die door verschillende factoren worden beïnvloed. Dit maakt het lastig om hier kwantitatief geformuleerde omgevingswaarden en bijbehorend tijdspad aan te verbinden. Het kabinet is zich er wel van bewust dat ook na 2035 een continue opgave bestaat om de gunstige staat van instandhouding van natuur te bereiken én te behouden. De structurele aanpak houdt dan ook niet op in 2035; er wordt onder meer een langetermijnverkenning uitgevoerd om verschillende routes in kaart te brengen waarlangs de structurele aanpak verder vormgegeven kan worden met als zichtjaar 2050.

#### Decentrale omgevingswaarden

IPO vraagt naar de mogelijkheid tot het vaststellen van aanvullende of afwijkende provinciale omgevingswaarden. In de Wsn is, in aansluiting op de algemene regeling in de Omgevingswet, op wetsniveau geregeld dat gemeenten en provincies geen omgevingswaarden kunnen vaststellen in aanvulling op of in afwijking van die bij wet vastgestelde omgevingswaarden, tenzij bij amvb anders is bepaald. Deze regeling past bij het karakter van een landelijke omgevingswaarden: het bereiken van het areaal aan stikstofgevoelige habitats binnen de Natura 2000-gebieden waarop de stikstofdepositie mag niet hoger mag zijn dan de kritische depositiewaarde. Het Rijk werkt overigens samen met onder meer de provincies aan de verdere invulling van de landelijke omgevingswaarde als onderdeel van de structurele aanpak.

#### Natuurherstelmaatregelen

Een aantal insprekers geeft aan zorgen te hebben over de effectiviteit van de natuurherstelmaatregelen die onderdeel uit maken van het op te stellen programma. Zij geven daarbij aan dat sommige herstelmaatregelen maar in beperkte mate herhaald kunnen worden. Het klopt dat sommige herstelmaatregelen ongeschikt zijn om blijvend te herhalen. Via de gebiedsgerichte aanpak wordt er dan ook op ingezet dat bron- en natuurmaatregelen op een doeltreffende manier en zo efficiënt mogelijk bijdragen aan de natuurdoelen. Dit kan dus ook betekenen dat daar waar herstelmaatregelen niet of beperkt inzetbaar zijn, het nodig zal zijn om hier gericht bronmaatregelen in te zetten om doelen te halen. Dit is in verduidelijkt in paragraaf 2.2 van de toelichting. In het besluit wordt voorgeschreven dat in het programma informatie wordt opgenomen over de huidige stand van zaken in de gebieden en de verwachte gevolgen van maatregelen die bijdragen aan het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen. Met die informatie en analyse hiervan kan binnen de gebiedsgerichte uitwerking van het programma een zorgvuldige afweging gemaakt worden over een effectieve inzet van verschillende maatregelen.

Ook merkt een aantal insprekers op dat er nauwelijks aandacht is voor soorten en habitats die voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van gebieden buiten de aangewezen Natura 2000-gebieden. De omgevingswaarden die zijn opgenomen in de Wsn zijn weliswaar gericht op het reduceren van de stikstofdepositie op de hectaren binnen de begrenzing van de Natura 2000-gebieden, maar de stikstofbronmaatregelen uit het programma leiden tot het terugdringen van de stikstofdeken en daarmee dus ook tot een depositiereductie buiten de begrenzing van de gebieden. Bovendien richt het programma zich op het realiseren van een landelijke gunstige staat van instandhouding van natuur. Om dit doel te bereiken, kan het programma dus ook maatregelen bevatten die buiten de begrenzing van de gebieden gelokaliseerd zijn als dit nodig is voor het behoud en herstel van bepaalde soorten en habitattypen. Bovendien is er binnen de structurele aanpak een spoor dat zich richt op een natuurinclu-



sieve ruimtelijke inrichting om daarmee een bijdrage te leveren aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van stikstofgevoelige natuur.

#### Effectiviteit stikstofbronmaatregelen in relatie tot omgevingswaarden

Door insprekers worden zorgen geuit over het niet tijdig realiseren van de omgevingswaarden, o.a. doordat veel maatregelen op vrijwilligheid gebaseerd zijn, en het tegenvallen van de autonome daling van depositie. Met mogelijk tegenvallende resultaten wat betreft effectiviteit van maatregelen of de autonome ontwikkeling is enerzijds rekening gehouden met de potentie van het maatregelenpakket in relatie tot de opgave voor stikstofreductie (110 mol in 2030, bij een totaal effect van het maatregelenpakket van circa 100–180 mol), anderzijds is de systematiek van monitoring en bijstelling ingericht om, in combinatie met tussendoelen, tijdig te kunnen bijsturen.

#### Vereisten op sociaal, economisch en cultureel gebied

Een inspreker wijst er in haar reactie op dat in de Habitatrichtlijn is opgenomen dat rekening gehouden moet worden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Deze bepaling in de Habitatrichtlijn biedt echter geen grondslag om af te wijken van de algemene vereisten van de richtlijn. Zo zullen er maatregelen genomen moeten worden om verslechtering van natuur te voorkomen en een gunstige staat van instandhouding te realiseren. Met de keuze van de maatregelen hiertoe moet wel rekening gehouden worden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden, dit gebeurt ook in de structurele aanpak.

#### Verhouding programma's en provinciale gebiedsaanpak

Door het IPO is aandacht gevraagd voor de verhouding van het in het wetsvoorstel opgenomen programma stikstofreductie en natuurverbetering, het programma Natuur en het beheerplan dat de provincie (en soms een minister) opstelt voor elk Natura 2000 gebied en de provinciale gebiedsaanpak. In paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting bij de Wsn is benoemd welke natuurmaatregelen worden opgenomen in het programma stikstof reductie en natuurverbetering. De verankering van het programma Natuur van Rijk en provincies zal daarvan onderdeel zijn en dat deze maatregelen additioneel zijn ten opzichte van bestaande beheerplannen, maar wel gebiedsgericht uitgewerkt zullen worden en daarom in de beheerplannen en bredere gebiedsprogramma's zullen worden opgenomen. In samenwerking met IPO is de verhouding tussen de verschillende programma's en aanpakken in paragraaf 2.1 van deze toelichting verder verduidelijkt.

#### Regierol Rijk

Insprekers vragen om een regierol van het Rijk om te voorkomen dat reductiedoelen niet behaald worden door een te beperkte inzet van decentrale overheden. Rijk en provincies geven ieder vanuit de eigen bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden vorm en invulling aan de structurele aanpak. De gebiedsgerichte aanpak kent een gezamenlijke inzet van Rijk en provincies en vindt deels zijn weerslag in het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Er geldt een uitvoeringsplicht voor bestuursorganen die hebben ingestemd om landelijke dan wel regionale maatregelen op te nemen in dat programma. Indien er geen instemming is, bestaat er geen uitvoeringsplicht. In dat geval zullen Rijk en provincies

bestuurlijk in gesprek moeten over de inzet op hun beider verantwoordelijkheid ten aanzien van de instandhoudingsdoelen in de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. In een uiterst geval kunnen dan de instrumenten vanuit interbestuurlijk toezicht van toepassing zijn. De verwachting is dat dit niet nodig zal zijn, omdat Rijk en provincies zich ten volle verantwoordelijk voelen voor de stikstofaanpak.

#### Programmaplicht bij dreigende overschrijding

Naar aanleiding van de inspraakreacties van IPO en VNG is in het nieuwe artikel 4.31 van het Besluit kwaliteit leefomgeving verduidelijkt dat de Minister van LNV het bestuursorgaan is dat het in artikel 3.10 van de Omgevingswet bedoelde programma moet vaststellen als dreigt dat niet wordt voldaan aan een of meer van de wettelijke omgevingswaarden voor stikstofdepositie. In zo'n geval zal de minister, overeenkomstig artikel 3.11 van de Omgevingswet, het programma stikstofreductie en natuurverbetering wijzigen en dus geen ander programma vaststellen.

#### Programma – rechtsbescherming

Een inspreker verzoekt om het mogelijk te maken om beroep in te stellen tegen het vaststellingsbesluit van het programma. Anders dan deze inspreker meent is het programma stikstofreductie en natuurverbetering – anders dan het PAS – geen systeem voor het genereren van ontwikkelingsruimte voor vergunningverlening. Wel zorgt dat programma ervoor, door in de opgave voor natuurbehoud en -herstel te voorzien, dat er geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten ontstaan. Het programma is een beleidsdocument en is alleen bindend voor de bestuursorganen die verplicht zijn om de in het programma opgenomen maatregelen uit te voeren. Om die reden staat er tegen het vaststellingsbesluit geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 8.

#### Monitoring

Een aantal insprekers geeft aan dat volgens hen een duidelijk verband ontbreekt tussen de monitoring van maatregelen, de monitoring van uitkomsten en de monitoring van effecten. In het ontwerpbesluit is opgenomen dat er zowel gegevens verzameld worden over de omvang van de stikstofdepositie, de voortgang en gevolgen van natuurherstel- en stikstofbronmaatregelen en de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden. Over deze gegevens worden rapportages uitgebracht. Op basis van deze gegevens kan dus onderscheid gemaakt worden tussen de stand van zaken van de maatregelen en de uitkomsten en effecten hiervan en de verbanden hiertussen. Een inspreker wijst er in zijn reactie op dat er naast stikstof ook andere drukfactoren van invloed zijn op het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen en dat de monitoring daarom niet alleen op stikstof gericht zou moeten zijn. De aanpak bevat naast stikstofbronmaatregelen ook natuurherstelmaatregelen die gebiedsgerichte ingezet kunnen worden voor het aanpakken van andere drukfactoren dan stikstof. Andere drukfactoren dan stikstof zullen dus ook in de monitoring aan de orde komen. Een andere inspreker geeft aan graag een datum of maand van het moment van publicatie van de monitoringsrapportages in besluit opgenomen te willen zien. De exacte momenten van oplevering van de rapportages zullen meegenomen worden in de nadere uitwerking van de monitoringssystematiek. De frequenties waarmee monitoringsrapportages worden opgeleverd zijn in het besluit opgenomen.

## Bijsturing

Een inspreker uit haar zorgen over het tijdig kunnen bijsturen wanneer de depositiereductie achter zou blijven bij de doelen. Om de noodzakelijke grip en sturing te hebben op het daadwerkelijk realiseren van de omgevingswaarde en de in het programma opgenomen natuurmaatregelen, worden in het programma tussendoelen opgenomen. Dit biedt heldere signaalmomenten gedurende de uitvoering van het programma, bijvoorbeeld als het tempo of het volume van de benodigde depositiereductie door de maatregelen uit de pas lopen met de verwachte effecten van deze maatregelen. Het opnemen van de tussendoelen is gekoppeld aan een wijzigingsplicht van het programma, indien uit de monitoring en toetsing blijkt dat een tussendoel of de omgevingswaarde niet gehaald dreigt te worden. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar onder meer de paragrafen 2.2 en 4.4.

### Partiële vrijstelling:

#### – Reikwijdte

Een aantal insprekers verzoekt om grond-, bouw- en delfstoffenwinning onder de partiële vrijstelling te brengen. Mede op basis van de adviezen van de Adviescollege Stikstofproblematiek en de Afdeling advisering van de Raad van State heeft het kabinet, vanuit beleidsmatige en juridische overwegingen, bewust gekozen voor de huidige afbakening tot activiteiten van de bouwsector in de bouwfase en zijn secundaire activiteiten, zoals winning van grondstoffen, daarvan uitgesloten. Daarbij is ook betrokken de definiëring van het concept tijdelijkheid, het vaststellen van welke activiteiten wel raken aan de bouwsector en welke niet, en een zorgvuldige weging van de impact van de omvang van de vrijstelling.

Naar aanleiding van vragen van verschillende insprekers is in deze nota van toelichting verduidelijkt dat het bouw- of slooprijp maken van een locatie, zoals het ophogen van een terrein of het verplaatsen van grond, onder de vrijstelling valt.

Een inspreker meent dat de partiële vrijstelling alleen zou moeten gelden voor de aanlegfase van noodzakelijke (bouw)werken (woningen), en dat niet noodzakelijke (bouw)werken ook voor wat betreft de aanlegfase, met betrekking tot stikstof natuurvergunningplichtig moeten blijven (zoals recreatiewoningen). Het kabinet staat een brede toepassing van de vrijstelling voor de bouwsector voor en is geen voorstander van het maken van een afbakening gemaakt naar sectoren (woning-, utiliteitsbouw, duurzame energie en grond-, weg- en waterbouw).

Naar aanleiding van opmerkingen van een aantal insprekers is in paragraaf 5.4 van de toelichting verduidelijkt dat bepaalde activiteiten onder de vrijstelling voor de bouwfase vallen, bijvoorbeeld sloopwerkzaamheden, waaronder de inzet van een mobiele puinbreker op de slooplocatie, drinkwaterinfrastructuur alsmede de aanleg van toegangs- en ontsluitingswegen van woonwijken. Naar aanleiding van de inspraakreacties is in dezelfde paragraaf de term baggerwerkzaamheden vervangen door baggerwerk- of baggervaartuigen.

Een enkele inspreker betreurt dat bestemmingsplannen niet vallen niet onder bovenbedoelde vrijstelling. De partiële vrijstelling kan echter ook helpen bij het vaststellen van bestemmingsplannen door gemeenten. Als het bestemmingsplan dient om bepaalde bouwactiviteiten of de aanleg of wijziging van werken mogelijk te maken, zal voor dit onderdeel van het

plan kunnen worden verwezen naar het feit dat al een beoordeling door de wetgever heeft plaatsgevonden die een partiële vrijstelling voor de bouwfase van het project heeft vastgesteld. Als gevolg daarvan kan bij de beschouwing van de stikstofemissies wat betreft de bouwfase gebruik worden gemaakt van de onderbouwing in de toelichting van dit besluit. Naar aanleiding van deze reactie is paragraaf 5.4 van de toelichting aangevuld.

Een aantal insprekers verzoekt om nader toe te lichten waarom de gebruiksfase niet onder partiële vrijstelling valt. Stikstofemissies gedurende de gebruiksfase hebben – anders dan emissies gedurende de bouwfase, door hun structurele karakter, een duidelijker langdurig locatiegebonden effect. Er is dus een structurele belasting op een specifieke locatie en om een permanente belasting van de Natura 2000-gebieden die samenhangt met het gebruik van het gebouwde of aangelegde werk. Zie verder paragraaf 5.1.

Een van de insprekers merkt op dat de vrijstelling voor de bouw gekoppeld is aan de vraag of een bouwactiviteit een omgevingsvergunning nodig is of niet en dat dit vreemd is in het licht van de situatie onder de Omgevingswet waarbij gemeenten meer ruimte krijgen voor het vergunningvrij maken van activiteiten. Opgemerkt wordt dat deze constatering niet correct zijn. De partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht staat los van de vraag of voor een bouwactiviteit om een andere reden vergunningplichtig is, in dit geval voor de bouwactiviteit. Alle werkzaamheden die onder de reikwijdte van de vrijstelling vallen worden dus gelijk behandeld voor zover het de uitzondering op de Natura 2000-vergunningplicht betreft.

#### – Juridische onderbouwing vrijstelling

Een aantal insprekers twijfelt aan de juridische houdbaarheid van de vrijstelling.

Het kabinet is van mening dat de partiële vrijstelling, gelet op de tijdelijkheid van emissies van activiteiten van de bouwsector (bouwfase) en in het licht van de effectiviteit van de structurele aanpak het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in de weg staat. Bij de vormgeving van de partiële vrijstelling is rekening gehouden met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de Wsn. De Afdeling stelt dat een partiële vrijstelling voor tijdelijke deposities door de bouwsector verdedigbaar kan zijn in het licht van een geloofwaardig en effectief pakket van maatregelen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen van de desbetreffende Natura 2000-gebieden en om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats van soorten in het desbetreffende gebied niet verslechtert. Daaraan wordt invulling gegeven met het pakket aan natuur- en bronmaatregelen en met de waarborgen die in de Wsn zijn opgenomen, waaronder een resultaatsverplichting en de monitorings- en bijsturingssystematiek.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 5.2.

#### – Emissiereductieplicht

Een aantal insprekers heeft diverse vragen gesteld over artikel 7.19a van het Bbl:

– Voor de afweging waarom gekozen is voor een algemene regel voor bouwwerkzaamheden wordt verwezen naar paragraaf 5.5 van deze nota van toelichting.

– De verplichting is een inspanningsverplichting voor initiatiefnemers; door te kiezen voor adequate maatregelen als bedoeld in artikel 7.19a

wordt het resultaat – een vermindering van de emissie – bereikt.

– Het verzoek om de artikeltekst zo aan te passen dat deze alleen ziet op stikstofemissie op stikstofgevoelige gebieden wordt niet overgenomen. Zoals toegelicht in paragraaf 5.5 is deze verplichting onderdeel van een breed structureel pakket aan maatregelen met als doel de emissie van de bouw structureel te verlagen.

– De verplichting betreft niet geheel emissieloos werken, maar heeft tot doel de emissies te beperken ten opzichte van de situatie dat er geen maatregelen zouden worden getroffen. De maatwerk mogelijkheden van gemeentebesturen op grond van artikel 7.19a kunnen, zoals toegelicht, een nadere invulling van de plicht tot het treffen van adequate maatregelen voor het bereiken van deze beperking bevatten. Deze kunnen gezien de formulering van artikel 7.19a (in samenhang met de artikelen 7.2 en 7.5 Bbl) echter niet zover gaan dat deze strekken tot emissieloze maatregelen.

– De term emissiereductieplan is geschrapt uit de toelichting op het artikel, in plaats daarvan is verduidelijkt dat het bevoegd gezag een maatwerkvoorschrift met de hierboven genoemde strekking kan stellen.

– Voor zover gevraagd wordt naar de termijn waarop deze verplichting zal blijven gelden, merkt het kabinet op dat zowel het programma de vrijstelling voor de bouw en het structurele pakket aan maatregelen voor de bouw geen concrete einddatum kennen en het daarom niet in de rede ligt om een einddatum voor alleen deze verplichting op te nemen.

– Het verzoek om het proportionaliteitsbeginsel expliciet van toepassing te verklaren op deze verplichting en bijbehorende voorschriften, wordt niet overgenomen. Op grond van het evenredigheidsbeginsel zal bij een besluit van een gemeente geen sprake mogen zijn van onevenredig zware gevolgen in relatie tot het te bereiken doel.

De VNG vraagt ten slotte aandacht voor de middelen die gemeenten nodig hebben om uitvoering te kunnen geven aan de taken die op grond van dit besluit bij gemeenten komen te liggen en in het bijzonder voor de gevolgen van artikel 7.19a Bbl en de beoordeling daarvan bij projecten.

Opgemerkt wordt dat dit artikel van toepassing is op bouw- en sloopwerkzaamheden die reeds vergunning- of meldplichtig zijn. Door hierbij aan te sluiten blijven de bestuurlijke lasten beperkt. Daarnaast wordt in samenspraak met betrokken partijen een routekaart opgesteld, die kan helpen om snel inzichtelijk te maken op welke wijze invulling gegeven kan worden aan de eis in artikel 7.19a. Vanuit het Rijk wordt de opzet en het onderhoud van deze routekaart bekostigd, die zal ondersteunen bij het uitvoeren van deze verplichting en bij het toezicht op de naleving ervan.

## Proces

Een inspreker betreurt dat met de consultatieronde niet gewacht is tot na de wijziging van deze amvb naar aanleiding van de amendementen die de Tweede Kamer heeft aangenomen bij de behandeling van het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering. Er is voor gekozen om de consultatie niet uit te stellen vanwege de grote urgentie van de stikstofopgave en het belang van de Wsn om deze opgave op te lossen.

## Artikelsgewijze toelichting

### Artikel I (wijziging Besluit natuurbescherming)

#### Onderdeel A (wijziging artikel 1.1)

Met het oog op het nieuwe artikel 2.5 Bnb voegt dit onderdeel aan artikel 1.1 Bnb definities toe van de begrippen *bouwactiviteit* en *sloopactiviteit*, en van de in die definities gebruikte begrippen *bouwen*, *bouwwerk*

en *slopen*. Deze begrippen en definities zijn overgenomen uit de begrippenlijst in de bijlage bij de Omgevingswet.

#### *Onderdeel B (vervanging titel 2.1)*

Met dit onderdeel worden de bestaande bepalingen over het programma aanpak stikstof uit het Bnb geschrapt, omdat zij als zodanig geen toepassing meer kunnen vinden gezien de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over dat programma.<sup>67</sup> De betrokken bepalingen worden vervangen door nadere regels over het programma stikstofreductie en natuurverbetering en de monitoring en bijsturing als voorzien in de artikelen 1.12a tot en met 1.12g Wnb, en door de aanwijzing van activiteiten van de bouwsector die worden vrijgesteld van de Natura 2000-vergunningplicht voor zover het gaat om de gevolgen van stikstofdepositie (artikel 2.9a Wnb).

Artikel 2.1 (inhoud van het programma stikstofreductie en natuurverbetering)

Dit artikel geeft invulling aan artikel 1.12h, eerste lid, onderdeel a, Wnb. Dat verschaft de basis om bij amvb nadere regels te stellen over de inhoud van het in artikel 1.12b Wnb voorgeschreven programma stikstofreductie en natuurverbetering.

Het programma heeft een tweeledig doel. De eerste doelstelling is het verminderen van de stikstofbelasting op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden overeenkomstig de drie in artikel 1.12a Wnb vastgestelde omgevingswaarden. De tweede doelstelling is de veel bredere overkoepelende doelstelling, waarvoor de vermindering van de stikstofbelasting een onmisbare pijler vormt: het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de natuurlijke habitats in de Natura 2000-gebieden in termen van behoud, uitbreiding of verbetering daarvan. Dit met het oog op het op landelijk niveau bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor die habitats. De te realiseren instandhoudingsdoelstellingen zijn voor elk Natura 2000-gebied vastgelegd in het aanwijzingsbesluit van het betrokken Natura 2000-gebied (artikel 2.1 Wnb).

De regels in artikel 2.1 Bnb voorzien in een systematische benadering op basis van een analyse die wordt opgesteld voor de Natura 2000-gebieden waarop het programma betrekking heeft.

Dit vergt onder andere dat aan het begin van de periode waarvoor het programma geldt informatie over de situatie in de gebieden wordt verzameld, zowel ten aanzien van de stikstofbelasting – onderscheiden naar gebiedsgerelateerde en externe bronnen – als de mate waarin de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats zijn bereikt (eerste lid, onder a en b). Hieronder valt ook het in kaart brengen van het aantal hectares voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebied dat zich onder de KDW bevindt. Vervolgens wordt ten aanzien van de omvang van de stikstofdepositie een prognose gemaakt van de autonome ontwikkeling die zal optreden los van de maatregelen die onderdeel van het programma zijn (onderdeel c).

Op basis van deze analyse kan in samenhang met een analyse van de sociaal-economische gevolgen en van de haalbaarheid en betaalbaarheid van verschillende maatregelen (onderdeel e) en de verwachte effecten van die maatregelen uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd (onderdeel f), worden gezien welke maatregelen in het kader van het programma moeten worden ingezet om de omgevingswaarden te kunnen realiseren (onderdeel d, onder 1°). Het gaat daarbij met name om bronmaatregelen waarmee de stikstofemissie van activiteiten wordt gereduceerd. Bij deze

<sup>67</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

analyse moet uiteraard ook het ambitieniveau nader worden bepaald, zie de laatste alinea van de toelichting bij artikel 2.1 Bnb.

Bij het bepalen van de maatregelen die in het kader van het programma worden ingezet voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden, los van specifiek de stikstofbelasting (onderdeel d, onder 2°), bestaat meer afwegingsruimte, omdat daar geen specifieke omgevingswaarden voor zijn vastgesteld. Wel geldt een Europese resultaatsverplichting voor het treffen van instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor het behoud of het herstel van de gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitattypen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Op deze wijze wordt invulling gegeven aan de instandhoudingsdoelen die voor elke soort of habitatype in het aanwijzingsbesluit zijn opgenomen, teneinde de bijdrage van het gebied te waarborgen aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitattypen op landelijk niveau. Voor die resultaatsverplichting staat evenwel geen termijn; de lidstaten moeten doen wat redelijkerwijs kan worden gevraagd om naar deze doelen toe te werken en intussen moet te allen tijde behoud van de oppervlakte en kwaliteit van de habitats zijn verzekerd (artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn).

Bij de keuze van de maatregelen en het tempo moet rekening worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Dat bepalen artikel 2, derde lid, van de Vogelrichtlijn en artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Die artikelen zijn omgezet in artikel 1.10, derde lid, en 1.12b, eerste lid, laatste zin, Wnb, en liggen ook mede ten grondslag aan onderdeel d van artikel 2.1 Bnb. Dat betekent dat de ambitie voor een specifieke termijn op dit punt nader zal moeten worden bepaald in het programma, in samenwerking met de referentiesituatie en de verwachte effecten van maatregelen, zowel effecten uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd in termen van natuurverbetering (onderdeel f) als effecten in termen van sociaal-economische gevolgen en haalbaarheid en betaalbaarheid (onderdeel e).

Tot slot geeft het programma nader uitwerking aan het systeem van monitoring (onderdeel g), met inachtneming van de hoofdregels als geformuleerd in artikel 2.2 Bnb.

Voor een goede werking van het programma is het essentieel dat de bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor het treffen of uitvoeren van de maatregelen, daarmee hebben ingestemd en dat daarmee zo nodig nadere bestuurlijke afspraken zijn gemaakt. Ook is van belang om daarmee zeker te stellen dat, voor zover het gaat om maatregelen op gebiedsniveau, doorwerking plaatsvindt in de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden, bedoeld in artikel 2.3 Wnb. Voor die doorwerking is weer van belang dat het bevoegd gezag voor het beheerplan goede afspraken maakt met eigenaren of gebruikers van de gronden waarvoor de maatregelen zijn beoogd en met eventuele betrokken bestuursorganen van gemeenten en waterschappen.

#### Artikel 2.2 (methode van monitoring van de omgevingswaarden)

Dit artikel geeft invulling aan artikel 1.12h, onderdeel c, Wnb, voor zover die bepaling de basis verschaft om bij amvb nadere regels te stellen over de in artikel 1.12f, derde lid, Wnb voorgeschreven beoordeling of wordt voldaan aan de tussendoelen en de omgevingswaarden (monitoring). Artikel 2.2, eerste lid, Bnb bepaalt dat die monitoring plaatsvindt door metingen, berekeningen of het op andere wijze verzamelen van gegevens. Het tweede lid biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de uitvoering van de monitoring. Met toepassing van die bepaling wordt in artikel 2.11 van de Regeling natuurbescherming bepaald dat de monitoring voor de omgevingswaarde voor 2030

plaatsvindt met behulp van de daarbij genoemde versie van AERIUS Monitor. Daarbij worden metingen in ieder geval gebruikt om het rekenmodel te controleren en zo nodig bij te stellen. AERIUS Monitor moet nog worden aangepast om ook gebruikt te kunnen worden voor de monitoring voor de omgevingswaarden voor 2025 en 2035. Daartoe zullen in een later stadium bij ministeriële regeling een of meer volgende versies van AERIUS Monitor worden aangewezen. Uiteindelijk wordt dus een versie vastgesteld waarmee alle drie de waarden kunnen worden gemonitord.

#### Artikel 2.3 (verzameling en verstrekking van gegevens voor de twee- en zesjaarlijkse monitoring van het programma)

Artikel 1.12f, eerste lid, Wnb bepaalt dat de bij amvb aangewezen bestuursorganen gegevens verzamelen over de voortgang en de gevolgen van de maatregelen, opgenomen in het programma, en over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Artikel 1.12h, onderdeel b, Wnb schrijft voor dat bij amvb nadere regels worden gesteld over het verzamelen en verstrekken van die gegevens. Artikel 2.3 Bnb wijst de bestuursorganen aan die de gegevens verzamelen die nodig zijn voor de tweejaarlijkse en de zesjaarlijkse monitoring van het programma (zie ook artikel 2.4 Bnb) en bepaalt dat zij die gegevens elke twee, respectievelijk elke zes jaar verstrekken aan de Minister van LNV. Wat betreft de tweejaarlijkse monitoring gaat het om de bestuursorganen die belast zijn met de uitvoering van de maatregelen, opgenomen in het programma. Wat betreft de zesjaarlijkse monitoring gaat het om de bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden: gedeputeerde staten (artikel 2.3 Wnb) en de Ministers van Infrastructuur en Waterstaat, Defensie of LNV (artikel 2.10, eerste lid, onderdeel a, Wnb).

De *jaarlijkse* monitor voor de omgevingswaarden en de daarop betrekking hebbende tussendoelen (zie ook artikel 2.4, onderdeel a, Bnb) kan door de Minister van LNV worden uitgevoerd met behulp van de gegevens in AERIUS, zonder aanvullende voorafgaande verstrekking van gegevens door andere bestuursorganen.

#### Artikel 2.4 (rapportage aan parlement over programma stikstofreductie en natuurverbetering)

Artikel 1.12f, vierde lid, Wnb bepaalt dat de Minister van LNV zorgt voor de verslaglegging van de resultaten van de monitoring van het programma, de omgevingswaarden en de tussendoelen en dat die minister in afstemming met andere betrokken bestuursorganen de verslagen aan beide kamers der Staten-Generaal zendt. Artikel 2.4 Bnb beschrijft de monitoringssystematiek, beschreven in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Op grond van artikel 1.8, derde lid, tweede zin, Wnb zijn gedeputeerde staten al verplicht om gegevens te verstrekken aan de Minister van LNV ten behoeve van de verplichtingen die de minister op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn heeft om de Europese Commissie te informeren. Een groot deel van die gegevens is ook bruikbaar voor de monitoring van het programma, de omgevingswaarden en de tussendoelen.



## Artikel 2.5 (partiële vrijstelling Natura 2000-vergunningplicht voor activiteiten van de bouwsector)

Dit artikel wijst de activiteiten van de bouwsector aan die vallen onder de in paragraaf 4 van het algemeen deel besproken partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht. Het gaat om het bouwen of slopen van een bouwwerk en om het aanleggen, veranderen of verwijderen van een werk. Artikel 2.5 geeft toepassing aan artikel 2.9a Wnb, op grond waarvan de gevolgen van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die wordt veroorzaakt door bij amvb aangewezen activiteiten van de bouwsector, buiten beschouwing worden gelaten voor de toepassing van de vergunningplicht van artikel 2.7, tweede lid, Wnb. Artikel 2.9a Wnb en artikel 2.5 Bnb zien op twee soorten situaties. Ten eerste de situatie dat een project door de vrijstelling niet meer onder de Natura 2000-vergunningplicht valt, omdat het project overigens geen significante effecten kan hebben voor een Natura 2000-gebied (bijvoorbeeld omdat de gebruiksfase geen stikstofdepositie veroorzaakt). In dat geval hebben beide artikelen tot gevolg dat voor het project geen Natura 2000-vergunning nodig is. Ten tweede de situatie dat een project ook zonder de vrijstelling onder de Natura 2000-vergunningplicht valt, omdat het project andere significante effecten kan hebben voor een Natura 2000-gebied: in de bouwfase vanwege andere effecten dan stikstof, of in de gebruiksfase al dan niet door stikstof. In dat geval is de vrijstelling partieel: zij geldt immers alleen voor stikstof en alleen voor de bouwfase van het project.

De begrippen *bouwactiviteit* en *sloopactiviteit* betekenen hetzelfde als in de Omgevingswet (zie de wijziging van artikel 1.1 Bnb).

*Werken* zijn door de mens vervaardigde onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals wegen, pleinen, spoorwegen, waterstaatswerken, waterwegen, waterkeringen, energie-infrastructuur, telecommunicatie-infrastructuur, openbare hemelwater- en ontwateringsstelsels en vuilwaterriolen (zie ook paragraaf 5.4).

De partiële vrijstelling omvat de vervoersbewegingen die samenhangen met de werkzaamheden, zoals aan- en afvoer van bouwmaterialen en bouw- en sloopafval, transport van werknemers en werktuigen van en naar de bouwplaats, de emissies van werktuigen op de bouwplaats (aggregaten, bouwmachines, baggervoertuigen et cetera) en eventuele tijdelijke omrij- en omvaareffecten als gevolg van de werkzaamheden. De vrijstelling omvat niet de productie van bouwmaterialen.

### *Onderdeel C (nieuwe titel 2.3 Programma legalisering projecten natuur)*

De nieuwe titel 2.3 Bnb stelt nadere regels over het in paragraaf 3 van het algemeen deel besproken aanvullende programma voor het legaliseren van activiteiten waarvoor ten tijde van het PAS geen natuurvergunning nodig was vanwege hun geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Titel 2.3 stelt nadere regels over de artikelen 1.13a-1.13c Wnb. Die bepalingen zijn bij amendement toegevoegd aan de Wsn, zie Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 19.

## Artikel 2.15 (inhoud legalisatieprogramma)

Dit artikel stelt regels over de inhoud van het programma. Het programma richt zich op de legalisatie van zowel de activiteiten waarvoor destijds een meldplicht gold, als de activiteiten waarvoor destijds geen meldplicht gold. Beide categorieën vielen tot 1 januari 2017 onder artikel

19kh, zevende lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 en daarna onder artikel 2.12 Bnb.

Wat betreft de meldplichtige activiteiten beperkt het programma zich tot de activiteiten die destijds daadwerkelijk zijn gemeld. Daarvan worden de activiteiten uitgezonderd die nog niet (deels) zijn gerealiseerd of waar nog geen significante investeringsverplichtingen zijn gedaan (conform de criteria die op 13 november 2019 aan de Tweede Kamer zijn gecommuniceerd, Kamerstukken II 2019/20 35 334, nr. 1).

Artikel 2.16 (verzameling en verstrekking van gegevens voor de monitoring van het legalisatieprogramma en rapportage aan parlement)

Dit artikel stelt regels over het verzamelen en verstrekken van gegevens ten behoeve van de monitoring en bijsturing van het legalisatieprogramma en de rapportage daarover aan het parlement. In het programma worden maatregelen opgenomen ter mitigatie of compensatie van de gevolgen van de stikstofdepositie de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. De bestuursorganen die die maatregelen uitvoeren, verzamelen gegevens over de voortgang en de gevolgen van het programma en verstrekken die gegevens elk jaar aan de Minister van LNV, op basis waarvan die minister het parlement informeert.

## **Artikel II (wijziging Besluit activiteiten leefomgeving)**

*Onderdeel A (wijziging artikelen 4.1184 en 4.1196: correctie van onjuiste formulering)*

Deze wijziging corrigeert een onjuiste formulering (twee keer «is vastgesteld») in artikel I, onder A en B, van het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

*Onderdeel B (nieuw artikel artikel 11.17: aanwijzing vergunningvrije gevallen: stikstofdepositie door tijdelijke activiteiten)*

Samen met artikel 8.74c van het Besluit kwaliteit leefomgeving regelt dit artikel voor het stelsel van de Omgevingswet hetzelfde als de artikelen 2.9a Wnb en 2.5 Bnb, te weten de in paragraaf 4 van het algemeen deel besproken partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht wat betreft de stikstofdepositie van activiteiten van de bouwsector. Artikel 11.17 wijst de bouwfase-activiteiten aan die zonder een omgevingsvergunning kunnen worden verricht. Het gaat om het bouwen of slopen van een bouwwerk en om het aanleggen, veranderen of verwijderen van een werk, met inbegrip van de daarmee samenhangende vervoersbewegingen (zie de toelichting bij artikel 2.5 Bnb). Ingevolge artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Omgevingswet is het verboden om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten, tenzij het gaat om een bij amvb aangewezen geval. Een Natura 2000-activiteit is een «activiteit, inhoudende het realiseren van een project 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».<sup>68</sup> Artikel 11.17 regelt dat een project door de vrijstelling niet meer onder de Natura 2000-vergunningplicht valt, omdat het project geen significante effecten kan hebben voor een Natura 2000-gebied, bijvoorbeeld omdat de gebruiksfase geen stikstofdepositie veroorzaakt. Dat betekent dat in de bouwfase geen andere factoren dan stikstof – bijvoorbeeld verstoring van soorten – mogen spelen waardoor het project

<sup>68</sup> Zie de bijlage bij de Omgevingswet.

significante effecten kan hebben, en dat in de gebruiksfase noch stikstofdepositie noch andere factoren met een potentieel significant effect aan de orde mogen zijn.

### **Artikel III (wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving)**

*Onderdeel A (wijziging artikel 7.2: uitbreiding van de oogmerken van de algemene regels over bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken)*

Dit onderdeel wijzigt artikel 7.2 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, dat de oogmerken bepaalt van de regels die in afdeling 7.1 van dat besluit zijn gesteld. De oogmerken voor de regels rond bouwwerken zijn opgesomd in artikel 4.21, eerste lid, van de Omgevingswet. Op basis van dit artikel kunnen regels worden gesteld over bouw- en sloopactiviteiten met het oog op duurzaamheid. Uit de toelichting bij het Besluit bouwwerken leefomgeving en de memorie van toelichting bij de Omgevingswet volgt dat duurzaamheid is bedoeld als verzamelbegrip voor bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Een regel waarmee de beperking van een emissie wordt geregeld, is een regel die binnen dit oogmerk past. Afdeling 7.1 bevat regels over het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken. Door de wijziging van artikel 7.2 wordt aan dat artikel in een nieuw onderdeel c als oogmerk van de regels van afdeling 7.1 toegevoegd het waarborgen van duurzaamheid door het beperken van de emissie van stikstofverbindingen naar de lucht bij het feitelijk verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden. Deze regels vormen een onderdeel van het robuuste structurele pakket aan bronmaatregelen. De materiële regel waarmee dit bereikt wordt, is uitgewerkt in het nieuwe artikel 7.19a, dat uitvoerders van bouw- en sloopwerkzaamheden verplicht tot het nemen van adequate maatregelen om die emissie te beperken. Opgemerkt wordt dat deze verplichting alleen de emissie als gevolg van de bouw- en sloopwerkzaamheden aan het bouwwerk betreft, en niet de eventuele emissie als gevolg van het gebruik van het gerealistiseerde bouwwerk in de gebruiksfase. Op welke wijze effectief, uitvoerbaar, werkbaar en betaalbaar emissies kunnen worden gereduceerd, wordt uitgewerkt in het traject van de routekaart schoon en emissieloos bouwen (zie paragraaf 9.3). Hiermee kan invulling gegeven worden aan de eis in artikel 7.19a.

*Onderdeel B (wijziging artikel 7.5: reikwijdte maatwerkvoorschrift)*

Artikel 7.5, eerste lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om in het individuele geval een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift over de daar genoemde regels van afdeling 7.1 van dat besluit te stellen. Die maatwerkvoorschrift staat ook open voor het nieuwe artikel 7.19a. Een maatwerkvoorschrift moet altijd gesteld worden binnen de oogmerken van de wet en het besluit, in dit geval artikelen 7.2 en 7.19a Bbl. Aangezien deze artikelen zich richten op de werkzaamheden op de bouwplaats zelf, zal een eventueel maatwerkvoorschrift zich daar ook op moeten richten. Door de invulling van het artikel kan zo nodig bij een individueel project in een set maatregelen worden voorzien die past bij de (beperkte) omvang en (tijdelijke) aard van de emissies van het bouwproces.

De wijziging van het vierde lid van artikel 7.5 regelt dat een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift over artikel 7.19a alleen *nadere invulling* aan de in dat artikel gestelde eis kan geven. Maatwerk over artikel 7.19a kan dus geen afwijking van de eis in dat artikel inhouden, maar wel invulling aan die eis geven. Bijvoorbeeld, aangezien artikel 7.19a spreekt van «beperken» van emissies, kan een maatwerkvoorschrift dus nooit zo ver gaan dat er emissieloos gebouwd moet worden.

Op welke wijze effectief, uitvoerbaar, werkbaar en betaalbaar emissies kunnen worden gereduceerd, wordt uitgewerkt in het traject van de routekaart schoon en emissieloos bouwen (zie paragraaf 9.3). Hiermee kan invulling gegeven worden aan de eis in artikel 7.19a. Artikel 7.19a is op zeer uiteenlopende situaties van toepassing en wijst geen concrete maatregelen aan. Het kan echter voor zowel de bouwende partij als het bevoegd gezag wenselijk zijn om duidelijk te hebben welke maatregelen in het specifieke geval adequaat zijn en getroffen worden. Hierbij kan rekening gehouden worden met de omstandigheden van het geval, waaronder bijzonderheden in het bouwproces. Logischerwijs wordt het maatwerkvoorschrift gesteld voorafgaand aan de bouw, via de vergunning. Op die manier is er zekerheid voordat wordt aangevangen met de bouw of sloop en ontstaat er geen probleem tijdens of na het bouwen of slopen. Zie voor de inhoudelijke en procedurele waarborgen rond maatwerk ook de toelichting op dit onderwerp in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Stb. 2018, 291, afdeling 2.3.5).

Met de toevoeging van de tweede zin aan het vierde lid van dit artikel wordt geregeld dat een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift over een regel niet zo ver kan strekken dat de uitvoering van een projectbesluit wordt belemmerd. Als er bij een activiteit gebruik wordt gemaakt van maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften, moet als er sprake is van een projectbesluit dus rekening gehouden worden met de uitvoering hiervan.

Mocht maatwerk op deze regels in een enkel geval nodig zijn, dan is het van belang dat het op een geëigend moment aan de orde komt, zo vroeg mogelijk in de besluitvorming. Voor veel projecten is een projectbesluit nodig. Bij het nemen van het projectbesluit is de wijze waarop dit project wordt uitgevoerd vaak nog niet duidelijk. Daardoor is het ook niet mogelijk om in dat stadium al concreet in te gaan op emissiereductie tijdens de bouw. Het zou evenwel niet passen dat de uitvoering van een vastgesteld projectbesluit met concrete maatregelen later in de tijd wordt belemmerd. Dat past in algemene zin niet bij de verplichting van artikel 2.2 van de Omgevingswet om rekening te houden met taken van andere bestuursorganen. Ook bij andere projecten moet overigens maatwerk op het geëigende moment en zo vroeg mogelijk worden toegepast, bij de vergunningprocedure of na het indienen van een melding. Om te benadrukken dat er bij langlopende of grote projecten later in de tijd voor de bouw- of sloopactiviteit geen voorschriften worden gesteld die niet goed zijn in te passen, is besloten om dit bij de bovengenoemde activiteiten via een expliciete begrenzing van maatwerkvoorschriften vast te leggen.

#### *Onderdeel C (wijziging artikel 7.11: aanvulling sloopmelding)*

Dit onderdeel voegt een onderdeel i toe aan de opsomming van gegevens en bescheiden die een sloopmelding moet bevatten. Een sloopmelding moet voortaan ook beschrijven welke maatregelen worden getroffen om te voldoen aan het nieuwe artikel 7.19a, dat verplicht om op de bouwplaats de emissie van stikstofverbindingen naar de lucht te verminderen. De nieuwe verplichting van artikel 7.11 geldt alleen voor een melding vanwege de hoeveelheid te verwachten sloopafval. De verplichting geldt niet als de melding alleen wordt gedaan vanwege het aanwezige asbest (dus met een omvang van minder dan 10 m<sup>3</sup>). Onderdeel f is tekstueel aangepast aan het nieuwe onderdeel i.

#### *Onderdeel D (nieuw artikel 7.19a: stikstofemissie van bouw- en sloopwerkzaamheden beperken)*

Dit onderdeel voegt een artikel 7.19a toe aan het Besluit bouwwerken leefomgeving. Op grond daarvan moeten uitvoerders van bouw- en sloopwerkzaamheden adequate maatregelen treffen om de stikstofemissie te beperken. Gezien de grondslagen van het Besluit bouwwerken leefomgeving en het toepassingsbereik van hoofdstuk 7 van dat besluit (artikel 7.1) geldt deze regel voor de locatie waar de werkzaamheden worden uitgevoerd, en dus niet voor vervoersbewegingen van en naar deze locatie. Het tweede lid van artikel 7.19a regelt dat de verplichting alleen geldt voor werkzaamheden waarvoor een omgevingsvergunning of een melding nodig is. Dat betekent dat de verplichting niet geldt voor werkzaamheden van beperkte omvang.

Voorafgaand aan het verrichten van dergelijke bouw- en sloopwerkzaamheden moet worden nagegaan of en zo ja, welke maatregelen getroffen moeten worden ter beperking van de emissie van stikstofverbindingen naar de lucht. Hieraan wordt door de initiatiefnemer van een project invulling gegeven, in de praktijk in overleg met de uitvoerder(s) van de activiteit of via een aanbesteding. Gedacht kan worden aan het beperken van bewegingen van voertuigen op de bouwplaats en gebruik van emissiearm materieel. Ook kan gedacht worden aan gebruik van prefabricage als daardoor de bouwtijd korter wordt en aan het gebruik van lichtere materialen, waarvoor werktuigen met een kleiner vermogen nodig zijn en minder zware fundering.

Bij het aanvragen van de vergunning voor de bouwactiviteit wordt de wijze beschreven waarop het verrichten van de werkzaamheden in het concrete geval zal plaatsvinden en worden de daarbij te treffen emissiebeperkende maatregelen beschreven. Het indienen van zo'n beschrijving is verplicht voor een aanvraag om omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en voor een sloopmelding.

Op welke wijze effectief, uitvoerbaar, werkbaar en betaalbaar emissies kunnen worden gereduceerd, wordt uitgewerkt in het traject van de routekaart schoon en emissieloos bouwen. De term «adequate» is gekozen om aan te duiden dat het moet gaan om maatregelen die doeltreffend, doelmatig en dus proportioneel zijn. Van de initiatiefnemer kan niet geëist worden om maatregelen te nemen die onevenredig zwaar zijn ten opzichte van het te verwachten effect. Tegelijkertijd kan de initiatiefnemer zich niet veroorloven om slechts enkele zeer beperkte maatregelen te nemen als er daarmee andere proportionele en effectieve maatregelen blijven liggen.

Aangezien het Besluit bouwwerken leefomgeving minimumeisen bevat, staat het initiatiefnemers altijd vrij om verdergaande maatregelen te treffen.

#### **Artikel IV (wijziging Besluit kwaliteit leefomgeving)**

Als de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking treden, komen de Wnb en het Bnb te vervallen. Regels over het programma en over monitoring en bijsturing worden vanaf dat moment gesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat op grond van de Omgevingswet de regels stelt voor overheden ten aanzien van de uitoefening van hun taken en bevoegdheden. Ook wordt de partiële vrijstelling voor de bouwsector deels geregeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

#### Artikel 4.27 (inhoud van het programma)

In het vierde lid van artikel 3.9 van de Omgevingswet wordt voorzien in een verplicht programma voor:

- a. het verminderen van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden, mede gericht op het voldoen aan de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 2.15a, eerste lid; en
- b. het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor die habitats.
- c. Daarbij houdt Onze Minister rekening met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden.

In artikel 4.27 van het Besluit kwaliteit leefomgeving worden de regels gesteld over de inhoud en motivering van dit «programma stikstofreductie en natuurverbetering». Dat gebeurt op grond van artikel 2.24, in samenhang met artikel 2.25, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, van de Omgevingswet, dat de basis verschaft om bij amvb regels te stellen over de inhoud of motivering van een programma. De regels over programma's voor de fysieke leefomgeving, gericht op het bereiken van een bepaalde omgevingswaarden of andere doelstellingen, worden gesteld in hoofdstuk 4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Het eerste lid van artikel 4.27 is inhoudelijk gelijk aan artikel 2.1 Bnb (artikel I).

Het tweede en derde lid (inhoudelijk gelijk aan artikel 1.12b, tweede en derde lid, Wnb) schrijven voor dat in het programma inspanningsverplichtende tussendoelen («tussentijdse doelstellingen») worden opgenomen. Het gaat om tussendoelen voor beide onderdelen van het programma: de maatregelen om in 2025, 2030 en 2035 te voldoen aan de omgevingswaarden voor stikstofdepositie (vooral bronmaatregelen) en de maatregelen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen (vooral natuurmaatregelen). Zie paragraaf 2.3 voor een nadere toelichting over de vormgeving van de tussendoelen.

#### Artikel 4.28 (wijziging programma met oog op doelbereik)

Uit artikel 3.11, eerste lid, van de Omgevingswet volgt dat de Minister van LNV het programma moet wijzigen als uit de monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarden. Artikel 4.28 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat zo'n zelfde verplichting voor het geval uit de monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan een in het programma opgenomen tussendoel.

Het tweede lid van artikel 3.11 van de Omgevingswet bepaalt dat het programma zo wordt gewijzigd dat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarden wordt voldaan. Een vergelijkbare bepaling ontbreekt in artikel 4.28. De vraag welke wijziging van het programma nodig is als uit de monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan een tussendoel, hangt af van de vraag of er nog voldoende tijd is om het programma aan te passen aan dat tussendoel. Ontbreekt die tijd, dan ligt het voor de hand om het programma zo te wijzigen dat in ieder geval zal worden voldaan aan het *volgende* tussendoel.

Artikel 4.28 is inhoudelijk gelijk aan artikel 1.12g, eerste lid, Wnb, voor zover die bepaling gaat over tussendoelen («tussentijdse doelstelling»).

#### Artikel 4.28a (wijziging programma na ontvangst gebiedsgerichte uitwerking)

Dit artikel is in het stelsel van de Omgevingswet het equivalent van het tweede lid van artikel 1.12fa Wnb. Dat artikel is bij amendement toegevoegd aan de Wsn.<sup>69</sup> Artikel 4.28a regelt de bevoegdheid van de Minister van LNV om het programma stikstofreductie en natuurverbetering te wijzigen na ontvangst van gegevens voor de gebiedsgerichte uitwerking van dat programma. Zie voor respectievelijk het verzamelen en verstrekken van die gegevens de nieuwe artikelen 11.69b van het Besluit kwaliteit leefomgeving en 10.36db van het Omgevingsbesluit. Met een programmawijziging ontstaat ruimte voor de inpassing van gebiedsgerichte maatregelen. Een wijziging met toepassing van artikel 4.28a vereist dat het betrokken college van gedeputeerde staten met de wijziging heeft ingestemd.

#### *Onderdeel B (nieuw artikel 4.31: Minister van LNV stelt programma vast bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden stikstofdepositie)*

Artikel 3.10 van de Omgevingswet voorziet in een verplichting om een programma vast te stellen als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde. Die verplichting berust in beginsel bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar dat het geval is, maar de bepaling biedt de mogelijkheid om bij amvb een ander bestuursorgaan aan te wijzen dat het programma vaststelt. Het nieuwe artikel 4.31 wijst als zodanig de Minister van LNV aan. Die minister is immers al verplicht tot vaststelling van het programma stikstofreductie en natuurverbetering en dat programma heeft onder meer tot doel om tijdig te voldoen aan de drie wettelijke omgevingswaarden voor stikstofdepositie (zie artikel 3.9, vierde lid, onder a, van de Omgevingswet). Bovendien is die minister op grond van artikel 3.11 van de Omgevingswet al verplicht om het programma stikstofreductie en natuurverbetering te wijzigen als uit de monitoring blijkt dat met het programma niet aan een of meer van die omgevingswaarden kan worden voldaan. Een vergelijkbare verplichting in geval van een dreigende overschrijding van een in het programma opgenomen tussendoel volgt uit het nieuwe artikel 4.28 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Als zich dus een situatie voordoet als bedoeld in artikel 3.10 van de Omgevingswet, zal de Minister van LNV, overeenkomstig artikel 3.11 van die wet, het programma stikstofreductie en natuurverbetering wijzigen en geen ander programma vaststellen.

#### *Onderdeel C (nieuw artikel 8.74c: aanvullende beoordelingsregel bij stikstofdepositie door tijdelijke activiteiten)*

Dit artikel completeert de in paragraaf 4 van het algemeen deel besproken partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht wat betreft de stikstofdepositie in de bouwfase van een project (het bouwen en slopen van een bouwwerk en het aanleggen, veranderen en verwijderen van een werk, met inbegrip van de daarmee samenhangende vervoersbewegingen (zie de toelichting bij artikel 2.5 Bnb)). Het nieuwe artikel 11.17 van het Besluit activiteiten leefomgeving regelt dat een project door de vrijstelling niet meer onder de Natura 2000-vergunningplicht valt, omdat het project overigens geen significante effecten kan hebben voor een Natura 2000-gebied, bijvoorbeeld omdat de gebruiksfase geen stikstofdepositie veroorzaakt en noch in de bouwfase noch in de gebruiksfase andere factoren – bijvoorbeeld verstoring van soorten – spelen waardoor het project een significant effect kan hebben.

<sup>69</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 50.

Artikel 8.74c treft een voorziening voor het geval aan deze voorwaarde niet is voldaan en een project wel vergunningplichtig is. Artikel 8.74c van het Besluit kwaliteit leefomgeving regelt in samenhang met artikel 8.74b van dat besluit – welk artikel is toegevoegd door het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet – dat stikstofdepositie in de bouwfase geen grond is voor weigering van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit, omdat deze stikstofdepositie met zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van enig Natura 2000-gebied.

Artikel 8.74c geeft toepassing aan artikel 5.18, eerste lid, van de Omgevingswet, dat bepaalt dat bij amvb regels worden gesteld over het verlenen of weigeren van omgevingsvergunningen.

#### *Onderdeel D (nieuwe artikelen 11.68-11.69c)*

#### Artikel 11.68 (monitoring omgevingswaarden)

Artikel 11.68 geeft toepassing aan artikel 20.2, eerste lid, van de Omgevingswet, dat voorschrijft, voor zover hier relevant, dat voor in de wet vastgestelde omgevingswaarden, de methode van monitoring en het bestuursorgaan dat met de uitvoering van de monitoring is belast, worden aangewezen bij amvb. Het eerste lid van artikel 11.68 is inhoudelijk gelijk aan het eerste lid van artikel 2.2 Bnb voor zover het gaat om de monitoring van de omgevingswaarden, zie de toelichting bij dat artikel. Met toepassing van artikel 20.3, eerste lid, van de Omgevingswet wordt in artikel 12.83a van de Omgevingsregeling bepaald dat de monitoring voor de omgevingswaarde voor 2030 plaatsvindt met behulp van AERIUS Monitor. De tabel in bijlage II bij artikel 1.4 van de Omgevingsregeling noemt de toe te passen versie van die applicatie. AERIUS Monitor moet nog worden aangepast om ook gebruikt te kunnen worden voor de monitoring voor de omgevingswaarden voor 2025 en 2035. Daartoe zullen in een later stadium door middel van een wijziging van de Omgevingsregeling een of meer volgende versies van AERIUS Monitor worden aangewezen. Uiteindelijk wordt dus een versie vastgesteld waarmee alle drie de waarden kunnen worden gemonitord.

Ten opzichte van artikel 2.2, eerste lid, Bnb ontbreekt in het eerste lid van artikel 11.68 de bepaling over de methode van monitoring van de tussendoelen. In de terminologie van de Omgevingswet valt het monitoren van de tussendoelen onder «gegevensverzameling anders dan monitoring» (artikel 20.6). De verplichting om gegevens te verzamelen over de tussendoelen wordt geregeld in artikel 11.69a van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Artikel 20.6, derde lid, van de Omgevingswet biedt de grondslag om in de Omgevingsregeling desgewenst ook regels te stellen over de uitvoering van de monitoring van de tussendoelen.

#### Artikel 11.69 (gegevensverzameling programma stikstofreductie en natuurverbetering)

Artikel 11.69 is gebaseerd op artikel 20.6, eerste lid, van de Omgevingswet. De bepaling is inhoudelijk gelijk aan artikel 2.3 Bnb voor zover het gaat om het *verzamelen* van gegevens ten behoeve van de twee- en zesjaarlijkse monitoring, zie de toelichting bij dat artikel. Zie het nieuwe artikel 10.36da van het Omgevingsbesluit (artikel V) voor het *verstrekken* van die gegevens aan de Minister van LNV.

#### Artikel 11.69a (monitoring tussendoelen)

Deze bepaling verplicht de Minister van LNV om de tussendoelen te monitoren. De bepaling is voor de tussendoelen in het stelsel van de Omgevingswet het equivalent van artikel 1.12f, derde lid, Wnb. De



minister maakt bij de monitoring onder meer gebruik van de aan hem verstrekte gegevens op grond van artikel 10.36da van het Omgevingsbesluit. Dat zijn de gegevens die moeten worden verzameld op grond van artikel 11.69 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

**Artikel 11.69b (gegevensverzameling gebiedsgerichte uitwerking programma stikstofreductie en natuurverbetering)**

Artikel 11.69b is, samen met artikel 10.36db van het Omgevingsbesluit, in het stelsel van de Omgevingswet het equivalent van het eerste lid van artikel 1.12fa Wnb. Dat artikel is bij amendement toegevoegd aan de Wsn.<sup>70</sup> De in artikel 1.12fa Wnb bedoelde gebiedsplannen worden hier aangeduid als gegevens voor de gebiedsgerichte uitwerking van het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Daarmee blijft de beoogde gebiedsgerichte integrale aanpak en de bijdrage daarvan aan het behalen van de landelijke omgevingswaarden materieel ongewijzigd. Provincies en Rijk werken daarbij, vanuit hun wettelijke taken en bevoegdheden, samen aan het bereiken van de omgevingswaarden en de instandhoudingsdoelstellingen. Artikel 11.69b regelt het verzamelen van de hier bedoelde gegevens door de provincies, artikel 10.36db van het Omgevingsbesluit de verstrekking van die gegevens aan de Minister van LNV. Het nieuwe artikel 4.28a van het Besluit kwaliteit leefomgeving regelt de bevoegdheid van de Minister van LNV om het programma stikstofreductie en natuurverbetering te wijzigen na ontvangst van de gegevens. De grondslag voor artikel 11.69b is artikel 20.6, eerste lid, van de Omgevingswet.

#### **Artikel 11.69c (verslagen programma stikstofreductie en natuurverbetering)**

Deze bepaling regelt dat de Minister van LNV verslagen moet opstellen over de monitoring van de omgevingswaarden, de tussendoelen en het programma stikstofreductie en natuurverbetering volgens het systeem dat is beschreven in paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze toelichting. Zie artikel 10.36dc van het Omgevingsbesluit voor de toezending van die verslagen aan het parlement.

*Onderdeel E (nieuwe afdeling 12.3a Overgangsrecht legalisering projecten natuur)*

Artikel 12.26a is inhoudelijk gelijk aan artikel 2.15 Bnb.

De artikelen 12.26b en 12.26c regelen, samen met artikel 15.5 van het Omgevingsbesluit, hetzelfde als artikel 2.16 Bnb. Artikel 12.26b regelt het verzamelen van gegevens ten behoeve van de monitoring van het legalisatieprogramma, artikel 15.5 van het Omgevingsbesluit regelt de verstrekking van die gegevens aan de Minister van LNV. Artikel 12.26c van het Besluit kwaliteit leefomgeving regelt dat de Minister van LNV jaarlijks een verslag opstelt over de monitoring van het legalisatieprogramma en artikel 15.5 van het Omgevingsbesluit regelt de verstrekking van dat verslag aan het parlement. Zie ook de toelichting bij de artikelen 2.15 en 2.16 Bnb en paragraaf 3 van het algemeen deel. Afdeling 12.3a van het Besluit kwaliteit leefomgeving en artikel 15.5 van het Omgevingsbesluit stellen nadere regels over afdeling 22.4 van de Omgevingswet. Die afdeling is bij amendement toegevoegd aan de Wsn, zie Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 19.

<sup>70</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 50.

## *Onderdeel F (definitie van programma stikstofreductie en natuurverbetering)*

Dit onderdeel voegt aan de bijlage bij het Besluit kwaliteit leefomgeving een verkorte aanduiding toe van het programma stikstofreductie en natuurverbetering.

### **Artikel V (wijziging Omgevingsbesluit)**

Als de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking treden, komen de Wnb en het Bnb te vervallen. Regels over de actualisatie van het aan de omgevingswaarden gekoppelde programma stikstofreductie en natuurverbetering, over het verstrekken van gegevens door bestuursorganen aan de Minister van LNV ten behoeve van de twee- en zesjaarlijkse monitoring van dat programma en over het informeren van het parlement over de jaarlijkse en de twee- en zesjaarlijkse monitoring worden vanaf dat moment gesteld in het Omgevingsbesluit, dat op grond van de Omgevingswet de algemene en procedurele regels stelt voor de uitwerking van de instrumenten van de wet die voor een ieder van belang zijn, zowel voor overheden als voor bedrijven en burgers. De verschillende onderdelen van artikel V voorzien in het opnemen van de regels in het Omgevingsbesluit.

*Onderdeel A (nieuwe artikelen 10.19 en 10.19a: actualisatie van het programma stikstofreductie en natuurverbetering en overleg met andere landen en Europese Commissie)*

Artikel 10.19 (actualisatie van het programma stikstofreductie en natuurverbetering)

Deze bepaling is inhoudelijk gelijk aan artikel 1.12g, derde lid, Wnb. Zie voor een toelichting paragraaf 2.2 van het algemeen deel. De zesjaarlijkse actualisatie van het programma geschiedt op basis van de inzichten die zijn verkregen door de monitoring van de werking van het programma op basis van de gegevens, bedoeld in de nieuwe artikelen 11.69 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en 10.36da van het Omgevingsbesluit.

De zesjaarlijkse evaluatie staat er niet aan in de weg dat het programma op basis van nieuwe inzichten of ontwikkelingen al eerder wordt gewijzigd. Het programma *moet* zelfs tussentijds worden gewijzigd als duidelijk is dat met het programma niet kan worden voldaan aan een tussendoel of aan de omgevingswaarden, zie het nieuwe artikel 4.28 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en artikel 3.11 van de Omgevingswet.

De grondslag voor artikel 10.19 is artikel 16.139 van de Omgevingswet.

Artikel 10.19a (overleg met andere landen en Europese Commissie)

Dit artikel is inhoudelijk gelijk aan artikel 1.12ga Wnb, dat bij amendement is toegevoegd aan de Wsn.<sup>71</sup> De bepaling gaat over de situatie dat uit de monitoring van de omgevingswaarden en tussendoelen blijkt dat stikstofdepositie door bronnen in andere EU-lidstaten in de weg staat aan realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in een specifiek Natura 2000-gebied. Als blijkt dat een instandhoudingsdoelstelling voor een voor stikstof gevoelige habitat in een Natura 2000-gebied niet of alleen met een onevenredige inspanning door de overheid kan worden bereikt als gevolg van stikstofdepositie die wordt veroorzaakt door bronnen in andere lidstaten, moet de Minister van LNV met de betrokken lidstaten in overleg treden over maatregelen in die lidstaten om de stikstofdepositie terug te brengen. Dit vanuit de EU-beginselen van loyale

<sup>71</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 18.

samenwerking en aanpak bij de bron. Als terugbrengen van de depositie vanuit die lidstaten redelijkerwijs niet mogelijk is, moet de minister met de Europese Commissie in overleg treden over de toepassing de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voor deze specifieke doelen in de betrokken Natura 2000-gebieden. Deze procedure is onderdeel van het systeem van monitoring en bijsturing.

De grondslag voor artikel 10.19a is artikel 16.139 van de Omgevingswet.

*Onderdeel B (wijziging artikel 10.24: voorbereidingsprocedure omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit)*

Door deze wijziging vervalt de toevoeging «, als bij de voorbereiding van de omgevingsvergunning op grond van artikel 16.53c van de wet een passende beoordeling wordt gemaakt». Die toevoeging is sinds de Spoedwet aanpak stikstof niet meer nodig, omdat de vergunningplicht sindsdien beperkt is tot artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

*Onderdeel C (nieuwe artikelen 10.36da, 10.36db en 10.36dc: verstrekking gegevens programma stikstofreductie en natuurverbetering, gebiedsgerichte uitwerking en rapportage aan parlement)*

Artikel 10.36da is inhoudelijk gelijk aan artikel 2.3 Bnb voor zover het gaat om het verstrekken van gegevens, zie de toelichting bij dat artikel. De bepaling is gebaseerd op artikel 20.6, eerste lid, van de Omgevingswet.

Artikel 10.36db is, samen met artikel 11.69b van het Besluit kwaliteit leefomgeving, in het stelsel van de Omgevingswet het equivalent van het eerste lid van artikel 1.12fa Wnb. Dat artikel is bij amendement toegevoegd aan de Wsn.<sup>72</sup> De in artikel 1.12fa Wnb bedoelde gebiedsplannen worden hier aangeduid als gegevens voor de gebiedsgerichte uitwerking van het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Daarmee blijft de beoogde gebiedsgerichte integrale aanpak en de bijdrage daarvan aan het behalen van de landelijke omgevingswaarden materieel ongewijzigd. Provincies en Rijk werken daarbij, vanuit hun wettelijke taken en bevoegdheden, samen aan het bereiken van de omgevingswaarden en de instandhoudingsdoelstellingen. Artikel 11.69b van het Besluit kwaliteit leefomgeving regelt het verzamelen van de hier bedoelde gegevens door de provincies, artikel 10.36db van het Omgevingsbesluit de verstrekking van die gegevens door de provincies aan de Minister van LNV. Voor zover het daarbij gaat om gegevens die betrekking hebben op gebieden in beheer bij andere bestuursorganen, leveren provincies die gegevens aan na instemming van de betrokken bestuursorganen. Het nieuwe artikel 4.28a van het Besluit kwaliteit leefomgeving regelt de bevoegdheid van de Minister van LNV om het programma stikstofreductie en natuurverbetering te wijzigen na ontvangst van de gegevens.

De termijn waarbinnen gedeputeerde staten de gegevens voor de eerste keer moeten aanleveren, zal worden vastgesteld bij koninklijk besluit. Die termijn zal worden afgeleid van de tweejaarstermijn van artikel 1.12fa, eerste lid, Wnb. De grondslag voor artikel 10.36db is artikel 20.6, eerste lid, van de Omgevingswet.

Artikel 10.36dc is inhoudelijk gelijk aan artikel 2.4 Bnb, zie de toelichting bij dat artikel. De bepaling is gebaseerd op artikel 20.14, vijfde lid, van de Omgevingswet.

---

<sup>72</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 50.

*Onderdeel D (nieuwe paragraaf 15.3: Programma legalisering projecten natuur)*

**Artikel 15.5 (rapportage aan parlement over programma legalisering projecten natuur)**

Dit artikel is, samen met artikel 12.26b van het Besluit kwaliteit leefomgeving, inhoudelijk gelijk aan artikel 2.16 Bnb. Artikel 12.26b regelt het verzamelen van gegevens ten behoeve van de monitoring van het legalisatieprogramma, artikel 15.5 van het Omgevingsbesluit regelt de verstrekking van die gegevens aan de Minister van LNV en de rapportage aan het parlement. Zie ook de toelichting bij de artikelen 2.15 en 2.16 Bnb en paragraaf 3 van het algemeen deel. Artikel 15.5, eerste lid, is gebaseerd op artikel 20.6, eerste lid, en 20.14, vijfde lid, van de Omgevingswet, het tweede lid van artikel 15.5 is gebaseerd op artikel 20.14, vijfde lid, van de Omgevingswet.

*Onderdeel E (definitie van programma stikstofreductie en natuurverbetering)*

Dit onderdeel voegt aan de bijlage bij het Omgevingsbesluit een verkorte aanduiding toe van het programma stikstofreductie en natuurverbetering.

**Artikel VI (inwerkingtreding)**

Dit artikel biedt de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding. Artikel VI zal worden gebruikt om artikel I (wijziging Bnb) eerder in werking te laten treden dan de overige artikelen.

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

**Transponeringstabel artikel 6 Habitatrictlijn<sup>73</sup>**

Artikel 6 Habitatrictlijn	Huidige implementatie (Wet natuurbescherming, Wnb)	Implementatie na inwerkingtreding Aanvullingswet natuur Omgevingswet
<p>1. De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.</p>	<p>Artikelen 1.12a–1.12h Wnb (omgevingswaarden stikstofdepositie, programma stikstofreductie en natuurverbetering, gebiedsgerichte uitwerking, uitvoeringsplicht, monitoring, rapportage, bijsturing, overleg met andere landen en Europese Commissie) en de nadere regels over die artikelen in titel 2.1 Besluit natuurbescherming (Bnb). Verder: de artikelen 2.2, eerste lid (instandhoudingsmaatregelen), 2.3 (beheerplan), 2.4 (oplegging beperkingen aan potentieel schadelijke activiteiten), 2.5 (toegangsbeperkingen) en 2.6 Wnb (feitelijke maatregelen bevoegd gezag die eigenaar en gebruiker moeten gedogen). En ook: subsidieregelingen natuurbescherming, overeenkomsten met beheerders en gebruikers, bescherming via reguliere wettelijke kader voor ruimtelijke ordening, milieu en water (Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Meststoffenwet, Wet bodembescherming, Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Waterwet). Zie ook memorie van toelichting bij wetsvoorstel natuurbescherming, paragrafen 6.3.1–6.3.3 (Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3).</p>	<p><b>Omgevingswet:</b> artikelen 2.15a (omgevingswaarden stikstofdepositie), 2.31a (aanwijzing Natura 2000), 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, eerste streepje, en 2.19, vijfde lid, onder b, in samenhang met 10.10b (instandhoudingsmaatregelen), 2.24, eerste lid, in samenhang met 2.25, eerste lid, onder a, onder 1° (regels over het programma stikstofreductie en natuurverbetering), 2.45 (gebiedsverboden of -beperkingen), 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid (beheerplan), 3.9, vierde lid (programma stikstofreductie en natuurverbetering), 3.18, derde lid (uitvoeringsplicht), 4.3 in samenhang met 4.30 en artikel 4.5 en 4.6 (maatwerkvoorschriften of regels), 16.139 (regels over actualisatie van het programma stikstofreductie en natuurverbetering), 20.1, vierde lid (monitoring staat van instandhouding natuur), 20.2, eerste, vijfde en zevende lid (monitoring omgevingswaarden: methode, aanwijzing verantwoordelijk bestuursorgaan, frequentie, verzamelen en verstreken gegevens), en 20.14, derde en vijfde lid (verslaglegging monitoring omgevingswaarden en rapportage aan parlement). <b>Besluit kwaliteit leefomgeving:</b> § 3.7.2 (aanwijzing en bescherming van Natura 2000-gebieden), § 4.4.2 (programma stikstofreductie en natuurverbetering), § 4.4.5 (programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde), en 11.68–11.69a (monitoring en gebiedsgerichte uitwerking programma stikstofreductie en natuurverbetering). <b>Besluit activiteiten leefomgeving:</b> artikelen 11.6, 11.7, 11.9 en 11.12 (zorgplicht, maatwerk en gegevensinwinning). <b>Omgevingsbesluit:</b> § 10.4.6 (actualisatie programma stikstofreductie en natuurverbetering en overleg met andere landen en Europese Commissie), 10.36da (verstrekking gegevens over programma stikstofreductie en natuurverbetering), 10.36db (gebiedsgerichte uitwerking programma stikstofreductie en natuurverbetering) en 10.36dc (rapportage aan parlement over programma stikstofreductie en natuurverbetering).</p>

<sup>73</sup> De bepalingen die artikel 6, eerste lid, van de Habitatrictlijn implementeren (instandhoudingsmaatregelen), implementeren ook de artikelen 3, eerste lid en tweede lid, onder b, c en d, en 4, eerste lid, eerste zin, en tweede lid, van de Vogelrichtlijn.

Artikel 6 Habitatrichtlijn	Huidige implementatie (Wet natuurbescherming, Wnb)	Implementatie na inwerkingtreding Aanvullingswet natuur Omgevingswet
<p>2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.</p>	<p>De artikelen 1.12a–1.12h Wnb en titel 2.1 Bnb (zie hierboven), en de artikelen 2.2, tweede lid (passende maatregelen), en 2.3–2.6 Wnb, zie hierboven. Zie ook memorie van toelichting bij wetsvoorstel natuurbescherming, paragrafen 6.4.1–6.4.3 (Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3).</p>	<p><b>Omgevingswet:</b> artikelen 2.15a (omgevingswaarden stikstofdepositie), 2.44, eerste en tweede lid, en 2.31a (aanwijzing Natura 2000), 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, eerste streepje, en 2.19, vijfde lid, onder b, in samenhang met 10.10b (passende maatregelen), 2.24, eerste lid, in samenhang met 2.25, eerste lid, onder a, onder 1° (regels over het programma stikstofreductie en natuurverbetering), 2.45 (gebiedsverboden of -bepalingen), 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid (beheerplan), 3.9, vierde lid (programma stikstofreductie en natuurverbetering), 3.18, derde lid (uitvoeringsplicht), 4.3 in samenhang met 4.30 en artikelen 4.5 en 4.6 (maatwerkvoorschriften of -regels), 5.1, eerste lid, onder e (vergunningplicht Natura 2000-activiteit), 5.18 (beoordelingsregels aanvraag Natura 2000-activiteit), 16.139 (regels over actualisatie van het programma stikstofreductie en natuurverbetering), 20.1, vierde lid (monitoring staat van instandhouding natuur), 20.2, eerste, vijfde en zevende lid (monitoring omgevingswaarden: methode, aanwijzing verantwoordelijk bestuursorgaan, frequentie, verzamelen en verstrekken gegevens), en 20.14, derde en vijfde lid (verslaglegging monitoring omgevingswaarden en rapportage aan parlement).</p> <p><b>Besluit kwaliteit leefomgeving:</b> § 3.7.2 (aanwijzing en bescherming van Natura 2000-gebieden), § 4.4.2 (programma stikstofreductie en natuurverbetering), § 4.4.5 (programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde), en artikelen 11.68–11.69a (monitoring en gebiedsgerichte uitwerking programma stikstofreductie en natuurverbetering).</p> <p><b>Omgevingsbesluit:</b> artikelen 10.19 (actualisatie programma stikstofreductie en natuurverbetering), 10.36da (verstrekking gegevens over programma stikstofreductie en natuurverbetering), 10.36db (gebiedsgerichte uitwerking programma stikstofreductie en natuurverbetering) en 10.36dc (rapportage aan parlement over programma stikstofreductie en natuurverbetering).</p>
<p>3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.</p>	<p>Artikelen 1.13a–1.13c (programma legalisering projecten natuur), 2.7–2.9a en 5.5 Wnb (vergunningplicht, passende beoordeling, vrijstelling) en titel 2.3 Bnb (programma legalisering projecten natuur).</p>	<p><b>Omgevingswet:</b> artikelen 2.31a, eerste lid, onder f (instructieregels natuurgebieden), 5.1, eerste lid, onder f (definitie «Natura 2000-activiteit»), 5.18 en 16.53c en afdeling 22.4 (programma legalisering projecten natuur).</p> <p><b>Besluit kwaliteit leefomgeving:</b> artikelen 8.74b, eerste lid, en 8.74c (beoordelingsregels Natura 2000-activiteit) 10.24, eerste lid (plantoets) en afdeling 12.3a (programma legalisering projecten natuur).</p> <p><b>Besluit activiteiten leefomgeving:</b> artikel 11.17 (aanwijzing vergunningvrije gevallen).</p> <p><b>Omgevingsbesluit:</b> § 15.5 (rapportage aan parlement over programma legalisering projecten natuur).</p>

Artikel 6 Habitatrichtlijn	Huidige implementatie (Wet natuurbescherming, Wnb)	Implementatie na inwerkingtreding Aanvullingswet natuur Omgevingswet
<p>4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen. Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.</p>	<p>Artikelen 1.13a–1.13c (programma legalisering projecten natuur) en 2.8, vierde tot en met achtste lid, Wnb.</p>	<p><b>Omgevingswet:</b> artikel 5.18 (beoordelingsregels aanvraag Natura 2000-activiteit) en afdeling 22.4 (programma legalisering projecten natuur). <b>Besluit kwaliteit leefomgeving:</b> artikelen 3.61 (begrenzing compensatiegebied), 8.74b, tweede en derde lid (beoordelingsregels Natura 2000-activiteit), en 10.24, tweede en derde lid (plantoets), en afdeling 12.3a (programma legalisering projecten natuur). <b>Omgevingsbesluit:</b> artikelen 10.6d (adviesaanvraag compensatie) en 10.36b (melding compenserende maatregelen) en § 15.5 (rapportage aan parlement over programma legalisering projecten natuur).</p>