

Verslag internetconsultatie Besluit stikstofreductie en natuurverbetering

1 Algemeen

Het Besluit stikstofreductie en natuurverbetering is tot stand gekomen met consultatie van relevante organisaties. Bij de voorbereiding van het besluit zijn, naast (maatschappelijke) organisaties, ook het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) betrokken. Al deze organisaties hebben waardevolle inbreng geleverd voor de ontwikkeling van dit besluit.

Van 4 december 2020 tot en met 24 januari 2021 heeft de internetconsultatie en de formele advisering op het ontwerpbesluit plaatsgevonden. De voor de consultatie relevante stukken zijn door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bekendgemaakt op www.internetconsultatie.nl/amvbwsn. Eenieder heeft via internetconsultatie de gelegenheid gekregen om op de consultatieversie van het ontwerpbesluit te reageren. Meer dan 170 particulieren en organisaties hebben gereageerd. Dit betrof een diverse groep van burgers, bedrijven, een gemeente, brancheorganisaties en belangenorganisaties. Ook IPO, VNG en UvW hebben gereageerd op dit ontwerp.

De consultatieversie van het besluit is door een deel van de indieners positief ontvangen – zo laten verschillende insprekers zich positief uit over de partiële vrijstelling voor de bouwsector en pleiten zij voor een spoedige inwerkingtreding daarvan -, maar er zijn ook kritische geluiden. Dankzij al deze reacties zijn onderdelen van het besluit en de nota van toelichting aangepast en nog verder verbeterd¹. Een deel van de reacties ziet overigens niet op de inhoud en strekking van het besluit zelf, maar op andere achterliggende politiek-bestuurlijke keuzes op het stikstofdossier. In de volgende paragraaf worden de hoofdlijnen van de consultatiereacties beschreven.

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

Voor wijzigingen van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit geldt een inspraak- en voorhangprocedure.² Het ontwerpbesluit is op 4 december 2020 voorgelegd aan de Tweede en de Eerste Kamer.³ Bij de behandeling van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn, Stb. 2021, 140) heeft de Tweede Kamer op 17 december 2021 een aantal amendementen aangenomen, waarvan enkele het noodzakelijk maakten om het ontwerpbesluit aan te vullen.⁴ In januari 2021 hebben de leden van enkele fracties binnen de vaste commissie van de Tweede Kamer voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit schriftelijke vragen gesteld, die in februari 2021 zijn beantwoord.⁵ In het voorlopig verslag over het wetsvoorstel is gevraagd om toezending van het aangepaste ontwerpbesluit vóór de plenaire behandeling van het wetsvoorstel.⁶ Aan dat verzoek is voldaan op 12 februari 2021.⁷ De voorhang heeft niet geleid tot wijzigingen van het ontwerpbesluit.

2 Reacties per thema

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

Doelen structurele aanpak

De structurele aanpak heeft als hoofddoel het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – een verbeterde landelijke staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en

¹ De aangepaste versie van het ontwerpbesluit is te raadplegen via:

https://www.eerstekamer.nl/overig/20210212/ontwerpbesluit_stikstofreductie_en/document

² Artikelen 23.4 en 23.5, eerste lid, van de Omgevingswet.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35600, nr. 9 en Kamerstukken I 2020/21, 35600, B.

⁴ Zie daarover de brief aan beide Kamers, Kamerstukken II 2020/21, 35600, nr. 54 en Kamerstukken I 2020/21, 35600, D.

⁵ Verslag van een schriftelijk overleg, 3 februari 2021, kenmerk 2021D04784.

⁶ Kamerstukken I 2020/21, 35600, E, p. 16.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35600, nr. 55 en Kamerstukken I 2020/21, 35600, G.

habitattypen. Omdat stikstof voor die habitats de beperkende (of in ieder geval een belangrijke beperkende) factor voor duurzaam behoud en herstel is, is daarbij een belangrijke rol weggelegd voor de reductie van stikstof. Hoewel stikstof zelf niet in de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn genoemd wordt, zoals in sommige reacties wordt opgemerkt, is het terugdringen van stikstofdepositie wel van cruciaal belang om de doelen van de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn te kunnen realiseren.

Ambitieniveau

In de Wsn zijn omgevingswaarden opgenomen voor de reductie van stikstofdepositie. Deze omgevingswaarden houden in dat in 2025, 2030 en 2035 respectievelijk ten minste 40, 50 en 74 procent van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarden zijn gebracht. Een organisatie spreekt zich positief uit over de aangescherpte reductiedoelen, maar geeft, net als veel andere insprekers, aan dat meer nodig is dan alleen het voorliggende pakket aan maatregelen. Een groot aantal insprekers vindt het ambitieniveau te laag en verwijst hierbij naar het eindrapport van het Adviescollege Stikstofproblematiek waarin gesteld wordt dat de binnenlandse stikstofemissie in 2030 met 50% zou moeten worden teruggedrongen. Enkele andere insprekers vinden het ambitieniveau juist te hoog en maken zich zorgen dat hiermee de toekomst van agrarische ondernemingen en/of de voedselvoorziening onder druk komt te staan. Het kabinet heeft met het ambitieniveau gekozen voor een forse en ambitieuze doelstelling, rekening houdend met de haalbaarheid en betaalbaarheid ervan. De hoogte van het ambitieniveau ten aanzien van stikstofreductie is door middel van omgevingswaarden vastgelegd in de Wsn. Een inspreker stelt dat alleen een omgevingswaarde voor 2030 te weinig zekerheid biedt dat er ook in de komende jaren al forse stappen in depositiereductie gezet gaan worden. Als gevolg van de aangenomen amendementen met de Kamerstuknummers 21 en 49⁸ zijn aan het wetsvoorstel de eerder genoemde resultaatsverplichtende omgevingswaarden voor stikstofdepositie toegevoegd voor 2025 en 2035. Daarmee is verzekerd dat ook in 2025 al een depositiereductie moet zijn gerealiseerd waarmee 40% van het stikstofgevoelige areaal zich onder de kritische depositiewaarde bevindt. De rol van het programma stikstofreductie en natuurverbetering hierbij is nader toegelicht in paragraaf 2 van de toelichting.

Verschil met het PAS

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

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

Prioritering gebieden

Andere insprekers vragen op welke gebieden bronmaatregelen gericht worden om de omgevingswaarden te realiseren en hoe voorkomen wordt dat verslechtering optreedt ondanks een aanhoudende overschrijding van de kritische depositiewaarde. De bronmaatregelen worden niet op voorhand ingezet om met prioriteit een depositiereductie in de meest overbelaste gebieden te realiseren. De bronmaatregelen die onderdeel uitmaken van de structurele aanpak zullen op alle stikstofgevoelige hectares binnen de Natura 2000-gebieden tot een depositiereductie leiden. Het aandeel van het areaal aan stikstofgevoelig Natura 2000-oppervlak dat zich in een bepaald jaartal onder de kritische depositiewaarde moet bevinden, ligt vast in de omgevingswaarden. In de Wsn zijn geen bepalingen opgenomen op welke stikstofgevoelige hectares dit betreffende aandeel van het areaal betrekking heeft. De verplichting om te voldoen aan de omgevingswaarden is echter geen vervanging van het verslechteringsverbod vanuit de Habitatrictlijn. Het kan zijn dat de mate van depositiereductie, of de snelheid waarmee die wordt bereikt, onvoldoende blijkt te zijn in concrete gebieden. Op voorhand is dat nu niet duidelijk, maar dat zou kunnen blijken uit gebiedsinformatie. Het gaat dan om gevallen waar ondanks genomen herstelmaatregelen tóch verslechtering dreigt op te treden. Als een herstelmaatregel in zo'n geval die verslechtering dus niet kan voorkomen, is een aanvullende herstelmaatregel nodig of een aanvullende generieke of gebiedsgerichte bronmaatregel om een zodanige vermindering van depositie te bewerkstelligen dat verslechtering wél kan worden voorkomen. Door middel van de wettelijk vastgelegde monitoring- en bijsturingssystematiek en de gebiedsgerichte aanpak zal dit in samenwerking met de provincies

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35600, nrs. 21 en 49.

in de gaten worden gehouden en wordt waar nodig ingegrepen zodat voldaan blijft worden aan het verslechteringsverbod.

Resultaatsverplichting

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

Omgevingswaarde voor realisatie doelen Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

Enkele insprekers verzoeken om in dit besluit de ambitie te verankeren dat in 2050 de doelen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn volledig gerealiseerd zijn en om deze ambitie voor 2050 als omgevingswaarde op te nemen. In de brief van 24 april 2020⁹ schrijft het kabinet het volgende: "Het kabinet kiest voor een structurele aanpak stikstof met als hoofddoel het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – een verbeterde landelijke staat van instandhouding (SVI) van stikstofgevoelige soorten en habitats onder de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn." De Wsn met resultaatsverplichtende omgevingswaarden en een programma met pakket aan bron- en natuurmaatregelen is een belangrijke stap op weg naar 100% doelbereik van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (het op termijn bereiken van een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats), waarbij in de loop van de tijd telkens opnieuw zal worden bezien wat nodig is voor de realisatie van dat doelbereik. De wettelijke verankering van de aanpak biedt hier ook handvatten voor. Zo moet uiterlijk twee jaar voordat de termijn verstrijkt waarbinnen aan de uiterste resultaatsverplichting moet zijn voldaan (dus voor het eerst uiterlijk in 2033), een wetsvoorstel worden ingediend ten behoeve van de vaststelling van een omgevingswaarde voor de volgende periode, om uiteindelijk uit te komen op een zodanig verminderd niveau van stikstofdepositie als nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. De ecologische ontwikkeling die nodig is om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken, is afhankelijk van verschillende condities die door verschillende factoren worden beïnvloed. Dit maakt het lastig om hier kwantitatief geformuleerde omgevingswaarden en bijbehorend tijdspad aan te verbinden. Het kabinet is zich er wel van bewust dat ook na 2035 een continue opgave bestaat om de gunstige staat van instandhouding van natuur te bereiken én te behouden. De structurele aanpak houdt dan ook niet op in 2035; er wordt onder meer een langetermijnverkenning uitgevoerd om verschillende routes in kaart te brengen waarlangs de structurele aanpak verder vormgegeven kan worden met als zichtjaar 2050.

Decentrale omgevingswaarden

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

Natuurherstelmaatregelen

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

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 82 en Kamerstukken I 2019/20, 35334, P.

maatregelen die bijdragen aan het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen. Met die informatie en analyse hiervan kan binnen de gebiedsgerichte uitwerking van het programma een zorgvuldige afweging gemaakt worden over een effectieve inzet van verschillende maatregelen.

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

Effectiviteit stikstofbronmaatregelen in relatie tot omgevingswaarden

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

Vereisten op sociaal, economisch en cultureel gebied

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

Verhouding programma's en provinciale gebiedsaanpak

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

Regierol Rijk

Insprekers vragen om een regierol van het Rijk om te voorkomen dat reductiedoelen niet behaald worden door een te beperkte inzet van decentrale overheden. Rijk en provincies geven ieder vanuit de eigen bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden vorm en invulling aan de structurele aanpak. De gebiedsgerichte aanpak kent een gezamenlijke inzet van Rijk en provincies en vindt deels zijn weerslag in het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Er geldt een uitvoeringsplicht voor bestuursorganen die hebben ingestemd om landelijke dan wel regionale maatregelen op te nemen in dat programma. Indien er geen instemming is, bestaat er geen uitvoeringsplicht. In dat geval zullen Rijk en provincies bestuurlijk in gesprek moeten over de inzet op hun beider verantwoordelijkheid ten aanzien van de instandhoudingsdoelen in de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. In een uiterst geval kunnen dan de instrumenten vanuit interbestuurlijk toezicht van toepassing zijn. De verwachting is dat dit niet nodig zal zijn, omdat Rijk en provincies zich ten volle verantwoordelijk voelen voor de stikstofaanpak.

Programmaplicht bij dreigende overschrijding

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

Programma - rechtsbescherming

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

Monitoring

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

Bijsturing

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

Partiële vrijstelling:

- **Reikwijdte**

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

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

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

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

Een enkele inspreker betreurt dat bestemmingsplannen niet vallen niet onder bovenbedoelde vrijstelling. De partiële vrijstelling kan echter ook helpen bij het vaststellen van bestemmingsplannen door gemeenten. Als het bestemmingsplan dient om bepaalde bouwactiviteiten of de aanleg of wijziging van werken mogelijk te maken, zal voor dit onderdeel van het plan kunnen worden verwezen naar het feit dat al een beoordeling door de wetgever heeft plaatsgevonden die een partiële vrijstelling voor de bouwfase van het project heeft vastgesteld. Als gevolg daarvan kan bij de beschouwing van de stikstofemissies wat betreft de bouwfase gebruik worden gemaakt van de onderbouwing in de toelichting van het besluit. Naar aanleiding van deze reactie is dit in paragraaf 5.4 van de toelichting aangevuld.

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

Een van de insprekers merkt op dat de vrijstelling voor de bouw gekoppeld is aan de vraag of een bouwactiviteit vergunningplichtig is of niet en dat dit vreemd is in het licht van de situatie onder de Omgevingswet waaronder gemeenten meer ruimte krijgen voor het vergunningvrij maken van activiteiten. Opgemerkt wordt dat deze constatering niet correct zijn. De vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht in artikel 2.5 Bnb, staat los van de vraag of een bouwactiviteit om een andere reden vergunningplichtig is, in dit geval voor de bouwactiviteit. Alle werkzaamheden die onder de reikwijdte van artikel 2.5 vallen worden dus gelijk behandeld voor zover het de uitzondering op de Natura 2000-vergunningplicht betreft.

- **Juridische onderbouwing vrijstelling**

Een aantal insprekers twijfelt aan de juridische houdbaarheid van de vrijstelling. Het kabinet is van mening dat de partiële vrijstelling, gelet op tijdelijkheid van emissies van activiteiten van de bouwsector (bouwfase), in het licht van de effectiviteit van de structurele aanpak het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in de weg staat. Bij de vormgeving van de partiële vrijstelling is rekening gehouden met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Die stelt dat een partiële vrijstelling voor tijdelijke deposities door de bouwsector verdedigbaar kan zijn in het licht van een geloofwaardig en effectief pakket van maatregelen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen van de desbetreffende Natura 2000-gebieden en om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats van soorten in het desbetreffende gebied niet verslechtert. Daaraan wordt invulling gegeven met het pakket aan natuur- en bronmaatregelen en met de waarborgen die in de Wsn zijn opgenomen, waaronder een resultaatsverplichting en de monitorings- en bijsturingssystematiek. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 5.2 van de toelichting.

- **Emissiereductieplicht**

Een aantal insprekers heeft diverse vragen gesteld over artikel 7.19a van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl):

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

- De verplichting is een inspanningsverplichting voor initiatiefnemers; door te kiezen voor adequate maatregelen als bedoeld in artikel 7.19a wordt het resultaat – een vermindering van de emissie – bereikt.
 - Het verzoek om de artikeltekst zo aan te passen dat deze alleen ziet op stikstofemissie op stikstofgevoelige gebieden wordt niet overgenomen. Zoals toegelicht in paragraaf 5.5 is deze verplichting onderdeel van een breed structureel pakket aan maatregelen met als doel de emissie van de bouw structureel te verlagen.
 - De verplichting betreft niet geheel emissieloos werken, maar heeft tot doel de emissies te beperken ten opzichte van de situatie dat er geen maatregelen zouden worden getroffen. De maatwerkmogelijkheden van gemeentebesturen op grond van artikel 7.19a kunnen, zoals toegelicht, een nadere invulling van de plicht tot het treffen van adequate maatregelen voor het bereiken van deze beperking bevatten. Deze kunnen gezien de formulering van artikel 7.19a (in samenhang met de artikelen 7.2 en 7.5 Bbl) echter niet zover gaan dat deze strekken tot emissieloze maatregelen.
 - De term emissiereductieplan is geschrapt uit de toelichting op het artikel, in plaats daarvan is verduidelijkt dat dat het bevoegd gezag in gevallen een maatwerkvoorschrift met de hierboven genoemde strekking kan stellen.
 - Voor zover gevraagd wordt naar de termijn waarop deze verplichting zal blijven gelden, merkt het kabinet op dat zowel het programma de vrijstelling voor de bouw en het structurele pakket aan maatregelen voor de bouw geen concrete einddatum kennen en het daarom niet in de rede een einddatum voor alleen deze verplichting op te nemen.
 - Het verzoek om het proportionaliteitsbeginsel expliciet van toepassing te verklaren op deze verplichting en bijbehorende voorschriften, wordt niet overgenomen. Op grond van het evenredigheidsbeginsel zal bij een besluit van een gemeente geen sprake mogen zijn van onevenredig zware gevolgen in relatie tot het te bereiken doel.
- De VNG vraagt ten slotte aandacht voor de middelen die gemeenten nodig hebben om uitvoering te kunnen geven aan de taken die op grond van dit besluit bij gemeenten komen te liggen en in het bijzonder voor de gevolgen van artikel 7.19a Bbl en de beoordeling daarvan bij projecten.

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

Proces

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