



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbetering)

Nader Rapport

's-Gravenhage, 14 juni 2021
Nr. WJZ / 21133876

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbetering)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 maart 2021, nr. 2021000510, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 april 2021, nr. W11.21.0084/IV, bied ik U hierbij aan.

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

Het ontwerpbesluit stelt onder meer nadere regels over de inhoud en monitoring van het programma stikstofreductie en natuurverbetering en het legaliseringsprogramma, zoals die programma's zijn bepaald in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn).

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het voldoen aan de omgevingswaarde 2035 en over het legaliseringsprogramma. In verband daarmee dient het ontwerpbesluit nader te worden overwogen.

Omgevingswaarde 2035

De Afdeling merkt op dat het ontwerpbesluit geen inzicht geeft in de bronmaatregelen die getroffen kunnen en moeten worden om aan de omgevingswaarde voor 2035 te voldoen. Ook voorziet het niet in de in dat verband te maken keuzes, noch in een tijdpad waarbinnen de noodzakelijke maatregelen waarvoor wordt gekozen moeten zijn gerealiseerd. De Afdeling is daarom niet overtuigd dat die doelstelling, een resultaatsverplichting, kan worden behaald.

Legaliseringsprogramma

De Afdeling merkt op dat in strijd met de Wsn een deel van de voor het legaliseringprogramma benodigde stikstofruimte uit de zogenoemde ontwikkelreserve komt die gevormd wordt in het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Zij merkt verder op dat niet inzichtelijk is op welke wijze invulling wordt gegeven aan het stikstofregistratiesysteem dat zal worden gebruikt in het legaliseringsprogramma. Tevens maakt de Afdeling opmerkingen over de voorwaarden die worden gesteld aan vrijstellingen.

Ten slotte maakt de Afdeling opmerkingen over de in het legaliseringsprogramma voorziene mogelijkheid om met toepassing van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn vergunning te verlenen.

1. Inleiding

De Wsn voegt aan de Wet natuurbescherming (Wnb) en de Omgevingswet onder meer omgevingswaarden toe om de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden te verminderen.¹ Ook voegt de Wsn aan beide wetten bepalingen toe over het vaststellen van een programma stikstofreductie en natuurverbetering. Die bepalingen bevatten maatregelen om te voldoen aan die omgevingswaarden en om de natuur in die gebieden te verbeteren (programma stikstofreductie en natuurverbetering).²

¹ Artikel 1.12a, eerste lid, van de Wnb en artikel 2.15a van de Omgevingswet.

² Artikel 1.12b van de Wnb en artikel 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet

Verder voegt de Wsn aan de Wnb en de Omgevingswet de verplichting voor de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) toe, om zorg te dragen voor de legalisering van projecten met een geringe stikstofdepositie die onder de programmatische aanpak stikstof (PAS) waren vrijgesteld van een natuurvergunningplicht. De minister van LNV stelt daartoe een programma vast (legaliseringsprogramma).³

2. Maatregelen voor de omgevingswaarde 2035

*In het ontwerpbesluit wordt geregeld dat het programma stikstofreductie en natuurverbetering een beschrijving bevat van de getroffen of te treffen maatregelen die bijdragen aan vermindering van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats.*⁴

In de Wsn is bepaald dat het percentage van het areaal van de voor stikstof gevoelige gebieden waarop de kritische depositiewaarde niet wordt overschreden in 2030 tenminste 50% en in 2035 tenminste 74% bedraagt. Om aan die omgevingswaarden te kunnen voldoen is in 2030 een reductie van de binnenlandse stikstofemissies vereist van 26% en in 2035 van 50%. Dat betekent dat in 2035 de reductie van stikstofemissie bijna moet zijn verdubbeld ten opzichte van 2030.

In de toelichting bij de Wsn is inzicht gegeven in de voorgenomen stikstofreducerende maatregelen die nodig zijn om te kunnen voldoen aan de voor 2030 gestelde omgevingswaarde. Noch de toelichting, noch de wetsgeschiedenis bieden echter inzicht in de extra maatregelen die nodig zijn voor het behalen van de omgevingswaarde voor 2035.

*Het ontwerpbesluit en de toelichting bieden dat inzicht ook niet. Evenmin wordt daarin inzicht geboden in de in dat verband te maken keuzes en een tijdspad waarbinnen maatregelen moeten zijn gerealiseerd. In de toelichting staat daarover alleen dat in ieder geval in 2028 wordt gezien of met het programma stikstofreductie en natuurverbetering kan worden voldaan aan de gestelde omgevingswaarde voor 2035 of dat daarvoor aanpassingen nodig zijn. Gelet op de benodigde extra vermindering van stikstofdepositie is het ondenkbaar dat met de nu voorgenomen maatregelen tevens zal kunnen worden voldaan aan de omgevingswaarde voor 2035.*⁵

Daarom is het noodzakelijk dat niet pas in 2028 duidelijkheid komt over de maatregelen die nodig zijn om de omgevingswaarde voor 2035 te behalen. Mede vanwege de mogelijk lange realiseringstermijn, dient dat inzicht nu al te worden geboden in de benodigde extra maatregelen. In dit verband wijst zij erop dat bijvoorbeeld een deel van de stikstofwinst die wordt behaald met de maatregelen uit het programma stikstofvermindering en natuurverbetering, als mitigerende maatregel wordt ingezet om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Een ander deel wordt ingezet om de projecten met een geringe stikstofdepositie die onder de programmatische aanpak stikstof waren vrijgesteld van een natuurvergunningplicht te legaliseren (de zogenoemde ontwikkelreserve).

Indien de stikstofwinst van die maatregelen echter noodzakelijk blijkt te zijn om de in 2035 te behalen stikstofvermindering te bereiken en de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden te behalen, kunnen die niet (tevens) als mitigerende maatregelen worden ingezet.⁶ In dat geval zullen nieuwe keuzes moeten worden gemaakt en vervangende maatregelen moeten worden getroffen. Inzicht in de maatregelen die nodig zijn om aan de omgevingswaarde voor 2035 en daarmee ook aan de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden te kunnen voldoen is daarom reeds op dit moment vereist.

De Afdeling adviseert in de toelichting toereikend te motiveren op welke wijze de omgevingswaarde van 2035 behaald zal worden, rekening houdend met het gebruik van stikstofwinst voor andere ontwikkelingen.

2. De Afdeling wijst er terecht op dat uit de omgevingswaarden voor 2030 en 2035 volgt dat in 2035 de reductie van stikstofemissie bijna moet zijn verdubbeld ten opzichte van 2030. Gezien die forse reductie-opgave en de mogelijk lange realiseringstermijn is het belangrijk dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt over wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze opgave en de bronmaatregelen die daarvoor nodig zijn. Die duidelijkheid is er op dit moment nog niet.

De opgave 2030–2035 vraagt om stevige keuzes en aanvullend beleid. De invulling van de maatregelen

³ Artikel 1.13a van de Wnb en artikel 22.21 van de Omgevingswet

⁴ Onderdeel IB, /voorgesteld artikel 2.1, aanhef en onder d, 1°.

⁵ Zie in dit verband ook: Normeren en beprijzen van stikstofemissies, ABD Topconsult, maart 2021.

⁶ Vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, ovv.13-13.8.

len vergt voor sectoren structurele hervormingen en transities 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. Gezien het karakter van de keuzes die gemaakt moeten worden, zal het aan het volgende kabinet zijn om hierover nadere besluiten te nemen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is daarom in de toelichting (hoofdzakelijk in paragraaf 2.5) uitgelegd dat het vaststellen en uitwerken van de benodigde maatregelen voor de periode 2030–2035 nader vorm zal krijgen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Het initieel vast te stellen programma, dus het programma zoals dat nu in voorbereiding is, zal daarbij ten minste duidelijkheid bieden via welke stappen maatregelen worden ontwikkeld die het behalen van de omgevingswaarde voor 2035 zeker stellen en wanneer daarover wordt besloten. Hiertoe zal in het programma een 'routekaart' worden opgenomen, waarin het totale traject tot aan 2035 geschetst wordt en de kaders hiervoor geboden worden.

De Afdeling wijst er terecht op dat het noodzakelijk is om niet pas in 2028 duidelijkheid te hebben over de maatregelen die nodig zijn om de omgevingswaarde van 2035 te realiseren. In de toelichting is daarom opgenomen dat waar dat kan bij de vaststelling van het programma al zo veel mogelijk concrete invulling gegeven wordt aan de maatregelen die deel uitmaken van de routekaart en dat de beleidsopties zo veel mogelijk in beeld worden gebracht. Bij dit proces en de vaststelling van de routekaart moet in acht worden genomen dat de precieze omvang van de resterende opgave voor stikstofreductie voor de periode 2030–2035, en de exacte opbrengsten van de daaraan gekoppelde maatregelen, nu nog niet volledig inzichtelijk zijn. Dit is onder andere afhankelijk van diverse (on)voorziene autonome ontwikkelingen, zoals depositiereductie vanuit het buitenland; kennisopbouw vanuit nieuwe wetenschappelijke inzichten, zoals nieuwe doorrekeningen van het huidige maatregelenpakket; en de gebiedsplannen, die de komende jaren beschikbaar worden. In ieder geval in 2024 zal 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). In de toelichting wordt alvast verder ingegaan op de potentiële extra maatregelen die genomen kunnen worden om de omgevingswaarde van 2035 te bereiken. In aanvulling hierop bieden monitoring en voortgangsrapportages tijdig en periodiek nieuwe inzichten, die ook bij het invullen van de resterende opgave voor 2030–2035 betrokken worden.

De Afdeling stelt terecht dat de stikstofwinst van maatregelen die noodzakelijk blijken te zijn om de in 2035 te behalen stikstofvermindering te bereiken en de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden te behalen, niet (tevens) als mitigerende maatregel mag worden ingezet. In de toelichting is verduidelijkt dat de door de Afdeling bedoelde ontwikkelreserve weliswaar deel uitmaakt van het structurele pakket van de brief van 24 april 2020,⁷ maar geen deel uitmaakt van het programma stikstofreductie en natuurverbetering (zie de paragrafen 2.1 en 3.2.4). Bij de implementatie van maatregelen uit het structurele pakket staat 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, zoals hierboven benadrukt, het programma helder beschrijven wat er aan maatregelen (en opbrengsten daarvan) nodig is voor het doelbereik van de omgevingswaarden voor 2025, 2030 en 2035. Daardoor wordt ook inzichtelijk wanneer (effecten van) maatregelen uit de structurele aanpak als aanvullende maatregel hierop mogen worden aangemerkt en onder welke voorwaarden dat gebeurt. Zo is bij de samenstelling van het bronmaatregelenpakket van 24 april 2020 al ingecalculeerd en doorgerekend dat de bronmaatregelen tot aan 2030 meer effect realiseren dan nodig zal zijn voor de omgevingswaarde van 2030 alleen. De effecten van bronmaatregelen die nodig zijn om de doelen van het programma stikstofreductie en natuurverbetering te behalen, 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. Als gevolg van deze aanpak is het ook mogelijk de ontwikkelreserve te realiseren, doordat met deze systematiek verzekerd en geborgd is dat alle maatregelen getroffen zullen worden die nodig zijn om aan de omgevingswaarde(n) te voldoen. Duidelijke registratie en rapportage van maatregelen, opbrengsten en doelbereik zorgen voor de noodzakelijke inzichten en controle hierop, zoals in de toelichting verder is omschreven.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 82.

3. Legaliseringsprogramma

a. Onderscheid met het programma stikstofvermindering en natuurverbetering

In het ontwerpbesluit wordt de inhoud van het legaliseringsprogramma uitgewerkt. Het legaliseringsprogramma is gericht op het verlenen van toestemming voor individuele projecten. Het levert geen bijdrage aan vermindering van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Stikstofruimte die is verkregen uit te treffen maatregelen wordt ingezet als mitigerende maatregel bij de passende beoordeling.⁸ Het programma heeft daarmee een ander doel dan het programma stikstofreductie en natuurverbetering dat is gericht op het voldoen aan de uit de Habitatrictlijn voortvloeiende verplichting tot behoud, herstel en het voorkomen van verslechtering van Natura 2000-gebieden.⁹

In de Wsn is bepaald dat in het legaliseringsprogramma alleen maatregelen worden opgenomen die niet zijn opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering.¹⁰ Daarmee wordt invulling gegeven aan het systeem van de Habitatrictlijn waarin instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die nodig zijn krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrictlijn, geen rol kunnen spelen bij de beoordeling of met het treffen van maatregelen eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een project voortvloeien kunnen worden voorkomen of verminderd.

In de toelichting staat dat de voor het legaliseringsprogramma benodigde stikstofruimte voor een deel uit de ontwikkelreserve van het programma stikstofreductie en natuurverbetering komt.¹¹ Dat laatste is, zoals hiervoor vermeld, niet toegestaan. Dit betekent dat het legaliseringsprogramma zelfstandige maatregelen moet bevatten die zijn gericht op het verkrijgen van stikstofwinst ten behoeve van de beoogde legalisering en die losstaan van het programma stikstofreductie en natuurverbetering.

De Afdeling merkt daarom op dat in de toelichting een duidelijke scheiding moet worden aangebracht tussen (maatregelen die worden getroffen ten behoeve van) enerzijds het programma stikstofreductie en natuurverbetering en anderzijds het legaliseringsprogramma. Dat is nodig om te verzekeren dat stikstofruimte die wordt verkregen uit maatregelen uit het programma stikstofreductie en natuurverbetering niet (nogmaals) ingezet wordt ten behoeve van het legaliseringsprogramma en vice versa. Dat onderscheid moet vervolgens ook bij het opstellen van de programma's duidelijk worden gemaakt.

De Afdeling adviseert in de toelichting een zelfstandig programma van maatregelen ter legalisering van onder de PAS vrijgestelde projecten op te nemen.

3a. De Afdeling wijst terecht op het belang van het onderscheid tussen maatregelen die kunnen worden ingezet voor het programma stikstofreductie en natuurverbetering enerzijds en het legalisatieprogramma anderzijds. Zoals al opgemerkt bij punt 2 is in de toelichting verduidelijkt dat de ontwikkelreserve geen deel uitmaakt van het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Ook is in de toelichting verduidelijkt dat de effecten van de maatregelen uit het legalisatieprogramma aanvullend zijn op de effecten van maatregelen die worden ingezet in het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Daarbij is geborgd dat de effecten niet dubbel ingeboekt (en dus uitgegeven) kunnen worden. Daarmee zijn de effecten ten behoeve van het aanvullende legalisatieprogramma additioneel ten opzichte van die in het programma stikstofreductie en natuurverbetering en 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.

b. Vergunningverlening

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat met het legaliseringsprogramma beoogd wordt om voor de onder de PAS vrijgestelde activiteiten waarvoor destijds een melding is gedaan, individuele vergunningen te verlenen.¹²

De Afdeling begrijpt dat bij die vergunningverlening toepassing gegeven zal worden aan zogenoemde externe saldering. Dat houdt in dat de toename van stikstofdepositie ten gevolge van de te legaliseren activiteiten wordt weggestreept tegen de afname van stikstofdepositie als gevolg van de mitigerende maatregelen (stikstofruimte). Uit de toelichting volgt dat de stikstofruimte wordt gereserveerd en per tranche zal worden ingezet voor de legalisatie van projecten. Dat vereist een stikstofregistratiesysteem.

⁸ Artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn.

⁹ Artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrictlijn.

¹⁰ Artikel 1.13a, derde lid, van de Wnb en artikel 22.21, derde lid, van de Omgevingswet.

¹¹ Nota van toelichting, paragraaf 3.2.4.

¹² Memorie van Antwoord, Kamerstukken I 2020/21, 35 600, F, zie het antwoord op vraag 29.

Het ontwerpbesluit maakt niet inzichtelijk op welke wijze invulling wordt gegeven aan dat stikstofregistratiesysteem. Niet duidelijk is of wordt aangesloten bij en toepassing gegeven aan de regeling voor een stikstofregistratiesysteem in de Wnb.¹³ Inzicht in de wijze waarop stikstofruimte wordt geregistreerd en vervolgens wordt uitgegeven ten behoeve van individuele vergunningverlening is echter wel vereist. Het stikstofregistratiesysteem zal immers zo moeten zijn ingericht dat controleerbaar is dat directe samenhang bestaat tussen de in het stikstofregistratiesysteem op te nemen en de daaraan te onttrekken saldi. Ook moet inzichtelijk zijn dat bij saldering via het stikstofregistratiesysteem wordt voldaan aan de voorwaarde dat de afname van de stikstofdepositie op hetzelfde areaal van een habitattype plaatsvindt als de toename.

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

3b. Het advies is gevolgd. In paragraaf 3.2.5 van de toelichting is omschreven hoe het stikstofregistratiesysteem is ingericht en hoe het ingezet zal worden ten behoeve van de legalisering van meldingen en meldingsvrije activiteiten. Deze systematiek voldoet aan de wettelijke kaders.

c. Vrijstelling

Uit de toelichting blijkt dat de onder de PAS vrijgestelde activiteiten waarvoor geen melding behoefde te worden gedaan, deels op dezelfde manier worden gelegaliseerd als de meldingsgevallen. Een andere mogelijkheid is het opnemen van een vrijstelling of drempelwaarde in het legaliseringsprogramma, bedoeld voor het legaliseren van de meldingsvrije activiteiten.¹⁴

De Afdeling merkt op dat de onder de PAS vrijgestelde activiteiten waarvoor geen melding hoeft te worden gedaan, niet zijn geregistreerd. Het is daarom niet gemakkelijk de desbetreffende activiteiten die voor legalisering in aanmerking komen in kaart te brengen. Dat is echter wel nodig. Waar beoogd wordt om de activiteiten te legaliseren door daarvoor een individuele vergunning te verlenen is het nodig te weten voor welke activiteiten vergunning moet worden verleend.

Waar beoogd wordt vrijstelling van de vergunningplicht te verlenen is die kennis om twee redenen nodig. Enerzijds om de omvang van de stikstofdepositie van de vrijgestelde activiteiten voldoende nauwkeurig in kaart te kunnen brengen. De vrijstelling zal immers moeten berusten op een passende beoordeling. De passende beoordeling mag geen leemten vertonen en dient volledige precieze en definitieve conclusies te bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de effecten van de activiteiten op het betrokken Natura 2000-gebied kunnen wegnemen.¹⁵ Anderzijds in het licht van de handhaafbaarheid. Een met het programma te verlenen vrijstelling moet immers worden beperkt tot activiteiten die onder de PAS zijn begonnen. Derhalve zal kenbaar moeten zijn welke gevallen daartoe behoren.

In de toelichting wordt niet uiteengezet hoe de onder de PAS vrijgestelde activiteiten waarvoor geen melding gedaan hoefde te worden, worden geïnventariseerd. Volstaan wordt met een indicatieve inschatting van het RIVM over de stikstofdepositie die veroorzaakt wordt door de desbetreffende activiteiten. Die gaat echter met onzekerheden gepaard en bevat onvoldoende volledige precieze en definitieve conclusies.

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

3c. De toelichting is op dit punt aangevuld (paragraaf 3.2.3). De wijze van legaliseren van de meldingsvrije activiteiten wordt op dit moment uitgewerkt en zal in het legaliseringsprogramma verder vorm krijgen. De Afdeling merkt terecht op dat de onder de PAS vrijgestelde activiteiten waarvoor geen melding behoefde te worden gedaan, niet zijn geregistreerd. De Afdeling vindt het alsnog in kaart brengen daarvan om twee redenen van belang – voor het alsnog verlenen van vergunningen, als voor die weg zou worden gekozen, of het onderbouwen van een eventuele vrijstelling, en de handhaafbaarheid daarvan. Vanuit dat kader wordt onder meer gedacht aan een notificatiesysteem voor initiatiefnemers van meldingsvrije activiteiten. In ieder geval moet goed inzichtelijk worden welke depositieruimte benodigd is voor het legaliseren van deze groep. In het legalisatieprogramma wordt de uiteindelijke keuze vastgelegd en nader toegelicht.

d. Compenserende maatregelen

Volgens de toelichting staat bij het legaliseren van meldingen mitigatie voorop, maar is het wellicht

¹³ Artikel 5.5a van de Wnb.

¹⁴ Nota van toelichting, paragraaf 3.2.2.

¹⁵ HvJEU, 11 April 2013, C-258/11, ECLI:EU:C:2013:220 (Sweetman).

niet in alle gevallen mogelijk om met mitigerende maatregelen in het legaliseringsprogramma vooraf te garanderen dat de te legaliseren activiteiten de natuurlijke kenmerken niet zullen aantasten.¹⁶ Om die reden voorziet het ontwerpbesluit in de mogelijkheid om in het programma compenserende maatregelen op te nemen die kunnen worden ingezet ten behoeve van de beoogde legalisering.

De Afdeling merkt in dit verband op dat, als op basis van de passende beoordeling niet de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast, voor een project alsnog een vergunning kan worden verleend. Dat kan echter alleen als er geen alternatieve oplossingen zijn, het project nodig is om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociaaleconomische aard en alle nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft (de zogenoemde ADC-toets).¹⁷

De Afdeling ziet in dit verband struikelblokken. Verlening van toestemming met toepassing van de ADC-toets kan eerst aan de orde komen als uit de passende beoordeling volgt dat geen mitigerende maatregelen mogelijk zijn. Dat vergt dat steeds eerst zorgvuldig wordt gezien of mitigerende maatregelen mogelijk zijn.

Voorts moeten dwingende redenen van groot openbaar belang overtuigend worden aangetoond. Daarbij moet ondubbelzinnig vast komen te staan dat het belang bij legalisering op lange termijn zwaarder moet wegen dan het belang van het behoud van de waarden in het Natura 2000-gebied. Met legalisering dient bovendien een groot openbaar belang te zijn gediend. Een louter individueel belang is niet voldoende.

In de toelichting wordt verwezen naar jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, waaruit kan worden opgemaakt dat het rechtszekerheidsbeginsel in principe een dwingende reden van groot openbaar belang kan zijn. Voorts wordt verwezen naar de conclusie van Advocaat-Generaal Kokott in de PAS-zaken waarin zij stelt dat, hoewel het in de regel lastig zal zijn de belangen van individuele bedrijven als dwingende redenen van groot openbaar belang te aanvaarden, een integrale beoordeling als de PAS de mogelijkheid biedt deze particuliere belangen in te passen in het algemene belang bij agrarische ontwikkelingen en bij de eerbiediging van verworven rechten.

Met die verwijzing is echter niet dragend gemotiveerd waarom de rechtszekerheid en de belangen van de betrokken bedrijven in dit geval een dwingende redenen van groot openbaar belang opleveren. Omdat het antwoord op die vraag doorslaggevend is voor de vraag of met toepassing van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn toestemming kan worden verleend, moet die motivering thans wel worden gegeven. Indien die niet kan worden gegeven moet worden afgezien van de mogelijkheid om in het programma compenserende maatregelen op te nemen die kunnen worden ingezet ten behoeve van de beoogde legalisering.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit op het punt van de compenserende maatregelen nader te overwegen en het aan te passen.

3d. In het legaliseringsprogramma is alle inzet gericht op mitigatie. Mocht de ADC-route toch nodig blijken, bijvoorbeeld als mitigatie in specifieke gebieden niet (volledig) mogelijk is, dan zal dat deugdelijk worden onderbouwd, waarbij dan ook de daarvoor vereiste nadere onderbouwing van het gebrek aan alternatieven, de dwingende reden van openbaar belang en de wijze waarop de vereiste compensatie plaatsvindt zal worden beschreven. Als de Europese Commissie – voor zover haar adviesrecht aan de orde is – vervolgens positief adviseert, zal ik bezien hoe door compenserende maatregelen de resterende meldingen kunnen worden gelegaliseerd. Overigens is het niet zonder betekenis dat de wettelijke legalisatie-opdracht blijkens de wetsgeschiedenis mede bedoeld is om tot uitdrukking te brengen dat de legalisatie in de ogen van de wetgever noodzakelijk is vanwege een dwingende reden van groot openbaar belang.¹⁸ Het gaat hier immers om initiatiefnemers die te goeder trouw hebben gehandeld en investeringen hebben gedaan in overeenstemming met de destijds geldende regelgeving. Zij ondervinden niet alleen de voortdurende dreiging van mogelijke handavingsverzoeken, maar ondervinden vaak ook grote problemen – als gevolg van het ontbreken van een vorm van toestemming, zoals een natuurvergunning – bij banken voor de financiering van bedrijfsaanpassingen, ook bedrijfsaanpassingen die noodzakelijk zijn voor een verdere verduurzaming van de bedrijfsvoering. Daarbij is het ook van belang dat de effecten van de te legaliseren activiteiten zich al grotendeels hebben voorgedaan en maatregelen zijn gereserveerd om die effecten op de

¹⁶ Nota van toelichting, paragraaf 3.2.1.

¹⁷ Artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn

¹⁸ Zie de toelichting bij het amendement dat heeft geleid tot de artikelen 1.13a–1.13c Wnb en artikel 22.21 van de Omgevingswet, Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 19, p. 4.

kwetsbare natuur teniet te doen, zoals ook in de brief van 24 april 2020¹⁹ is toegelicht.

4. Conclusie

Het ontwerpbesluit en de toelichting geven geen inzicht in de in het programma stikstofreductie en natuurverbetering op te nemen maatregelen die nodig zijn om de omgevingswaarde voor 2035 te behalen. De Afdeling is daarom niet overtuigd dat die doelstelling, een resultaatsverplichting, kan worden behaald. Het thans bekende programma stikstofreductie en natuurverbetering is daarop onvoldoende ingericht. Daarbij komt dat het niet zo kan zijn dat pas in 2028 over de thans bekende doelen voor 2035 duidelijkheid verkregen wordt. De Afdeling is er voorts met de thans gegeven toelichting niet van overtuigd dat aan het legaliseringsprogramma uitvoering gegeven kan worden, zonder het programma stikstofreductie en natuurverbetering aan te tasten en zonder dat strijdigheid met de Habitatrichtlijn ontstaat. In verband hiermee heeft de Afdeling bezwaren tegen dit ontwerpbesluit.

4. Zie de reactie hierboven.

5. Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting de volgende juridisch-technische wijzigingen aan te brengen:

1. In de aanhef is de opsomming van artikelen van de Omgevingswet gecorrigeerd en aangevuld.
2. In artikel 2.2 van het Besluit natuurbescherming (Bnb) is verduidelijkt dat het een bevoegdheid en geen verplichting is om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de monitoring van de omgevingswaarden en de tussendoelen. Naar verwachting zullen vooralsnog alleen nadere regels worden gesteld over het monitoren van de omgevingswaarden en nog niet over de tussendoelen.
3. In de aanhef van de nieuwe artikelen 2.15 Bnb en 12.26a van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) werd per abuis verwezen naar artikel 8 van de Regeling programmatische aanpak stikstof. Die fout is gecorrigeerd door de verwijzing te vervangen door een verwijzing naar artikel 19kh, zevende lid, van de Natuurbeschermingswet 1998.
4. Aan de wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is een correctie toegevoegd van de artikelen 4.1184 en 4.1196 Bal (artikel II, onder A (nieuw)).
5. De wijziging van artikel 2.15quater van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is geschrapt (artikel III, onder A (oud)). Die wijziging regelde dat de indiener van een melding van een meldingsplichtige bouwactiviteit bij de melding moet beschrijven welke maatregelen hij zal treffen om te voldoen aan het nieuwe artikel 7.19a Bbl. Dat artikel bevat de verplichting om tijdens de bouw de emissie van stikstofverbindingen naar de lucht te beperken. De categorie meldingsplichtige bouwactiviteiten wordt geïntroduceerd in het in voorbereiding zijnde Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen (Bkb). Het Bbl kent tot de invoering van het Bkb alleen vergunningplichtige en vergunningvrije bouwactiviteiten. Daarom zal de informatieplicht worden geregeld in het Bkb.
6. De wijziging van artikel 7.5, vierde lid, Bbl is gecorrigeerd (artikel III, onder B (nieuw)): de aan dat lid toe te voegen zin is aangepast aan de wijziging van de huidige zin (toevoeging van 'of vergunningvoorschrift'). De inkadering van de maatwerkbevoegdheid bij een projectbesluit geldt niet alleen voor een maatwerkvoorschrift, maar ook voor een eventueel vergunningvoorschrift.
7. In het tweede lid van het nieuwe artikel 7.19a Bbl is de verwijzing naar de bouwmelding geschrapt (artikel III, onder D (nieuw), zie punt 5 hierboven).
8. Net als in artikel 2.2 Bnb (zie punt 2 hierboven) is in artikel 11.68 Bkl verduidelijkt dat het een bevoegdheid en geen verplichting is om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de monitoring van de omgevingswaarden. Daarnaast is de bepaling over de monitoring van de tussendoelen uit het artikel gehaald, omdat het begrip monitoring in de Omgevingswet, voor zover hier relevant, alleen wordt gebruikt voor omgevingswaarden. Als het wenselijk is om ook regels te stellen over de methode van monitoring van de tussendoelen, kan dat bij ministeriële regeling op grond van artikel 20.6, derde lid, van de Omgevingswet.
9. Aan de wijziging van het Bkl is een artikel 11.69a (nieuw) toegevoegd, waarmee expliciet wordt geregeld dat de Minister van LNV de tussendoelen moet monitoren ('gegevens verzamelt over de mate waarin wordt voldaan aan de tussentijdse doelstellingen').
10. Aan de wijziging van het Bkl zijn bepalingen toegevoegd waarmee expliciet wordt geregeld dat de Minister van LNV verslagen moet opstellen over het programma stikstofreductie en natuurverbetering (artikel 11.69c) en het legaliseringsprogramma (artikel 12.26c). In verband daarmee zijn ook de artikelen 10.36dc en 15.5 van het Omgevingsbesluit (Ob) aangepast.
11. Aan de wijziging van het Ob is een correctie toegevoegd van artikel 10.24 Ob. Die correctie houdt verband met de Spoedwet aanpak stikstof.
12. De toelichting is aangevuld naar aanleiding van de uitvoeringstoets (paragrafen 5.5 en 9.5).
13. Op diverse plaatsen in het ontwerpbesluit en de toelichting zijn redactionele correcties doorgevoerd.

¹⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 82.



De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting met bijlage doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

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



Advies Raad van State

No. W11.21.0084/IV

's-Gravenhage, 21 april 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 19 maart 2021, no.2021000510, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbetering), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit stelt onder meer nadere regels over de inhoud en monitoring van het programma stikstofreductie en natuurverbetering en het legaliseringsprogramma, zoals die programma's zijn bepaald in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn).

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het voldoen aan de omgevingswaarde 2035 en over het legaliseringsprogramma. In verband daarmee dient het ontwerpbesluit nader te worden overwogen.

Omgevingswaarde 2035

De Afdeling merkt op dat het ontwerpbesluit geen inzicht geeft in de bronmaatregelen die getroffen kunnen en moeten worden om aan de omgevingswaarde voor 2035 te voldoen. Ook voorziet het niet in de in dat verband te maken keuzes, noch in een tijdpad waarbinnen de noodzakelijke maatregelen waarvoor wordt gekozen moeten zijn gerealiseerd. De Afdeling is daarom niet overtuigd dat die doelstelling, een resultaatsverplichting, kan worden behaald.

Legaliseringsprogramma

De Afdeling merkt op dat in strijd met de Wsn een deel van de voor het legaliseringprogramma benodigde stikstofruimte uit de zogenoemde ontwikkelreserve komt die gevormd wordt in het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Zij merkt verder op dat niet inzichtelijk is op welke wijze invulling wordt gegeven aan het stikstofregistratiesysteem dat zal worden gebruikt in het legaliseringsprogramma. Tevens maakt de Afdeling opmerkingen over de voorwaarden die worden gesteld aan vrijstellingen.

Ten slotte maakt de Afdeling opmerkingen over de in het legaliseringsprogramma voorziene mogelijkheid om met toepassing van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn vergunning te verlenen.

1. Inleiding

De Wsn voegt aan de Wet natuurbescherming (Wnb) en de Omgevingswet onder meer omgevingswaarden toe om de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden te verminderen.¹ Ook voegt de Wsn aan beide wetten bepalingen toe over het vaststellen van een programma stikstofreductie en natuurverbetering. Die bepalingen bevatten maatregelen om te voldoen aan die omgevingswaarden en om de natuur in die gebieden te verbeteren (programma stikstofreductie en natuurverbetering).²

Verder voegt de Wsn aan de Wnb en de Omgevingswet de verplichting voor de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) toe, om zorg te dragen voor de legalisering van projecten met een geringe stikstofdepositie die onder de programmatische aanpak stikstof (PAS) waren vrijgesteld van een natuurvergunningplicht. De minister van LNV stelt daartoe een programma vast (legaliseringsprogramma).³

2. Maatregelen voor de omgevingswaarde 2035

In het ontwerpbesluit wordt geregeld dat het programma stikstofreductie en natuurverbetering een beschrijving bevat van de getroffen of te treffen maatregelen die bijdragen aan vermindering van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats.⁴

¹ Artikel 1.12a, eerste lid, van de Wnb en artikel 2.15a van de Omgevingswet.

² Artikel 1.12b van de Wnb en artikel 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet

³ Artikel 1.13a van de Wnb en artikel 22.21 van de Omgevingswet

⁴ Onderdeel IB, /voorgesteld artikel 2.1, aanhef en onder d, 1°.

In de Wsn is bepaald dat het percentage van het areaal van de voor stikstof gevoelige gebieden waarop de kritische depositiewaarde niet wordt overschreden in 2030 tenminste 50% en in 2035 tenminste 74% bedraagt. Om aan die omgevingswaarden te kunnen voldoen is in 2030 een reductie van de binnenlandse stikstofemissies vereist van 26% en in 2035 van 50%. Dat betekent dat in 2035 de reductie van stikstofemissie bijna moet zijn verdubbeld ten opzichte van 2030.

In de toelichting bij de Wsn is inzicht gegeven in de voorgenomen stikstofreducerende maatregelen die nodig zijn om te kunnen voldoen aan de voor 2030 gestelde omgevingswaarde. Noch de toelichting, noch de wetsgeschiedenis bieden echter inzicht in de extra maatregelen die nodig zijn voor het behalen van de omgevingswaarde voor 2035.

Het ontwerpbesluit en de toelichting bieden dat inzicht ook niet. Evenmin wordt daarin inzicht geboden in de in dat verband te maken keuzes en een tijdspad waarbinnen maatregelen moeten zijn gerealiseerd. In de toelichting staat daarover alleen dat in ieder geval in 2028 wordt gezien of met het programma stikstofreductie en natuurverbetering kan worden voldaan aan de gestelde omgevingswaarde voor 2035 of dat daarvoor aanpassingen nodig zijn. Gelet op de benodigde extra vermindering van stikstofdepositie is het ondenkbaar dat met de nu voorgenomen maatregelen tevens zal kunnen worden voldaan aan de omgevingswaarde voor 2035.⁵

Daarom is het noodzakelijk dat niet pas in 2028 duidelijkheid komt over de maatregelen die nodig zijn om de omgevingswaarde voor 2035 te behalen. Mede vanwege de mogelijk lange realiseringstermijn, dient dat inzicht nu al te worden geboden in de benodigde extra maatregelen. In dit verband wijst zij erop dat bijvoorbeeld een deel van de stikstofwinst die wordt behaald met de maatregelen uit het programma stikstofvermindering en natuurverbetering, als mitigerende maatregel wordt ingezet om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Een ander deel wordt ingezet om de projecten met een geringe stikstofdepositie die onder de programmatische aanpak stikstof waren vrijgesteld van een natuurvergunningplicht te legaliseren (de zogenoemde ontwikkelreserve).

Indien de stikstofwinst van die maatregelen echter noodzakelijk blijkt te zijn om de in 2035 te behalen stikstofvermindering te bereiken en de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden te behalen, kunnen die niet (tevens) als mitigerende maatregelen worden ingezet.⁶ In dat geval zullen nieuwe keuzes moeten worden gemaakt en vervangende maatregelen moeten worden getroffen. Inzicht in de maatregelen die nodig zijn om aan de omgevingswaarde voor 2035 en daarmee ook aan de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden te kunnen voldoen is daarom reeds op dit moment vereist.

De Afdeling adviseert in de toelichting toereikend te motiveren op welke wijze de omgevingswaarde van 2035 behaald zal worden, rekening houdend met het gebruik van stikstofwinst voor andere ontwikkelingen.

3. Legaliseringsprogramma

a. Onderscheid met het programma stikstofvermindering en natuurverbetering

In het ontwerpbesluit wordt de inhoud van het legaliseringsprogramma uitgewerkt. Het legaliseringsprogramma is gericht op het verlenen van toestemming voor individuele projecten. Het levert geen bijdrage aan vermindering van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Stikstofruimte die is verkregen uit te treffen maatregelen wordt ingezet als mitigerende maatregel bij de passende beoordeling.⁷ Het programma heeft daarmee een ander doel dan het programma stikstofreductie en natuurverbetering dat is gericht op het voldoen aan de uit de Habitatrichtlijn voortvloeiende verplichting tot behoud, herstel en het voorkomen van verslechtering van Natura 2000-gebieden.⁸

In de Wsn is bepaald dat in het legaliseringsprogramma alleen maatregelen worden opgenomen die niet zijn opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering.⁹ Daarmee wordt invulling gegeven aan het systeem van de Habitatrichtlijn waarin instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die nodig zijn krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn, geen rol kunnen spelen bij de beoordeling of met het treffen van maatregelen eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een project voortvloeien kunnen worden voorkomen of verminderd.

⁵ Zie in dit verband ook: *Normeren en beprijzen van stikstofemissies*, ABD Topconsult, maart 2021.

⁶ Vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, ovv. 13-13.8.

⁷ Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

⁸ Artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

⁹ Artikel 1.13a, derde lid, van de Wnb en artikel 22.21, derde lid, van de Omgevingswet.

In de toelichting staat dat de voor het legaliseringsprogramma benodigde stikstofruimte voor een deel uit de ontwikkelreserve van het programma stikstofreductie en natuurverbetering komt.¹⁰ Dat laatste is, zoals hiervoor vermeld, niet toegestaan. Dit betekent dat het legaliseringsprogramma zelfstandige maatregelen moet bevatten die zijn gericht op het verkrijgen van stikstofwinst ten behoeve van de beoogde legalisering en die losstaan van het programma stikstofreductie en natuurverbetering.

De Afdeling merkt daarom op dat in de toelichting een duidelijke scheiding moet worden aangebracht tussen (maatregelen die worden getroffen ten behoeve van) enerzijds het programma stikstofreductie en natuurverbetering en anderzijds het legaliseringsprogramma. Dat is nodig om te verzekeren dat stikstofruimte die wordt verkregen uit maatregelen uit het programma stikstofreductie en natuurverbetering niet (nogmaals) ingezet wordt ten behoeve van het legaliseringsprogramma en vice versa. Dat onderscheid moet vervolgens ook bij het opstellen van de programma's duidelijk worden gemaakt.

De Afdeling adviseert in de toelichting een zelfstandig programma van maatregelen ter legalisering van onder de PAS vrijgestelde projecten op te nemen.

b. Vergunningverlening

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat met het legaliseringsprogramma beoogd wordt om voor de onder de PAS vrijgestelde activiteiten waarvoor destijds een melding is gedaan, individuele vergunningen te verlenen.¹¹

De Afdeling begrijpt dat bij die vergunningverlening toepassing gegeven zal worden aan zogenoemde externe saldering. Dat houdt in dat de toename van stikstofdepositie ten gevolge van de te legaliseren activiteiten wordt weggestreept tegen de afname van stikstofdepositie als gevolg van de mitigerende maatregelen (stikstofruimte). Uit de toelichting volgt dat de stikstofruimte wordt gereserveerd en per tranche zal worden ingezet voor de legalisatie van projecten. Dat vereist een stikstofregistratiesysteem.

Het ontwerpbesluit maakt niet inzichtelijk op welke wijze invulling wordt gegeven aan dat stikstofregistratiesysteem. Niet duidelijk is of wordt aangesloten bij en toepassing gegeven aan de regeling voor een stikstofregistratiesysteem in de Wnb.¹² Inzicht in de wijze waarop stikstofruimte wordt geregistreerd en vervolgens wordt uitgegeven ten behoeve van individuele vergunningverlening is echter wel vereist. Het stikstofregistratiesysteem zal immers zo moeten zijn ingericht dat controleerbaar is dat directe samenhang bestaat tussen de in het stikstofregistratiesysteem op te nemen en de daaraan te onttrekken saldi. Ook moet inzichtelijk zijn dat bij saldering via het stikstofregistratiesysteem wordt voldaan aan de voorwaarde dat de afname van de stikstofdepositie op hetzelfde areaal van een habitattype plaatsvindt als de toename.

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

c. Vrijstelling

Uit de toelichting blijkt dat de onder de PAS vrijgestelde activiteiten waarvoor geen melding behoefde te worden gedaan, deels op dezelfde manier worden gelegaliseerd als de meldingsgevallen. Een andere mogelijkheid is het opnemen van een vrijstelling of drempelwaarde in het legaliseringsprogramma, bedoeld voor het legaliseren van de meldingsvrije activiteiten.¹³

De Afdeling merkt op dat de onder de PAS vrijgestelde activiteiten waarvoor geen melding hoeft te worden gedaan, niet zijn geregistreerd. Het is daarom niet gemakkelijk de desbetreffende activiteiten die voor legalisering in aanmerking komen in kaart te brengen. Dat is echter wel nodig. Waar beoogd wordt om de activiteiten te legaliseren door daarvoor een individuele vergunning te verlenen is het nodig te weten voor welke activiteiten vergunning moet worden verleend.

Waar beoogd wordt vrijstelling van de vergunningplicht te verlenen is die kennis om twee redenen nodig. Enerzijds om de omvang van de stikstofdepositie van de vrijgestelde activiteiten voldoende nauwkeurig in kaart te kunnen brengen. De vrijstelling zal immers moeten berusten op een passende beoordeling. De passende beoordeling mag geen leemten vertonen en dient volledige precieze en definitieve conclusies te bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de effecten van de

¹⁰ Nota van toelichting, paragraaf 3.2.4.

¹¹ Memorie van Antwoord, Kamerstukken I 2020/21, 35 600, F, zie het antwoord op vraag 29.

¹² Artikel 5.5a van de Wnb.

¹³ Nota van toelichting, paragraaf 3.2.2.

activiteiten op het betrokken Natura 2000-gebied kunnen wegnemen.¹⁴ Anderzijds in het licht van de handhaafbaarheid. Een met het programma te verlenen vrijstelling moet immers worden beperkt tot activiteiten die onder de PAS zijn begonnen. Derhalve zal kenbaar moeten zijn welke gevallen daartoe behoren.

In de toelichting wordt niet uiteengezet hoe de onder de PAS vrijgestelde activiteiten waarvoor geen melding gedaan hoefde te worden, worden geïnventariseerd. Volstaan wordt met een indicatieve inschatting van het RIVM over de stikstofdepositie die veroorzaakt wordt door de desbetreffende activiteiten. Die gaat echter met onzekerheden gepaard en bevat onvoldoende volledige precieze en definitieve conclusies.

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

d. Compenserende maatregelen

Volgens de toelichting staat bij het legaliseren van meldingen mitigatie voorop, maar is het wellicht niet in alle gevallen mogelijk om met mitigerende maatregelen in het legaliseringsprogramma vooraf te garanderen dat de te legaliseren activiteiten de natuurlijke kenmerken niet zullen aantasten.¹⁵ Om die reden voorziet het ontwerpbesluit in de mogelijkheid om in het programma compenserende maatregelen op te nemen die kunnen worden ingezet ten behoeve van de beoogde legalisering.

De Afdeling merkt in dit verband op dat, als op basis van de passende beoordeling niet de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast, voor een project alsnog een vergunning kan worden verleend. Dat kan echter alleen als er geen alternatieve oplossingen zijn, het project nodig is om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociaaleconomische aard en alle nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft (de zogenoemde ADC-toets).¹⁶

De Afdeling ziet in dit verband struikelblokken. Verlening van toestemming met toepassing van de ADC-toets kan eerst aan de orde komen als uit de passende beoordeling volgt dat geen mitigerende maatregelen mogelijk zijn. Dat vergt dat steeds eerst zorgvuldig wordt gezien of mitigerende maatregelen mogelijk zijn.

Voorts moeten dwingende redenen van groot openbaar belang overtuigend worden aangetoond. Daarbij moet ondubbelzinnig vast komen te staan dat het belang bij legalisering op lange termijn zwaarder moet wegen dan het belang van het behoud van de waarden in het Natura 2000-gebied. Met legalisering dient bovendien een groot *openbaar* belang te zijn gediend. Een louter individueel belang is niet voldoende.

In de toelichting wordt verwezen naar jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, waaruit kan worden opgemaakt dat het rechtszekerheidsbeginsel in principe een dwingende reden van groot openbaar belang kan zijn. Voorts wordt verwezen naar de conclusie van Advocaat-Generaal Kokott in de PAS-zaken waarin zij stelt dat, hoewel het in de regel lastig zal zijn de belangen van individuele bedrijven als dwingende redenen van groot openbaar belang te aanvaarden, een integrale beoordeling als de PAS de mogelijkheid biedt deze particuliere belangen in te passen in het algemene belang bij agrarische ontwikkelingen en bij de eerbiediging van verworven rechten.

Met die verwijzing is echter niet dragend gemotiveerd waarom de rechtszekerheid en de belangen van de betrokken bedrijven in dit geval een dwingende redenen van groot openbaar belang opleveren. Omdat het antwoord op die vraag doorslaggevend is voor de vraag of met toepassing van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn toestemming kan worden verleend, moet die motivering thans wel worden gegeven. Indien die niet kan worden gegeven moet worden afgezien van de mogelijkheid om in het programma compenserende maatregelen op te nemen die kunnen worden ingezet ten behoeve van de beoogde legalisering.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit op het punt van de compenserende maatregelen nader te overwegen en het aan te passen.

¹⁴ HvJEU, 11 April 2013, C-258/11, ECLI:EU:C:2013:220 (Sweetman).

¹⁵ Nota van toelichting, paragraaf 3.2.1.

¹⁶ Artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn



4. Conclusie

Het ontwerpbesluit en de toelichting geven geen inzicht in de in het programma stikstofreductie en natuurverbetering op te nemen maatregelen die nodig zijn om de omgevingswaarde voor 2035 te behalen. De Afdeling is daarom niet overtuigd dat die doelstelling, een resultaatsverplichting, kan worden behaald. Het thans bekende programma stikstofreductie en natuurverbetering is daarop onvoldoende ingericht. Daarbij komt dat het niet zo kan zijn dat pas in 2028 over de thans bekende doelen voor 2035 duidelijkheid verkregen wordt. De Afdeling is er voorts met de thans gegeven toelichting niet van overtuigd dat aan het legaliseringsprogramma uitvoering gegeven kan worden, zonder het programma stikstofreductie en natuurverbetering aan te tasten en zonder dat strijdigheid met de Habitatrichtlijn ontstaat. In verband hiermee heeft de Afdeling bezwaren tegen dit ontwerpbesluit.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

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



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbetering) [ontwerptekst zoals aangeboden aan de afdeling advisering van de Raad van State]

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, 5.1, eerste lid, 5.18, eerste lid, 16.139, 20.1, vierde lid, 20.2, eerste, vijfde en zevende lid, 20.6, eerste lid, onder 2°, 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 nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van, nr. WJZ /

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

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 in overeenstemming met de bij ministeriële regeling gestelde regels.

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, ook op basis van de gegevens, bedoeld in artikel 1.8, derde lid, tweede zin, van de wet, 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 8 van de Regeling programmatische aanpak stikstof 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 in artikel 2.16 gestelde eisen 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

Artikel 11.17 van het **Besluit activiteiten leefomgeving** 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 2.15quater, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:¹

1. Aan het slot van onderdeel g vervalt 'en'.
2. Aan het slot van onderdeel h wordt de punt vervangen door '; en'.
3. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - i. een beschrijving van de maatregelen om te voldoen aan artikel 7.19a, eerste lid.

B

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.

¹ Noot voor AARvS: Deze wijziging gaat uit van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) zoals dat komt te luiden na wijziging door het Besluit kwaliteitsborging bouwen (voorhang-versie, Kamerstukken II 2019/20, 32 757, nr. 170).

C

Artikel 7.5, vierde lid, wordt als volgt gewijzigd:²

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 wordt de uitvoering van een vastgesteld projectbesluit niet belemmerd.

D

Artikel 7.11, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:³

1. In onderdeel f wordt 'tenzij er alleen asbest verwijderd wordt waarbij de hoeveelheid afval minder dan 10 m³ bedraagt:' vervangen door 'als de melding is vereist omdat de hoeveelheid sloopafval naar redelijke schatting meer dan 10 m³ 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 m³ bedraagt: een beschrijving van de maatregelen om te voldoen aan artikel 7.19a, eerste lid.

E

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 of een melding als bedoeld in artikel 2.15ter, eerste lid, 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 m³ 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

² Noot voor AARvS: Deze wijziging gaat uit van het Bbl zoals dat komt te luiden na wijziging door het Besluit houdende aanpassing van het Bbl voor het regelen van de veiligheidscoördinator directe omgeving en enkele andere wijzigingen (RvS-versie).

³ Zie noot 2.

- 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 monitoring, bedoeld in artikel 11.68, blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan een tussentijdse doelstelling als bedoeld in artikel 4.27, tweede lid.

Artikel 4.29 (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 elk geval de maatregelen te beschrijven die nodig zijn om tijdig te voldoen aan de omgevingswaarden voor stikstofdepositie, bedoeld in artikel 2.15a, eerste lid, en aan de tussentijdse doelstellingen om tijdig te voldoen aan die omgevingswaarden, bedoeld in artikel 4.27, tweede lid, onderdeel a.

B

Aan afdeling 4.4 wordt een paragraaf toegevoegd, luidende:

§ 4.4.5 Programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde

Artikel 4.31 (bestuursorgaan voor programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden 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 omgevingswaarde stikstofdepositie en tussendoelen programma stikstofreductie en natuurverbetering)

1. Monitoring voor de omgevingswaarden voor stikstofdepositie, bedoeld in artikel 2.15a van de wet, en voor de tussentijdse doelstellingen, bedoeld in artikel 4.27, tweede lid, vindt plaats door metingen, berekeningen of het op andere wijze verzamelen van gegevens in overeenstemming met de bij ministeriële regeling gestelde regels.
2. Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is belast met de uitvoering van de monitoring.

Artikel 11.69 (verzameling gegevens 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 (verzamelen gegevens 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 elk 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°. vermindering 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.

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 8 van de Regeling programmatische aanpak stikstof 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:

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

Artikel 12.26b (verzamelen gegevens 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.

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)

- Als uit de monitoring, bedoeld in artikel 11.68 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, 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.
- 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

Na artikel 10.36d worden de volgende artikelen ingevoegd:

Artikel 10.36da (verstrekking gegevens over programma stikstofreductie en natuurverbetering)

- 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 dat besluit, 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 (verstrekken gegevens 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 11.69a 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 informeert, ook op basis van de gegevens, bedoeld in de artikelen 10.36a en 10.36da, de beide Kamers der Staten-Generaal:

- a. elk jaar over de resultaten van de monitoring voor de omgevingswaarden voor stikstofdepositie, bedoeld in artikel 11.68 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, en voor de tussentijdse doelstellingen om tijdig aan die omgevingswaarden te voldoen, bedoeld in artikel 4.27, tweede lid, onder a, van dat besluit;
- b. elke twee jaar over de voortgang en de gevolgen van de maatregelen, opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering; en
- 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.

C

Aan hoofdstuk 15 wordt een paragraaf toegevoegd, luidende:

§ 15.3 Programma legalisering projecten natuur

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

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

D

In bijlage I bij artikel 1.1 wordt in onderdeel A in de alfabetische volgorde ingevoegd:
programma stikstofreductie en natuurverbetering: programma 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.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

De Wet tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering) (Wsn) voegt aan de Wet natuurbescherming (Wnb) en de Omgevingswet resultaatverplichtende omgevingswaarden toe om de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats⁴ 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.

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 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.⁵ 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 Vogelrichtlijn⁶ en de Habitatrichtlijn.⁷

⁴ 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 2400 mol stikstof per hectare per jaar.

⁵ Brief van 24 april 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 82 en Kamerstukken I 2019/20, 35 334, P. Zie ook de brief van 17 juni 2020, 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, brief van 13 oktober 2020, Kamerstukken I 2020/21, 35 334, W.

⁶ 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).

⁷ 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).

De Wnb en het Besluit natuurbescherming (Bnb) gaan naar verwachting op 1 januari 2022 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 maatregelen die de emissie van stikstof, en daarmee de depositie op de gebieden, 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.⁸ 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 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 bronmaatregelen en 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 gemaakt⁹ en die zijn geconcretiseerd in een uitvoeringsprogramma,¹⁰ zal dan ook onderdeel worden van het programma stikstofreductie en natuurverbetering.

De provincies stellen onder de Wnb gebiedsplannen¹¹ 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).

⁸ De te realiseren instandhoudingsdoelstellingen zijn voor elk Natura 2000-gebied vastgelegd in het aanwijzingsbesluit van het betrokken Natura 2000-gebied.

⁹ Brief aan de Tweede Kamer van 10 juli 2020 over de hoofdlijnen van het gezamenlijk programma Natuur, kenmerk 2020Z13840.

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 33 576, nr. 216.

¹¹ 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.

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 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.¹² Actualisatie van een gebiedsplan vindt plaats na een verzoek van de Minister van LNV daartoe.¹³

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.¹⁴

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 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

¹² 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.

¹³ Zie artikel 10.36db van het Omgevingsbesluit.

¹⁴ Zie artikel 1.12d Wnb en artikel 3.18 van de Omgevingswet.

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.

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.¹⁵ 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.¹⁶ 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 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 bevestigd op welke wijze de maatregelen in het kader van het programma moeten worden ingezet om de omgevingswaarden te kunnen realiseren.

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

¹⁵ 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).

¹⁶ Artikel 1.12d Wnb en artikel 3.18, derde lid, van de Omgevingswet.

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 gebieden¹⁷ 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,¹⁸ op basis van de monitoring van de tussendoelen, de omgevingswaarden en de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden, ook gezien in het licht van de landelijke staat van instandhouding van de desbetreffende natuurwaarden. Dit is in overeenstemming met de aard van de 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 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.

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.¹⁹ 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.²⁰

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.²¹ 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, 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

¹⁷ 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.

¹⁸ Artikel 1.12g, derde lid, Wnb en artikel 10.19 van het Omgevingsbesluit.

¹⁹ Artikel 1.12g, eerste en tweede lid, Wnb en artikel 3.11 van de Omgevingswet.

²⁰ Artikel 1.12g, eerste lid, Wnb en artikel 4.28 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

²¹ Artikel 1.12b, tweede en derde lid, Wnb en artikel 4.27, tweede en derde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

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 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.

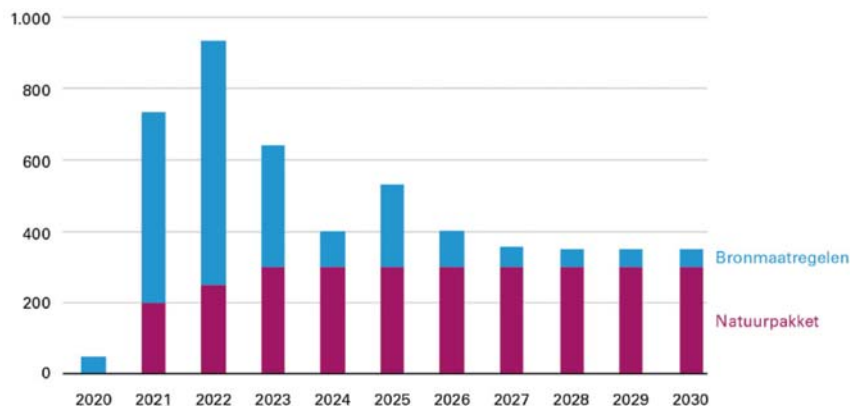
Bij het vaststellen van het programma stikstofreductie en natuurverbetering zal worden bekeken hoe aan de tussendoelen vorm gegeven kan worden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om tussendoelen voor binnenlandse depositie- of emissiereductie, volgend uit de opgave van de structurele aanpak in het programma 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 gebiedsplanen 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.



Figuur 1: Uitgaven maatregelen structurele aanpak stikstof (in miljoenen euro en exclusief de reeks van 100 miljoen euro in het kader van de partiële vrijstelling)

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 ieder geval in 2028 wordt gezien of met het programma stikstofreductie en natuurverbetering, inclusief de beschikbare budgetten, kan worden voldaan aan de gestelde omgevingswaarde voor 2035 of welke aanpassingen hiervoor 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.

3. Aanvullend legalisatieprogramma

3.1 Aanleiding en doelstelling

De Wsn voegt aan de Wnb en de Omgevingswet bepalingen toe²² 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 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. 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.²³ 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.²⁴

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

²² Zie de artikelen 1.13a-1.13c Wnb en paragraaf 22.4 van de Omgevingswet.

²³ Zie het voormalige artikel 8 van de Regeling programmatische aanpak stikstof en het voormalige artikel 2.12 Bnb.

²⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 1.

– 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 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

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. De effecten van de maatregelen uit het legalisatieprogramma zijn aanvullend op de maatregelen die zijn opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering.

Dat wil zeggen dat in het programma alleen effecten van maatregelen worden opgenomen die niet zijn opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering om dubbele inzet van effecten te voorkomen. Zie ook hierna onder ‘Te treffen maatregelen’.

3.2.1 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.²⁵ 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.²⁶ 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.

3.2.2 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 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. Een andere mogelijkheid is het opnemen van een vrijstelling dan wel drempelwaarde in het legalisatieprogramma, bedoeld voor het legaliseren van de meldingsvrije activiteiten. Een dergelijke vrijstelling of drempelwaarde zal onderbouwd moeten worden met een passende beoordeling. De precieze invulling van de onderbouwing wordt nader uitgewerkt in het programma.

3.2.3 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.²⁷ 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. 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. 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.

3.2.4 Te treffen maatregelen

Het aanvullend 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 worden de maatregelen opgenomen zoals

²⁵ HvJ EU 10 november 2016, ECLI:EU:C:2016:847 (Caretta caretta), punt 41.

²⁶ Conclusie A-G 25 juli 2018, ECLI:EU:C:2018:622, punten 160–161.

²⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 82.

aangekondigd in de kabinetsbrief van 24 april 2020.²⁸ Zoals in deze brief beschreven, maakt het instellen van een ontwikkelreserve ter hoogte van gemiddeld minimaal 20 mol/ha/jaar 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 legaal houden van de meldingen. De inzet van effecten uit het structurele pakket voor het aanvullend legalisatieprogramma zal er niet aan in de weg staan dat de doelen van het structurele pakket gerealiseerd kunnen 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 ingecalculeerd.

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 aanvullend 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 reductiepotentie van 9,1 mol heeft toegerekend.²⁹ 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.³⁰

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

In het programma 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.³¹ 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 aanvullend 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

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

²⁹ Analyse Stikstofbronmaatregelen, PBL, 24 april 2020, https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl_analyse_stikstofbronmaatregelen_24_april_2020.pdf.

³⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 45.

³¹ 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.

ingestemd.³² 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.³³

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.

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 deze voortgang en gevolgen van de maatregelen worden opgenomen in de jaarlijkse monitoringsrapportages over het legalisatieprogramma.

Het legalisatieprogramma sluit zo veel mogelijk aan bij de monitoringssystematiek 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 belang³⁴ 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.³⁵ 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 gezien in welke mate ze aan de binnenlandse reductieambitie voldoen, afgeleid van de gestelde omgevingswaarden. Zonder bijsturingssystematiek kan niet tijdig ingegrepen worden

³² 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.

³³ 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.

³⁴ Zie artikel 6, eerste lid, onder e, AVG.

³⁵ Zie artikel 1.13a, eerste en tweede lid, Wnb en artikel 22.21, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet.

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 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 en het Besluit kwaliteit leefomgeving onderstaande monitorings-systematiek 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 de Natura 2000-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 eerstvolgende 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 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.³⁶ 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.³⁷ 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.³⁸

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

³⁶ 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.

³⁷ HvJ EU 3 april 2014, ECLI:EU:C:2014:214 (Cascina Tre Pini), r.o. 28.

³⁸ Zie voor de onderbouwing van deze analyse het rapport 'Doorlichting Natura 2000' (Kamerstukken II 2020/21, 32 670, nr. 200).

Europese Commissie over de toepassing van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voor deze specifieke doelen in de betrokken Natura 2000-gebieden.³⁹

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.⁴⁰ 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.⁴¹ Ook introduceert dit besluit een verplichting om bij het bouwen en slopen van een bouwwerk de emissie van stikstof te beperken.⁴²

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 het totaal van emissies tijdens de bouwfase 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 bouwfase 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,⁴³ 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.

³⁹ Zie artikel 1.12ga Wnb en het nieuwe artikel 10.19a van het Omgevingsbesluit.

⁴⁰ In de artikelen 11.17 van het Besluit activiteiten leefomgeving en 8.74c van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

⁴¹ Zie de artikelen 2.5 Bnb, 11.17 van het Besluit activiteiten leefomgeving en 8.74c van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

⁴² Artikel 7.19a van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

⁴³ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

5.3 Omvang en effect van emissies in de bouwfase 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.⁴⁴

De bijdrage van de tijdelijke activiteiten in de bouwsector aan de totale stikstofdepositie is zeer gering (circa 1,3 procent),⁴⁵ 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 bouwfase 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_x, per jaar een bepaalde NO_x-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.

Doordat de stikstofemissies in de bouwfase in hoofdzaak NO_x-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 'dekenniveau'. 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. Het betreft niet alleen de bouw en sloop van woningen en utiliteitsgebouwen en andere bouwwerken (zoals bruggen, viaducten en buisleidingen, waaronder waterleidingen), maar ook aanlegactiviteiten, bijvoorbeeld 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, 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 en de emissies van werktuigen op de bouwplaats (aggregaten, bouwmachines, mobiele puinbrekers, baggerwerk- of baggervaartuigen et cetera). 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

⁴⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 3, paragraaf 8.4.

⁴⁵ Memo van 3 augustus 2020 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'NO_x reductiedoel, -pad en beleidspakket bouwsector'.

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.⁴⁶ 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_x-reductie 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. 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.

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

⁴⁶ Memo van 3 augustus 2020 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'NO_x reductiedoel, -pad en beleidspakket bouwsector'.



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.⁴⁷ 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. Regeldruk

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

⁴⁷ Zie voor die uitvoeringsplicht artikel 1.12d Wnb en artikel 3.18, derde lid, van de Omgevingswet.

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 stikstof bij het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken. De 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. Ten slotte wordt ingegaan op de uitgevoerde MKB-toets.

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 2015.⁴⁸ Daarbij zijn de volgende drie categorieën gehanteerd:

⁴⁸ Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nrs. 14, bijlage, en 17.

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 grondstofwinning 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 gaan 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 indienen van een bouw- of 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 bouw materieel, 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 CO₂.

Waar met in dat kader genomen maatregelen ook volstaan kan worden voor deze verplichting, ontstaan geen nieuwe regeldrukeffecten. De regeldrukeffecten die reesteren 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.⁴⁹ 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 stikstofdepositieberekeningen meer te worden gemaakt.

9.5 Invoeringstoets

Zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op het eindverslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag⁵⁰ 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. Voorbereiding van dit 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 internetconsultatie⁵¹ en de formele advisering op het ontwerpbesluit 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 sprekers zich positief uit over 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.⁵² Het ontwerpbesluit is op 4 december 2020 voorgelegd aan de Tweede en de Eerste Kamer.⁵³ 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.⁵⁴ 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.⁵⁵ In het voorlopig verslag over het wetsvoorstel is gevraagd om toezending van het aangepaste ontwerpbesluit vóór de plenaire behandeling van het wetsvoorstel.⁵⁶ Aan dat verzoek is voldaan op 12 februari 2021.⁵⁷ De voorhang heeft niet geleid tot wijzigingen van het ontwerpbesluit.

⁴⁹ Zie Handreiking MKB-toets, https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handreiking_mkb.pdf.

⁵⁰ 'Ongekend onrecht', eindverslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 2.

⁵¹ Zie www.internetconsultatie.nl/amvbwsn.

⁵² Artikelen 23.4 en 23.5, eerste lid, van de Omgevingswet.

⁵³ Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 9 en Kamerstukken I 2020/21, 35 600, B.

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

⁵⁵ Verslag van een schriftelijk overleg, 3 februari 2021, kenmerk 2021D04784.

⁵⁶ Kamerstukken I 2020/21, 35 600, E, p. 16.

⁵⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 55 en Kamerstukken I 2020/21, 35 600, G.

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.

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 49⁵⁸ 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 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

⁵⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nrs. 21 en 49.

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 2020⁵⁹ 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.⁶⁰ De ecologische ontwikkeling die nodig is om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken, is afhankelijk van verschillende 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 uitmaken van het op te stellen programma. Zij geven daarbij aan dat sommige herstelmaatregelen maar in beperkte mate herhaald kunnen worden. Het klopt dat sommige herstel-

⁵⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 82 en Kamerstukken I 2019/20, 35 334, P.

⁶⁰ Zie artikel 2.15a, vierde lid, van de Omgevingswet.

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

Effectiviteit stikstofbronmaatregelen in relatie tot omgevingswaarden

Door sprekers 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 spreker 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 o.a. paragraaf 2.2 en paragraaf 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 sloopprijs 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 slooppwerkzaamheden, 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 baggervoertuigen 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 het besluit. Naar aanleiding van deze reactie is dit paragraaf 5.4 van de toelichting aangevuld.

Een aantal insprekers verzoekt om nader toe te lichten waarom de gebruiksfase niet onder partiele 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. Het kabinet verwijst verder naar paragraaf 5.1 en volgende van de toelichting.

Een van de insprekers merkt op dat de vrijstelling voor de bouw gekoppeld is aan de vraag of een bouwactiviteit vergunningplichtig is of niet en dat dit vreemd is in het licht van de situatie onder de Omgevingswet waaronder gemeenten meer ruimte krijgen voor het vergunningvrij maken van activiteiten. Opgemerkt wordt dat deze constatering niet correct zijn. De vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht in artikel 2.5 Bnb, staat los van de vraag of een bouwactiviteit om een andere reden vergunningplichtig is, in dit geval voor de bouwactiviteit. Alle werkzaamheden die onder de reikwijdte van artikel 2.5 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 tijdelijkheid van emissies van activiteiten van de bouwsector (bouwfase), 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. Die 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 van de toelichting.

– Emissiereductieplicht

Een aantal insprekers heeft diverse vragen gesteld over artikel 7.19a van het Besluit bouwwerken leefomgeving (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 maatwerkmogelijkheden 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 emissie-loze maatregelen.
- De term emissiereductieplan is geschrapt uit de toelichting op het artikel, in plaats daarvan is verduidelijkt dat dat het bevoegd gezag in gevallen 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 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 informatievoorziening 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 wet 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.⁶¹ 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 bezien 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 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 referentiesi-

⁶¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

tuatie 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 (wijze 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 Bnb bepaalt dat die monitoring plaatsvindt door metingen, berekeningen of het op andere wijze verzamelen van gegevens volgens de bij ministeriële regeling gestelde regels. Met toepassing van die bepaling wordt in de Regeling natuurbescherming bepaald dat de stikstofdepositie wordt berekend met gebruikmaking van de daarbij genoemde versie van AERIUS. Metingen worden in ieder geval gebruikt om het rekenmodel te controleren en zo nodig bij te stellen.

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 en de emissies van werktuigen op de bouwplaats (aggregaten, bouwmachines, baggervoertuigen et cetera). 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 8 van de Regeling programmatische aanpak stikstof 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)

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'.⁶² 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 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 2.15quater: aanvulling bouwmelding)⁶³

Dit onderdeel voegt een onderdeel i toe aan de opsomming van gegevens en bescheiden die een bouwmelding moet bevatten. Een bouwmelding 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.

Onderdeel B (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 gerealiseerde 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 C (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

⁶² Zie de bijlage bij de Omgevingswet.

⁶³ Noot voor AARvS: artikel 2.15quater wordt toegevoegd aan het Bbl door het Besluit kwaliteitsborging bouwen, zie Kamerstukken II 2019/20, 32 757, nr. 170.

daar genoemde regels van afdeling 7.1 van dat besluit te stellen. Die maatwerkmogelijkheid 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 of na het ontvangen van de bouwmelding. 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 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, 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 D (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 m³). Onderdeel f is tekstueel aangepast aan het nieuwe onderdeel i.

Onderdeel E (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, gebruik van emissiearm materieel, werken in bouw hubs en gebruik van prefabricage.

Bij het indienen van de melding of 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 bouw melding, een aanvraag om omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en 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.

Onderdeel A (nieuwe artikelen 4.27, 4.28 en 4.29: programma stikstofreductie en natuurverbetering)

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.
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 4.29 (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.⁶⁴ Artikel 4.29 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 11.69a 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 4.29 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. 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 omge-

⁶⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 50.

vingsvergunning 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, 11.69 en 11.69a: monitoring omgevingswaarden, verzameling gegevens programma stikstofreductie en natuurverbetering en verzamelen gegevens gebiedsgerichte uitwerking programma stikstofreductie en natuurverbetering)

Artikel 11.68 geeft toepassing aan artikel 20.2, eerste lid, van de Omgevingswet, dat voorschrijft, voor zover hier relevant, dat bij de amvb tot vaststelling van omgevingswaarden de methode van monitoring en het bestuursorgaan dat met de uitvoering van de monitoring is belast, worden aangewezen. Het eerste lid van artikel 11.68 is inhoudelijk gelijk aan artikel 2.2 Bnb, zie de toelichting bij dat artikel.

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 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.⁶⁵ 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 11.69a 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 4.29 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.

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

Artikel 12.26a is inhoudelijk gelijk aan artikel 2.15 Bnb. Artikel 12.26b is, samen met artikel 15.5 van het Omgevingsbesluit, 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. 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.

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.

⁶⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 50.



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.⁶⁶ 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 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.

Onderdeel B (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 ten behoeve van de twee- en zesjaarlijkse monitoring, 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 11.69a 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.⁶⁷ 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 11.69a 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 4.29 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

⁶⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 18.

⁶⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 50.



worden vastgesteld bij koninklijk besluit. Die termijn zal worden afgeleid van de tweejaarstermijn van artikel 1.12fa, eerste lid, Wnb.

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.

Onderdeel C (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.

Onderdeel D (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. De Wnb gaat naar verwachting op 1 januari 2022 op in de Omgevingswet. Het is voor het opstellen van het programma van belang om zo snel mogelijk zekerheid te geven over het wettelijke kader. Artikel VI kan worden gebruikt om artikel I (wijziging Bnb) eerder in werking te laten treden dan de overige artikelen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

Bijlage bij de nota van toelichting bij het Besluit tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbetering)

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

Artikel 6 Habitatrichtlijn	Huidige implementatie (Wet natuurbescherming, Wnb)	Implementatie na inwerkingtreding Aanvullingswet natuur Omgevingswet
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.	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).	Omgevingswet: 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 verstrekken gegevens), en 20.14, derde en vijfde lid (verslaglegging monitoring omgevingswaarden en rapportage aan parlement). Besluit kwaliteit leefomgeving: § 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). Besluit activiteiten leefomgeving: artikelen 11.6, 11.7, 11.9 en 11.12 (zorgplicht, maatwerk en gegevensinwinning). Omgevingsbesluit: § 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).

Artikel 6 Habitatrichtlijn	Huidige implementatie (Wet natuurbescherming, Wnb)	Implementatie na inwerkingtreding Aanvullingswet natuur Omgevingswet
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.	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).	Omgevingswet: 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 -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 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). Besluit kwaliteit leefomgeving: § 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). Omgevingsbesluit: 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).
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.	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).	Omgevingswet: 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). Besluit kwaliteit leefomgeving: 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). Besluit activiteiten leefomgeving: artikel 11.17 (aanwijzing vergunningvrije gevallen). Omgevingsbesluit: § 15.5 (rapportage aan parlement over programma legalisering projecten natuur).



Artikel 6 Habitatrichtlijn	Huidige implementatie (Wet natuurbescherming, Wnb)	Implementatie na inwerkingtreding Aanvullingswet natuur Omgevingswet
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.	Artikelen 1.13a–1.13c (programma legalisering projecten natuur) en 2.8, vierde tot en met achtste lid, Wnb.	Omgevingswet: artikel 5.18 (beoordelingsregels aanvraag Natura 2000-activiteit) en afdeling 22.4 (programma legalisering projecten natuur). Besluit kwaliteit leefomgeving: 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). Omgevingsbesluit: artikelen 10.6d (adviesaanvraag compensatie) en 10.36b (melding compenserende maatregelen) en § 15.5 (rapportage aan parlement over programma legalisering projecten natuur).