

Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

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

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

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

- het opnemen in de wet van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor het verminderen van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden;
- een programma stikstofreductie en natuurverbetering met bron- en natuurmaatregelen om te voldoen aan de omgevingswaarde en om de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden te verwezenlijken; wat betreft het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau is er een directe wisselwerking tussen het programma en de beheerplannen;
- in het programma worden inspanningsverplichtende tussendoelen opgenomen met het oog op het tijdig voldoen aan de omgevingswaarde en met het oog op de in het programma opgenomen maatregelen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen;
- periodieke monitoring en bijsturing van de maatregelen en het programma in zijn integraliteit en rapportage daarover;
- een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie door activiteiten van de bouwsector.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe dit systeem te verankeren in de Wet natuurbescherming en later de Omgevingswet, waarin de natuurwetgeving wordt opgenomen.⁴ De uitwerking van de wettelijke regels vindt plaats in een algemene maatregel van bestuur (hierna ook: amvb), waarvan het ontwerp bij het parlement zal worden voorgehangen.

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. 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 Vogelrichtlijn⁵ en de Habitatrichtlijn⁶ (hierna ook: VHR). Het kabinet streeft ernaar tot een volledige gunstige staat van instandhouding te komen conform de Habitatrichtlijn, en daarvoor de condities in de gebieden te verbeteren. Vervolgens

¹ Het begrip habitat wordt in deze memorie van toelichting overkoepelend gebruikt voor habitattypen (Habitatrichtlijn, zie noot 6), habitats van plant- en diersoorten (idem) en leefgebieden van vogelsoorten (Vogelrichtlijn, zie noot 5). Een habitat is gevoelig voor stikstof als voor die habitat een kritische depositiewaarde geldt van minder dan 2400 mol stikstof per hectare per jaar.

² Brief van 24 april 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 82 en Kamerstukken I 2019/20, 35334, nr. P.

³ *Niet alles kan overal*, <https://www.aanpakstikstof.nl/achtergrond/documenten/rapporten/2020/06/08/niet-alles-kan-overal>. Zie ook de brief van 17 juni 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 89 en de nadere inhoudelijke reactie van het kabinet op het eindadvies.

⁴ Overeenkomstig de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

⁵ 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).

⁶ 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).

moet deze gunstige staat worden behouden. Het belang van de biodiversiteit in Nederland en in Europa, die ook de basis vormt van onze voedselketen en intrinsiek een belangrijke waarde vertegenwoordigt, staat hierbij centraal. De structurele aanpak die het kabinet voorstaat is met het oog op de huidige staat van de natuur en de trend van biodiversiteitsverlies dan ook een onontkoombare noodzaak. Deze aanpak is voor Nederland niet alleen nodig om aan zijn internationale verplichtingen conform de VHR kunnen voldoen, maar een gunstige staat van de natuur is ook de belangrijkste randvoorwaarde voor nieuwe maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

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

De structurele aanpak van het kabinet moet mede een oplossing bieden voor de situatie die is ontstaan na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2019. In deze uitspraak werd geoordeeld dat het eerder gehanteerde systeem om de negatieve gevolgen van stikstofuitstoot aan te pakken, het programma aanpak stikstof (hierna ook: PAS) zoals dat was vastgesteld voor de periode 2015-2021, niet voldoende waarborgen bood voor natuurbehoud en -herstel in de Natura 2000-gebieden om toestemmingverlening op te kunnen baseren.⁷

De structurele aanpak voorziet daarom in een pakket aan maatregelen gericht op structurele reductie van de stikstofbelasting en op herstel en verbetering van de natuurcondities in de Natura 2000-gebieden. Zowel bron- als natuurmaatregelen zijn nodig om behoud te verzekeren en verbetering mogelijk te maken. Door middel van monitoring worden zowel de ontwikkelingen op het gebied van stikstofdepositie als natuur gevolgd zodat bijgestuurd kan worden als blijkt dat dit nodig is om in 2030 te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor stikstofdepositie, om natuurbehoud te kunnen blijven verzekeren en om de instandhoudingsdoelstellingen (op termijn) te realiseren. Mocht blijken dat voor specifieke gebieden, habitats of soorten aanvullende maatregelen nodig zijn, dan worden die getroffen.

Door de structurele aanpak kan ook weer meer ruimte ontstaan voor economisch en maatschappelijk relevante activiteiten op het vlak van onder meer woningbouw, infrastructuur, landbouw, industrie, defensie, waterveiligheid en energietransitie. Om de reductie van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden te verzekeren, zal een stikstofdoelstelling als een resultaatsverplichting gelden.

Met een omvangrijk pakket aan natuur- en bronmaatregelen en bijbehorende middelen geeft het kabinet langjarig een concrete, substantiële invulling aan deze opgave. Hiervoor heeft het kabinet voor de periode tot aan 2030 5 miljard euro beschikbaar gesteld, waarvan ruim 2 miljard voor het nemen van bronmaatregelen en circa 3 miljard euro voor natuurmaatregelen.⁸ Om zeker te stellen dat natuurbehoud en -herstel plaatsvinden en de stikstofdepositie voldoende vermindert, werkt het kabinet een monitorings- en bijsturingssystematiek uit, waarbij de stikstofdepositie per Natura 2000-gebied jaarlijks wordt gemonitord en de voortgang en de gevolgen van de maatregelen uit het programma tweejaarlijks worden gemonitord. De ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden wordt zesjaarlijks gemonitord, in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden. Op basis van de monitoringsresultaten zal bijsturing plaatsvinden, mede aan de hand van in het programma te formuleren tussendoelen, als de beoogde effecten van het programma in gevaar dreigen te komen. Daarnaast zal ook buiten de periodieke monitoring en bijsturing continu aandacht zijn voor de implementatie en uitvoering van de maatregelen uit het programma. Zo kan in een vroeg stadium actie ondernomen worden, bijvoorbeeld wanneer zich onvoorziene omstandigheden voordoen die met zekerheid van directe invloed zijn op het beoogde effect van het maatregelenpakket en daarmee de structurele aanpak.

⁷ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

⁸ In aanvulling hierop wordt er een reeks van € 100 miljoen jaarlijks tot en met 2030 op de aanvullende post gereserveerd voor bronmaatregelen om de partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningsplicht wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie door activiteiten van de bouwsector mogelijk te maken.

Het kabinet erkent dat het voor een grote opgave staat om de uitstoot van stikstof structureel te reduceren en de natuur te herstellen en verbeteren, mede met het oog op de historie van overbelasting van natuur en biodiversiteitsverlies. Zo is er al decennialang sprake van veel meer stikstofdepositie op (stikstofgevoelige) gebieden dan de natuur aan kan en is het lastig gebleken om tot structurele oplossingen hiervoor te komen. Bovendien vergt de aard van de opgave van natuurherstel en -verbetering een lange adem; dit geldt zowel voor de bronmaatregelen die gericht zijn op depositiereductie als herstel- en verbetermaatregelen om bijvoorbeeld de reeds opgetreden schade door een overmaat aan stikstofdepositie uit het verleden weg te nemen. Dit vereist dat het Rijk en de andere overheden zich de komende decennia aan deze opgave te committeren. Met deze aanpak is het kabinet ervan overtuigd dat zo essentiële stappen worden gezet naar het einddoel van een landelijke gunstige staat van instandhouding. Daarom kiest het kabinet er nadrukkelijk voor om zich wettelijk te binden aan het resultaat – en daarmee de uitvoering – van de structurele aanpak.

Het kabinet benadert dit vraagstuk integraal en neemt maatregelen in samenhang met andere grote opgaven om optimaal effect te bereiken. Deze opgaven zijn onder andere: het Klimaatakkoord, de Nationale Omgevingsvisie, de Kaderrichtlijn Water, klimaatadaptatie, de aanpak van bodemdaling en de bredere veenweideproblematiek, duurzame mobiliteit, kringlooplandbouw en emissiearme landbouw, circulaire economie, het Schone Lucht Akkoord en de NEC-doelstellingen.⁹ De nieuwe aanpak is – anders dan het PAS – geen systeem voor het genereren van ontwikkelingsruimte voor vergunningverlening, maar zorgt er wel voor, door in de opgave voor natuurbehoud en -herstel te voorzien, dat er geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten ontstaan.

Verbetering van de condities en herstel van de natuur in de Natura 2000-gebieden is de basis van de structurele aanpak. Daarmee geeft het kabinet concreet invulling aan de continue verplichting uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn om de landelijke staat van instandhouding te verbeteren totdat deze gunstig is¹⁰ en om in de tussentijd verslechtering te voorkomen.¹¹ Gegeven het feit dat de mate waarin de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden zijn gerealiseerd, regionaal verschilt, evenals de hoeveelheid stikstofdepositie en schadelijkheid daarvan, werkt het kabinet als onderdeel van de structurele aanpak aan nauwe afspraken met de provincies, die primair verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het gebiedsgerichte natuurbeleid en voor een groot deel van de beheerplannen voor de individuele Natura 2000-gebieden. Nauw betrokken worden ook de Ministers van Defensie en van Infrastructuur en Waterstaat als beheerders van enkele Natura 2000-gebieden. Ook de andere overheden, de stakeholders en het maatschappelijk veld worden nauw bij de uitwerking van het maatregelenpakket betrokken.

In het navolgende wordt nader ingegaan op de stikstofproblematiek en de problematiek van de slechte staat van de natuur die moeten worden opgelost (paragraaf 2), de keuze voor wetgeving (paragraaf 3), de voorgestelde omgevingswaarde voor stikstofdepositie (paragraaf 4), het programma stikstofreductie en natuurverbetering (paragraaf 5), de in het programma op te nemen maatregelen (paragraaf 6), monitoring en bijsturing (paragraaf 7), de voorgestelde partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor activiteiten van de bouwsector (paragraaf 8), wetgevingsaspecten (paragraaf 9), toezicht en handhaving en rechtsbescherming (paragrafen 10 en 11) en de effecten voor het milieu en voor burgers, bedrijven en overheden (paragraaf 12). In paragraaf 13 wordt ingegaan op de consultatiereacties. Tot slot volgt de artikelsgewijze toelichting. In de bijlage is de implementatietabel van artikel 6 van de Habitatrichtlijn opgenomen.

2. Stikstofproblematiek en problematiek slechte staat Natura 2000-gebieden

2.1 *Algemeen: Natura 2000*

Om de achteruitgang van de biodiversiteit een halt toe te roepen voorziet de Habitatrichtlijn onder meer in de instelling van een samenhangend Europees ecologisch netwerk van beschermde natuurgebieden.¹² Dit netwerk wordt het ‘Natura 2000-netwerk’ genoemd. Het netwerk bestaat uit gebieden die van Europees belang zijn, vanwege de aanwezigheid van op Europese schaal bedreigde typen natuurlijke habitats die van grote betekenis zijn voor de soortenrijkdom en habitats (leefgebieden) van bepaalde dier- en plantensoorten. Doelstelling is om door de vorming van het Europese netwerk deze habitattypen en soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in

⁹ Dat zijn de doelstellingen van Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van de Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG (PbEU 2016, L 344).

¹⁰ Artikelen 2, 3 en 4 Vogelrichtlijn en artikel 6, eerste lid, Habitatrichtlijn.

¹¹ Artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn.

¹² Artikelen 3 en 4 Habitatrichtlijn.

een gunstige staat van instandhouding te behouden of in voorkomend geval te herstellen. De Natura 2000-gebieden moeten na een Europese selectieprocedure door de lidstaten worden aangewezen; voor een groot deel van deze gebieden (in Nederland 162) heeft de aanwijzing inmiddels plaatsgevonden. Onderdeel van het Natura 2000-netwerk zijn ook de speciale beschermingszones die op grond van de Vogelrichtlijn direct door de lidstaten moeten worden aangewezen wanneer is vastgesteld dat zij van bijzonder belang zijn als leefgebied voor bepaalde bedreigde vogelsoorten of als broed-, foerageer- of rustgebied voor trekvogels.¹³

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

Voor alle habitats geldt op grond van de Habitatrichtlijn¹⁴ als minimumverplichting dat door de lidstaten maatregelen worden getroffen om behoud in termen van kwaliteit en oppervlakte te verzekeren en significante verstoring van soorten te voorkomen. Er geldt dus ook altijd minimaal een behoudsdoelstelling als instandhoudingsdoelstelling. Als habitattypen of soorten op landelijk niveau niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren, verplichten de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn de lidstaten ook tot het treffen van positieve maatregelen gericht op verbetering van de staat van instandhouding.¹⁵

Hoewel het bereiken van een gunstige staat van instandhouding een resultaatsverplichting is, is het aan elk van de lidstaten van de Europese Unie om te bepalen op welke wijze en in welk tempo hieraan uitvoering wordt gegeven.¹⁶ Daarbij moet volgens de Habitatrichtlijn onder meer rekening worden gehouden met de sociaal-economische vereisten.¹⁷

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

Van de 162 Natura 2000-gebieden in Nederland zijn er 129 voor stikstof gevoelig.¹⁸ Dat betekent dat er habitats voorkomen die aangetast kunnen worden door een voor die habitat overmatige hoeveelheid stikstofdepositie. In Nederland is al decennialang sprake van een te hoge stikstofbelasting van natuur, waaronder een groot aantal voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden. Onder het PAS waren er 118 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden met een overbelasting geregistreerd.¹⁹ In 2018 was er op ongeveer 78 procent van de hectaren met voor stikstof gevoelige natuur binnen Natura 2000-gebieden sprake van overschrijding van de zogenoemde kritische depositiewaarde. Een overschrijding van de kritische depositiewaarde betekent dat niet langer op voorhand kan worden uitgesloten dat er een risico bestaat dat de kwaliteit van habitattypen wordt aangetast als gevolg van de verzurende of vermestende invloed van stikstofdepositie.²⁰

¹³ Artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn.

¹⁴ Artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn.

¹⁵ Artikel 4, eerste en tweede lid, Vogelrichtlijn en artikel 3, eerste lid, Habitatrichtlijn.

¹⁶ Zie de handreiking van de Europese Commissie "Beheer van Natura 2000-gebieden" (versie 25 januari 2019, p. 15) en zie ook punt 13.3 van de eerder aangehaalde PAS-uitspraak (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603).

¹⁷ Artikel 2, derde lid, Habitatrichtlijn. Idem artikel 2 Vogelrichtlijn.

¹⁸ https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-stikstof-in-perspectief-4020_1.pdf

¹⁹ Vaststellingsbesluit PAS (18/12/2017) - <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036751/2017-12-18>.

²⁰ RIVM, 2020 <https://www.rivm.nl/documenten/presentatie-6-maart-over-streefwaarden-aan-bewindslieden> en punt 3.1 van de eerder aangehaalde PAS-uitspraak.

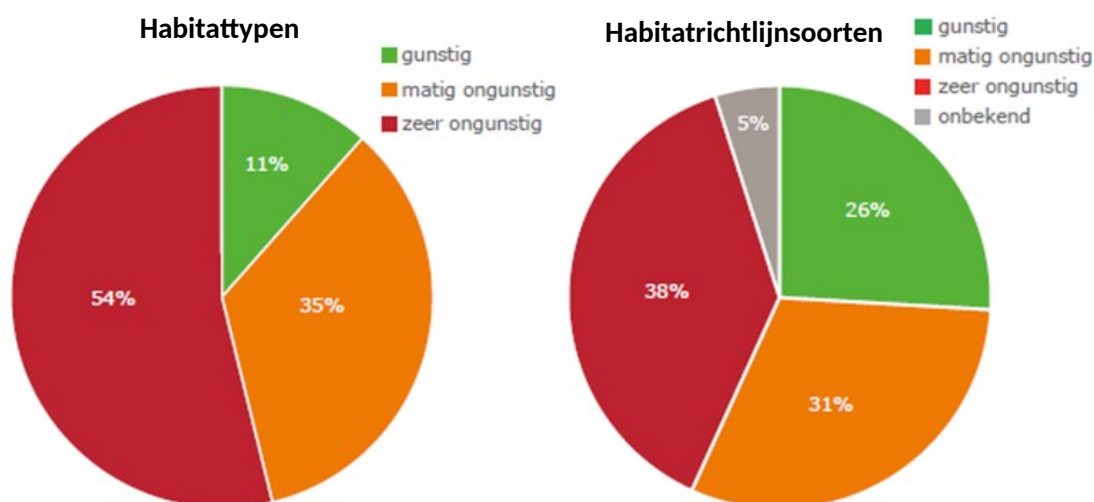


Figuur 1 In 2018 was 22% van de hectares met stikstofgevoelige natuur in N2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde. Weergave op deze kaart per 64 ha (bron: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM))

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

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

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



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

2.3 Stikstof in relatie tot de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en andere milieुरichtlijnen

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn stellen geen specifieke regels over de toegestane mate van stikstofbelasting op daarvoor gevoelige habitats. De verplichting om voor habitattypen en soorten op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken en daartoe in de Natura 2000-gebieden de maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn in het licht van de ecologische vereisten van deze habitats,²¹ brengt echter mee dat de lidstaten gehouden zijn om de stikstofbelasting aan te pakken als deze in de weg staat aan het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden en daarmee aan het bereiken van een landelijke gunstige staat van instandhouding. Daarbij moet ook worden uitgegaan van het aan de richtlijnen ten grondslag liggende voorzorgsbeginsel.²²

Wetenschappelijk is vastgesteld dat er een duidelijk verband bestaat tussen de effecten van een teveel aan stikstof op stikstofgevoelige natuur en de staat van de natuur. Dit betekent ook dat, wanneer een nieuwe of bestaande (economische) activiteit resulteert in extra stikstofuitstoot op gebieden die te maken hebben met stikstofoverbelasting, er een potentieel risico is op verslechtering. Als op voorhand op basis van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het doelbereik in het Natura 2000-gebied daardoor in gevaar komt, zijn dergelijke activiteiten vergunningplichtig. Een vergunning kan alleen worden verleend als zonder redelijke wetenschappelijke twijfel aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied kan worden uitgesloten.²³

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

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

²¹ Zie artikel 6, eerste lid, Habitatrichtlijn en artikel 3, eerste lid, in samenhang met artikel 2 Vogelrichtlijn.

²² Artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

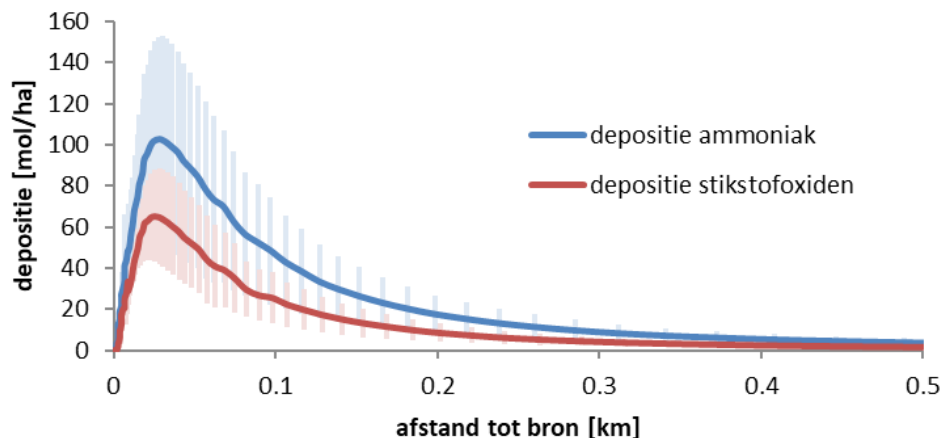
²³ Artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn en artikelen 2.7, tweede lid, en 2.8 van de Wet natuurbescherming.

(nitraatrichtlijn),²⁴ de waterkwaliteit ten algemene (Kaderrichtlijn Water)²⁵ en de luchtkwaliteit (nationaal-emissieplafond-richtlijn (NEC)). Mede ter voldoening aan die verplichtingen zijn maatregelen genomen waardoor de emissies van ammoniak en stikstofoxiden sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw sterk zijn gedaald. Het afgelopen decennium is er sprake van een stagnatie van deze daling.

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

2.4 De bronnen van de stikstofbelasting

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



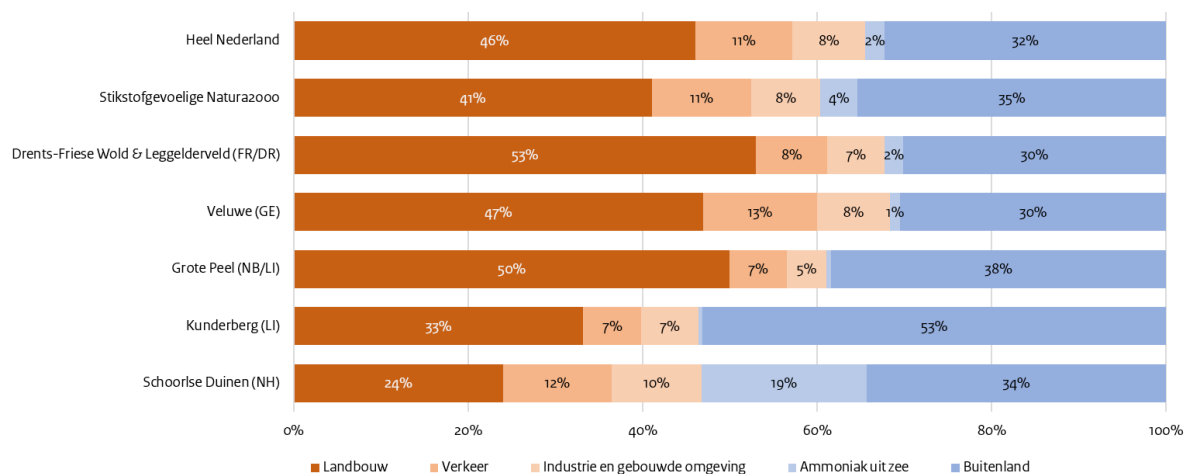
Figuur 3 depositie van ammoniak en stikstofoxiden op verschillende afstanden van de bron²⁶ (bron: RIVM)

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

²⁴ Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG 1991, L 676).

²⁵ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 60).

²⁶ Om de verspreiding van stikstofoxiden en ammoniak met elkaar te kunnen vergelijken is voor deze berekening gewerkt met een gelijke hoeveelheid stikstof, ca. 260 kilogram stikstof per jaar. Dit komt overeen met ca. 300 kilogram ammoniak en 850 kilogram stikstofoxiden.



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

2.5 Het belang van een effectieve, samenhangende landelijke aanpak

De herkomst van de stikstof in de individuele Natura 2000-gebieden uit een veelheid van bronnen in binnen- en buitenland, ook bronnen op langere afstand, en de omvang van de stikstofbelasting maken dat een aanpak op alleen lokaal of regionaal niveau niet volstaat, maar ook een overkoepelende landelijke insteek noodzakelijk is, in aansluiting op de aanpak in de individuele Natura 2000-gebieden overeenkomstig de daarvoor door het bevoegd gezag – meestal gedeputeerde staten, soms een beheersverantwoordelijke minister – vastgestelde beheerplannen.²⁷

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

Een structurele aanpak om te komen tot een verbetering van de staat van de natuur in de Natura 2000-gebieden en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van deze gebieden vraagt dus kort en goed om een samenstel van maatregelen. Op gebiedsniveau zal afhankelijk van de gebiedsspecifieke situatie moeten blijken wat precies nodig is en welke mix aan maatregelen het meeste effect sorteert.²⁸ Dat is iets wat primair gebeurt door de bevoegde gezagen voor de beheerplannen in samenspraak met de eigenaren en gebruikers van het gebied en de lokale overheden.

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

²⁷ Artikelen 2.3 en 2.10, eerste lid, van de Wet natuurbescherming en de artikelen 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

²⁸ Stikstof in perspectief, PBL 2019, https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-stikstof-in-perspectief-4020_1.pdf.

van verschillende bestuursorganen met verschillende taken en verantwoordelijkheden bij het realiseren van deze componenten.

Het gaat dan niet alleen om de al genoemde bevoegde gezagen voor de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden maar ook om de verschillende bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor het daadwerkelijk vaststellen of uitvoeren van de maatregelen die een oplossing moeten bieden voor de problematiek. Landelijke bronmaatregelen vergen regelgeving van het Rijk, waarbij gezien de verschillende sectoren die aan stikstofdepositie bijdragen, ook de portefeuilles van verschillende ministers worden geraakt. Waar het gaat om waterkwaliteit en waterkwantiteit vervullen ook de waterschappen een belangrijke rol. Tezamen met het feit dat de emissiebronnen over het gehele land verspreid zijn en op langere afstand, provinciegrensoverschrijdend depositie veroorzaken, betekent dit dat bij de aanpak afstemming en coördinatie voor het verzekeren van samenhang en maximale effectiviteit essentieel zijn. Daarbij is er ook een duidelijke samenhang met andere maatschappelijke opgaven en transities, waarmee synergie kan worden bereikt en dus afstemming nodig is met de partijen die daaraan invulling geven. Dit geldt in het bijzonder voor de energietransitie, kringlooplandbouw, emissiearme landbouw, klimaatadaptatie, het verwezenlijken van de Nationale Omgevingsvisie en de aanpak van bodemdaling bij veenweide. Ook is er een relatie met de volksgezondheid, waar emissiereductie bijdraagt aan schonere lucht.²⁹

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

Het doorbreken van de huidige impasse vraagt om een nieuwe systematiek die robuust, geloofwaardig en toekomstbestendig is, gericht op een duidelijke kwantificeerbare doelstelling. De door het kabinet voorgestane structurele aanpak en de voorgestelde wettelijke verankering hiervan – waaronder het in de wet opnemen van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor de reductie van stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden – bieden dit perspectief, zowel voor het realiseren van natuurbehoud en -herstel als het toestaan van maatschappelijke en economische activiteiten.

1. Wettelijke verankering elementen structurele aanpak

3.1 Doel wettelijke verankering

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

Gegeven het structurele karakter van de aanpak, de vele betrokken bestuursorganen en het grote achterliggende belang is een stevig en duurzaam fundament in wetgeving gewenst. Dit om te verzekeren dat de aanpak, de monitoring en de bijsturing door de jaren heen op gestructureerde wijze plaatsvinden en blijven plaatsvinden. Daarvoor is het nodig dat één bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de coördinatie van de aanpak, zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van andere bestuursorganen. Daarbij is het ook van belang om voor de vermindering van de stikstofdepositie een duidelijke kwantitatieve doelstelling

²⁹ Stikstof in perspectief, PBL 2019, https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-stikstof-in-perspectief-4020_1.pdf.

in de tijd in de wet op te nemen, in de vorm van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde. Zo hebben alle bij de aanpak betrokken bestuursorganen een duidelijke doelstelling om in gezamenlijkheid naar toe te werken en zo kan ook meer gekwantificeerd worden uitgewerkt wat de inspanning is die wordt verlangd van de verschillende actoren die stikstofdepositie op Natura 2000 veroorzaken. Met deze duidelijkheid kunnen op gepaste wijze de hiermee gepaarde overheidsuitgaven worden verantwoord. Ook wordt zo voor private partijen helder wat de doelstelling van de verschillende bestuursorganen is, waarmee onder meer duidelijkheid en voldoende investeringszekerheid aan private partijen worden geboden. De natuurmaatregelen worden verder uitgewerkt op gebiedsniveau en landen uiteindelijk in de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden. Het is aan de bevoegde gezagen voor de beheerplannen om – zoals zij dat ook nu al doen – daar verder samen met de lokale overheden en gebiedspartijen invulling aan te geven, waarbij zij de middelen van de voorgestane structurele landelijke aanpak overeenkomstig afspraken met het Rijk kunnen inzetten.

Dit wetsvoorstel voorziet in deze wettelijke verankering van de structurele aanpak. Het waarborgt dat op wetsniveau een resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor de vermindering van de stikstofdepositie wordt vastgesteld, namelijk: “In 2030 is de depositie van stikstof op ten minste 50% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden niet groter dan de hoeveelheid in mol per hectare per jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten.” Dit wetsvoorstel verplicht er bovendien toe dat onder verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een programma wordt opgesteld met maatregelen om in samenhang én de opgave in termen van vermindering van de stikstofdepositie én de opgave in termen van een extra impuls voor natuurverbetering te realiseren. Nadere eisen aan het programma worden gesteld bij amvb. Hieronder valt ook de verplichting tot het vastleggen van tussendoelen en de plicht het programma te wijzigen als uit de monitoring blijkt dat niet aan zo’n tussendoel kan worden voldaan. Daarnaast wordt voorzien in een – bij amvb verder uit te werken – passende vorm van monitoring en bijsturing van maatregelen. Daarbij wordt ook het doelbereik op gebiedsniveau betrokken. Ook voor het systeem van monitoring en bijsturing is de Minister van LNV de coördinerend bewindspersoon. Voor de vormgeving van deze elementen (omgevingswaarde gekoppeld aan een programma en monitoringscyclus) is de keuze gemaakt om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande instrumenten en vormgeving van de stelselkeuzes van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet. Ten slotte introduceert het wetsvoorstel een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie door activiteiten van de bouwsector.

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

3.2 Keuze wetgevingsdomein en niveau wettelijke verankering

Het kabinet kiest voor het vastleggen van het instrumentarium in de Wet natuurbescherming en in de Omgevingswet. Als de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking treden, naar verwachting op 1 januari 2022, gaat de Wet natuurbescherming op in de Omgevingswet en wordt de Omgevingswet het omvattende kader voor regels voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en voor het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.³⁰

Voorgesteld wordt om de omgevingswaarde op wetsniveau vast te leggen, in de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet.³¹ De keuze om die waarde in de wet op te nemen, heeft een aantal redenen die ingegeven zijn door de bijzondere opgave van de structurele aanpak stikstof. Het betreft een norm die het uitgangspunt en daarmee een hoofdelement van de structurele aanpak is. Gewaarborgd is dat het parlement de aard en omvang van de norm mede bepaalt, gelet op de brede maatschappelijke implicaties. Het betreft ook een duurzame norm die de omvang en intensiteit van de te nemen maatregelen en instrumenten zal gaan bepalen en daarmee de inhoud van het op te stellen programma. De te maken keuze voor de omgevingswaarde zal daarmee ook bepalend zijn voor de gevolgen voor burgers en bedrijven.

³⁰ Artikelen 1.2 en 1.3 van de Omgevingswet.

³¹ Zie de voorgestelde artikelen 1.12a van de Wet natuurbescherming en 2.15a van de Omgevingswet.

Met het oog op het vaststellen van een omgevingswaarde voor de periode ná 2030 wordt in de Omgevingswet ook de opdracht aan de regering gegeven om daartoe tijdig (uiterlijk twee jaar voordat de termijn verstrijkt waarbinnen aan de resultaatsverplichting moet zijn voldaan) een wetsvoorstel in te dienen, zodat de depositie op termijn wordt verminderd tot een niveau dat nodig is voor een gunstige staat van instandhouding van de betrokken natuurlijke habitats en soorten op landelijk niveau.³²

Ook worden de plicht voor de Minister van LNV om een programma vast te stellen en de doelen van het programma op wetsniveau geregeld.³³ Dit geldt eveneens voor de in beginsel verplichte inspraak,³⁴ de uitvoeringsplicht voor de bestuursorganen die hebben ingestemd met de door hen uit te voeren maatregelen³⁵ en de plicht tot monitoring.³⁶ Tot slot wordt ook de plicht om het programma te wijzigen als uit de monitoring blijkt dat met dat programma niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarde op wetsniveau geregeld.³⁷

Conform de opzet van het stelsel van de Omgevingswet worden de inhoud van het programma, monitoring en bijsturing en de partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor activiteiten van de bouwsector grotendeels geregeld bij amvb. Voor de totstandkoming en wijziging van amvb's onder de Omgevingswet geldt een voorhangprocedure, waardoor betrokkenheid van het parlement steeds is verzekerd.

Onderstaand wordt nader ingegaan op de vier wettelijk te verankeren elementen van de structurele aanpak stikstof – de omgevingswaarde voor stikstofdepositie, het programma met bron- en natuurmaatregelen, de monitorings- en bijsturingssystematiek en de partiële vrijstelling voor de bouwsector – en op de wijze waarop zij bijdragen aan het doel van een gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitattypen.

De partiële vrijstelling zal apart in paragraaf 8 worden behandeld, waarbij wel de verbinding met de andere elementen van de structurele aanpak zal worden uiteengezet, zoals het programma en de monitorings- en bijsturingssystematiek.

2. Omgevingswaarde voor stikstofdepositie

4.1 Depositiereductie en kritische depositiewaarde

De voorgestelde omgevingswaarde richt zich op de *depositie* van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden en houdt zo rekening met het ruimtelijke aspect van stikstofreductie. Door een resultaatsverplichtende omgevingswaarde te formuleren op basis van de kritische depositiewaarde met daaraan gekoppelde bronmaatregelen, wordt een directe koppeling gelegd met een belangrijke wetenschappelijke indicator voor de staat van de natuur. Doordat de kritische depositiewaarde de grens aangeeft waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van een habitat significant wordt aangetast door de verzurende of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie, sluit de omgevingswaarde aan bij de doelstellingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De kritische depositiewaarde biedt zo een kwantitatief handvat om te sturen op de stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden en daarmee de natuurkwaliteit. De kritische depositiewaarde is bepaald voor alle voor stikstof gevoelige Natura 2000-habitattypen in Nederland. De waarden zijn gebaseerd op in Europees verband door de UNECE vastgestelde uitgangspunten.³⁸

³² Zie het voorgestelde artikel 2.15a, derde lid, van de Omgevingswet.

³³ Zie de voorgestelde artikelen 1.12b, eerste lid, van de Wet natuurbescherming en 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet.

³⁴ Voorgesteld artikel 1.12c van de Wet natuurbescherming; artikel 16.27 van de Omgevingswet.

³⁵ Zie het voorgestelde artikel 1.12d van de Wet natuurbescherming en de voorgestelde wijziging van artikel 3.18 van de Omgevingswet.

³⁶ Voorgesteld artikel 1.12d van de Wet natuurbescherming; artikel 20.1 van de Omgevingswet.

³⁷ Voorgesteld artikel 1.12g, eerste en tweede lid, van de Wet natuurbescherming. De plicht tot bijsturing als het bereiken van de omgevingswaarde in gevaar komt, is al geregeld in artikel 3.11 van de Omgevingswet. Een vergelijkbare plicht voor de tussendoelen zal worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

³⁸ Om de waarde te kunnen toepassen op een locatie en te vergelijken met de aldaar voorkomende depositieniveaus, wordt de bandbreedte vertaald naar een vaste waarde. Vaak gebruikt men internationaal dan de laagste waarde van de bandbreedte. In Nederland is binnen deze bandbreedte met gedetailleerde ecologische rekenmodellen te schatten waar voor specifieke stikstofgevoelige habitattypen in Nederlandse Natura 2000-gebieden de kritische depositiewaarden liggen (Van Dobben, Bobbink, Bal en Van Hinsberg,

De uitdrukking van de omgevingswaarde in hectares sluit aan bij de huidige systematiek van het berekenen van depositie. 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 omgevingswaarde 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. De te beschermen habitats volgen uit de instandhoudingsdoelstellingen in het besluit waarbij het gebied is aangewezen als Natura 2000-gebied.

Een algemene omgevingswaarde voor de vermindering van de *emissie* van stikstof zou onvoldoende grip bieden op de locaties waar die emissie daadwerkelijk schadelijk is voor de natuur, daarmee minder effectief zijn en – in licht van de te bereiken doelstellingen – mogelijk ook minder proportioneel zijn. De omgevingswaarde wordt bij het opzetten van het programma en de bronmaatregelen wel omgerekend naar een reductieopgave in emissies om zo locatie- én brongericht te kunnen reduceren en duidelijk te maken voor welke opgave de verschillende sectoren staan. Hierbij wordt rekening gehouden met de omrekenfactoren van emissies naar deposities.

Het monitoren van de effectiviteit van de te nemen bron- en natuurmaatregelen in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen en het zo nodig aanpassen van de maatregelen is essentieel. Dit kan ook aanleiding geven om in gebiedsspecifieke situaties met een omvattend ecologisch oordeel wetenschappelijk te onderbouwen dat de onder- of overschrijding van de kritische depositiewaarde in relatie tot andere milieu- en ruimtecondities leidt tot het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen.

4.2. Ambitieniveau: omgevingswaarde voor stikstofdepositie voor 2030

Zoals aangekondigd in de brief van 24 april 2020 houdt de omgevingswaarde in dat in 2030 ten minste de helft van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarden is gebracht. Dat reductiedoel is ambitieus, maar haalbaar en betaalbaar, door inzet van de maatregelen en financiële middelen die in de brief van 24 april 2020 zijn aangekondigd en die zijn doorgerekend door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het RIVM. Op basis van de huidige kennis en inzichten van de natuurgebieden is de gehanteerde reductiedoelstelling een belangrijke en noodzakelijke stap richting het einddoel van het op landelijk niveau voor deze habitattypen en soorten realiseren van een gunstige staat van instandhouding. Doordat behoud blijvend verzekerd is, verbetering plaatsvindt en de maatregelen tot depositiereductie leiden in alle Natura 2000-gebieden – ook op areaal buiten de gestelde doelstelling – worden belangrijke stappen gezet naar de realisatie op termijn van dit einddoel. Deze omgevingswaarde is hierdoor toereikend en past zo bij het hoofdoel en ambitie van de natuurdoelstellingen waar Nederland aan is gecommiteerd.³⁹

Het realiseren van de omgevingswaarde vraagt om een groot aantal bronmaatregelen, waarvoor het kabinet voor de periode tot aan 2030 ruim 2 miljard euro beschikbaar stelt. Daarnaast is circa 3 miljard euro gereserveerd voor natuurmaatregelen om invulling te geven aan de structurele aanpak. In aanvulling hierop wordt er een reeks van 100 miljoen euro jaarlijks tot en met 2030 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 mogelijk te maken.⁴⁰ Wat betreft de doelstelling wordt geconstateerd dat het kabinet dezelfde ambitie heeft als het Adviescollege Stikstofproblematiek: een vitale, robuuste en sterke natuur. Het Adviescollege kiest in zijn advies echter voor een ander tempo dan het kabinet om uiteindelijk hetzelfde doel te bereiken: een gunstige staat van instandhouding van de natuur. Bij het vaststellen van de doelstelling is echter door het kabinet rekening gehouden met de maximale inspanning die verwacht mag en kan worden van de verschillende sectoren. Hiermee voldoet de omgevingswaarde aan artikel 2, derde lid, van de Habitatrictlijn, op grond waarvan bij het treffen van instandhoudingsmaatregelen rekening moet worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.

Met de structurele aanpak zorgt het kabinet ervoor dat behoud van Natura 2000-gebieden blijvend verzekerd is en er herstel en verbetering optreden zodanig dat binnen een reële termijn een gunstige staat van instandhouding zal kunnen worden bereikt. Dit vindt plaats door de combinatie van forse stikstofdepositiereductie, de bestaande beheerplannen voor de gebieden en de verdere

Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000-gebieden, Alterra 2012, nr. 2397).

³⁹ Zie paragraaf 6 voor aanvullende toelichting over de vertaling van de omgevingswaarde naar binnenlandse depositiereductie en de relatie met autonome ontwikkelingen, zoals buitenlandse depositie.

⁴⁰ Kamerbrief 15 september 2020, Kamerstukken II 2020/21, 32847, nr. 681.

intensivering van natuurbeschoud, -herstel en -verbetermaatregelen. Wanneer de analyses van gebieden hiertoe aanleiding geven, zal bovendien via de gebiedsgerichte aanpak in specifieke gebieden extra ingezet worden op stikstofreductie dan wel natuurherstelmaatregelen. De toename in doelbereik is uiteindelijk alleen te realiseren door een combinatie van maatregelen: stikstofreductiemaatregelen; herstelmaatregelen om de gevolgen van te hoge stikstofdeposities vanuit het verleden te herstellen; natuur(verbeter)maatregelen zoals grondwaterstandverhoging in en naast natuurgebieden en meer natuurinclusieve landbouw; het wegnemen van andere knelpunten die het doelbereik belemmeren; en het creëren van natuurinclusieve ruimtelijke inrichting, zowel binnen als buiten de natuurgebieden.⁴¹

Het wetsvoorstel voorziet in diverse maatregelen die hieraan bijdragen middels het programmaonderdeel stikstofreductie en natuurverbetering. De omgevingswaarde vormt samen met de daartoe bestemde bronmaatregelen en het pakket natuurmaatregelen en een adequate monitorings- en bijsturingssystematiek een coherente, structurele aanpak, die verzekert dat de doelstelling wordt behaald.

4.3 Uitgangspunten kabinetsdoelstelling

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

Met het realiseren van de gestelde omgevingswaarde wordt het risico op aantasting van de natuurkwaliteit door stikstof in een belangrijk deel van de gebieden uitgesloten en voor het overige deel verminderd. In die laatste categorie van gebieden zullen aanvullende gebiedsgerichte maatregelen nodig blijven, om de negatieve effecten van de stikstofbelasting te ondervangen. Om niet alleen tot een depositiereductie te komen op de hectaren natuurareaal met stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden die vallen binnen de formulering van de omgevingswaarde, zullen ook bronmaatregelen worden genomen die effect zullen hebben op de belasting van natuurareaal elders.

Daarnaast leggen zowel ammoniak als stikstofoxiden behoorlijke afstanden af, waardoor bronmaatregelen per definitie de stikstofdeken verlagen en daarmee tot (substantiële) stikstofvermindering voor alle voor stikstof gevoelige habitats in alle Natura 2000-gebieden leiden.⁴² Hiermee wordt voorkomen dat slechts beperkt wordt ingezet op structurele reductie van stikstof in natuurareaal met een (zeer) ernstige stikstofoverbelasting en dat er daarmee geen zicht is op het verbeteren van de natuur in de desbetreffende gebieden. Bovendien geldt op grond van de Habitatrichtlijn als minimumverplichting dat maatregelen worden getroffen om behoud in termen van kwaliteit en oppervlakte te verzekeren en significante verstoring van soorten te voorkomen. Er geldt dus altijd minimaal een behoudsdoelstelling. Als habitattypen of soorten op landelijk niveau niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren, verplichten de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn ook tot het treffen van positieve maatregelen gericht op verbetering van de staat van instandhouding.

4.4 Wijziging van de omgevingswaarde in relatie tot het einddoel

Met de nu voorgestelde omgevingswaarde is in 2030 nog niet het achterliggende einddoel bereikt van een gunstige staat van instandhouding voor de betrokken natuurwaarden op landelijk niveau. Zoals ook is vastgelegd als kabinetsvoornemen in de eerder aangehaalde brief van 24 april 2020, wordt nu eerst een omgevingswaarde vastgesteld voor een overzienbare termijn. Het kabinet is zich er echter van bewust dat ook na 2030 een continue opgave bestaat om de gunstige staat van instandhouding van natuur te bereiken én behouden. De structurele aanpak houdt dan ook niet op in 2030. Het wettelijk verankeren van de elementen van de aanpak biedt hier de waarborgen voor. Uiterlijk in 2028 en vervolgens steeds uiterlijk twee jaar voor het verstrijken van de termijn waarbinnen aan de omgevingswaarde moet zijn voldaan, dient de regering een voorstel van wet in tot wijziging van het eerste lid ten behoeve van de vaststelling van de omgevingswaarde voor de

⁴¹ Referentiescenario's Natuur: Tussenrapportage Natuurverkenning 2050, PBL 2020, <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-tussenrapportage-natuurverkenning-2050-3574.pdf>.

⁴² Van de ammoniak die uitgestoten wordt, komt ca. 5% binnen een straal van 500 meter weer op de grond, 30% op een afstand van 20 km en 80% op een afstand van 250 km. Voor stikstofoxiden is dit 2,5% op 500 meter, 10% op 20 km en 40% op 250 km (RIVM).

volgende periode.⁴³ Uiteraard staat de omgevingswaarde er nooit aan in de weg om verdergaande (stikstofreducerende) maatregelen te nemen, bijvoorbeeld wanneer ontwikkelingen in de Natura 2000-gebieden of rapportages over de omvang en kwaliteit van habitats in de gebieden hiertoe aanleiding geven of wanneer dit nodig is om te voldoen aan internationale wetgeving (zoals de Europese verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn).⁴⁴ Gegeven de huidige omvang van de stikstofbelasting en de slechte staat van de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden zal de omgevingswaarde op termijn moeten leiden tot een aanzienlijke vermindering van de stikstofbelasting.

4.5 Tussendoelen

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. In paragraaf 7.1 zal nader worden ingegaan op de mogelijkheden binnen het programma om aanvullende maatregelen te nemen.

Een belangrijk voordeel van het opstellen van tussendoelen is dat eerder vastgesteld kan worden wanneer het programma aangepast moet worden, namelijk al als uit de monitoring blijkt dat een tussendoel niet is of wordt gehaald. Wat betreft het tijdig voldoen aan de omgevingswaarde geeft dat meer zekerheid dat het eindresultaat van de omgevingswaarde wordt gehaald en er een substantiële depositiereductie plaatsvindt op de overige hectares. Ook geven tussendoelen inzicht in de te verwachten effecten van maatregelen met een langzaam ingroeipad, waarbij effecten zich pas na verloop van jaren voordoen. Verder geldt dat tussentijdse signaalmomenten 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. 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 2030 te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarde en om de doelen te bereiken die worden beoogd met de in het programma opgenomen natuurmaatregelen. Een inspanningsverplichting is minder hard dan een resultaatsverplichting. De Staat is in beginsel ook jegens derden gehouden om te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarde, terwijl het niet voldoen aan een tussendoel in beginsel alleen het rechtsgevolg heeft dat de Minister van LNV het programma moet aanpassen.⁴⁵ Een inspanningsverplichting vindt haar begrenzing in wat redelijkerwijs uitvoerbaar en financieel haalbaar is en ook niet (significant) ten koste gaat van andere belangen. 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. 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 zal worden bekeken hoe aan de tussendoelen vorm gegeven kan worden. In paragraaf 6.3 wordt daarom nader ingegaan op de tussendoelen voor het programma stikstofreductie en natuurverbetering.

4.6 Relatie omgevingswaarde en vergunningverlening

De omgevingswaarde en tussendoelen hebben betrekking op de aanpak voor natuurverbetering en stikstofreductie. Indien de omgevingswaarde of tussendoelstellingen niet zouden worden behaald, heeft dat geen directe gevolgen voor de vergunningverlening. De omgevingswaarde speelt namelijk geen rol bij vergunningverlening in de toetsing van projecteffecten: bij toestemmingverlening wordt beoordeeld of negatieve effecten kunnen optreden in het licht van de

⁴³ Het nieuwe artikel 2.15a, derde lid, van de Omgevingswet (artikel II, onderdeel A).

⁴⁴ Zie ook paragraaf 4.2.

⁴⁵ Voorgesteld artikel 1.12g, eerste en tweede lid, van de Wet natuurbescherming. De plicht tot bijsturing als het bereiken van de omgevingswaarde in gevaar komt, is al geregeld in artikel 3.11 van de Omgevingswet. Een vergelijkbare plicht voor de tussendoelen zal worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

instandhoudingsdoelen die per gebied zijn vastgesteld, waarbij behoud van natuurwaarden verzekerd moet zijn en, daar waar dat tot doel gesteld is, verbetering van de kwaliteit of uitbreiding van het areaal van het habitat nog mogelijk moeten blijven. Dat het kabinet heeft besloten tot een extra impuls gericht op vermindering van de stikstofdepositie en verbetering van de natuur, zal op termijn wel een positieve impact hebben op de vergunningverlening, omdat gemakkelijker zal kunnen worden aangetoond – overeenkomstig de eisen van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn – dat de te vergunnen activiteit met zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied. Het vaststellen van tussendoelen kan bijdragen aan deze duidelijkheid.

3. Programma stikstofreductie en natuurverbetering

5.1 Algemeen: strekking, doelstelling en aard programma

Een wezenlijk onderdeel van de systematiek van een omgevingswaarde is dat daaraan een programma met maatregelen is gekoppeld. Een omgevingswaarde zonder duidelijk beleid hoe deze te realiseren heeft immers weinig betekenis. De Omgevingswet stelt een programma verplicht als aannemelijk is dat niet wordt voldaan aan de omgevingswaarde. Dat is het geval bij de stikstofomgevingswaarde, nu deze wordt vastgesteld om ten opzichte van de bestaande situatie een vermindering te bereiken van de stikstofbelasting op de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Ook is een integrale, gecoördineerde en continue inzet een vereiste, om te kunnen sturen op de landelijke gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitattypen en soorten. Om die reden voorziet het wetsvoorstel zowel in de Omgevingswet als – voor de periode tot overgang van de regels van die wet naar het stelsel van de Omgevingswet – in de Wet natuurbescherming in een verplichting tot het vaststellen van een doorlopend programma ‘stikstofreductie en natuurverbetering’. Het vaststellen van een programma is hierbij op wetsniveau verplicht, maar de inhoudelijke eisen worden geregeld bij amvb, in overeenstemming met het stelsel van de Omgevingswet.⁴⁶

Het programma stikstofreductie en natuurverbetering heeft een tweeledig doel.

De eerste doelstelling is het verminderen van de stikstofbelasting op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden om te voldoen aan de vastgestelde omgevingswaarde. Voor 2030 zal minstens de helft van de stikstofgevoelige hectares binnen Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde worden gebracht. Daarvoor zal het programma vooral in stikstofemissie beperkende maatregelen moeten voorzien, aangrijpend bij de bronnen die deze emissie veroorzaken. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om het stimuleren of voorschrijven van de toepassing van emissie beperkende technieken of andere aanpassingen in de bedrijfsvoering, maar ook om beëindiging van activiteiten door bijvoorbeeld de opkoop van bedrijven. Ook is het mogelijk om bijvoorbeeld doelvoorschrijvende instrumenten op te nemen, waardoor projectontwikkelaars en ondernemers gedifferentieerde maatregelen kunnen nemen om de beoogde stikstofreductie te realiseren. De bronmaatregelen die in het programma worden opgenomen moeten allereerst de stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige en overbelaste habitats verlagen en daarmee bijdragen aan de kwaliteit en de omvang van die habitats. De maatregelen zullen daarom worden geoptimaliseerd ten gunste van natuurbehoud en -verbetering.

De tweede doelstelling is de veel bredere overalldoelstelling, waarvoor de vermindering van de stikstofbelasting een onmisbare pijler vormt, namelijk het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitats in de Natura 2000-gebieden in termen van behoud, verbetering of uitbreiding daarvan.⁴⁷ 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 natuurbeheer en de verbetering van de condities voor de betrokken natuurwaarden. Het gaat erom de habitats zodanig op orde te krijgen dat verzekerd is dat zij de structuur en kwaliteiten hebben om hun functie voor het behoud en de ontwikkeling van de biodiversiteit, en in het bijzonder voor de bij die habitat behorende soorten, respectievelijk om hun specifieke functie als leefgebied voor een bepaalde soort (bijvoorbeeld rusten, foerageren, opgroeien, voortplanten) duurzaam te kunnen vervullen en aan de landelijke doelstelling bij te kunnen dragen. Hoewel de wettelijke doelstelling

⁴⁶ De voorgestelde artikelen 1.12b en 1.12f van de Wet natuurbescherming (artikel I) en het voorgestelde vierde lid van artikel 3.9 van de Omgevingswet (artikel II, onderdeel B). De Omgevingswet regelt thans al de mogelijkheid van het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels over programma's in artikel 2.24 in samenhang met artikel 2.25.

⁴⁷ De te realiseren instandhoudingsdoelstellingen zijn voor elk Natura 2000-gebied vastgelegd in het aanwijzingsbesluit van het betrokken Natura 2000-gebied.

van het programma vanuit de landelijke stikstofproblematiek gekoppeld is aan de voor stikstof gevoelige habitats, kan het programma ook bijdragen aan de versterking van andere natuurwaarden met het oog op de landelijke gunstige staat van instandhouding. Op deze manier wordt met de inzet van beschikbare middelen de integraliteit van de aanpak en meekoppelkansen met andere opgaves benut.

Op de voorgestane invulling van het programma stikstofreductie en natuurverbetering wordt hierna ingegaan in paragraaf 6.

Het programma stikstofreductie en natuurverbetering als voorzien in dit wetsvoorstel geldt niet als een programmatische aanpak, anders dan in het verleden het programma aanpak stikstof 2015-2021, dat primair als belangrijke doelstelling had het genereren van stikstofdepositieruimte en het sturen op de beschikbaarstelling daarvan ten behoeve van de verlening van Natura 2000-vergunningen voor activiteiten die stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitats veroorzaken. Het programma identificeert als zodanig geen stikstofruimte die kan worden toegedeeld bij vergunningverlening en bevat daarom ook geen regels voor de verdeling van die ruimte. Gegeven de eisen die daaraan worden gesteld in de eerder aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het PAS en het schaalniveau is een dergelijke programmatische aanpak op dit moment niet wenselijk. Het kabinet ziet zich in deze keuze bevestigd door de Beleidsevaluatie PAS. Omdat natuurherstel een langdurig proces is, wordt in dat rapport aanbevolen dit niet direct te verbinden met toestemmingverlening voor activiteiten met stikstofdepositie tot gevolg. Uit het rapport volgt dat projecten projectspecifiek beoordeeld zullen moeten worden. Dit betekent dat toestemmingverlening voor activiteiten waarvan een significant negatief effect op een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied niet op voorhand is uit te sluiten, uitsluitend mogelijk wordt gemaakt via mitigerende maatregelen die de emissie reduceren, op basis van een ecologische beoordeling, via intern of extern salderen op bedrijfsniveau of via het stikstofregistratiesysteem waardoor per saldo geen toename van stikstofdepositie plaatsvindt, dan wel via natuurcompensatie bij projecten die een dwingende reden van groot openbaar belang vertegenwoordigen en waarvoor geen reëel alternatief bestaat (ADC-toets). Uit het rapport volgt ook dat indien de staat van instandhouding van stikstofgevoelige natuur op termijn aantoonbaar is verbeterd als gevolg van herstelmaatregelen, dit wel kan worden meegewogen in de beslissing om depositieruimte uit te geven. Het programma is dan ook niet voorzien van een ecologische onderbouwing die kan gelden als zelfstandige passende beoordeling voor het verlenen van toestemming voor projecten op het punt van de effecten van de door die projecten veroorzaakte stikstofbelasting.

5.2 Uitvoeringsplicht

Om de uitvoering van de bron- en natuurmaatregelen te verzekeren is op wetsniveau een uitvoeringsplicht opgenomen. 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.⁴⁸ Zo biedt het programma zekerheid voor een langere termijn. Uiteindelijk biedt het ook een aangrijpingspunt voor de inzet van de instrumenten van interbestuurlijk toezicht zoals deze zijn voorzien in de Provinciewet en de Gemeentewet. Het gaat dan in het bijzonder om de mogelijkheid dat het Rijk bij taakverwaarlozing in de plaats treedt van het provinciebestuur of gemeentebestuur en op kosten van dat bestuur zelf de maatregelen treft. Uiteraard geldt de uitvoeringsplicht uitsluitend voor de maatregelen die dat bestuursorgaan zelf heeft toegezegd te zullen treffen en waarvoor het bevoegd is, niet dus 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.⁴⁹ 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 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 kabinet ziet de uitzonderlijke en complexe voorgeschiedenis van de stikstofproblematiek, net als de noodzaak van langdurige, uiteenlopende betrokkenheid van verschillende bestuursorganen als een

⁴⁸ Zie het voorgestelde artikel 1.12d van de Wet natuurbescherming en de voorgestelde wijziging van artikel 3.18 van de Omgevingswet.

⁴⁹ Zie het voorgestelde artikel 1.12e van de Wet natuurbescherming en de voorgestelde wijziging van artikel 3.19 van de Omgevingswet.

belangrijke reden om de regeling van de uitvoeringsplicht gekoppeld aan een vervangingsmogelijkheid van maatregelen door gelijkwaardige maatregelen ook voor het programma stikstofreductie en natuurverbetering te laten gelden.

De gebiedsgerichte maatregelen landen in het beheerplan. Voor de opname in de beheerplannen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de reguliere cyclus voor actualisatie van de beheerplannen, ten minste een keer per zes jaar, maar opname kan ook eerder (artikel 2.3, vierde en zesde lid, van de Wet natuurbescherming en artikel 10.18, tweede lid, van het Omgevingsbesluit). Maatregelen die in de beheerplannen worden opgenomen, moeten tijdig door de daartoe bevoegde bestuursorganen worden uitgevoerd, voor zover deze bestuursorganen met opname van de maatregelen in het beheerplan hebben ingestemd (artikel 2.3, derde lid, van de Wet natuurbescherming en artikel 3.18, derde lid, van de Omgevingswet).

Op de besteding van de extra financiële middelen die in het kader van de stikstofaankpak beschikbaar zijn, zal het Rijk op verschillende manieren sturen, namelijk door het sluiten van uitvoeringsovereenkomsten met de provincies, die op hun beurt weer afspraken maken met gemeenten en waterschappen, door de middelen weg te zetten in de vorm van een specifieke uitkering, met daaraan gekoppeld nadere voorwaarden en een verantwoordingscyclus, zoals onder andere gebeurt bij de gerichte opkoop van piekbelasters, of door zelf te voorzien in een subsidieregeling, zoals gebeurt bij de besteding van de 125 miljoen euro voor natuurversterking.⁵⁰ Daarnaast kunnen bij algemene maatregel van bestuur op grond van de artikelen 2.24 en 2.25 van de Omgevingswet instructieregels worden vastgesteld, onder andere over de uitvoering van de wettelijke taken door de verschillende bestuursorganen. De genoemde sturingsinstrumenten worden ingevolge het wetsvoorstel aangevuld met een uitvoeringsplicht voor de bevoegde bestuursorganen van maatregelen die zijn opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering, mits de bestuursorganen met opname in het programma hebben ingestemd.

De voorgestelde 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.

5.3 Verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheid voor de totstandkoming en vaststelling van het programma stikstofreductie en natuurverbetering ligt bij de Minister van LNV. Het programma – een beleidsdocument – heeft geen rechtstreekse doorwerking in die zin dat daardoor rechtstreeks ruimtelijke plannen of andere besluiten of regels zouden worden aangepast. Het wetsvoorstel wijzigt niets ten aanzien van de bestaande verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De in het programma opgenomen bronmaatregelen en natuurmaatregelen krijgen hun werking als zij door de bestuursorganen die bevoegd zijn voor die maatregelen daadwerkelijk zijn vastgesteld via de geëigende procedure – bijvoorbeeld in de vorm van beheerplannen, algemeen verbindende voorschriften, subsidiekaders, ruimtelijke-orderingsregels of overeenkomsten – en als deze bevoegde gezagen de uitvoering daarvan verzekerd hebben. Om een goede werking van het programma te verzekeren, is het dan ook essentieel om bij het opstellen daarvan de bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de in het programma op te nemen maatregelen nauw te betrekken, waaronder de voor de ruimtelijke ordening en inrichting van de leefomgeving primair verantwoordelijke gemeentes. Dat is ook essentieel waar, zoals in het voorgaande is aangegeven, alleen ingeval een bestuursorgaan met opname in het programma van een maatregel waarvoor het bevoegd is heeft ingestemd dienaangaande ook de wettelijke uitvoeringsplicht geldt.

Een bijzondere positie komt hierbij de provincies toe, die sinds de decentralisatie van het natuurbeleid en het gebiedsgerichte beleid verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de maatregelen in hun provincies gericht op het behoud en de verbetering van natuurwaarden die mede in het licht van de internationaalrechtelijke verplichtingen bijzondere bescherming behoeven. Dat geldt ook voor het gros van de Natura 2000-gebieden, buiten die (delen van) gebieden waarvoor een van de ministers een bijzondere beheerverantwoordelijkheid heeft.⁵¹ Voor elk afzonderlijk Natura 2000-gebied voor het beheer waarvan zij verantwoordelijk zijn stellen gedeputeerde staten samenhangende gebiedsprogramma's – de beheerplannen – op ter bereiking van de specifieke doelstellingen van dat gebied. De provincies fungeren in dit verband ook als 'gebiedsregisseur' en maken afspraken met de lokale overheden (in het bijzonder gemeenten en waterschappen) en eigenaren en gebruikers in en rond het gebied om de doorwerking van de

⁵⁰ Zie brief van 19 februari 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 48.

⁵¹ Zie de artikelen 1.12, 2.2, 2.3 en 2.10 van de Wet natuurbescherming en de artikelen 2.18, onderdeel g, 2.19, vijfde lid, 3.18, derde lid, en 3.19, derde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en zoals die bepalingen nader worden uitgewerkt in het Besluit kwaliteit leefomgeving door het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

gebiedsgerichte maatregelen van het beheerplan te verzekeren. Waar het bij het wettelijke programma 'stikstofreductie en natuurverbetering' uiteindelijk gaat om de doorwerking op gebiedsniveau, met het oog op de realisatie van de doelen in de Natura 2000-gebieden, is het dus van groot belang om samen met de provincies op te trekken en goede afspraken te maken, zodat de maatregelen in het programma en monitoring en bijsturing daarvan aansluiten bij en kunnen worden ingepast in de gebiedsaanpak van de provincies en daar een extra impuls aan kunnen geven. Dat geldt in het bijzonder ook voor het programmadeel 'natuurverbetering', dat (mede) gevormd wordt door de maatregelen als voorzien in het programma Natuur van Rijk en provincies, genoemd in de eerder aangehaalde brief van 24 april 2020. Dit programma Natuur zal dus integraal onderdeel gaan uitmaken van de overallaanpak van het wettelijke programma stikstofreductie en natuurverbetering – dat additioneel is ten opzichte van de bestaande beheerplannen – ook waar de reikwijdte verder gaat dan voor stikstof gevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Dit om een optimaal doelbereik te verzekeren.

5.4 Actualisatie en analyse

Het kabinet kiest ervoor om het ambitieniveau en de invulling van het programma om de zes jaar te actualiseren, op basis van de voortgang bij het bereiken van de omgevingswaarde en de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden, ook gezien in het licht van de landelijke staat van instandhouding van de desbetreffende natuurwaarden. Dit is in overeenstemming met de aard van de ook van het programma deel uitmakende natuurverbeteringsmaatregelen, waarvan de effectiviteit over het algemeen pas (integraal) na een aantal jaar waar te nemen is, en sluit daarnaast ook aan bij de zesjaarlijkse cyclus van de Europeesrechtelijke rapportageplicht op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, waardoor de totale inzet in samenhang geëvalueerd kan worden.

Een effectief programma vereist onder meer (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 gevoelige 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 omgevingswaarde voor 2030 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 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 gezien welke maatregelen in het kader van het programma moeten worden ingezet om de omgevingswaarde te kunnen realiseren.

Bij de natuurmaatregelen is het van belang in het programma eerst het ambitieniveau nader uit te werken, in samenspraak met de provincies, omdat de doelstelling hiervoor – anders dan voor de stikstofbelasting – niet verder in wetgeving is (en kan worden) gekwantificeerd in de vorm van een omgevingswaarde. Hier ligt een directe relatie met de uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen, zoals die in de beheerplannen van de Natura 2000-gebieden zijn uitgewerkt. Het is de bedoeling dat de natuurmaatregelen in het kader van het programma daar een extra impuls aan geven en zo mogelijk een versnelling betekenen, waar het programma aanvullend op het reguliere beheer – maar wel gebiedsgericht uitgewerkt en als onderdeel van de beheerplannen – zal worden ingezet voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden. Indachtig de hoofddoelstelling om een gunstige of verbeterde staat van instandhouding te realiseren zal bij de verdere uitwerking van het programma nader moeten worden bepaald hoe het programma hier op zo effectief mogelijke wijze aan kan bijdragen, in wisselwerking met de referentiesituatie in de gebieden en de verwachte effecten van denkbare maatregelen, zowel effecten uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd in termen van natuurverbetering als effecten in termen van sociaal-economische gevolgen en haalbaarheid en betaalbaarheid.

Als uit de monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarde, verplicht het wetsvoorstel de Minister van LNV tot het wijzigen van het

programma, zodanig dat de omgevingswaarde alsnog kan worden bereikt.⁵² Dit vereist dat de Minister van LNV samen met de andere betrokken bestuursorganen komt tot een adequate bijstelling van het maatregelenpakket. Overigens zal in ieder geval tweejaarlijks op basis van de monitoringsresultaten blijken wanneer de omgevingswaarde dreigt te worden overschreden en kan daarbij worden geanticipeerd bij de cyclus van het programma én de monitoringscyclus van de maatregelen zelf. Tevens geldt de verplichting om het programma tussentijds te wijzigen als met het programma niet aan een in het programma gesteld tussendoel kan worden voldaan.

Op het concept-programma kan door een ieder worden ingesproken, dus niet alleen door belanghebbenden. Dat geldt ook voor een concept-wijziging van het programma, tenzij het gaat om wijzigingen van ondergeschikte aard.⁵³ Met de openbaarmaking van het programma wordt voor burgers, bedrijven en organisaties kenbaar wat zij van de overheid kunnen verwachten. Tevens zal het parlement over de vaststelling, actualisering en wijziging van het programma geïnformeerd worden.

4. Invulling programma stikstofreductie en natuurverbetering

Op 24 april 2020 heeft het kabinet bij de presentatie van de structurele aanpak ook zijn pakket bron- en natuurmaatregelen voor de periode tot 2030 gepresenteerd, waarmee invulling gegeven wordt aan het programma stikstofreductie en natuurverbetering. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de wijze waarop dit programma de gestelde doelen voor 2030 en daarna zal realiseren. Het kabinet werkt thans dit programma uit. Het streven is om het programma in het voorjaar van 2021 in ontwerp bekend te kunnen maken.

6.1 *Invulling programmadeel stikstofreductie 2020-2030*

6.1.1 Inleiding

Op 24 april 2020 is door het kabinet het pakket bron- en natuurmaatregelen voor de periode tot 2030 gepresenteerd, waarmee invulling gegeven wordt aan het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Op basis van doorrekeningen van het PBL en het RIVM vraagt de omgevingswaarde om een binnenlandse stikstofdepositiereductie van gemiddeld 255 mol/ha/jaar in 2030, gegeven de huidige verwachte ontwikkelingen in depositiereductie vanuit het buitenland. De doorrekeningen laten zien dat indicatief 120 mol/ha/jaar in 2030 gerealiseerd wordt door staand en voorgenomen beleid, het zogeheten autonome pad. De verwachte autonome afname van depositie in 2030 ten opzichte van 2018 is per sector als volgt berekend:⁵⁴

- 10% voor de landbouw (naar circa 654 mol/ha/jaar in 2030);
- 25% voor mobiliteit en verkeer (naar 127 mol/ha/jaar in 2030);
- 19% voor industrie en energie (naar 22 mol/ha/jaar in 2030);
- 31% voor handel en bouw (naar 5 mol/ha/jaar in 2030);

De afname bij consumenten is gering. Beleid volgend uit het Klimaatakkoord leidt tot een stikstofdepositiereductie van 25 mol/ha/jaar in 2030.⁵⁵ Voor de resterende opgave reserveert het kabinet ruim 2 miljard euro⁵⁶ tot aan 2030 om de benodigde reductie van 110 mol/ha/jaar te bewerkstelligen. Voor deze opgave zullen de maatregelen in de landbouwsector naar verwachting 96 - 167 mol/ha/jaar leveren in 2030, maatregelen in de sector mobiliteit (inclusief bouw) 7 mol/ha/jaar en de industrie- en energiesector 0 - 5 mol/ha/jaar in 2030.

Deze reductie komt tot stand door een samenstel van 17 verschillende bronmaatregelen over verschillende sectoren in het programma op te nemen die tot emissiereductie bij de bron zullen leiden en zo de depositie op de verschillende Natura 2000-gebieden verlagen. Het PBL en het RIVM hebben het bronmaatregelenpakket op verzoek van de Minister van LNV doorgerekend. Hieruit blijkt dat het pakket indicatief een stikstofdepositiereductie realiseert binnen de bandbreedte van 103-180 mol/ha/jaar in 2030, waarmee de omgevingswaarde behaald kan worden. Een ruimtelijke vertaling van het bronmaatregelenpakket resulteert in de verwachting dat ruim 50 procent van het areaal voor stikstof gevoelige natuur in 2030 onder de kritische depositiewaarde zal liggen.

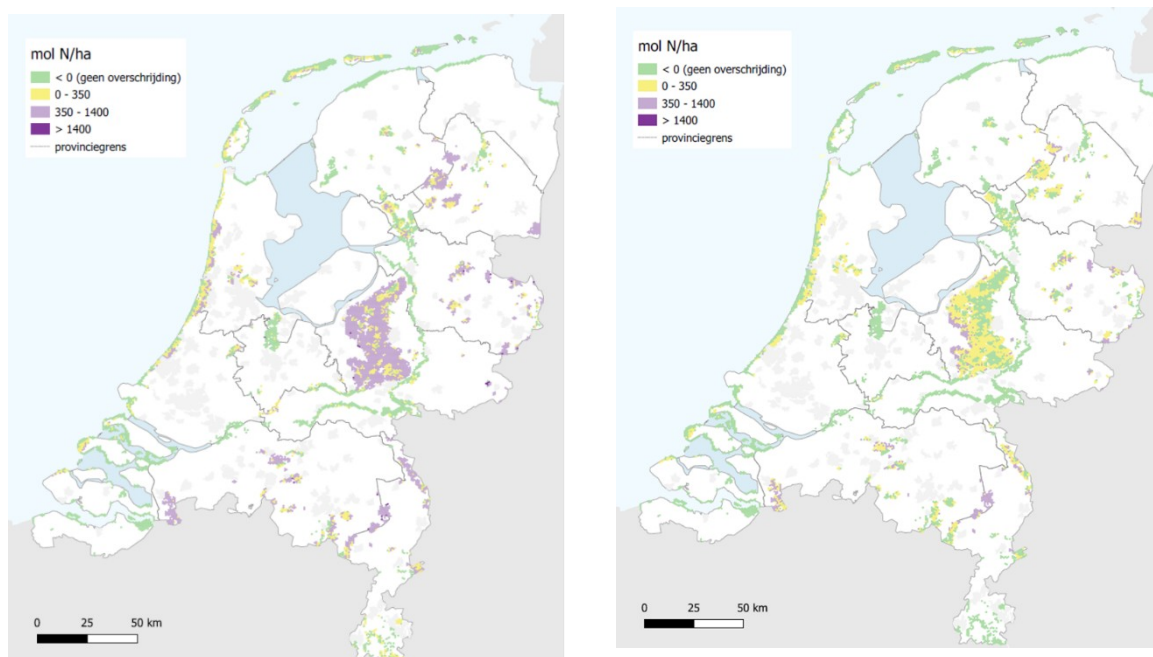
⁵² Het voorgestelde artikel 1.12g van de Wet natuurbescherming (artikel I). In de Omgevingswet wordt dit al geregeld in artikel 3.11.

⁵³ Het voorgestelde artikel 1.12c van de Wet natuurbescherming. In de Omgevingswet wordt dit al geregeld in artikel 16.27.

⁵⁴ RIVM, <https://www.rivm.nl/stikstof/actueel#kamerbriefapril>.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ In aanvulling op de 2 miljard zoals vermeld in de brief van 24 april 2020, is er een reeks van € 100 miljoen jaarlijks tot en met 2030 op de aanvullende post gereserveerd voor bronmaatregelen om de partiële vrijstelling mogelijk te maken.



De onderstaande figuren geven inzicht in de wijze waarop het maatregelenpakket de benodigde binnenlandse depositiereductie realiseert om de omgevingswaarde voor 2030 te kunnen behalen.

Figuur 5 en 6: In 2022 zal op basis van de berekeningen en huidige inzichten 29% van de hectares met stikstofgevoelige natuur in N2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde liggen. In 2030 betreft dit ruim 50%. Weergave op deze kaart per 64 ha (bron: RIVM)

Het kabinet beseft 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.

Tegelijkertijd is bij de keuze voor de maatregelen uit het pakket zo veel mogelijk de samenhang met andere opgaves betrokken, waaronder de doelstellingen van het Klimaatakkoord, het voldoen aan de CO₂-emissiereductieopgave in het kader van het Urgendavonnis en de transitie naar circulaire economie en kringlooplandbouw. Zo is het doel van de veehouderijmaatregelen uit de structurele aanpak om de stikstofemissies te reduceren en deze bij de bron aan te pakken. Daarmee daalt de belasting van de natuur en wordt de veehouderij toekomstbestendiger. Het is de intentie van het kabinet om bedrijven verder te helpen om te verduurzamen en de sector zo toekomstbestendig te maken richting emissiearme en kringlooplandbouw. Goede voorbeelden hiervan zijn de hieronder genoemde maatregelen Omschakelfonds en de maatregelen ter bevordering van nieuwe, innovatieve staltechnieken. Bij deze maatregelen worden ook de Europese doelstellingen vanuit onder andere de Farm to Fork Strategy van de Europese Unie betrokken.

Desondanks is het kabinet zich er ook van bewust dat niet ieder bedrijf deze omslag kan maken, bijvoorbeeld omdat er geen bedrijfsopvolger is of er geen financiële mogelijkheden zijn. Er zijn daarom maatregelen in de structurele aanpak opgenomen om te faciliteren dat veehouders die overwegen te stoppen, ondersteund worden met een beëindigingssubsidie om ook hun een redelijk handelingsperspectief te bieden.

In de uitwerking van het programma zullen de ruimtelijke dimensies en componenten een plaats krijgen, waarbij wordt bekeken op welke wijze een natuurinclusieve ruimtelijke inrichting een bijdrage kan leveren aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige natuur. Verder komen in het landelijk gebied veel opgaven en transitie samen. Het kabinet erkent dat een heldere aanpak en strategie voor het landelijk gebied van belang is. Daarom is onder de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) een Nationaal Programma voor het Landelijk Gebied aangekondigd. In dit NPLG wordt overzicht geboden over relevante trajecten en wordt een analyse gemaakt van alle opgaven in het landelijke gebied met mogelijke kansen en knelpunten in ruimtegebruik en kwaliteit. Het programma zal een integraal karakter kennen waarin tot een evenwichtige balans tussen de verschillende ruimtelijke belangen en claims in het landelijk gebied zal worden gekomen, met aandacht voor onder meer robuuste natuur, bufferzones rond Natura 2000-gebieden en ruimte voor agrarische functies in de voor landbouw goed geschikte gebieden.

Een nadere beschrijving van de bronmaatregelen geeft verdere kleuring van de wijze waarop de omgevingswaarde behaald zal worden, in combinatie met een toelichting voor de keuzes die bij de totstandkoming van het pakket gemaakt zijn. De potentiële stikstofreductie van dit maatregelenpakket is gebaseerd op een doorrekening van het PBL in samenwerking met TNO, CE-Delft en het RIVM. Betrokken departementen hebben als basis fiches opgesteld waarin mogelijke maatregelen staan beschreven. Het PBL, TNO en CE-Delft hebben de fiches in combinatie met hun eigen sector kennis vertaald in een potentiële emissiereductie per maatregel. Het RIVM heeft per maatregel een omrekenfactor vastgesteld waarmee de emissiereductie kan worden vertaald in een depositie-effect. RIVM heeft ook een eerste verkenning gedaan van de ruimtelijke effecten van maatregelen. Voor maatregelen met een bandbreedte is steeds uitgegaan van het midden van die bandbreedte. Het kabinet is zich ervan bewust dat dit pakket maatregelen bevat die verdere uitwerking vragen. Mede daarom is voor een aantal maatregelen besloten om de veronderstelde opbrengst naar beneden bij te stellen (zie overzicht per maatregel hieronder). Daarmee is marge ingebouwd voor tegenvallende resultaten en voor de wijze waarop de verschillende maatregelen met elkaar interfereren en is ruimte gecreëerd voor verschillende implementatieroutes.

Aangezien de structurele aanpak doorwerkt in de provincies en voor een deel gebiedsgericht wordt ingevuld, is het van belang de maatregelen optimaal uit te werken in de gebiedsgerichte aanpak. Bronmaatregelen kunnen immers per gebied verschillend uitpakken en vragen daarom om gebiedsgericht maatwerk ten behoeve van natuurherstel en -verbetering. Om het effect van bronmaatregelen te maximaliseren, worden de maatregelen zo slim en efficiënt mogelijk ingezet. Met zorgvuldige monitoring en tijdige bijsturing (zie ook paragraaf 7) wordt verzekerd dat de uitvoering van bronmaatregelen zo efficiënt mogelijk is en de opbrengt voorziet in het realiseren van de omgevingswaarde. Dit vraagt om gecoördineerde inzet en besluitvorming van het Rijk en de provincies, wat met de gebiedsgerichte aanpak wordt gefaciliteerd.

Tot slot lopen er in opdracht van het kabinet momenteel diverse verkenningen voor de langetermijnstrategie, met een belangrijke focus op de periode na 2030. Zo heeft het kabinet de taakopdracht Normeren en Beprijzen uitgezet, die door een werkgroep onder onafhankelijk voorzitterschap wordt uitgevoerd. Deze werkgroep zal advies uitbrengen over de instrumentatie, invoeringsaspecten en fasering. Tevens is er onder onafhankelijk voorzitterschap een verkenning gestart om verschillende handelingsperspectieven voor de lange termijn in kaart te brengen. Hierbij staat de synergie met andere maatschappelijke ruimtelijke opgaves, zoals de energietransitie, waterhuishouding en klimaatadaptatie centraal.

6.1.2 Gerichte opkoop piekbelasters rondom Natura 2000-gebieden

De maatregel gerichte opkoop piekbelasters is erop gericht om de gebiedsprocessen op gang te laten komen. In deze maatregel staan de provincies aan het roer als gebiedsregisseur en krijgen zij budget vanuit het Rijk om lokaal piekbelasters rondom Natura 2000 gebieden op te kopen. Zo kunnen zij gericht ruimte creëren voor natuurverbetering en tegelijkertijd nieuwe vormen van landbouw en andere ontwikkeling faciliteren. In totaal is € 350 miljoen voor deze maatregel beschikbaar gesteld en het PBL heeft daar een reductiepotentie van 9,1 mol aan toegerekend.

6.1.3 Landelijke beëindigingsregeling

De generieke beëindigingsregeling veehouderijen gaat toezien op het verminderen van depositie van stikstof op Natura2000-gebieden door een subsidie te verlenen voor het definitief en onherroepelijk sluiten van veehouderij-productielocaties. De inzet is dat rangschikking van subsidieaanvragen plaatsvindt op basis van de omvang van de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden, vast te stellen met rekensysteem AERIUS. De locatie met de hoogste depositie komt daarbij als eerste in aanmerking voor een subsidie. Er wordt geen afstandscriterium tot Natura 2000-gebieden beoogd, de hoogte van de depositie op een Natura 2000-gebied is bepalend voor de positie in de rangschikking, de afstand tot een Natura 2000-gebied is daarmee slechts indirect van belang. Er geldt een ondergrens van depositie (in mol/ha) als drempelwaarde. Dit om te voorkomen dat subsidie wordt verstrekt voor sluiting van een locatie met een (relatief) lage depositie – wat niet kostenefficiënt zou zijn. Voor de landelijke beëindigingsregeling is een budget van € 1 miljard gereserveerd. Het PBL rekent hier in zijn doorrekening een potentiële stikstofreductie van 31,7 mol/ha/jaar in 2030 aan toe. Zoals ook nader toegelicht in paragraaf 7.1 heeft het kabinet in zijn brief van 17 juni 2020 al aangekondigd dat de beëindigingsregeling een beoordelingsmechanisme zal bevatten. Hiermee wordt verzekerd dat zo kosteneffectief mogelijk de grootst mogelijke depositiereductie op een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied kan worden bereikt. Daarnaast wordt de beëindigingsregeling opgeknipt in twee tranches: een van € 750 miljoen met een openstelling in 2021 en een van € 250 miljoen met een openstelling in 2024. Gelet op het feit dat innovatie op termijn kosteneffectiever kan zijn dan opkopen, zal in 2023 worden beoordeeld of innovatie meer stikstofreductie oplevert. Dan zal

worden afgewogen hoe de tweede tranche met de meest kosteneffectieve stikstofreductie ingezet kan worden.

6.1.4 Verlagen ruw eiwitgehalte veevoer

Voor de jaren na 2020 zal worden ingezet op een met de sector overeen te komen afsprakenkader, gericht op voermanagementmaatregelen ter verdunning van de stikstofdeken. Voor de implementatie van veevoermaatregelen is de komende jaren € 73 miljoen beschikbaar. Een deel van dat geld zal worden ingezet voor coaches. Deze coaches werken integraal en zullen naast veevoer ook ondersteuning bieden bij implementatie van andere bronmaatregelen. Het PBL komt in zijn doorrekening tot een potentiële stikstofreductie van 36-67 mol/ha/jaar in 2030. Omdat dit getal de nodige onzekerheid kent is deze maatregel in de stikstofbrief van 24 april 2020 meegerekend met een bandbreedte van 14,4-63,4 mol/ha/jaar. In die bandbreedte zijn twee correcties doorgevoerd. Ten eerste is de ondergrens gehalveerd. Dit biedt de komende jaren flexibiliteit om in overleg met de sector tot een aangescherpt, maar ook werkbaar voerregime te komen. Ten tweede is de opbrengst (boven- én ondergrens) verminderd met 3,6 mol omdat in de stikstofbrief van 13 november 2019 is toegezegd dat deze ruimte vanuit het veevoerspoor zou worden ingezet voor vergunningverlening. Aangezien dit voornemen in de stikstofbrief van 19 augustus 2020 is ingetrokken, vervalt de tweede correctie en wordt inmiddels aangestuurd op het behalen van een stikstofreductie binnen een bandbreedte van 18-67 mol.

6.1.5 Vergroten aantal uren weidegang

Het vergroten van weidegang is een brede maatschappelijke wens en levert een bijdrage aan de reductie van ammoniakemissie. Meer weidegang is alleen mogelijk bij een gezamenlijke inzet van bedrijfsleven en overheid. De inzet is gericht op uitbreiding van het gemiddelde aantal uren weidegang per jaar. Op dit moment is het gemiddelde aantal uren weidegang voor een weidende koe 1648 uur per jaar (2018). De ambitie van het kabinet is een uitbreiding van dit aantal uren weidegang met 125 uren in 2021 en 250 uren vanaf 2022. Om dit te realiseren wordt ingezet op een mix van instrumenten, zoals voorlichting aan melkveehouders over beweiden en graslandmanagement, een campagne om vroeger in het jaar te beweiden, het opleiden en begeleiden van weidecoaches, accreditatie van controlerende instanties, het versterken van onderwijs gericht op 'grasland en beweiden' via het Groene onderwijs en het faciliteren van (bij)scholingsinitiatieven. Hiervoor is de komende jaren € 3 miljoen beschikbaar. Daarnaast wordt overlegd met provincies over de mogelijkheden om, bijvoorbeeld via kavelruil, de gebiedsprocessen en de inzet van subsidiemogelijkheden weidegang verder te onderzoeken. Het PBL rekent aan deze maatregel een potentiële stikstofreductie van 1,5-3,7 mol/ha/jaar in 2030 toe. Omdat ook deze maatregel de nodige onzekerheid kent is ook hier gekozen om een grotere bandbreedte toe te passen (0,8-3,7 mol/ha/jaar)

6.1.6 Verdunnen mest

Het toedienen van drijfmest aan grasland op zandgrond vindt voor het grootste deel plaats met de zodenbemester. Hiermee wordt, vergeleken met oppervlakkige toediening, al een belangrijke reductie van de ammoniakemissie bereikt. Verdere reductie is mogelijk door de mest beperkt te verdunnen in de verhouding van 1 deel water op 2 delen mest. Ervaring met de mestverdunning is al opgedaan op grasland op klei- en veengronden, waar drijfmest via de sleepvoet wordt toegediend. Op met name zandgronden wordt de toepasbaarheid echter beperkt door de beschikbaarheid van (oppervlakte)water. Het kabinet wil daarom bedrijven stimuleren regenwater op te vangen van staldaken en erf om daarmee mest te kunnen verdunnen. Het kabinet bereidt een investeringssubsidieregeling voor waarvoor een budget van ca. 100 miljoen euro wordt gereserveerd in de periode 2021 t/m 2023. Hiermee worden 40% van de investeringskosten vergoed. Tevens wil het kabinet nader bezien hoe verdunning in de praktijk daadwerkelijk doorgang zal vinden, zodra de bedrijven die het betreft voldoende gelegenheid hebben om te kunnen voorzien in de beschikbaarheid van water. Hiervoor moeten aanpassingen worden gedaan in de regelgeving rond het mestuitrijstelsel. Bovendien wordt op dit moment een innovatieprogramma mestaanwending voorbereid waarin wegen verkend, ontwikkeld en getest moeten worden om de emissies die gepaard gaan met mestaanwending op de (middel)lange termijn verder te kunnen reduceren. Het PBL rekent voor deze maatregel met een potentiële stikstofreductie van 4,6-9,2 mol/ha/jaar. Ook voor deze maatregel is gekozen voor het werken met een ruimere bandbreedte (2,3-9,2 mol/ha/jaar) in 2030.

6.1.7 Stalmaatregelen

De komende periode zal de Subsidiereregeling brongerichte verduurzaming (Sbv) ondersteuning bieden aan innovatie en eerste investeringen in nieuwe staltechniek. Op basis van een

sectoranalyse van de perspectieven van bestaande en nieuwe innovatieve technieken uit de Sbv kunnen dan uiterlijk eind 2023 per diergroep aangescherpte emissienormen voor ammoniak nieuwe stallen en geplande renovaties worden gesteld. Deze eisen zullen uiterlijk in 2025 voor alle relevante diergroepen zijn ingegaan. Voor bestaande stallen gaat dan een nader te bepalen overgangperiode gelden, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheden van boeren. Boeren worden via subsidie ondersteund bij het doorvoeren van de benodigde aanpassingen. Voor subsidiëring is voor de periode 2023-2030 € 280 miljoen gereserveerd. Dit bedrag komt bovenop de € 172 miljoen die vanuit de klimaatenvelophe en de middelen voor de sanering en verduurzaming van de varkenshouderij al zijn gereserveerd voor de Sbv. Inzet is om normering zoveel mogelijk te laten aansluiten op de streefwaarden zoals die in de Sbv zijn opgenomen. Naast een herziene normering op het gebied van ammoniak zet het kabinet in op een integrale verduurzaming van de veehouderij, waarbij onder andere de reductie van meerdere emissies (broeikasgassen, fijnstof) wordt nagestreefd). Zo worden boeren in staat gesteld om met één investering in een nieuwe stal een grote stap te zetten in de reductie van meerdere emissies en leveren ze een wezenlijke bijdrage aan de gezondheid van mens, dier en milieu. Het PBL heeft zich in zijn doorrekening geconcentreerd op de melkvee- en varkenshouderij. In zijn doorrekening voor 2030 komt het PBL tot een potentiële stikstofreductie van 20-27 mol/ha/jaar (melkvee) en 10-14 mol/ha/jaar (varkens). Dit levert een bandbreedte van 30-41 mol/ha/jaar exclusief de potentiële reductie die kan worden bereikt via stalaanpassingen bij andere diergroepen.

6.1.8 Tweede verhoging subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv)

De stikstofreductie van de eerste en tweede verhoging van de subsidieregeling sanering varkenshouderijen is door het PBL geraamd op 8,5 mol/ha/jaar in 2030. Daarvan is 6,4 mol/ha/jaar toegezegd ten behoeve van vergunningverlening voor woningbouw en MIRT-projecten in 2020 (2,8 mol/ha/jaar zoals geduid in de kamerbrief van 13 november 2019⁵⁷ en aanvullend 3,6 mol/ha/jaar, ter compensatie voor het wegvallen van de (tijdelijke)veevoermaatregel in 2020, zoals geduid in de kamerbrief van 19 augustus 2020⁵⁸ in relatie tot het bijstellen van de stikstofaanpak).

6.1.9 Omschakelfonds

Extensivering of omschakeling naar een andere bedrijfsvoering levert een belangrijke bijdrage aan stikstofreductie. Boeren die willen omschakelen lopen soms echter tegen financieringsproblemen op. In de Kamerbrief van 7 februari 2020 heeft de Minister van LNV daarom aangekondigd dat er een omschakelfonds komt voor boeren die willen omschakelen. In de komende jaren wordt hiervoor € 175 miljoen beschikbaar gesteld. Het omschakelfonds zal bestaan uit twee sporen:

- Het omschakelspoor richt zich op het tijdelijk verlichten van de kasstroom wanneer een bedrijf wil omschakelen naar een meer duurzame bedrijfsvoering.
- Het investeringsspoor richt zich op het toegankelijker maken van investeringen in verduurzaming/omschakeling van bedrijfsvoering, processen, en ontwikkeling van producten en productconcepten.

Met het omschakelfonds wordt beoogd om de omschakeling financieel mogelijk te maken voor agrarische ondernemers die in het kader van stikstofreductie en op basis van een levensvatbaar duurzaam bedrijfsplan om willen schakelen naar duurzame landbouw, maar daarbij oplopen tegen financiële belemmeringen. Het PBL heeft de potentiële stikstofreductie vanuit het omschakelfonds nog niet doorgerekend. Een eerste ambtelijke inschatting van het effect in 2030 komt op 3,5 mol/ha/jaar in 2030. Dit effect is opgenomen in de geschatte bandbreedte van het maatregelenpakket.

6.1.10 Mestverwerking

Centrale mestverwerking kan een route zijn om ammoniakemissie naar de lucht te beperken. Mest wordt op een centrale locatie, waar emissies worden afgevangen, verwerkt tot hoogwaardige meststoffen. Deze meststoffen kunnen als kunstmestvervanger dienen en worden dan emissiearm toegediend, of worden geëxporteerd buiten de Nederlandse landbouw en afgezet in Noordwest-Europese akkerbouwgebieden. Hiermee zal de emissie van ammoniak uit dierlijke mest in Nederland worden beperkt. Daarnaast is mestverwerking noodzakelijk als de sector toe wil naar houderijsystemen waar de mest snel van het primaire bedrijf wordt afgevoerd, waardoor ammoniak niet kan ontstaan. Deze aanpak sluit aan bij de ideeën die vanuit de sector zijn aangeleverd in het kader van de herbezinning op het mestbeleid. In het klimaatakkoord was reeds € 33 miljoen gereserveerd voor mestverwerking. De onderhavige middelen € 15 miljoen vanuit de stikstof-enveloppe zijn een top-up op deze regeling, die mestverwerking naar hoogwaardig kunstmestvervangers stimuleert. De regeling sluit aan op de inzet van het kabinet in de EU om

⁵⁷ Kamerbrief 13 november 2019, Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 1.

⁵⁸ Kamerbrief 19 augustus 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 118.

dergelijke producten niet meer te zien als dierlijke mest in het kader van de Nitraatrichtlijn. De middelen zullen worden gebruikt voor een investeringssubsidieregeling, die een deel van de investering in dergelijke installaties subsidieert. Het budget is in de eerste jaren hoger en loopt naar het einde van de looptijd af. Door de regeling langjarig open te stellen wordt zekerheid gegeven aan ondernemers. Het PBL heeft de potentiële stikstofreductie vanuit mestverwerking nog niet doorgerekend.

6.1.11 Maatwerkaanpak Piekbelasters industrie

Deze maatregel voorziet in een subsidie op investeringen die boven de BBT-eisen uitgaan bij een beperkt aantal piekbelasters en die tot een substantiële, kosteneffectieve stikstofreductie leiden. Een eerste inventarisatie onder piekbelasters heeft in ieder geval één potentieel interessante casus opgeleverd. De komende tijd wordt verder verkend of het technisch haalbaar, kosteneffectief en op basis van de staatssteunkaders mogelijk is om op vrijwillige basis met maatwerk een extra significante stikstofreductie te realiseren bij enkele individuele piekbelasters. Op basis van een analyse van TNO heeft de maatregel theoretisch een potentieel aan stikstofreductie van 0-0,3 mol/ha/jaar in 2030.

6.1.12 Verkenning aanpassing bestaande Best Beschikbare Technologie (BBT) aanpak

De wettelijke verplichte BBT aanpak is de afgelopen periode de basis geweest voor de emissiereducties in de industrie en draagt ook tot 2030 substantieel bij aan stikstofemissiereductie. De komende tijd wordt, in samenhang met de uitwerking van het Schone Lucht Akkoord, in samenspraak met de sector onderzocht welke mogelijkheden er zijn om de BBT aanpak verder te optimaliseren zodat aanvullende kosteneffectieve stikstofreductie kan worden gerealiseerd. Op basis van een verkennende studie van TNO heeft de maatregel een technisch potentieel aan stikstofdepositiereductie van 0-5 mol/ha/jaar in 2030.

6.1.13 Retrofit binnenvaart-katalysatoren

De maatregel retrofit gaat uit van het plaatsen van SCR-katalysatoren op bestaande motoren van binnenvaartschepen om de stikstofuitstoot van de motor terug te brengen. Per schip kan hiermee een stikstofreductie van ruim 80% worden bereikt. Hiertoe wordt de subsidieregeling die wordt opgesteld in het kader van de Green Deal Zeevaart Binnenvaart en Havens uitgebreid. De verwachte kosten voor het Rijk bedragen 79 miljoen euro. In 2030 wordt hiermee naar verwachting 4,2 mol/ha/jaar bespaard.

6.1.14 Stimuleren elektrisch taxiën

Door elektrisch taxiën hoeven vliegtuigen geen kerosine te gebruiken om van de landingsbanen naar de gates en van de gates naar de startbanen te rijden. Daarnaast zorgt elektrisch taxiën bij aan de verbetering van de luchtkwaliteit op en rondom luchthavens en kleine vliegvelden. Op dit moment voert Schiphol een pilot uit. Aan deze maatregel zijn door het PBL géén effecten toegekend, omdat het enkel een technisch potentieel betreft en niet duidelijk is welk beleid (en hoeveel kosten) nodig is om dit potentieel te ontsluiten. Het technisch potentieel wordt geraamd op 0,4 mol/ha/jaar in 2030.

6.1.15 Gerichte handhaving defecte en gemanipuleerde AdBlue-systemen vrachtwagens

Moderne vrachtwagens zijn voorzien van deze systemen om de uitstoot in de uitlaatgassen terug te dringen. Er zijn aanwijzingen dat bij 5 tot 10% van de moderne vrachtwagens het AdBlue-systeem niet meer goed werkt of is gemanipuleerd om de kosten voor AdBlue en de kosten voor onderhoud en reparatie van het AdBlue-systeem uit te sparen. Deze maatregel voorziet erin dat jaarlijks naar schatting 15.000 vrachtauto's (circa 10% van het park) gericht kunnen worden gecontroleerd op defecte en gemanipuleerde AdBlue-systemen. Voor deze maatregel wordt 20 miljoen euro gereserveerd. Naar verwachting leidt dit tot een stikstofdepositiereductie van 2,0 mol/ha/jaar in 2030.

6.1.16 Walstroom zeevaart

Deze maatregel is gericht op het realiseren van vijf walstroomvoorzieningen voor de zeevaart. Met subsidie kan de onrendabele top worden weggenomen. De voorziene kosten voor het Rijk bedragen 12 miljoen euro. In 2030 is de verwachte depositiereductie 0,3 mol/ha/jaar.

6.1.17 Innovatieregeling verduurzaming mobiele werktuigen bouwsector

Deze maatregel ziet toe op gebiedsgerichte pilots voor de komende drie jaar op het gebied van zero-emissie mobiele werktuigen. De pilots worden ingezet bij bouwprojecten, waaronder woningbouw, utiliteitsbouw en grond-, weg- en waterbouwprojecten.

6.2 Invulling programmadeel natuurverbetering 2020-2030

Het kabinet geeft een stevige impuls aan het natuurbeleid door voor de periode 2021-2030 jaarlijks een bedrag te investeren in het versterken en intensiveren van het natuurbeleid, dat binnen enkele jaren oploopt naar langjarig € 300 miljoen per jaar. Deze financiële afspraken worden vastgelegd in een aanvulling van het Natuurpact. De investeringen zullen in belangrijke mate gebiedsspecifiek moeten plaatsvinden om erop toe te zien dat in elk gebied de meest effectieve (herstel)maatregelen worden genomen. Deze uitwerking zal plaatsvinden in samenspraak met andere overheden, natuurbeheerders en maatschappelijke partners.

Met de middelen uit de investeringsimpuls zullen versneld maatregelen worden genomen om de negatieve gevolgen van overmatige stikstofdepositie op de natuurkwaliteit te verminderen en de natuur en biodiversiteit te verbeteren. Daarbij gaat het onder andere om versnelling en intensivering van herstelmaatregelen, het verbeteren van hydrologie in en rondom natuurgebieden, het verhogen van de natuurbeheervergoeding, het versneld verwerven en inrichten van gronden ten behoeve van het Natuurnetwerk Nederland en aanplant van nieuw bos ter compensatie van bomenkap als gevolg van Natura 2000-beheerplannen. Hierbij wordt aansluiting met de bossenstrategie gezocht.

Onderstaande biedt een overzicht van de maatregelen die een plek kunnen krijgen in het programmadeel natuurverbetering. Bij de uitwerking van het uitvoeringsprogramma zullen de bovengenoemde financiële middelen worden gekoppeld aan de maatregelen.

- (PAS-)Herstelmaatregelen intensiveren en versnellen;
- verbeteren hydrologie in en rondom natuur;
- verhogen natuurbeheervergoeding;
- versneld inrichten en verwerven;
- versneld verwerven;
- extra Kaderrichtlijn Water-natuurmaatregelen;
- versterken robuuste natuurgebieden;
 - o essentiële ecologische verbindingen en ontsnippering;
 - o aankoop, inrichting en beheer essentiële schakels;
 - o kwaliteitsverhoging riviernatuur;
- verbeteren basiskwaliteit en experimenten;

Deze maatregelen dragen bij aan het realiseren van condities voor een gunstige staat van instandhouding van alle soorten en habitats onder de Vogel- en Habitatrichtlijn. In samenhang met de andere maatregelen uit de structurele aanpak, geeft het kabinet zo invulling aan de eisen die de VHR stelt (artikel 6, eerste en tweede lid). Het PBL heeft het ecologische effect van de investeringsimpuls doorgerekend en stelt dat het beoogde pakket een logische en effectieve mix van maatregelen is voor de middellange termijn. Voor 2030 is de verwachting dat met de te nemen maatregelen Nederland tot 70 procent doelrealisatie komt, met specifiek aandacht voor stikstofgevoelige natuur.⁵⁹

6.3 Tussendoelen programma

Zoals uiteengezet in paragraaf 4.5 zal de vormgeving van de tussendoelen nader bepaald worden bij het opstellen van het programma. Er zullen hierbij in ieder geval tussendoelen worden opgesteld die qua indicator afgeleid zijn van de omgevingswaarde voor 2030 zelf. Dat betekent dat de tussendoelen in ieder geval geformuleerd worden in termen van de hoeveelheid areaal van de voor stikstof gevoelig habitats binnen Natura 2000-gebieden dat zich onder de kritische depositiewaarde moet bevinden. Hierbij worden ook ontwikkelingen in depositie buiten het programma betrokken (zoals buitenlandse depositie). Zo wordt duidelijk of er (ruimtelijk en in de omvang van stikstofreductie) bijgestuurd moet worden om de resultaatsverplichting te kunnen halen en wordt het duidelijk of het pakket de beoogde effectiviteit heeft.

In aanvulling op tussendoelen die toezien op de hoeveelheid stikstofgevoelig areaal onder de kritische depositiewaarde, kunnen ook andere tussendoelen opgesteld worden. Het toevoegen van tussendoelen voor de binnenlandse depositie- of emissiereductieopgave volgend uit de opgave van

⁵⁹ Quick Scan Intensivering Natuurmaatregelen, PBL 2020, <https://www.aanpakstikstof.nl/achtergrond/documenten/rapporten/2020/04/24/bijlage-3-quick-scan-intensivering-natuurmaatregelen>.

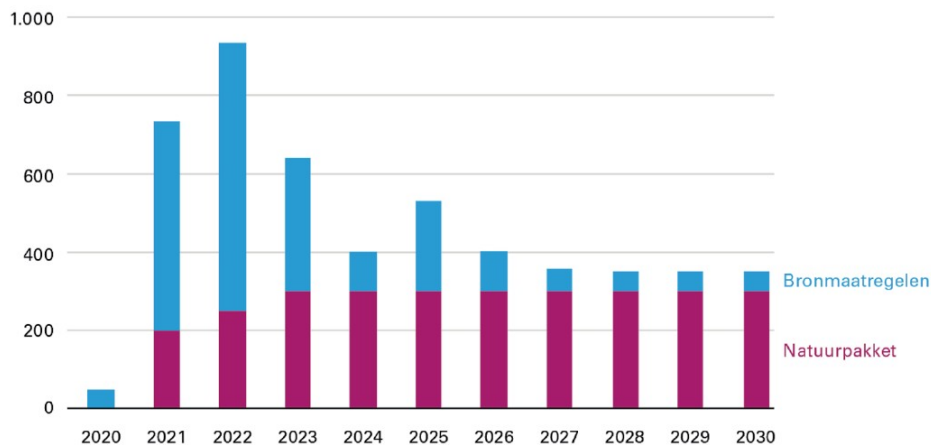
de structurele aanpak in het programma behoort hierbij tot de mogelijkheden. Zo'n aanvullend tussendoel vormt op deze manier een extra vertaling van de omgevingswaarde naar transparante ijkpunten in de tijd.

Tussendoelen voor natuurherstel en -verbetering zullen in ieder geval betrekking hebben op het tempo, met andere woorden tijdige uitvoering, van de maatregelen in het programma. 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.

Voor de termijn tot aan het realiseren van de eerste omgevingswaarde in 2030 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 omgevingswaarde en de rapportage van de voortgang en gevolgen van natuurmaatregelen. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 7.

6.4 Financiële middelen

Zoals eerder aangegeven reserveert het kabinet ruim 5 miljard euro voor de invulling van de structurele aanpak. In aanvulling hierop wordt er een reeks van 100 miljoen jaarlijks tot en met 2030 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 mogelijk te maken. Deze financiële middelen zijn als volgt over de verschillende natuur- en bronmaatregelen verdeeld en in de tijd geplaatst.



Figuur 7: Uitgaven maatregelen structurele aanpak stikstof (in miljoenen euro en exclusief de reeks van 100 miljoen euro in het kader van de partiële vrijstelling)

Maatregelen	Cum.
Landelijke beëindigingsmaatregel	1000
Verlagen ruw eiwitgehalte veevoer	73
Vergroten aantal uren weidegang	3
Verdunnen mest	105
Stalmaatregelen	280
Tweede verhoging subsidieregeling sanering varkenshouderijen	275
Maatwerk piekbelasters industrie	20
Verkenning aanpassing BBT	0
Retrofit binnenvaart	79
Gerichte handhaving Adblue	20
Walstroom zeevaart	12
Stimuleren elektrisch taxien	10
Innovatieregeling bouw en GWW	25
Omschakelfonds	175
Mestverwerking	15
Handhaving ter ondersteuning pakket	90
Totaal bronmaatregelen	2182
Totaal natuurmaatregelen	2850
Programmakosten DG Stikstof (incl. PBL/ RIVM)	76
TOTAAL	5108

Figuur 8: Uitgaven bron- en natuurmaatregelen voor de periode 2020-2030 (in miljoenen euro en exclusief de reeks van 100 miljoen euro in het kader van de partiële vrijstelling)

6.5 Interbestuurlijke samenwerking en processen in de gebiedsgerichte aanpak

Samen met de medeoverheden geeft het Rijk vorm aan de vastlegging van een robuuste aanpak voor stikstofreductie en natuurverbetering in het programma. Het Rijk en de provincies hebben een gezamenlijk belang om de doelstellingen van het programma te halen. Daar wordt in de gebiedsgerichte aanpak samen aan gewerkt binnen de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling. Vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid en de één-overheid-gedachte is er in de uitvoering hiervan voor een brede landelijke stuurgroep gekozen, bestaande uit een vertegenwoordiging van provincies, Rijk, gemeenten en waterschappen. Deze interbestuurlijke stuurgroep heeft een centrale rol in de gebiedsgerichte aanpak en de afstemming tussen de landelijke en regionale bestuurders. Deze stuurgroep heeft van het Bestuurlijk Overleg Stikstof de opdracht gekregen om de interbestuurlijke samenwerking van de gebiedsgerichte aanpak in te richten en ervoor zorg te dragen dat de gebiedsgerichte aanpak in samenhang en voortgang goed functioneert. De stuurgroep rapporteert periodiek aan het Bestuurlijk Overleg over de voortgang.

Om bron- en natuurmaatregelen die ook een gebiedsgerichte component hebben en het beleid van andere overheden raken, werken Rijk en medeoverheden samen aan de inpassingen van de maatregelen in gebiedsgerichte aanpak. Op diverse manieren wordt ervoor gezorgd dat deze maatregelen zo efficiënt en effectief mogelijk worden ingezet om het doel te behalen. Om de stikstofreductie van de bronmaatregelen die gebiedsgericht toegepast worden te maximaliseren hebben Rijk en provincies afgesproken dat er op basis van de analyses van de gebieden een gezamenlijke implementatiestrategie wordt opgesteld. Daarnaast is er, om de monitoring van het programma stikstofreductie en natuurverbetering vorm te geven, een begeleidingsgroep monitoring stikstof en natuur ingericht, bestaande uit vertegenwoordigers van de Ministeries van LNV en Infrastructuur en Waterstaat, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de verschillende provincies, het RIVM en het PBL. Voor de gebiedsgerichte aanpak is monitoring en rapportage van groot belang, zowel voor de voortgang van het proces en de resultaten als voor het kunnen bepalen van de effectiviteit van de maatregelen en de instrumenten in de gebieden. Tot slot zijn er tussen de medeoverheden en het Rijk ook bestuurlijke uitgangspunten opgesteld voor de invulling en

uitvoering van de aanpak.

7. Monitoring- en bijsturingssystematiek

7.1. Algemeen: doel en functie monitoring

In het wetsvoorstel krijgt de Minister van LNV de opdracht om de voortgang en gevolgen van het programma stikstofreductie en natuurverbetering te monitoren en om zo nodig de omgevingswaarde en/of het programma aan te passen. Het programma wordt in ieder geval eens in de zes jaar tegen het licht gehouden en zo nodig bijgesteld als een tussendoel niet wordt gehaald, om tijdig de omgevingswaarde te bereiken en om op termijn de instandhoudingsdoelstellingen en de landelijke gunstige staat van instandhouding te kunnen bereiken. Over de monitoringsgegevens en de daaruit getrokken conclusies en eventueel daaropvolgende actualisaties brengt de Minister van LNV verslag uit aan beide Kamers der Staten-Generaal, zodat deze hun controlerende taak op dit punt kunnen uitoefenen, respectievelijk de uitkomsten kunnen betrekken bij de beoordeling van andere wetgeving die gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de monitoring en de rapportage.⁶⁰

Een adequate monitoring- en bijsturingssystematiek is een randvoorwaarde voor een robuuste en effectieve structurele aanpak. Zonder monitoring kan niet getoetst worden of de omgevingswaarde zal worden bereikt en in hoeverre het programma met bron- en natuurmaatregelen daadwerkelijk bijdraagt aan het bereiken van die omgevingswaarde en aan het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstofgevoelige habitats en daadwerkelijk de landelijke doelstelling van een gunstige staat van instandhouding van natuurwaarden dichterbij brengt. Zonder bijsturingssystematiek kan niet tijdig ingegrepen worden wanneer blijkt dat de maatregelen die gericht zijn op het bereiken van de omgevingswaarde tot onvoldoende stikstofdepositievermindering leiden of juist om een disproportionele inzet vragen of wanneer een andere inzet van natuurmaatregelen nodig blijkt te zijn.

Het is daarom belangrijk om tijdig bij te kunnen sturen op de invulling, uitwerking en op uitvoering van de maatregelen. Dat wil zeggen dat de voortgang van maatregelen zodanig frequent inzichtelijk wordt gemaakt, dat vastgesteld én gekwantificeerd kan worden welke aanpassingen in het programma of individuele maatregelen nodig zijn om de omgevingswaarde te realiseren. Wanneer op basis van de te verwachte effectiviteit in de tijd individuele maatregelen in resultaten achterblijven, bestaat er de mogelijkheid om aanpassingen in bijvoorbeeld het instrumentarium, timing of omvang van budget, ruimtelijke verdeling of schaal te doen of om additionele (reserve)maatregelen te treffen.

Zo heeft het kabinet in zijn brief van 17 juni 2020 al aangekondigd dat de beëindigingsregeling uit het op 24 april gepresenteerde pakket een beoordelingsmechanisme zal bevatten. Hiermee wordt gewaarborgd dat zo kosteneffectief mogelijk de grootst mogelijke depositiereductie op een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied kan worden bereikt. De beëindigingsregeling wordt bovendien opgeknipt in tranches, aangezien innovatie op termijn kosteneffectiever kan zijn dan het opkopen van bedrijven. Zo kan voortijdig beoordeeld worden of innovatie meer stikstofreductie oplevert en de maatregel in de vorm van de tweede tranche aangepast moet worden. Een dergelijk beoordelingsmechanisme maakt een belangrijk onderdeel uit van de bijsturings- en monitoringssystematiek.

Daarnaast is het essentieel dat de maatregelen niet alleen op (verwacht) effect gemonitord zullen worden, maar ook op uitvoering en implementatievoortgang. Concreet leidt dit ertoe dat bijvoorbeeld bij een maatregel die emissiebeperkende technieken stimuleert of voorschrijft, niet slechts wordt gemonitord of de aanpassingen in de bedrijfsvoering bij een X aantal bedrijven wel tot de verwachte stikstofdepositiereductie heeft geleid. Er wordt óók nauwgezet gemonitord op voortgang en uitvoering van (niet-kwantificeerbare) factoren zoals begeleiding van bedrijven, aantal aanmeldingen voor de regeling of het tijdig halen van programmadeadlines. Bijsturing op deze factoren kan zodanig al voorsorteren op het behalen van de uiteindelijke programmadoelen en daaraan gekoppelde stikstofreductie, zelfs als de verwachte stikstofeffecten nog moeten optreden.

Andere mogelijkheden zijn om meer capaciteit vrij te maken voor handhaving van maatregelen of door middel van een kasschuif bepaalde (stimulerings)regelingen of maatregelen naar voren te

⁶⁰ De voorgestelde artikelen 1.12f en 1.12h van de Wet natuurbescherming (artikel I). De Omgevingswet koppelt deze verplichtingen nu al aan de vaststelling van een omgevingswaarde in de artikelen 3.11 en 20.1, eerste en tweede lid, en 20.14, eerste lid, en biedt al een basis voor het stellen van nadere regels bij amvb in artikel 2.14 in samenhang met 2.15, en de artikelen 20.2 en 20.14.

halen. Op deze wijze zijn er ruim voldoende tijd en zekeringspunten in het verloop van de maatregel ingebouwd om aanpassingen te doen of in te grijpen.

7.2 Monitoring natuuropgave

In het kader van het Monitoringsplan bij het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 is door de provincies en betrokken ministeries de werkwijze vastgesteld voor de monitoring van de natuuropgave. Kort na de uitspraak van de Raad van State in mei 2019 hebben de PAS-partijen besloten om de uitvoering van de natuuropgave en de monitoring daarvan voort te zetten.

De Landelijke Monitoringsrapportage Natuur en Stikstof, de voorzetting van de Landelijke PAS Monitoringsrapportage Natuur, brengt de stand van zaken in de uitvoering en resultaten van natuuropgave in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in beeld. De rapportage bevat gegevens over de omvang van stikstofgevoelige habitattypen en stikstofgevoelige leefgebieden van soorten, de voortgang van de uitvoering van herstelmaatregelen, veldbezoek en aanvullend onderzoek.

In alle Natura 2000-gebieden met stikstofknelpunten worden 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 op de wijze waarvan in de gebiedsanalyse is uitgegaan.

Met de uitvoering van herstelmaatregelen wordt een proces van ecologisch herstel gestart. Om de (beoogde) effecten van de herstelmaatregelen (of een set aan maatregelen) te kunnen volgen, kan voor de monitoring daarvan gebruik worden gemaakt van 'procesindicatoren'. Een dergelijke tussentijdse bepaling van effecten geeft belangrijke informatie en dient als indicator voor het optreden van het met de maatregel beoogde ecologisch herstel, nog voordat het ecologisch herstel zelf betrouwbaar te meten is. Er zijn globaal vier verschillende typen procesindicatoren mogelijk: Remote sensing, Abiotische metingen, Vegetaties en Indicatorsoorten (flora & fauna).

7.3. Monitoringssystematiek

Voor monitoring en bijsturing is een systematiek nodig waarbij zowel de ontwikkeling van de stikstofdepositie, de effecten van maatregelen uit het programma als de ontwikkeling van de staat van instandhouding van in ieder geval stikstofgevoelige habitats en de ontwikkelingen binnen de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, gemonitord en gerapporteerd worden, naast de al bestaande monitoring en rapportering van de landelijke staat van instandhouding van natuurwaarden.

Een adequate monitoring- en bijsturingssystematiek faciliteert tevens de toestemmingsverlening, omdat daarmee structureel de effectiviteit wordt bewaakt van het pakket met maatregelen van het programma dat ertoe strekt om overeenkomstig de eisen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden blijvend te behouden en verbeteren en uitbreidingsdoelstellingen te kunnen realiseren. Zo kan nauwlettend gevolgd worden of behoud blijvend gewaarborgd is en kan tijdig ingegrepen worden wanneer verslechtering zou dreigen, onder andere door gerichte sturing op inzet van bron- en natuurmaatregelen vanuit het programma.

De monitoring heeft betrekking op het totale maatregelenpakket in het licht van de doelstellingen waarvoor het programma is vastgesteld, dus op de voortgang en de gevolgen van de maatregelen ter bereiking van de omgevingswaarde, en voor herstel, verbetering en uitbreiding van de relevante natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden met het oog op het realiseren van de daarvoor geldende instandhoudingsdoelstellingen. De omgevingswaarde is hierbij dan ook een middel, naast andere natuurverbeterende maatregelen, om de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken natuurwaarden te kunnen realiseren. Daarbij zal de vaststelling van de effectiviteit van stikstofreducerende maatregelen frequenter kunnen plaatsvinden dan die van de natuurherstel- en -verbeteringsmaatregelen. Door niet alleen de omvang van de totale stikstofdepositie te monitoren, maar ook de effecten van bronmaatregelen die gericht zijn op het realiseren van de omgevingswaarde, wordt inzicht gegeven in de effecten van maatregelen in relatie tot autonome ontwikkelingen zoals de ontwikkeling van depositie die afkomstig is vanuit het buitenland. Dit maakt het mogelijk om tijdig bij te sturen en in te spelen op ontwikkelingen die van invloed zijn op de totale depositie.

De effecten van natuurmaatregelen zullen eerst in het veld zichtbaar moeten worden en voor het verbeteren van de natuurkwaliteit en het aanslaan van natuurmaatregelen die tot uitbreiding van

bepaalde habitats moeten leiden is tijd nodig. Vandaar dat om de twee jaar de gevolgen van de maatregelen in kaart worden gebracht, bijvoorbeeld in termen van een positieve trend of door middel van procesindicatoren die relatief snel inzicht geven in de uitwerking van maatregelen. Waarbij de effectiviteit van de bronmaatregelen ten behoeve van de omgevingswaarde al wel in verregaande mate vast te stellen is, is de effectiviteit wat betreft het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen en de integraliteit van de maatregelen hierbij pas om de zes jaar goed vast te stellen. Voor de monitoring wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande bronnen en systemen.

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

1. Een jaarlijkse rapportage van de omvang van de stikstofdepositie op 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 gevolgen van bronmaatregelen ten aanzien van de reductieopgave en omgevingswaarde en rapportage van de voortgang en gevolgen van natuurmaatregelen. Op basis van belemmeringen in de uitwerking en uitvoering van maatregelen en de gemonitorde effectiviteit kan zo tijdig bijgestuurd worden.
3. Ieder zesde jaar een rapportage over de omvang en de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden en de landelijke staat van instandhouding. Op basis hiervan worden de in het programma opgenomen bron- en natuurmaatregelen voor effectief natuurbehoud en -herstel waar nodig geactualiseerd. Bij deze zesjaarlijkse monitoringscyclus wordt aangesloten bij de reeds bestaande monitoring van de beheerplannen (instandhoudingsdoelen van gebieden) en de Europeesrechtelijke rapportageplicht vanuit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (staat van instandhouding). De eerstvolgende VHR-rapportage is in 2025, op basis daarvan wordt het programma 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. 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 de structurele aanpak.

Monitoring van beheerplanmaatregelen is belegd bij de bevoegde gezagen (voor dat beheerplan), waarbij in de beheerplannen zelf een monitoringsparagraaf is opgenomen waarin wordt aangegeven hoe en door welk orgaan de maatregelen worden gemonitord (op uitvoering en effecten). Het Rijk is verantwoordelijk voor de rapportage van de staat van instandhouding op landelijk niveau en heeft afspraken gemaakt met provincies over de verzameling en aanlevering van de daarvoor benodigde gegevens (waarvoor Rijk en provincies gezamenlijk verantwoordelijk zijn). De werkwijze van de natuurmonitoring is vastgelegd in de Werkwijze Monitoring Beoordeling Natuurnetwerk – Natura 2000/PAS. Voor het Programma Aanpak Stikstof waren daarnaast specifieke afspraken gemaakt over de monitoring van de uitvoering van herstelmaatregelen en hun effecten. Zoals vastgelegd in de memorie van toelichting op de Spoedwet aanpak stikstof blijven de maatregelen en de afspraken over monitoring daarvan van kracht. Voor de aanvullende maatregelen gericht op natuurversterking wordt een gezamenlijk Programma Natuur van Rijk en provincies uitgewerkt, waarin ook afspraken worden opgenomen ten aanzien van de natuurmonitoring.

De zesjaarlijkse monitoring van de omvang en de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden kan leiden tot de conclusie dat het noodzakelijk is om de omgevingswaarde te wijzigen. Hierbij geldt wel dat de omgevingswaarde niet tot een hogere depositie mag leiden op het stikstofgevoelige areaal binnen Natura 2000-gebieden dan de geldende omgevingswaarde toelaat. De zesjaarlijkse evaluatie staat er niet aan in de weg dat het programma op basis van nieuwe inzichten of ontwikkelingen al eerder wordt gewijzigd. Het programma moet zelfs tussentijds worden gewijzigd als uit de monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarde.

Onderdeel van een eventuele wijziging van het programma zou ook een verschuiving kunnen betekenen tussen de inzet op bronmaatregelen en natuurmaatregelen indien dit effectiever of efficiënter wordt geacht, ook met het oog op een wetenschappelijk onderbouwd omvattend ecologisch oordeel van de natuurgebieden. Als ten gevolge van het niet behalen van de (hieronder genoemde) tussendoelen het programma gewijzigd moet worden, kan dat op verschillende manier gebeuren. Zo kan onder meer gekozen worden voor het veranderen van het karakter van de maatregelen van vrijwillig naar dwingend via wet- en regelgeving (zoals normeren en beprijzen), het vergroten van de (subsidie)budgetten van bestaande maatregelen of het treffen van extra

reservemaatregelen. Zoals hierboven gesteld, kunnen deze ontwikkelingen een directe aanleiding geven tot bijvoorbeeld een versnelling van het stikstofreductiepad of aanpassingen aan het ambitieniveau van de omgevingswaarde.

Als er sprake zou zijn van aanpassing van de Natura 2000-gebieden of instandhoudingsdoelstellingen, dan zullen de omgevingswaarde, 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. In voorkomende gevallen zal hiermee rekening worden gehouden bij de uitvoering van het programma.

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

7.4 Tussendoelen, referentiesituatie en monitoring

Om inzichtelijk te maken welke en hoeveel bronmaatregelen nodig zijn om de resultaatsverplichtende omgevingswaarde in 2030 te kunnen realiseren, is door het RIVM een analyse gemaakt van de voorziene binnenlandse emissiereductie die hiervoor nodig. Hierbij is ook rekening gehouden met de voorziene autonome depositieontwikkeling, zoals toegelicht in paragraaf 6.1. Deze analyse heeft uitgewezen dat een generieke emissiereductie van 26 procent ten opzichte van de binnenlandse emissie in 2018 nodig is om resultaatsverplichtende omgevingswaarde in 2030 te kunnen realiseren. Omgerekend in depositie betreft dit een gemiddelde reductie van 255 mol per hectare per jaar in 2030.⁶¹

Het baseren van tussendoelen op emissie- of depositiereductie betekent dat deze tussendoelen afgezet moeten worden tegen een referentiesituatie. Daarbij kan gekozen worden voor de omvang van de binnenlandse emissie in 2018 (conform de reeds uitgevoerde analyse van het RIVM) of bijvoorbeeld de omvang van de binnenlandse emissie op het moment van aanvang van het programma (waarbij de tussendoelen volgen uit een nieuwe analyse van de benodigde emissiereductie om de resultaatsverplichtende omgevingswaarde in 2030 te kunnen realiseren). De betrokken referentiesituatie zal nader worden gespecificeerd bij het vastleggen van het programma.

Wanneer uit monitoringsresultaten zou blijken dat autonome ontwikkelingen tot een afwijkende depositiedaling leiden dan voorzien bij de analyse van de omvang van de binnenlandse emissiereductieopgave, dan kan dit doorwerking hebben op de omvang van de depositiereductie die met de bronmaatregelen uit het programma bereikt moet worden. De tussendoelen kunnen hier tussentijds op aangepast worden. Wanneer de omgevingswaarde tussentijds gewijzigd wordt, bijvoorbeeld als blijkt dat dit nodig is in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen, dan zullen ook de tussendoelen hierop worden bijgesteld.

Voor de natuurdoelstellingen geldt als referentiewaarde per gebied de situatie van de natuur op het moment dat de Europese bescherming van kracht werd. Uit de Europese richtlijnen volgt dat de natuur niet mag verslechteren ten opzichte van de referentiesituatie. Daarnaast is ook verbetering nodig als een gunstige staat van instandhouding nog niet bereikt is. De opgave per gebied ten opzichte van de referentiesituatie (behoud, uitbreiding en/of verbetering met betrekking tot soorten en/of habitattypen) is in de vorm van instandhoudingsdoelstellingen opgenomen in de aanwijzingsbesluiten van de Natura 2000-gebieden. Dit wetsvoorstel is gericht op het dichterbij brengen van de realisatie van deze doelen per gebied en van een landelijke gunstige staat van instandhouding. Een vertaling van de referentiesituatie in doelen per gebied heeft dus reeds plaatsgevonden bij de aanwijzing van gebieden en is vastgelegd in de aanwijzingsbesluiten.

8. Partiële vrijstelling Natura 2000-vergunningplicht voor activiteiten van de bouwsector

8.1 Inleiding

De bouwsector is hard geraakt door de eerder aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 waarin het PAS als basis voor vergunningverlening is vernietigd. Deze uitspraak heeft ertoe geleid dat bij elk afzonderlijk bouwproject beoordeeld wordt of toestemming op grond van de Wet natuurbescherming nodig is.

⁶¹ Voor een aanvullende toelichting op de samenstelling van de depositiereductieopgave wordt verwezen naar paragraaf 6.1.

Vertraging van bouwprojecten als gevolg van vastgelopen vergunningverlening na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak versterkt de wooncrisis die in Nederland gaande is. Daarnaast speelt de bouwsector, in het licht van de coronacrisis, een cruciale rol in het herstel van de economie. Het maatschappelijke en economische belang van de bouwsector is zeer groot gezien de opgaven waar Nederland voor staat.

Mede tegen deze achtergrond, doet het Adviescollege Stikstofproblematiek in zijn eindadvies *‘Niet alles kan overal’* van 8 juni 2020 de aanbeveling om te komen tot een drempelwaarde voor bouwactiviteiten, waarbij het tevens aanbeveelt om een emissiereductie-opgave voor de bouwsector juridisch vast te leggen. In haar brief van 17 juni 2020 heeft de minister van LNV aangegeven om, gegeven deze grote urgentie rond de bouwsector en het woningvraagstuk, op basis van het eindadvies van de Adviescommissie een drempelwaarde voor tijdelijke emissies uit de bouw te onderzoeken met als doel de vergunningverlening te vereenvoudigen.⁶²

In haar advies over dit wetsvoorstel adviseert de Afdeling advisering van de Raad van State om een vrijstelling voor tijdelijke emissies van activiteiten van de bouwsector te verdedigen in het licht van een geloofwaardig en structureel pakket van bron- en natuurmaatregelen waarmee wordt voorkomen dat deze emissies af kunnen doen aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Daarbij zijn ook de specifieke kenmerken van de bouwsector relevant, zoals het tijdelijke karakter van activiteiten, geringe aandeel van de bouwsector aan de totale stikstofdepositie van binnenlandse bronnen en het feit dat het bij de activiteiten in de bouwsector gaat om een continu proces is waarvan het volume min of meer gelijk blijft op landelijk niveau. Het kabinet neemt dit advies ter harte.

8.2 Hoofdpijnen wetsvoorstel op onderdeel emissies in de bouwfase

De door het Adviescollege en in de brief van 17 juni 2020 genoemde “drempelwaarde” krijgt in dit wetsvoorstel de vorm van een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor de tijdelijke stikstofemissies van activiteiten van de bouwsector. Het voorgestelde artikel 2.9a van de Wet natuurbescherming bepaalt dat de tijdelijke gevolgen van de door de bouw veroorzaakte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden buiten beschouwing worden gelaten bij de natuurvergunning.⁶³ De vrijstelling is om twee redenen partiël. In de eerste plaats geldt zij alleen voor de bouwfase van het project en niet ook voor de gebruiksfase. In de tweede plaats geldt zij alleen voor de gevolgen van stikstofdepositie. Denkbaar is immers dat een bouwproject andere significante gevolgen kan hebben voor het natuurgebied, bijvoorbeeld ernstige verstoring van diersoorten. De partiële vrijstelling geldt alleen voor bij amvb aan te wijzen “activiteiten van de bouwsector”. Als zodanig kunnen ook andere activiteiten worden aangewezen dan alleen bouwen, bijvoorbeeld sloop- en aanlegwerkzaamheden.

De partiële vrijstelling is nadrukkelijk alleen van toepassing op emissies die vrijkomen bij activiteiten van de bouwsector en ziet niet op emissies die vrijkomen in de gebruiksfase van hetgeen gebouwd wordt. Kenmerkend voor de activiteiten van de bouwsector is dat deze op steeds wisselende locaties plaatsvinden. Daarnaast is de NO_x-emissie van deze tijdelijke activiteiten onderdeel van de landelijke achtergronddepositie. Er is dus geen structurele belasting op een specifieke locatie.

Aangezien de partiële vrijstelling niet ziet op emissies gedurende de gebruiksfase, die door hun structurele karakter een duidelijker langdurig locatiegebonden effect kunnen hebben, moeten deze effecten in ruimtelijke en planologische overweging en vergunningverlening aan de orde komen. De partiële vrijstelling zal echter een aantal belangrijke belemmeringen voor de bouwsector wegnemen. Door de gebruiksfase buiten de vrijstelling te houden, wordt voorkomen dat de vrijstelling een ongewenste groei van stikstofemissies oplevert. Daarnaast blijkt uit onderzoek van TNO dat de emissies in de bouwsector tot 2030 naar verwachting met 46 procent zullen dalen door reeds bestaand klimaat- en schoneluchtbeleid. Maatregelen uit het structurele pakket zullen deze verduurzaming verder versnellen.

Door de voorgestelde partiële vrijstelling verschuift de nadruk bij vergunningverlening naar de structurele uitstoot die een project in de gebruiksfase oplevert. Het gevolg hiervan is dat de regeling met name een gunstig effect heeft voor projecten die in de gebruiksfase weinig tot geen uitstoot kennen. Hierdoor draagt het bij aan de ambities van het kabinet voor klimaatneutrale en circulaire rijksinfrastructuurprojecten in 2030 en een emissie-arme gebouwde omgeving in 2050.

8.3. Scheiding bouwfase en gebruiksfase

⁶² Kamerbrief 17 juni 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 89.

⁶³ Wijziging van de Omgevingswet is hiervoor niet nodig: de artikelen 5.1 en 5.2 van die wet bieden voldoende grondslag om bij of krachtens het Besluit activiteiten leefomgeving activiteiten aan te wijzen die van de vergunningplicht zijn uitgezonderd en om daarbij voorwaarden te stellen.

Zoals gezegd kunnen bouwactiviteiten op twee manieren bijdragen aan de stikstofproblematiek:

- a. **bouwfase:** *tijdelijke* stikstofemissie, die samenhangt met de activiteiten op en rond de bouwplaats gedurende het bouwproces;
- b. **gebruiksfase:** permanente verandering in de stikstofemissies van een gebied die het gevolg zijn van het gebruik van het gebouwde.

Deze twee fasen verschillen wezenlijk van elkaar op verschillende punten:

- De emissies van activiteiten van de bouwsector zijn van tijdelijke duur terwijl het gebouwde in veel gevallen tientallen jaren wordt gebruikt.
- De activiteiten in de bouwfase zijn een onderdeel van een continu veranderend geheel van tijdelijke activiteiten in de leefomgeving. Bouwactiviteiten worden van jaar tot jaar op andere plaatsen uitgevoerd, maar vanaf een hoger schaalniveau bezien met een min of meer gelijkblijvend bouwvolume en met een zelfs dalend emissievolume. Zij worden vooral bepaald door de inzet van mobiele werktuigen op de bouwplaats en de transportbewegingen daaromheen.
- De effecten door het gebruik van het gebouwde (gebruiksfase) worden bepaald door keuzes over het toelaten van een bepaalde categorie bouwwerken op een locatie (bijvoorbeeld wonen en/of bedrijvigheid), de omvang en karakter daarvan (hoeveel woningen, welke bedrijvigheid) en de ruimtelijke inrichting van het gebied rondom de bouwwerken (zoals aanwezigheid van infrastructuur). De stikstofemissie in de gebruiksfase van het gebouwde moet primair beschouwd worden in het kader van het ruimtelijk besluit over de toedeling van functies aan een gebied en de inrichting van dat gebied, waarbij bijvoorbeeld keuzes over het aantal woningen of andere bouwwerken en de ontsluiting van het gebied door wegen en andere infrastructuur een belangrijke rol spelen.
- Voor zover regels nodig zijn ter bescherming van de fysieke leefomgeving is de normadressaat van de regels verschillend. Op dit moment worden tijdelijke emissies in de bouwfase gelijktijdig beoordeeld met de permanente deposities uit de gebruiksfase. In de praktijk is de uitvoerder van de bouwactiviteiten echter een andere partij dan de gebruiker van het bouwwerk.

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

8.4. Omvang en effect van emissies in de bouwfase in relatie tot de structurele aanpak

Gezien de robuustheid en effectiviteit van de structurele aanpak en het geringe aandeel van de bouwsector aan de totale stikstofdepositie van binnenlandse bronnen en het feit dat de aanpak van het kabinet op meer pijlers rust dan uitsluitend depositiereductie acht het kabinet het uitgesloten dat het toelaten van tijdelijke emissies van activiteiten van de bouwsector met een partiële vrijstelling zoals opgenomen in dit wetsvoorstel het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de weg kan staan. De structurele aanpak is robuust en effectief in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen, doordat er substantieel en structureel aan stikstofreductie en natuurverbetering wordt gewerkt in alle stikstofgevoelige natuurgebieden, er een resultaatsverplichtende omgevingswaarde is en de monitorings- en bijsturingssystematiek adequaat is om het beoogde doelbereik ook daadwerkelijk en tijdig te realiseren.

Ten aanzien van de stikstofemissies en deposities van de bouwsector betreft het kabinet onder meer de volgende gegevens:

- De bouwsector emitteert stikstof voornamelijk in de vorm van stikstofoxiden (NO_x). De totale bijdrage van de bouwsector aan NO_x-emissies bedroeg in 2018 23,4 kiloton per jaar. Dit is onderverdeeld in 12,9 kiloton per jaar vanuit de bouwlogistiek, 6,3 kiloton per jaar van mobiele werktuigen en bouw materieel en 4,2 kiloton per jaar bouwindustrie-gerelateerd.⁶⁴
- De totale uitstoot van NO_x in Nederland bedroeg in 2017 246 kiloton per jaar. De emissies van de bouwsector bedragen dus ongeveer 10% van de totale emissies van NO_x.
- Uit onderzoek van TNO blijkt dat de emissies in de bouwsector tot 2030 naar verwachting met 46 procent zullen dalen door reeds bestaand klimaat- en schoneluchtbeleid. Maatregelen uit het structurele pakket zullen deze verduurzaming verder versnellen.

8.5. Mogelijkheden om regels te stellen aan specifieke projecten

⁶⁴ Niet alles kan overal, <https://www.aanpakstikstof.nl/achtergrond/documenten/rapporten/2020/06/08/niet-alles-kan-overal>.

De hiervoor beschreven beleidskeuze betekent niet dat in dat geval geen regels op de bouwactiviteit van toepassing zijn. Zoals gezegd gaat de voorgestelde vrijstelling alleen over de bouwfase en niet over de gebruiksfase. Ook kan een vergunning aangewezen zijn wanneer de bouwfase van het project andere significante gevolgen kan veroorzaken op beschermde habitats, zoals vernietiging van gebieden of hinder. Ook kunnen op de bouwfase van het project de regels van nu het Bouwbesluit en onder de Omgevingswet het Besluit bouwwerken leefomgeving van toepassing zijn. Voor zover de bouwfase verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied kan hebben, geldt ook de specifieke zorgplicht van artikel 11.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Het bevoegd gezag kan bij overtreding van die regels handhavend optreden, zo nodig na het stellen van maatwerkvoorschriften om de regels toe te spitsen op het individuele bouwproject.

9. Wetgevingsaspecten

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

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

1. Toezicht en handhaving

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

2. 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.⁶⁵ Deze maatregelen kunnen bestaan uit feitelijke maatregelen, civielrechtelijke overeenkomsten met bijvoorbeeld beheerders of gebruikers van een gebied of convenanten met maatschappelijke organisaties of met andere bestuursorganen. Ook kan een programma maatregelen bevatten die leiden tot een publiekrechtelijk besluit: algemeen (in de vorm van wet- en regelgeving of beleidsregels ten aanzien van de inzet van bevoegdheden) ofwel individueel (bijvoorbeeld in de vorm van het intrekken van vergunningen of het verlenen van subsidies). Individuele besluiten van deze laatste categorie zijn besluiten waartegen op grond van de Awb beroep openstaat bij de bestuursrechter. Tegen feitelijke maatregelen, algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels is geen beroep bij de bestuursrechter mogelijk; er kan alleen een beroep op de burgerlijke rechter worden gedaan als sprake zou zijn van een onrechtmatige daad.

Voor alle categorieën maatregelen is evenwel dus eerst nog een nadere uitwerking nodig voordat de maatregel daadwerkelijk uitgevoerd zal kunnen worden. Het programma zelf is dan ook alleen bindend voor de bestuursorganen waarvoor de uitvoeringsplicht geldt. 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 programma aanpak stikstof 2015-2021) en in de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden, maar dit geldt niet voor het programma stikstofreductie en natuurverbetering.

3. Effecten van het wetsvoorstel

⁶⁵ Zie het voorgestelde artikel 1.12d van de Wet natuurbescherming en de voorgestelde wijziging van artikel 3.18 van de Omgevingswet.

12.1 Algemeen

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

Het wetsvoorstel heeft geen effecten voor de rechtspraak en de gerechtelijke organisatie of haar werklast. Zoals in paragraaf 11 over rechtsbescherming is beschreven heeft het programma stikstofreductie en natuurverbetering alleen rechtsgevolg voor de bestuursorganen waarvoor de uitvoeringsplicht gaat gelden doordat zij hebben ingestemd met de door hen te treffen maatregelen. Voor die organen staat tegen het programma bezwaar en beroep open, maar gezien hun instemming zijn daarvan geen gevolgen voor de rechtspraak te verwachten zoals een stijging van het aantal beroepen of civielrechtelijke zaken. Daar komt bij dat de voorzieningen in het wetsvoorstel in de plaats komen van het tot op heden in titel 2.1 van het Besluit natuurbescherming voorziene programma aanpak stikstof, maar zonder de elementen van dat programma die in het verleden tot geschillen hebben geleid, te weten het systeem van identificatie en toedeling bij vergunningverlening van stikstofdepositieruimte.

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

12.2 Effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven

Deze wet richt zich tot de overheid – in het bijzonder de Minister van LNV – en bevat, zoals in het voorgaande is vermeld, inhoudelijke en procedurele regels voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming op het gebied van drie elementen van de structurele aanpak, namelijk een resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor de vermindering van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden, met daaraan verbonden een programma met maatregelen en monitoring en bijsturing. De monitorings- en bijsturingssystematiek wordt ingericht om te monitoren of de condities voor behoud en herstel van instandhouding worden behaald, het maatregelenpakket als onderdeel van het programma voldoende effectief is en het maatregelenpakket of het programma bijstelling behoeven.

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

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

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

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

Impact op burgers en bedrijven

Het kabinet is zich ervan bewust dat het realiseren van de doelstellingen uit de structurele aanpak ook zijn impact zal hebben op verschillende burger, bedrijven en sectoren. Daarom is 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 is het doel van de veehouderijmaatregelen uit de structurele aanpak om de stikstofemissies te reduceren en deze bij de bron aan te pakken. Daarmee daalt de belasting van de natuur en wordt de veehouderij toekomstbestendiger. Het is de intentie van het kabinet om bedrijven verder te helpen om te verduurzamen en de sector zo toekomstbestendig te maken richting emissiearme en kringlooplandbouw, bijvoorbeeld met de bovengenoemde maatregel Omschakelfonds. Desondanks is het kabinet zich er ook van bewust dat niet ieder bedrijf deze omslag kan maken, bijvoorbeeld omdat er geen bedrijfsopvolger is of er geen financiële mogelijkheden zijn. Er zijn daarom maatregelen in de structurele aanpak opgenomen om te faciliteren dat veehouders die overwegen te stoppen, ondersteund worden met een beëindigingssubsidie om ook hun een redelijk handelingsperspectief te bieden. Ook is regeldruk een belangrijk aandachtspunt bij het opstellen van (nieuwe) wet- en regelgeving door de overheid. 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. Ten slotte geldt voor alle bronmaatregelen dat rekening wordt gehouden met het investeringsritme en de investeringstermijnen van bedrijven in de verschillende sectoren. 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.

12.3 Effect op de bestuurlijke lasten

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de bestuurlijke lasten en geeft ook invulling aan het bepaalde in artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Dat artikel schrijft voor dat, indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, wordt aangegeven welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn. Waar het wetsvoorstel zich uitsluitend richt tot de Minister van LNV, leidt het niet rechtstreeks tot bestuurlijke lasten voor andere overheden. Wel is voorzien dat in het programma stikstofreductie en natuurverbetering maatregelen worden opgenomen die doorwerken in provincies en wordt voor een deel gebiedsgericht worden ingevuld. De geldt voor de bronmaatregelen en in nog sterkere mate voor de extra maatregelen voor natuurverbetering met het oog op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de individuele Natura 2000-gebieden. De Minister van LNV en andere betrokken rijkspartijen zullen ter voorbereiding van het programma met de provincies en andere overheden bespreken wat het daarin op te nemen maatregelenpakket voor de verschillende gebieden betekent en nadere afspraken maken over de uitvoering en de wijze waarop deze is in te passen in de door provincies inmiddels opgestelde plannen van aanpak voor de gebiedsgerichte aanpak. Daarbij wordt tevens aansluiting gezocht bij de afspraken die reeds zijn gemaakt in het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact.

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

12.4 Bedrijfseffectentoets

Zoals in paragraaf 12.2 is toegelicht richt het wetsvoorstel zich uitsluitend tot de overheid – in het bijzonder de Minister van LNV. Het wetsvoorstel bevat geen regels die directe doorwerking hebben naar bedrijven, bijvoorbeeld in het kader van de toestemming- of vergunningverlening van activiteiten. Wel kunnen er geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten ontstaan, doordat met de structurele aanpak in de opgave voor natuurbehoud en -herstel wordt voorzien.

12.5 Milieueffectentoets

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

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

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

4. Advies en consultatie

13.1 Algemeen

Deze wet is tot stand gekomen met consultatie van relevante organisaties. Bij de voorbereiding van de wet zijn, naast (maatschappelijke) organisaties, ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van waterschappen (UvW), het IPO, het PBL, het RIVM en de Rijksdienst voor

Ondernemend Nederland betrokken. Al deze organisaties hebben waardevolle inbreng geleverd voor de ontwikkeling van deze wet.

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

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

Ook is het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna ook: ATR) gevraagd om advies uit te brengen over het wetsvoorstel op het aspect regeldruk. De adviezen van het Adviescollege Stikstofproblematiek over hoe om te gaan met de stikstofproblematiek en het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof over de bestaande meet en rekenmethodiek zijn en worden eveneens betrokken bij de verdere vormgeving van het wetsvoorstel. Paragraaf 13.3 gaat nader in op deze adviezen en de verwerking ervan.

13.2 Reacties per thema

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

- Duur van de internetconsultatie

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

- Ambitieniveau en het karakter van de omgevingswaarde als inspanningsverplichting

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

Het kabinet heeft met het ambitieniveau gekozen voor een forse en ambitieuze doelstelling, rekening houdend met de haalbaarheid en betaalbaarheid ervan. Op basis van het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek en de reacties uit de consultatie voor de vermindering van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden heeft het kabinet ervoor gekozen de kabinetsdoelstelling in het wetsvoorstel op te nemen als resultaatsverplichting (zie ook de kabinetsbrief van 17 juni 2020). Naar aanleiding van deze reacties is paragraaf 4 (nieuw) van de toelichting aangevuld en verder verduidelijkt.

- Vormgeving van de omgevingswaarde voor stikstofdepositie

Verschillende insprekers hebben vragen over de vormgeving van de omgevingswaarde. Ook zijn er vragen over de uitwerking van de doelstelling in relatie tot de verdeling daarvan over de Natura 2000-gebieden en wat de aanpak betekent voor de ambitie ten aanzien van de natuur voor de

overige 50 procent van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Zoals hiervoor is toegelicht is de omgevingswaarde gewijzigd in een omgevingswaarde met een resultaatsverplichting. Ook wordt bij het opstellen van (het programma van) bronmaatregelen gekozen is voor maatregelen die effect hebben op de gehele stikstofdeken. Zowel ammoniak als stikstofoxiden leggen immers behoorlijke afstanden af, waardoor bronmaatregelen per definitie de stikstofdeken verkleinen en daarmee tot (substantiële) stikstofvermindering in alle Natura 2000-gebieden leiden en dus niet alleen op de 50% van de stikstofgevoelige hectares waarop de omgevingswaarde betrekking heeft. Bovendien geldt op grond van de Habitatrichtlijn als minimumverplichting dat maatregelen worden getroffen om behoud in termen van kwaliteit en oppervlakte te verzekeren en significante verstoring van soorten te voorkomen. Er geldt dus altijd minimaal een behouddoelstelling. Als habitattypen of soorten op landelijk niveau niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren, verplichten de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn ook tot het treffen van positieve maatregelen gericht op verbetering van de staat van instandhouding. De toelichting (o.m. paragraaf 4) is naar aanleiding van deze reacties aangevuld.

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

Onder meer door het IPO is aandacht gevraagd voor de verhouding van het in het wetsvoorstel opgenomen programma stikstofreductie en natuurverbetering, het programma Natuur zoals dat is aangekondigd in de kamerbrief van 24 april 2020, en het beheerplan dat de provincie (en soms een minister) opstelt voor elk Natura 2000-gebied. In paragraaf 6.2 van deze toelichting is nadrukkelijker benoemd welke natuurmaatregelen worden opgenomen in het programma stikstofreductie 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. De toelichting is op dit punt aangevuld.

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

Een aantal organisaties vraagt of de omgevingswaarde of het programma stikstofreductie en natuurverbetering een direct toetsingskader vormt voor vergunning- en toestemmingverlening voor activiteiten. Daarnaast wordt door een aantal organisaties aandacht gevraagd voor het belang van hun sector of belangen bij het verdelen van beschikbare stikstofdepositieruimte als gevolg van de structurele aanpak en de daarin opgenomen maatregelen op de langere termijn. In antwoord op de gestelde vraag: de omgevingswaarde en het programma zijn geen toetsingskader voor vergunning- en toestemmingverlening. In die zin verschilt het programma uitdrukkelijk van het PAS. Wel zal de structurele aanpak op termijn een positieve impact hebben op de vergunningverlening: door te voorzien in de opgave voor natuurbehoud en -herstel, ontstaan er geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten. Dit is nader toegelicht in paragraaf 4.6 van de toelichting.

- *Monitoring*

Een aantal sprekers vraagt aandacht voor het onderscheid van de effecten op natuur van NO_x en NH₃. Ook het Adviescollege Stikstofproblematiek acht dit onderscheid relevant in de aanpak van de stikstofproblematiek. In de nadere uitwerking van de structurele aanpak zal het kabinet dit voorstel meewegen en op zijn consequenties doorzien.

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

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

13.3 Adviezen

13.3.1 Adviescollege toetsing regeldruk

Het ATR is gevraagd om advies uit te brengen over het wetsvoorstel op het aspect regeldruk. Het adviescollege heeft aangegeven dat het op dit moment ervoor kiest om geen advies over het

wetsvoorstel uit te brengen. Het wetsvoorstel, zo geeft het college aan, legt vooral de kaders vast van de aanpak en rollen/taken van de verschillende overheden daarin. Het college geeft aan dat het wetsvoorstel op wetsniveau vastlegt dat het kabinet een omgevingswaarde moet formuleren voor het verminderen van depositie van stikstof op daartoe gevoelige habitats in Natura 2000 - gebieden en dat deze omgevingswaarde, de bijbehorende nog te ontwikkelen programma's en monitoringssysteem in lagere regelgeving wordt vormgegeven. ATR geeft aan dat in die fase mogelijke regeldrukgevolgen (gevolgen voor bedrijven en burgers) in kaart zullen kunnen worden gebracht. Het college zal op dat moment bezien of en zo ja welke adviezen het hierover kan geven.

13.3.2 Adviescollege Stikstofproblematiek: Niet alles kan overal

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

De voorgestane structurele aanpak van het kabinet bevat een samenhangend pakket aan maatregelen en afspraken waarin het natuurbelang voorop staat. Daarmee wordt in de opgave voor natuurbehoud en -herstel voorzien, waardoor er geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten ontstaan. De structurele aanpak met door het RIVM en het PBL gevalideerde bronmaatregelen⁶⁶ biedt hiervoor de instrumenten, waarmee behoud van de natuur structureel is verzekerd en op termijn ook natuurverbetering kan worden bereikt. Het kabinet reserveert hier tot en met 2030 ruim vijf miljard euro aan financiële middelen voor, waarbij geldt dat de beschikbare middelen voor natuurherstel fors worden geïntensiveerd.

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

Er zijn ook verschillen. Het Adviescollege kiest voor een doelstelling waarbij in 2030 de emissies van ammoniak en NOx gehalveerd zijn. Het kabinet heeft binnen de structurele aanpak als doel gesteld dat in 2030 ten minste 50 procent van de hectares met stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de zogenaamde kritische depositiewaarde is gebracht. Deze kabinetsdoelstelling vraagt om een generieke reductie van stikstofemissie van 26 procent. Hiermee wordt het risico op schade door stikstofdepositie in een grote hoeveelheid hectares weggenomen en een belangrijke stap gezet op weg naar een goede staat van instandhouding. Ook voor de overige hectares voor stikstof gevoelige natuur zal door het pakket maatregelen een vermindering van de stikstofbelasting worden gerealiseerd en zal door aanpalende natuurherstelmaatregelen behoud worden verzekerd en waar nodig aan verbetering gewerkt worden. Het kabinet heeft daarbij op basis van concrete en doorgerekende bronmaatregelen een inschatting gemaakt van wat economisch en maatschappelijk haalbaar en betaalbaar is en is ervan overtuigd dat met de doelstelling van het kabinet een evenwichtige balans is gevonden in de weging van de maatschappelijke, economische en natuurbelangen. Het kabinet is zich daarbij ervan bewust dat dit om een forse inspanning zal vragen, zowel in financiële zin als qua aanpassingsvermogen van met name agrariërs en andere ondernemingen. Een keuze voor een grotere stap in reductie van stikstof, zoals het Adviescollege voorstaat, zal nu teveel van de verschillende sectoren vragen. Om het effect van het maatregelenpakket te optimaliseren wordt gebruik gemaakt van de monitorings- en bijsturingssystematiek zoals voorzien in de structurele aanpak en overeenkomstig het advies van het Adviescollege.

⁶⁶ Analyse stikstof bronmaatregelen door het PBL (24 april 2020):

https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl_analyse_stikstofbronmaatregelen_24_april_2020.pdf
Berekeningen stikstofdepositie maatregelen door het RIVM (24 april 2020): <https://www.rivm.nl/stikstof/actueel#kamerbriefapril>

In zijn nadere inhoudelijke reactie op het eindadvies gaat het kabinet uitgebreid in op de aanbevelingen van het Adviescollege en de wijze waarop het kabinet de structurele aanpak verder zal verfijnen en aanscherpen op basis van de uitgebrachte adviezen.

Wettelijke verankering

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

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

Partiële vrijstelling Natura 2000-vergunningplicht voor bouwactiviteiten

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

13.3.3 Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof

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

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

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

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijziging Wet natuurbescherming)

Onderdeel B (artikelen 1.12a-1.12h)

Artikel 1.12a (resultaatsverplichtende omgevingswaarde)

Dit artikel bevat de resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor de vermindering van de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden: in 2030 mag die depositie op ten minste de helft van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden niet groter zijn dan de hoeveelheid in mol per hectare per jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten. Voor die hoeveelheid wordt doorgaans de term kritische depositiewaarde gebruikt (zie paragraaf 2.2 van het algemeen deel). De omgevingswaarde wordt dus uitgedrukt in termen van het areaal waarop een te hoge belasting van stikstof plaatsvindt om behoud van de voor stikstofgevoelige habitats te verzekeren, conform artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn. Bij stikstof gaat het om stikstof in welke vorm of verbinding dan ook; in de praktijk gaat het om stikstofdioxide (NO_x) en ammoniak (NH₃), omdat stikstof in die vormen vanuit de lucht op de bodem komt. Het tweede lid bepaalt dat de omgevingswaarde een resultaatsverplichting is. Dat biedt zekerheid dat de vereiste inzet geleverd zal worden om de beoogde stikstofdepositiereductie en natuurverbetering te bewerkstelligen.⁶⁷

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

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

Aan de andere kant wordt erop gewezen dat de kritische depositiewaarde niet de betekenis toekomt van een absolute grenswaarde voor het bepalen van de gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitattypen, zoals ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar eerder aangehaalde uitspraak van 29 mei 2019 heeft benadrukt. De kritische depositiewaarden zijn volgens de Afdeling wel belangrijke indicatoren voor de beoordeling of de daling van de depositie door de bronmaatregelen en de effecten van de maatregelen gericht op natuurverbetering in de gebieden al dan niet nodig zijn voor het behoud en het voorkomen van verslechtering van de stikstofgevoelige natuurwaarden. Zo zal voor een gebied waar de instandhoudingsdoelstellingen nog niet zijn bereikt en waar zich een forse, nog jarenlang voortdurende overschrijding van de kritische depositiewaarde, eerder sprake zijn van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of voorkomen van verslechtering, dan voor een gebied waar zeker is dat, bijvoorbeeld door de autonome ontwikkeling, de stikstofbelasting zodanig zal afnemen dat overschrijding binnen een afzienbare termijn de kritische depositiewaarde nadert.⁶⁸

⁶⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 89 en Kamerstukken I 2019/20, 35334, S.

⁶⁸ ECLI:NL:RVS:2019:1603, punt 14.5.

Artikel 1.12b (programma stikstofreductie en natuurverbetering)

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

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

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

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

Artikel 1.12b stelt een dergelijk programma verplicht met het oog op het realiseren van de omgevingswaarde voor depositie en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden. Ook schrijft de bepaling voor dat in het programma inspanningsverplichtende tussendoelen ("tussentijdse doelstellingen") worden opgenomen. Zij zijn een extra hulpmiddel om tijdig te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarde en om ervoor te zorgen dat de in het programma opgenomen natuurmaatregelen tijdig worden uitgevoerd. Het voorgestelde artikel 1.12g voorziet in een plicht om het programma te wijzigen als uit de monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarde of aan een tussendoel. Zie nader over tussendoelen de paragrafen 4.5 en 7.4 van het algemeen deel van deze memorie.

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

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

Voorzien is in vaststelling van het programma door de Minister van LNV, nu deze primair verantwoordelijk is voor de landelijke coördinatie voor de stikstofaanpak en het doelbereik voor

Natura 2000-gebieden. Duidelijk is evenwel dat de opstelling van het programma in nauwe samenwerking zal moeten plaatsvinden met de andere bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de bescherming van Natura 2000-gebieden. Dat zijn primair de provincies, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het gebiedsgerichte natuurbeleid en die voor veel Natura 2000-gebieden verantwoordelijk zijn voor het treffen van maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen die in de aanwijzingsbesluiten van die gebieden zijn gesteld te realiseren. Gedeputeerde staten stellen voor elk gebied beheerplannen als bedoeld in artikel 2.3 van de Wet natuurbescherming op, zijnde programma's op gebiedsniveau die een samenhangende beleidsaanpak bieden voor het realiseren van de gebiedsdoelen. Het is van groot belang dat de maatregelen van het landelijke programma een goede doorwerking in die beheerplannen krijgen. En gedeputeerde staten zijn veelal ook bevoegd gezag voor de verlening van Natura 2000-vergunningen als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, waarbij de beleidsuitwerking in de beheerplannen weer een belangrijk kader biedt. Naast de provincies zijn ook de Ministers van Infrastructuur en Waterstaat en van Defensie van belang, waar ingevolge artikel 2.10, eerste lid, van de Wet natuurbescherming de beheerverantwoordelijkheid voor een deel van de Natura 2000-gebieden geheel of gedeeltelijk bij die ministers ligt. Voor een goede werking van het programma is afstemming met deze bestuursorganen van belang. Dat geldt ook voor alle andere bestuursorganen – ook andere ministers en in voorkomend geval bestuursorganen van waterschappen of gemeenten – die verantwoordelijk zijn voor het vaststellen of uitvoeren van in het programma opgenomen maatregelen. Als een bestuursorgaan heeft ingestemd met een maatregel en dat ook blijkt uit het programma, dan is het verplicht om de maatregel uit te voeren binnen de in het programma daarvoor gestelde termijn, zie het voorgestelde artikelen 1.12d.

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

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

Artikel 1.12c (inspraak bij opstellen programma)

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

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

Daarmee wordt mede invulling gegeven aan het Verdrag van Aarhus,⁶⁹ dat er onder andere toe strekt burgers inspraak in de besluitvorming in milieuaangelegenheden te geven. Alleen bij wijzigingen van ondergeschikte aard kan publieksparticipatie worden overgeslagen.

Artikel 1.12d (uitvoeringsplicht)

Dit artikel regelt dat als uit het programma blijkt dat een bestuursorgaan heeft ingestemd met een maatregel, dat orgaan dan verplicht is om de maatregel uit te voeren binnen de in het programma daarvoor gestelde termijn. De formulering is ontleend aan artikel 3.18, eerste lid, en tweede lid, onder a, van de Omgevingswet (zie ook de voorgestelde wijziging van dat artikel in artikel II). Het programma wordt vastgesteld door de Minister van LNV, maar zal ook maatregelen bevatten waarvoor andere bestuursorganen bevoegd zijn. De instemming van die bestuursorganen met het opnemen van onder hun bevoegdheid vallende maatregelen is uitgangspunt; het is niet de bedoeling dat de Minister van LNV met het vaststellen van het programma daarmee ook de bevoegdheden van andere overheden overneemt. Deze bestuurlijke instemming met de

⁶⁹ Het op 25 juni 1988 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998, 289).

maatregelen is vormvrij. Stemt het bestuursorgaan niet in, dan zal de Minister van LNV alternatieve maatregelen moeten vinden om het doel van het programma te bereiken.

Artikel 1.12e (wijziging programma)

Dit artikel is ontleend aan artikel 3.19, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet (zie ook de voorgestelde wijziging van dat artikel in artikel II). 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 is aangewezen, heeft in dat geval de mogelijkheid om 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. Onder diezelfde voorwaarde biedt het tweede lid de mogelijkheid dat een bestuursorgaan waarvoor de uitvoeringsplicht van artikel 1.12d geldt, kan verzoeken om wijziging van het programma. Artikel 1.12e laat uiteraard onverlet dat de Minister van LNV het programma ook kan wijzigen als de wijziging niet voldoet aan het criterium “per saldo passen binnen, of in ieder geval niet in strijd zijn met, het programma”.

Als een wijziging van het programma – al dan niet op grond van artikel 1.12e – van ondergeschikte aard is, hoeft zij niet te worden voorbereid met toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb, zie het voorgestelde artikel 1.12c.

Artikelen 1.12f en 1.12g (monitoring en bijsturing omgevingswaarde en programma)

Een adequaat systeem van monitoring kan niet worden gemist om goed zicht te houden op de werking van het programma en het tijdig voldoen aan de tussendoelen en de omgevingswaarde. Daar hoort ook bijsturing bij. Als maatregelen uit het programma niet of niet voldoende blijken te dan moeten die maatregelen worden vervangen door andere maatregelen, of moet worden gezien of het samenstel van de overige maatregelen een groter effect heeft waardoor het effect van de wegvallende maatregel wordt gecompenseerd.

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

De monitoring heeft betrekking op het totale maatregelenpakket in het licht van de doelstellingen waarvoor het programma is vastgesteld, dus op de voortgang en de gevolgen van de maatregelen ter bereiking van de omgevingswaarde, en voor herstel, verbetering en uitbreiding van de relevante natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden met het oog op het realiseren van de daarvoor geldende instandhoudingsdoelstellingen. Voor beide onderdelen van het programma worden in het programma tussendoelen geformuleerd, zie het voorgestelde artikel 1.12b, tweede en derde lid.

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

Bijsturing in de zin van vervanging van maatregelen vindt lopende de geldingsduur van het programma plaats ten aanzien van maatregelen gericht op vermindering van de emissie of

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

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

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

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

Artikel 1.12h (nadere regels)

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

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

Dit artikel voorziet in een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor de bouw: de tijdelijke gevolgen van de door de bouw veroorzaakte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden worden buiten beschouwing gelaten bij de Natura 2000-vergunningplicht. De vrijstelling is om twee redenen partieel. In de eerste plaats geldt zij alleen voor de bouwfase van het project en niet ook voor de gebruiksfase. In de tweede plaats geldt zij alleen voor de gevolgen van stikstofdepositie. Denkbaar is immers dat een bouwproject andere significante gevolgen kan hebben voor het natuurgebied, bijvoorbeeld ernstige verstoring van diersoorten.

De partiële vrijstelling geldt alleen voor bij amvb aan te wijzen “activiteiten van de bouwsector”. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de afbakening van “bouwsector” in het eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek. Het college gebruikt de term in ruime zin: niet alleen de bouw van woningen en andere bouwwerken (“bouwactiviteiten” als bedoeld in de Omgevingswet), maar bijvoorbeeld ook aanleg van infrastructuur (inclusief energie-infrastructuur) en

waterstaatswerken, en sloopwerkzaamheden. Anderzijds rekent het college de productie van bouwmaterialen inclusief delfstoffenwinning niet tot de bouwsector.

De tweede zin van artikel 2.9a biedt de mogelijkheid om bij of krachtens amvb nadere regels te stellen, zoals nadere voorwaarden voor de partiële vrijstelling.

Artikel II (wijziging Omgevingswet)

Omdat de Wet natuurbescherming opgaat in de Omgevingswet op het moment dat de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking treedt, moeten het systeem van de omgevingswaarden en het daaraan gekoppelde programma en monitorings- en bijsturingsmechanisme ook worden verankerd in de Omgevingswet. Met het oog daarop voorziet het voorgestelde artikel II in enkele wijzigingen van de Omgevingswet. De partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor de bouwsector zoals voor de Wet natuurbescherming geregeld in het voorgestelde artikel 2.9a, vereist geen wijziging van de Omgevingswet: de artikelen 5.1 en 5.2 van die wet bieden voldoende grondslag om bij of krachtens het Besluit activiteiten leefomgeving activiteiten aan te wijzen die van de vergunningplicht zijn uitgezonderd en om daarbij voorwaarden te stellen.

Onderdeel A (nieuw artikel 2.15a: omgevingswaarde voor stikstofdepositie)

Dit artikel bevat de resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor de vermindering van de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Het eerste en tweede lid zijn gelijk aan het voorgestelde artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming.

Het derde lid stelt zeker dat ook na 2030 een of meer omgevingswaarden zullen blijven worden gesteld totdat de depositie is verminderd tot een niveau dat nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de betrokken natuurlijke habitats en soorten op landelijk niveau. De tweede volzin draagt de regering op om daartoe tijdig (uiterlijk twee jaar voordat de termijn verstrijkt waarbinnen aan de resultaatsverplichting moet zijn voldaan) een wetsvoorstel in te dienen.

Gestreefd wordt naar inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet op 1 januari 2022. Om die reden is ervan afgezien om in het voorgestelde artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming het equivalent op te nemen van artikel 2.15a, derde lid, van de Omgevingswet.

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

Een omgevingswaarde wordt volgens het derde lid van artikel 2.9 van de Omgevingswet uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins objectieve termen. Bij de in artikel 2.15a opgenomen omgevingswaarde voor stikstofdepositie is dat het geval, waar deze zal worden uitgedrukt in een maximale omvang van de stikstofdepositie per hectare, gekoppeld aan een areaal dat met die omvang van de depositie te maken heeft.

Het voorgestelde artikel 2.15a van de Omgevingswet voldoet ook aan de uitgangspunten van artikel 2.14 van de Omgevingswet voor de vaststelling van rijksomgevingswaarden. Op grond van dat artikel kunnen omgevingswaarden alleen worden vastgesteld met het oog op:

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

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

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. Nu het voorgestelde artikel 3.9, vierde lid, al voorziet in de vaststelling van een programma dat er (onder meer) toe strekt om tijdig te voldoen aan de omgevingswaarde voor stikstofdepositie en ook al is voorzien in de verplichting tot wijziging van het programma als uit de monitoring blijkt dat met dat programma niet aan een tussendoel of aan de omgevingswaarde kan worden voldaan,⁷⁰ komt geen betekenis meer toe aan art. 3.10.

Onderdeel B (wijziging artikel 3.9: programma)

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

De tweede doelstelling is de veel bredere overalldoelstelling, waar de vermindering van de stikstofbelasting ondersteunend in is, namelijk het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden in termen van behoud, uitbreiding of verbetering van de daar aanwezige habitats en soorten. Uiteindelijk gaat het immers om de verplichting om in Nederland op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken voor de natuurwaarden die als onderdeel van het Natura 2000-regime op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn een bijzondere bescherming genieten. Om die doelstelling te bereiken moeten niet alleen bronmaatregelen ten aanzien van stikstof worden getroffen, maar moet het programma meer ten algemene voorzien in een verdere investering in de verbetering van de condities voor de betrokken natuurwaarden.

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

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

Onderdeel C (wijziging artikel 3.18: uitvoeringsplicht)

Deze bepaling regelt hetzelfde als het voorgestelde artikel 1.12d van de Wet natuurbescherming, zie de toelichting bij dat artikel.

Onderdeel D (wijziging artikel 3.19: wijziging programma)

Deze bepaling regelt hetzelfde als het voorgestelde artikel 1.12e van de Wet natuurbescherming, zie de toelichting bij dat artikel. Een wijziging van het programma – al dan niet op grond van artikel 3.19 – die van ondergeschikte aard is en niet leidt tot grotere nadelige gevolgen voor het milieu, hoeft niet te worden voorbereid met toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb, zie artikel 16.27, tweede lid, van de Omgevingswet. Afdeling 3.4 Awb kan ook buiten toepassing worden gelaten als het gaat om een wijziging die alleen ziet op het herstel van een kennelijke verschrijving (artikel 16.24, tweede lid, van de Omgevingswet).

Artikel III (overgangsrecht)

Dit artikel stelt buiten twijfel dat als op grond van de gewijzigde Wet natuurbescherming en het te wijzigen Besluit natuurbescherming een programma stikstofreductie en natuurverbetering is

⁷⁰ De plicht tot bijsturing als het bereiken van de omgevingswaarde in gevaar komt, is al geregeld in artikel 3.11 van de Omgevingswet. Zo'n zelfde plicht voor de tussendoelen zal worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

vastgesteld, dat programma zijn gelding behoudt op het moment dat het stelsel van de Wet natuurbescherming opgaat in de Omgevingswet. Het programma geldt vanaf dat moment als programma als bedoeld in het voorgestelde vierde lid van artikel 3.9 van de Omgevingswet.

Artikel IV (inwerkingtreding)

Dit artikel biedt de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding. Het is voor het opstellen van het programma van belang om zo snel mogelijk zekerheid te geven over het wettelijke kader. Als de Omgevingswet nog niet in werking is getreden als de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van de Wet en het Besluit natuurbescherming in werking kunnen treden, dan wordt er naar verwachting voor gekozen om artikel I eerder in werking te laten treden dan artikel II. Mocht de Omgevingswet eerder in werking treden dan de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van de Wet natuurbescherming, dan blijft artikel I buiten werking.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

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

Transponeringstabel artikel 6 Habitatrichtlijn⁷¹

Artikel 6 Habitatrichtlijn	Huidige implementatie (Wet natuurbescherming, Wnb)	Toekomstige implementatie tot inwerkingtreding Omgevingswet	Toekomstige implementatie na inwerkingtreding Omgevingswet (<i>cursief volgt uit dit wetsvoorstel</i>)
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 2.2, eerste lid, (instandhoudingsmaatregelen), 2.3 (beheerplan), 2.4 (oplegging beperkingen aan potentieel schadelijke activiteiten), 2.5 (toegangsbeperkingen) en 2.6 Wnb (feitelijke maatregelen bevoegd gezag die eigenaar en gebruiker moeten gedogen). Verder: subsidieregelingen natuurbescherming, overeenkomsten met beheerders en gebruikers, bescherming via reguliere wettelijke kader voor ruimtelijke ordening, milieu en water (Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Meststoffenwet, Wet bodembescherming, Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Waterwet). Zie ook memorie van toelichting bij wetsvoorstel natuurbescherming, paragrafen 6.3.1-6.3.3 (Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3).	Zelfde als tweede kolom, plus artikelen 1.12a-1.12h Wnb: omgevingswaarde stikstofdepositie, programma stikstofreductie en natuurverbetering, uitvoeringsplicht, monitoring, rapportage en bijsturing.	Omgevingswet: artt. 2.15a (<i>omgevingswaarde stikstofdepositie</i>), 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, <i>eerste lid, in samenhang met 2.25, eerste lid, onder a, onder 1° (regels over het programma stikstofreductie en natuurverbetering)</i>, 2.45 (gebiedsveto's of -beperkingen), 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid (beheerplan), 3.9, <i>vierde lid (programma stikstofreductie en natuurverbetering)</i>, 4.3 in samenhang met 4.30 en artikel 4.5 en 4.6 (maatwerkvoorschriften of regels), 16.139 (<i>regels over actualisatie van het programma stikstofreductie en natuurverbetering</i>), 20.1, <i>vierde lid (monitoring staat van instandhouding natuur)</i>, 20.2, <i>eerste, vijfde en zevende lid (monitoring omgevingswaarde: methode, aanwijzing verantwoordelijk bestuursorgaan, frequentie, verzamelen en verstrekken gegevens)</i>, en 20.14, <i>derde en vijfde lid (verslaglegging monitoring omgevingswaarde en rapportage aan parlement)</i>. Besluit kwaliteit leefomgeving: artt. 3.20 (aanwijzing Natura 2000), 3.21, 3.22, 3.24 (instandhoudingsmaatregelen en daarvoor bevoegd gezag), 4.27 (<i>programma stikstofreductie en natuurverbetering</i>), 4.28 (<i>wijziging programma met oog op doelbereik</i>), 10.39 (<i>monitoring programma stikstofreductie en natuurverbetering</i>), 10.40 (<i>verzameling gegevens programma stikstofreductie en natuurverbetering</i>). Besluit activiteiten leefomgeving: Artt. 11.6, eerste en tweede lid, 11.7, 11.9 en 11.12 (<i>zorgplicht, maatwerk en gegevensinwinning</i>).

⁷¹ 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.

			Omgevingsbesluit: <i>artt. 10.19 (actualisatie programma stikstofreductie en natuurverbetering), 10.36da (verstrekking gegevens over programma stikstofreductie en natuurverbetering) en 10.36db (rapportage aan parlement over programma stikstofreductie en natuurverbetering).</i>
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.	Artikelen 2.2, tweede lid, (passende maatregelen) en 2.3-2.6, zie hierboven. Zie ook memorie van toelichting bij wetsvoorstel natuurbescherming, paragrafen 6.4.1-6.4.3 (Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3).	Zelfde als hierboven.	Omgevingswet: <i>artt. 2.15a (omgevingswaarde 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), 4.3 in samenhang met 4.30 en artt. 4.5 en 4.6 (maatwerkvoorschriften of -regels), 5.1, eerste lid, onder e (vergunningplicht Natura 2000-activiteit), 5.18 (beoordelingsregels aanvraag Natura 2000-activiteit), 16.139 (regels over actualisatie van het programma stikstofreductie en natuurverbetering), 20.1, vierde lid (monitoring staat van instandhouding natuur), 20.2, eerste, vijfde en zevende lid (monitoring omgevingswaarde: methode, aanwijzing verantwoordelijk bestuursorgaan, frequentie, verzamelen en verstrekken gegevens), en 20.14, derde en vijfde lid (verslaglegging monitoring omgevingswaarde en rapportage aan parlement).</i> Besluit kwaliteit leefomgeving: <i>artt. 3.20 (aanwijzing Natura 2000), 3.21, 3.22, 3.24 (instandhoudingsmaatregelen / passende maatregelen en daarvoor bevoegd gezag), 4.26 (beheerplan), 4.27 (programma stikstofreductie en natuurverbetering), 4.28 (wijziging programma met oog op doelbereik), 8.74b (beoordelingsregels omgevingsvergunning), 10.39 (monitoring programma stikstofreductie en natuurverbetering), 10.40 (verzameling gegevens programma stikstofreductie en natuurverbetering).</i> Omgevingsbesluit:

			artt. 10.19 (actualisatie programma stikstofreductie en natuurverbetering), 10.36da (verstrekking gegevens over programma stikstofreductie en natuurverbetering) en 10.36db (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 voor 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 2.7 (vergunningplicht) en 2.8 Wnb (passende beoordeling, beoordelingskader vergunningaanvraag).	Geen wijziging	[geen wijziging door dit wetsvoorstel] Omgevingswet: artt. 5.1, eerste lid, onder f (definitie “Natura 2000-activiteit”), 5.18, 16.53c, en 2.31a, eerste lid, onder f. Besluit kwaliteit leefomgeving: artt. 9a.1, eerste lid (plantoets), 8.74b, eerste lid (beoordelingsregels Natura 2000-activiteit).
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.	Artikel 2.8, vierde tot en met achtste lid, Wnb.	Geen wijziging	[geen wijziging door dit wetsvoorstel] Omgevingswet: art. 5.18 (beoordelingsregels aanvraag Natura 2000-activiteit). Besluit kwaliteit leefomgeving: artt. 9a.1, tweede en derde lid (plantoets), 8.74b, tweede en derde lid (beoordelingsregels Natura 2000-activiteit), 3.23 (begrenzing compensatiegebied) Omgevingsbesluit: artt. 10.6c (adviesaanvraag compensatie), 10.36b (melding 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.			
---	--	--	--