

## **Wijziging van de Wet natuurbescherming, de Omgevingswet en enkele algemene maatregelen van bestuur (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 habitattypen en leefgebieden van soorten die gevoelig zijn voor stikstof. 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.<sup>1</sup>

De structurele aanpak heeft 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. Het gaat dan meer in het bijzonder om het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van natuurgebieden van Europees belang: de Natura 2000-gebieden die extra worden beschermd onder de Vogelrichtlijn<sup>2</sup> en de Habitatrichtlijn<sup>3</sup> (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 moet deze 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.

Tegelijkertijd is het kabinet zich, als gevolg van de situatie door corona, bewust 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. Juist daarom heeft het kabinet nu de structurele aanpak van de stikstofproblematiek gepresenteerd, met een pakket aan maatregelen voor herstel en versterking van de natuur, dat het fundament legt waarop economische en maatschappelijke activiteiten doorgang kunnen vinden. Het kabinet heeft, in het licht van de coronacrisis, scherp gekeken naar de omvang, timing en financiering van deze maatregelen.

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.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Brief van 24 april 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. ... en Kamerstukken II 2019/20, 35334, P.

<sup>2</sup> Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20).

<sup>3</sup> Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

<sup>4</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

De structurele aanpak die het kabinet nu voorstaat biedt de waarborgen voor natuurbehoud en -herstel wel. Het voorziet in een pakket maatregelen gericht op reductie van de stikstofbelasting en op verbetering van de natuurcondities in de Natura 2000-gebieden. Hierdoor kan vervolgens ook weer ruimte ontstaan voor economisch en maatschappelijk relevante activiteiten op het vlak van onder meer woningbouw, infrastructuur, landbouw, industrie, defensie, waterveiligheid en de energietransitie. Tevens benadert het kabinet 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 Omgevingsvisie, de Kaderrichtlijn Water, duurzame mobiliteit, kringlooplandbouw en emissiearme landbouw, circulaire economie, schone luchtakkoord en de NEC-doelstellingen. De nieuwe aanpak is - anders dan het PAS - als zodanig geen systeem voor het genereren van ontwikkelingsruimte voor vergunningverlening, maar legt wel een fundament dat het eenvoudiger maakt om aan te tonen dat nieuwe ontwikkelingen niet tot natuuraantasting zullen leiden.

Verbetering van de condities en herstel van de natuur in de Natura 2000-gebieden is randvoorwaardelijk. 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 is<sup>5</sup> en om in de tussentijd verslechtering te voorkomen.<sup>6</sup> Gegeven het feit dat de mate waarin de instandhoudingsdoelstellingen van 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. De structurele aanpak waartoe het kabinet heeft besloten, is een systeem met de volgende elementen:

- vaststelling van een streefwaarde (ofwel '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 voor het verminderen van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten in Natura 2000-gebieden. Dit programma bevat maatregelen om te voldoen aan de streefwaarde en om de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden te bereiken. Waar het het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau betreft, is sprake van een directe wisselwerking tussen het programma en de beheerplannen; en
- een systematiek van periodieke monitoring en bijsturing van streefwaarde en programma en rapportage daarover.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe dat systeem te verankeren in het stelsel van de Wet natuurbescherming en op den duur in het stelsel van de Omgevingswet, waarin de natuurwetgeving wordt opgenomen.<sup>7</sup> 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 hoofdlijnen van en achtergronden bij het voorgestelde systeem voor de structurele aanpak (paragraaf 3), wetgevingsaspecten (paragraaf 4), de aspecten van toezicht en handhaving en van rechtsbescherming (paragrafen 5 en 6) en de effecten voor het milieu en voor burgers, bedrijven en overheden (paragraaf 7). In paragraaf 8 wordt ingegaan op de consultatiereacties (PM).

## 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

<sup>5</sup> Artikelen 2, 3 en 4 Vogelrichtlijn en artikel 6, eerste lid, Habitatrichtlijn.

<sup>6</sup> Artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn.

<sup>7</sup> PM Behandeling Aanvullingswet natuur Omgevingswet in Eerste Kamer.

natuurgebieden. 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 typen natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in 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 zij van bijzonder belang zijn als leefgebied voor bepaalde bedreigde vogelsoorten of als broed-, foerageer- of rustgebied voor trekvogels.

In de nationale aanwijzingsbesluiten van elk van deze Natura 2000-gebieden zijn instandhoudingdoelstellingen geformuleerd. Het gaat om behoud- of verbeterdoelen (verbetering van de kwaliteit of uitbreiding van de oppervlakte) voor de in die gebieden aanwezige habitattypen en leefgebieden van soorten die onder de reikwijdte van Natura 2000 vallen. Het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in elk van de Natura 2000-gebieden is van belang om op landelijk niveau voor de betrokken habitats 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.

Voor alle habitattypen en leefgebieden van soorten geldt op grond van de Habitatrictlijn 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 altijd minimaal een behouddoelstelling. Als habitattypen of soorten op landelijk niveau niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren, verplichten de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn de lidstaten ook tot het treffen van positieve maatregelen gericht op verbetering van de staat van instandhouding. In de aanwijzingsbesluiten van de Natura 2000-gebieden die aan het landelijke doel van een gunstige staat van instandhouding voor de betrokken habitattypen en VHR-soorten moeten bijdragen, zijn verbeterdoelstellingen geformuleerd.

## *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.<sup>8</sup> Dat betekent dat er habitattypen en leefgebieden van soorten voorkomen die aangetast kunnen worden door een voor die habitat(type) 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. 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. Dat is de waarde voor een hoeveelheid stikstofdepositie waarvan wetenschappelijk gezien niet uitgesloten kan worden dat deze negatieve gevolgen heeft voor de natuurkwaliteit in dat gebied.<sup>9</sup> In 118 Natura 2000-gebieden is dat het geval.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-stikstof-in-perspectief-4020\\_1.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-stikstof-in-perspectief-4020_1.pdf)

<sup>9</sup> RIVM, 2020 <https://www.rivm.nl/documenten/presentatie-6-maart-over-streefwaarden-aan-bewindsliden>

<sup>10</sup> Ten tijde van het PAS waren 118 stikstofgevoelige Natura 2000 vastgelegd als PAS-gebied (Bijlage 2, Vaststellingsbesluit PAS (18/12/2017) - <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036751/2017-12-18>).



*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: 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 (schrale) 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. Daarnaast heeft de uitstoot van ammoniak en stikstofoxiden overigens ook een schadelijk effect op de volksgezondheid via de verontreiniging van de lucht en het grond-, oppervlakte- en drinkwater.

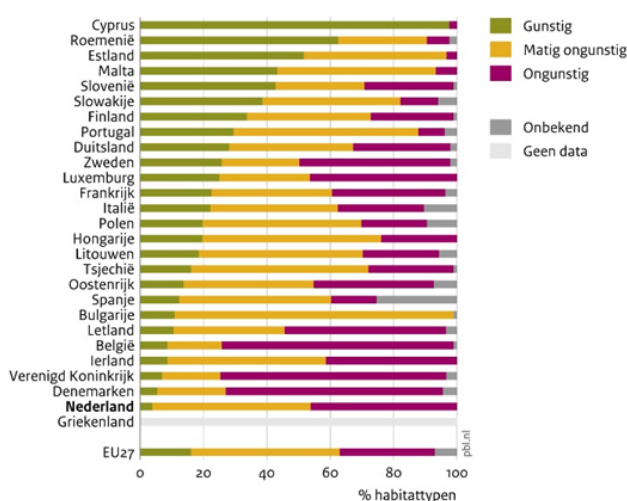
Naast stikstof kunnen ook andere factoren bijdragen aan de slechte staat van instandhouding van de natuur, zoals de grondwaterstand, de aanwezigheid in het oppervlaktewater van andere stoffen dan stikstof die schade kunnen veroorzaken, verstoring et cetera.

Als de staat van instandhouding van de natuur in Nederland wordt vergeleken met die in de andere lidstaten van de Europese Unie, dan eindigt Nederland in het onderste deel van de ranglijsten. De laatste rapportage van het Europees Milieuagentschap uit 2015 over de staat van de natuur<sup>11</sup> laat zien dat in Nederland slechts vier procent van de habitattypen een gunstige staat van instandhouding heeft, tegen een gemiddelde van zestien procent over alle EU-lidstaten. Van de habitatrictlijnsoorten verkeert 23 procent in Nederland in gunstige staat, gelijk aan het Europese gemiddelde. Met betrekking tot de populatietrends voor vogels zijn de cijfers voor Nederland wisselend: over de periode 2001-2012 laat 39 procent van de broedvogels en 37 procent van de overwinterende populaties een verbetering zien. Bij 37 procent van de broedvogels en 21 procent van de overwinterende populaties is echter een afnemende trend waarneembaar.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> "The state of nature in the EU", <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>

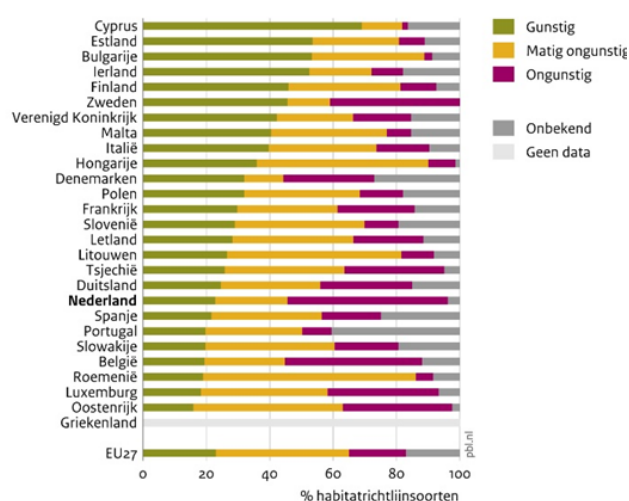
<sup>12</sup> PBL <https://themasites.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving/jaargang-2017/themas/natuur/instandhouding-soorten-en-habitattypen> .

### Staat van instandhouding van habitattypen in EU27, 2007 – 2012



Bron: Annexes State of Nature report 2015

### Staat van instandhouding van habitatrichtlijnsoorten in EU27, 2007 – 2012



Bron: Annexes State of Nature report 2015

Figuur 2 Staat van instandhouding van habitattypen en habitatrichtlijnsoorten in EU27, 2007-2012 (bron: Annexes State of Nature report 2015; bewerking PBL, 2017)

### 2.3 Stikstof in relatie tot de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en andere milieuriichtlijnen

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn stellen geen specifieke regels over de toegestane mate van stikstofbelasting op daarvoor gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten. De verplichting om voor habitattypen en leefgebieden van soorten een gunstige staat van instandhouding te bereiken en daartoe de maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn in het licht van de ecologische vereisten van deze habitattypen en leefgebieden<sup>13</sup> brengt echter mee dat de lidstaten gehouden zijn om de stikstofbelasting aan te pakken als deze aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding in de weg staat. Daarbij moet ook worden uitgegaan van het aan de richtlijnen ten grondslag liggende voorzorgsbeginsel.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup>

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 moeilijk, gezien de hoge eisen die vanuit het voorzorgsbeginsel worden gesteld aan de wetenschappelijke zekerheid dat aantasting van de natuurlijke kenmerken uitblijft.

<sup>13</sup> Zie artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 3, eerste lid, in samenhang met artikel 2 van de Vogelrichtlijn.

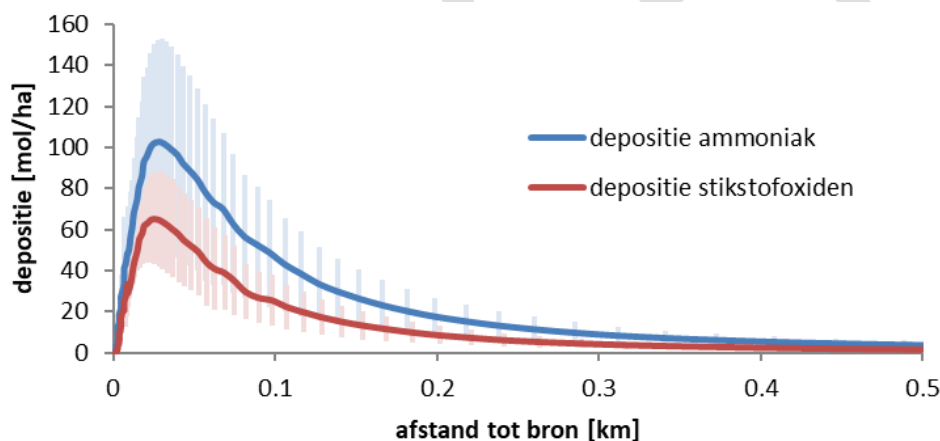
<sup>14</sup> Artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

<sup>15</sup> Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en artikelen 2.7, tweede lid, en 2.8 van de Wet natuurbescherming.

De stikstofuitstoot- en depositie moet 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 (nitraatrichtlijn),<sup>16</sup> de waterkwaliteit ten algemene (kaderrichtlijn water)<sup>17</sup> en de luchtkwaliteit (nationale-emissieplafond-richtlijn (NEC)).<sup>18</sup> 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.

#### 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 bron (bron: RIVM)

De emissie van stikstof leidend 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.<sup>19</sup>

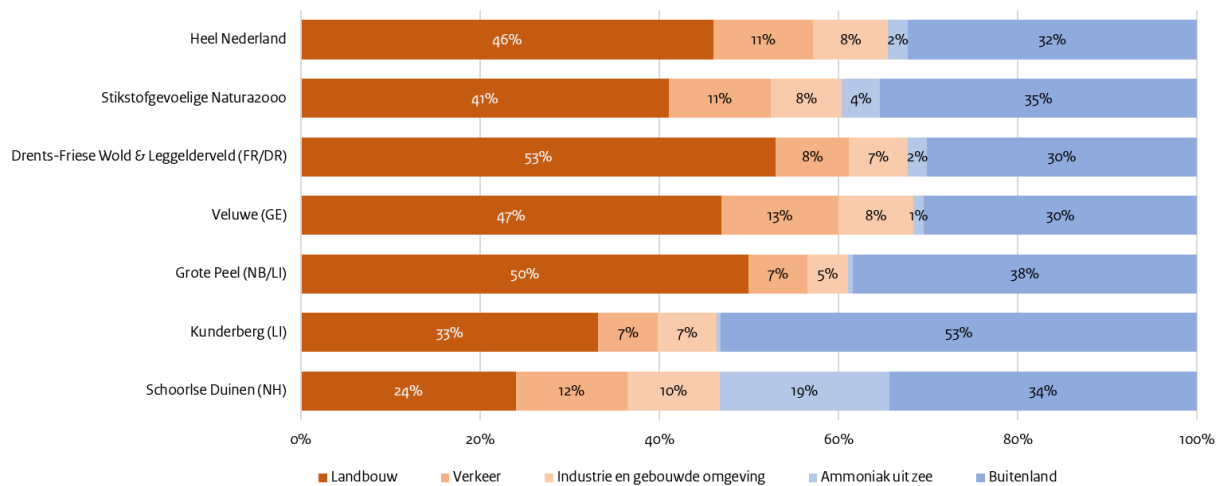
<sup>16</sup> Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG 1991, L 676).

<sup>17</sup> 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).

<sup>18</sup> 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).

<sup>19</sup> Herkomst stikstofdepositie 2018, Compendium voor de Leefomgeving.

<https://www.clo.nl/indicatoren/nl0507-herkomst-stikstofdepositie>



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

## 2.5 Het belang van een effectieve, samenhangende landelijke aanpak

Gegeven 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, maakt dat een aanpak op lokaal of regionaal niveau niet volstaat maar een overkoepelende landelijke insteek nodig is.

Daarbij moet het gaan om een aanpak die zich niet alleen richt op vermindering van de stikstofemissie. 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 verbondenheid van habitats en de grootte van leefgebieden voor soorten en voorkomen 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. Een groot deel van deze maatregelen wordt uitgewerkt op gebiedsniveau in de beheerplannen voor de individuele Natura 2000-gebieden.<sup>20</sup> Naast gerichte natuurmaatregelen is ook een meer natuurinclusieve ruimtelijke inrichting een onderdeel van de oplossing. Hierbij wordt natuur beter geïntegreerd met andere ruimtelijke functies zoals infrastructuur, landbouw, energieopwekking en woningbouw. Een structurele aanpak om te komen tot een verbetering van de staat van de natuur in de Natura 2000-gebieden vraagt dan ook om een samenstel van maatregelen. Op gebiedsniveau zal afhankelijk van de gebiedsspecifieke situatie moeten blijken welke mix aan maatregelen het meeste effect sorteert.<sup>21</sup> Het in beeld brengen van deze gebiedsspecifieke situatie moet dus onderdeel zijn van de totaalaanpak.

Een samenhangende aanpak is niet alleen aangewezen waar sprake is van een 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. Een samenhangende aanpak is ook aangewezen gegeven de betrokkenheid van verschillende bestuursorganen met verschillende taken en verantwoordelijkheden bij het realiseren van deze componenten. Voor de maatregelen op gebiedsniveau en voor de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden zijn de provincies gezien hun wettelijke taken over het algemeen verantwoordelijk,<sup>22</sup> maar daarnaast zijn er ook verschillende ministers die voor sommige (delen van) gebieden een specifieke

<sup>20</sup> Artikel 2.3 van de Wet natuurbescherming.

<sup>21</sup> [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-stikstof-in-perspectief-4020\\_1.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-stikstof-in-perspectief-4020_1.pdf)

<sup>22</sup> Zie onder meer de artikelen 1.12, 2.2 en 2.3 van de Wet natuurbescherming en de Wet inrichting landelijk gebied.

beheersverantwoordelijkheid hebben.<sup>23</sup> Ook zijn verschillende bestuursorganen verantwoordelijk voor 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. Dit geldt in het bijzonder voor de energietransitie, kringlooplandbouw, emissiearme landbouw en omgevingsvisie. Ook is er een relatie met de volksgezondheid, waar emissiereductie bijdraagt aan schonere lucht.<sup>24</sup>

De 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 mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen die depositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden. Het oordeel van de Raad van State in 2019 over het programma aanpak stikstof 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 door een overmaat van stikstofdepositie op natuurgebieden 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 als beschreven in de eerder aangehaalde brief van 24 april 2020 en de voorgestelde wettelijke verankering hiervan, bieden dit perspectief, zowel voor het realiseren van natuurherstel en -verbetering als het toestaan van maatschappelijke en economische activiteiten.

### 3. Hoofdpijnen van het voorstel

#### 3.1 *Doel wettelijke verankering*

Het op landelijk niveau realiseren van een gunstige staat van instandhouding van voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van 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 habitattypen en leefgebieden 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, die door de jaren heen op basis van actuele inzichten met het oog op een maximaal doelbereik en met medeweging van de maatschappelijke belangen regelmatig 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, waarbij de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de aanpak op heldere wijze bij een bestuursorgaan wordt belegd. Daarbij is het ook van belang om voor de vermindering van de stikstofdepositie een duidelijke kwantitatieve doelstelling in de tijd in wetgeving te verankeren. Zo

<sup>23</sup> Zie artikel 2.10 van de Wet natuurbescherming.

<sup>24</sup> [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-stikstof-in-perspectief-4020\\_1.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-stikstof-in-perspectief-4020_1.pdf)



hebben alle bij de aanpak betrokken bestuursorganen een duidelijke richtwaarde om in gezamenlijkheid naar toe te werken en zo kan ook meer gekwantificeerd worden uitgewerkt wat de inspanning is die kan worden verlangd van de verschillende sectoren die stikstofdepositie op Natura 2000 veroorzaken. Met deze duidelijkheid kunnen op gepaste wijze de hiermee gepaarde overheidsuitgaven worden verantwoord en wordt tegelijkertijd voldoende investeringszekerheid aan private partijen geboden. De doelstelling voor natuur wordt verder uitgewerkt op gebiedsniveau in de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in deze wettelijke verankering van de structurele aanpak. Het waarborgt dat op rijksniveau een streefwaarde voor de vermindering van de stikstofdepositie wordt vastgesteld. Het verplicht er bovendien tot dat onder verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een programma wordt opgesteld met maatregelen om in samenhang en de opgave in termen van vermindering de stikstofdepositie en de opgave in termen van een extra impuls voor natuurverbetering te realiseren. Ook wordt voorzien in een passende vorm van monitoring en bijsturing van maatregelen en van de streefwaarde. Daarbij wordt ook de uitwerking van de doelen op gebiedsniveau betrokken. Ook voor het systeem van monitoring en bijsturing is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de coördinerend bewindspersoon. Voor wat betreft de vormgeving van deze elementen (middels vastlegging van de streefwaarde/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.

Met het wettelijk vastleggen van deze kernonderdelen van de structurele aanpak, wordt de aanpak versterkt die is gericht op het voldoen aan de eisen van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrictlijn om maatregelen te treffen om behoud en zo nodig verbetering van de habitattypen en leefgebieden van soorten overeenkomstig de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden te realiseren. Daarmee wordt ook een steviger fundament gelegd om vergunningen voor nieuwe economische en maatschappelijke activiteiten die stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten in Natura 2000-gebieden te verlenen, met inachtneming van de zekerheden ten aanzien van de natuurdoelstellingen die artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn vraagt.

### *3.2 Niveau wettelijke verankering en keuze wetgevingsdomein*

Het kabinet kiest voor het vastleggen van het instrumentarium – streefwaarde voor reductie van stikstofdepositie, programma met maatregelen voor stikstofreductie en natuurverbetering en een monitoring- en bijstellingsmechanisme – in de Omgevingswet en krachtens die wet gestelde regels, omdat het stelsel van de Omgevingswet in de toekomst het omvattende kader wordt voor regels voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en voor het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.<sup>25</sup> Totdat de Omgevingswet in werking treedt, is het stelsel van de Wet natuurbescherming – dat onder meer het specifieke beschermingsregime voor Natura 2000 bevat – het aangewezen kader voor het verankeren van voornoemde kernelementen van de structurele aanpak; het thans bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet strekt tot integratie van het stelsel van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet op het moment dat deze laatste wet in werking treedt.<sup>26</sup>

De opdracht voor het vaststellen en bijsturen van een streefwaarde voor stikstofdepositiereductie en voor het vaststellen van een programma voor stikstofdepositiereductie en natuurverbetering, alsmede de opdracht tot het monitoren en bijsturen van de streefwaarde en het programma, worden op wetsniveau verankerd. Zo wordt de continuïteit gewaarborgd van de inzet op het verminderen van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitattypen en leefgebieden van

<sup>25</sup> Artikelen 1.2 en 1.3 van de Omgevingswet.

<sup>26</sup> PM Behandeling Aanvullingswet natuur Omgevingswet in Eerste Kamer.

soorten in Natura 2000-gebieden en het verwezenlijken van de instandhoudingsdoelstellingen<sup>27</sup> van deze habitats.

Conform de opzet van het stelsel van de Omgevingswet wordt een deel van de beoogde regels, waaronder de streefwaarde zelf, de regels over de inhoud van een programma en regels over de bijbehorende monitorings- en bijsturingssystematiek, gesteld op het niveau van een algemene maatregel van bestuur (hierna ook: amvb). Het gaat hierbij om de uitwerking van de wettelijke opdrachten. Vastlegging van de streefwaarde in een amvb komt ook tegemoet aan de noodzaak om voldoende flexibiliteit te behouden om op basis van voortschrijdend inzicht en onvoorziene ontwikkelingen de streefwaarde bij te kunnen stellen. Mede gegeven de relatief lange tijdshorizon wil het kabinet de mogelijkheid hebben rekening te kunnen houden met nu nog onbekende effecten van klimaatverandering, de (in)effectiviteit van maatregelen en de interferentie van bron- en natuurmaatregelen. Met een goede mix tussen verplichtingen deels op wetsniveau en deels op amvb-niveau in het stelsel van de Omgevingswet is een goede balans mogelijk tussen robuustheid en flexibiliteit, waarbij doelbereik wordt verzekerd. Voor de totstandkoming en wijziging van amvb's onder de Omgevingswet geldt een voorhangprocedure, waardoor betrokkenheid van de Tweede Kamer en van de Eerste Kamer steeds is verzekerd. Verwezen wordt verder naar paragraaf 4 van deze memorie van toelichting.

Onderstaand wordt nader ingegaan op de drie wettelijk te verankeren elementen van de structurele aanpak stikstof – de stikstofstreefwaarde, het programma met bron- en natuurmaatregelen en de monitorings- en bijsturingssystematiek – en op hoe deze bijdragen aan het doel van een gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en -habitattypen.

### *3.3 Streefwaarde*

#### Algemeen

In het onderhavige wetsvoorstel wordt op formeel wettelijk niveau de verplichting vastgelegd dat de regering bij het kabinet bij amvb een streefwaarde vaststelt voor de vermindering van de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten in Natura 2000-gebieden. Daarbij geldt als oogmerk van die vermindering: het beschermen, herstellen en ontwikkelen van natuur. De voorgestelde streefwaarde richt zich op de vermindering van de depositie van stikstof in Natura 2000-gebieden en houdt zo rekening met het ruimtelijke aspect van stikstofreductie. Een streefwaarde voor de vermindering van de emissie van stikstof zou onvoldoende grip bieden op de locaties waar die emissie daadwerkelijk schadelijk is voor de natuur en daarmee minder effectief en – in licht van de te bereiken doelstellingen – mogelijk ook minder proportioneel zijn.

Het wetsvoorstel houdt er rekening mee dat niet in één keer een streefwaarde kan worden vastgesteld om het achterliggende einddoel van een gunstige staat van instandhouding voor de betrokken habitattypen en leefgebieden te kunnen realiseren, maar dat daar in de tijd steeds een aanpassing van de streefwaarde wordt gedaan om de doelstelling van de structurele aanpak te bereiken. Tegen deze achtergrond wordt op formeel-wettelijk niveau de opdracht verankerd om streefwaarden vast te stellen totdat het niveau van stikstofbelasting is bereikt dat nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. Dit betekent een plicht om ten minste voor afloop van de termijn die verbonden is aan de streefwaarde over te gaan tot een actualisatie of herziening. Gegeven de huidige omvang van de stikstofbelasting en de slechte staat van de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten in de Natura 2000-gebieden zullen de streefwaarden moeten leiden tot een aanzienlijke vermindering van de stikstofbelasting.

---

<sup>27</sup> Instandhoudingsdoelstellingen wat betreft habitats zijn geformuleerd als behoud of verbetering/uitbreiding van kwaliteit en omvang van habitattypen en leefgebieden van soorten.

Het precieze niveau van de streefwaarde wordt in de amvb vastgelegd. Uitgangspunten bij het vaststellen van dit niveau zijn dat het behoud van natuurwaarden geborgd wordt en herstel mogelijk is, 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 streefwaarde 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.

Bij het vaststellen van de streefwaarde moet rekening gehouden worden met mogelijke positieve of negatieve autonome ontwikkelingen. Bovendien kunnen externe factoren, zoals klimaatverandering of veranderingen in deposities uit het buitenland, ertoe leiden dat het beoogde stikstofdepositiedoel niet wordt bereikt, ondanks maximale inspanningen op het behalen van de binnenlandse reductieopgave. Andersom geldt ook dat autonome ontwikkelingen een positieve uitwerking kunnen hebben op het realiseren van de streefwaarde. De streefwaarde is daarom geformuleerd als inspanningsverplichting. Hoewel dit onverminderd verplicht tot een maximale inzet op het realiseren van de streefwaarde, biedt de systematiek, tegen de achtergrond van het bovenstaande, ruimte voor flexibiliteit om de opgave naar boven of beneden bij te stellen. Daarbij geldt dat dit soort factoren ook kunnen resulteren in een afname van de haalbaarheid en betaalbaarheid van maatregelen om de reductieopgave en streefwaarde te behalen. Wanneer blijkt dat het voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen en het behalen van een gunstige staat van instandhouding effectiever en efficiënter blijkt om de verhouding tussen bronmaatregelen en natuurmaatregelen (tijdelijk) aan te passen is het van belang dat ook de streefwaarde daarop kan worden aangepast. Ondanks de mogelijkheid tot het aanpassen van de streefwaarde, blijven de Europese verplichtingen volgend uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen en het einddoel van het op landelijk niveau voor deze habitattypen en leefgebieden realiseren van een gunstige staat van instandhouding onverminderd van kracht.

#### Streefwaarde voor 2030 (amvb)

Met het onderhavige wetvoorstel wordt tevens invulling gegeven aan de amvb waarin de eerste streefwaarde wordt vastgesteld. Het betreft de streefwaarde voor 2030. Het vaststellen van een streefwaarde voor een periode die verder strekt dan 15 jaar wordt als onrealistisch en onhaalbaar gezien. Gelet op de urgentie van de overbelasting van Natura 2000-gebieden door stikstof en het belang om binnen een reële termijn een ambitieuze vermindering van de stikstofdepositie te realiseren heeft het kabinet er echter voor gekozen de eerste streefwaarde voor 2030 en niet pas voor 2035 vast te stellen. Ten behoeve van de instandhoudingsdoelen, de landelijke staat van instandhouding en in het licht van externe factoren zoals depositie uit het buitenland en klimaatverandering, moet de streefwaarde om de zes jaar worden bezien om effectief richting te blijven geven aan het programma, zoals verder uitgelegd onder de monitorings- en bijsturingssystematiek.

Het streven is dat in 2030 voor ten minste 50 procent van de hectaren met voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden in Natura 2000-gebieden een stikstofdepositie geldt waarmee de kritische depositiewaarde niet meer wordt overschreden en waarmee ook een substantiële daling wordt gerealiseerd op de overige hectares.<sup>28</sup> Deze streefwaarde past bij het hoofdoel en ambitie van het kabinet. Het is een belangrijke stap richting het einddoel van het op landelijk niveau voor deze habitattypen en leefgebieden realiseren van een gunstige staat van instandhouding. De streefwaarde is ambitieus, maar haalbaar en betaalbaar, door inzet van de maatregelen die in de eerder aangehaalde brief aan de Tweede Kamer van 24 april 2020 zijn aangekondigd. De streefwaarde vormt zo samen met de daartoe bestemde bronmaatregelen en het pakket

---

<sup>28</sup> Met stikstofgevoelige natuurgebieden of natuurareaal wordt bedoeld dat er habitattypen voorkomen die een kritische depositiewaarde hebben die lager is dan 2400 mol stikstof per hectare per jaar.

natuurmaatregelen en een adequate monitorings- en bijsturingssystematiek een coherente, structurele aanpak.

De streefwaarde gaat uit van de per hectare strengst geldende kritische depositiewaarde, namelijk die van de meest kwetsbare soort of habitatype waarvoor op grond in het aanwijzingsbesluit van het Natura 2000-gebied een instandhoudingsdoelstelling is vastgesteld. De kritische depositiewaarde voor stikstof is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende of vermestende werking van stikstofdepositie. De kritische depositiewaarde is bepaald voor alle Natura 2000-habitattypen en stikstofgevoelige leefgebieden in Nederland. De waarden zijn gebaseerd op in Europees verband door de UNECE vastgestelde uitgangspunten.<sup>29</sup> 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 en/of vermestende werking van stikstofdepositie. Door een streefwaarde te formuleren op basis van de kritische depositiewaarde met daaraan gekoppelde bronmaatregelen, 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. De kritische depositiewaarde biedt zo een kwantitatief handvat om te kunnen sturen op de stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden en daarmee de natuurkwaliteit. De uitdrukking van de streefwaarde in hectares sluit aan bij de huidige systematiek van het berekenen van depositie.

Om niet alleen tot depositiereductie te komen op hectaren natuurareaal met stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden die vallen binnen de formulering van streefwaarde, wordt bij het opstellen van het programma van bronmaatregelen gekozen voor maatregelen die effect hebben op de gehele stikstofdeken. Zowel ammoniak als stikstofoxiden leggen immers behoorlijke afstanden af, waardoor bronmaatregelen per definitie de stikstofdeken verlagen en daarmee tot (substantiële) stikstofvermindering in alle Natura 2000-gebieden leiden.<sup>30</sup> Hiermee wordt voorkomen dat slechts beperkt wordt ingezet op structurele reductie van stikstof in natuurareaal met een (zeer) ernstige stikstofoverbelasting en er daarmee geen zicht is op het op afzienbare termijn behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van desbetreffende gebieden.

Indien de streefwaarde voor 2030 niet zou worden behaald, heeft dat geen directe gevolgen voor de vergunningverlening. De streefwaarde speelt namelijk geen rol in de toetsing van projecteffecten: bij toestemmingsverlening wordt beoordeeld of negatieve effecten optreden in het licht van de instandhoudingsdoelen die per gebied zijn vastgesteld, waarbij behoud van natuurwaarden geborgd moet zijn en, daar waar dat tot doel gesteld is, natuurherstel en -uitbreiding nog mogelijk moeten blijven. Dat het kabinet heeft besloten meer maatregelen te nemen gericht op natuurbehoud en herstel en maatregelen gericht op het verminderen van de stikstofdepositie, zal op termijn ook een positieve impact hebben op de vergunningverlening.

Door de combinatie van de maatregelen ter vermindering van de stikstofdepositie om te voldoen aan de streefwaarde en de maatregelen voor verbetering van de staat van de natuur in alle gebieden, zullen behoud en – zo nodig verbetering – van de habitattypen en leefgebieden overeenkomstig de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn worden verzekerd, waarmee een goed

---

<sup>29</sup> 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, H. F., Bobbink, R., Bal, D., & Van Hinsberg, A. (2012). *Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000-gebieden* (No. 2397). Alterra.)

<sup>30</sup> 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).

fundament wordt gelegd voor het toestaan van nieuwe ontwikkelingen die stikstofdepositie kunnen veroorzaken en die moeten worden beoordeeld binnen het strikte kader van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn dat zekerheid eist dat deze ontwikkelingen niet in de weg staan aan het doelbereik in de Natura 2000-gebieden.

Het monitoren en bijsturen van de effectiviteit van bron- en natuurmaatregelen in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen 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. De wetgeving biedt de mogelijkheid na 2030 op amvb-niveau een andere indicator dan de kritische depositiewaarde te gebruiken bij het vaststellen van de streefwaarde, zolang deze invulling geeft aan algemene doel van het verminderen van stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten in Natura 2000-gebieden, ten behoeve van de bescherming, het herstel en de ontwikkeling van natuur. Ook volgt hieruit dat toekomstige streefwaarden opgesteld moeten worden op basis van de opgave wat betreft natuurbehoud en -verbetering en dat er dus integraal rekening gehouden dient te worden met de andere condities voor het duurzaam voortbestaan van de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten.

### *3.4 Programma stikstofreductie en natuurverbetering*

De overbelasting door stikstof is – zoals aangegeven in paragraaf 2.2 – een provincie-overstijgend probleem. Stikstofuitstoot is afkomstig uit veel verschillende en over het land verspreide bronnen en heeft gevolgen voor meer dan driekwart van de Natura 2000-gebieden, verspreid over heel Nederland. Om de emissies terug te kunnen dringen en de Natura 2000-gebieden de bescherming te kunnen bieden die op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn vereist is, vergt een landelijke gecoördineerde aanpak bij de te treffen maatregelen.

Een wezenlijk onderdeel van de systematiek van een streefwaarde is dat daaraan een programma met maatregelen is gekoppeld. Een streefwaarde 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 stikstofstreefwaarde, nu deze wordt vastgesteld om een vermindering te bereiken van de stikstofbelasting op de Natura 2000-gebieden. Ook is om te kunnen sturen op de landelijke gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitattypen en -soorten een gecoördineerde en continue inzet een vereiste. Om die reden voorziet het wetsvoorstel 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 daarvan zijn geregeld bij amvb, in overeenstemming met het stelsel van de Omgevingswet.

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 overeenkomstig de daarvoor vastgestelde streefwaarde. Daarvoor zal het programma vooral in stikstofemissie beperkende 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 voor de natuurlijke habitats (habitattypen) en leefgebieden van soorten in de Natura 2000-gebieden in termen van behoud, uitbreiding of verbetering daarvan.<sup>31</sup> Uiteindelijk gaat het immers om de verplichting om in Nederland op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken voor de natuurwaarden die op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn een bijzondere bescherming genieten. Om die doelstelling te bereiken moeten niet alleen bronmaatregelen ten aanzien van stikstof worden getroffen, maar moet het programma voorzien in een verdere investering in de verbetering van de condities voor de betrokken natuurwaarden.

<sup>31</sup> De te realiseren instandhoudingsdoelstellingen zijn voor elk Natura 2000-gebied vastgelegd in het aanwijzingsbesluit van het betrokken Natura 2000-gebied.

Het programma als voorzien in dit wetsvoorstel geldt niet als een programmatische aanpak, anders dan in het verleden het programma aanpak stikstof 2015-2021, dat als belangrijke doelstelling had het creëren 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 doel van het programma stikstofreductie en natuurverbetering op het punt van stikstofbelasting is het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten. 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 programma aanpak stikstof 2015-2021 van 29 mei 2019 en het schaalniveau is een dergelijke programmatische aanpak niet binnen afzienbare termijn vorm te geven. Het programma is dan ook niet voorzien van een ecologische onderbouwing die kan gelden als passende beoordeling voor het verlenen van toestemming van projecten. Dat laat onverlet dat er ruimte is in het programma voor het identificeren van specifieke maatregelen, waarvan de effecten deels voor vergunningverlening worden ingezet.

De bronmaatregelen die in het programma worden opgenomen moeten allereerst de stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige 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. In gebieden waar er vanwege de stikstofdepositie knelpunten zijn ontstaan voor belangrijke economische en maatschappelijke activiteiten, kan een deel van de bronmaatregelen geoptimaliseerd worden met het oog op het doorgang kunnen geven aan die projecten. Voor een gebied waar sprake is van een ongunstige staat van instandhouding en een forse, nog jarenlang voortdurende overschrijding van de kritische depositiewaarde, zal eerder sprake zijn van maatregelen die nodig zijn voor het behoud en tegengaan van verslechtering van de habitattypen en leefgebieden in oppervlakte en kwaliteit, dan voor een gebied waar zeker is dat de stikstofbelasting zodanig zal afnemen dat overschrijding binnen een afzienbare termijn de kritische depositiewaarde nadert.

Aangezien – zoals aangegeven in paragraaf 2 – naast de stikstofdepositie ook andere milieu- en ruimtecondities van invloed zijn op de natuurkwaliteit, kiest het kabinet voor een integraal programma waar zowel bronmaatregelen als natuurversterkende maatregelen in opgenomen worden en in hun integraliteit afgewogen worden. Een dergelijk integraal programma voorziet daarmee in de benodigde inspanning op stikstofvermindering en natuurverbetering. In het programma worden bronmaatregelen en natuurmaatregelen opgenomen die bovenop de bestaande beheerplannen bijdragen aan het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten binnen Natura 2000-gebieden. Het programma Natuur van Rijk en provincie zal dan ook in dit programma verankerd worden. Deze aanvullende maatregelen zullen vervolgens opgenomen worden in de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden. Het programma bevat zowel de bron- en natuurmaatregelen die door het Rijk genomen of gefinancierd worden als de maatregelen die door de provincies of andere bevoegde gezagen gebiedsgericht uitvoering krijgen. Wat betreft provinciale natuurmaatregelen worden de maatregelen opgenomen die specifiek in het kader van de stikstofproblematiek zijn opgesteld in afstemming met het Rijk. Door deze bron- en natuurmaatregelen te bundelen in één programma wordt de integraliteit geborgd. De bevoegde gezagen voor de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden – veelal gedeputeerde staten van de provincies, soms ook een beheersverantwoordelijke minister – moeten ervoor zorgdragen dat de maatregelen uit het programma stikstofreductie en natuurverbetering – op gebiedsniveau een goede doorwerking krijgen in de beheerplannen. Daarover zullen nadere afspraken met deze bevoegde gezagen worden gemaakt.

Het kabinet kiest ervoor het ambitieniveau en de invulling van het programma om de zes jaar te actualiseren, op basis van de voortgang op streefwaarde en de instandhoudingsdoelen van Natura

2000-gebieden, ook gezien in het licht van de landelijke staat van instandhouding van de desbetreffende natuurwaarden. Dit is in overeenstemming met de aard van de te nemen maatregelen waarvan de effectiviteit over het algemeen pas (integraal) na een aantal jaar waar te nemen is en sluit daarnaast ook aan bij de zesjaarlijkse cyclus van de Europeesrechtelijke rapportageplicht vanuit de VHR, waardoor de totale inzet in samenhang geëvalueerd kan worden. Door middel van een wetenschappelijk onderbouwd en omvattend ecologisch oordeel van de situatie in de gebieden kan de integraliteit van deze maatregelen ten behoeve van de instandhoudingsdoelstellingen worden beoordeeld en eventueel in de passende beoordeling van projecten, activiteiten en programma's worden meegenomen.

Het kabinet kiest voor een systematische benadering voor de actualisering van het programma en de bepaling van maatregelen, namelijk op basis van een analyse die voor elk van de Natura 2000-gebieden waarop het programma betrekking heeft wordt opgesteld. Voor elk van de gebieden wordt de Ausgangssituatie in beeld gebracht, zowel ten aanzien van de stikstofbelasting – onderscheiden naar gebiedsgerelateerde en externe bronnen – als de mate waarin de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten worden bereikt. Vervolgens wordt ten aanzien van de omvang van de stikstofdepositie een prognose gemaakt van de autonome ontwikkeling die zal optreden los van de maatregelen die onderdeel van het programma zijn. 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 de geprognosticeerde effecten van die maatregelen uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd, worden gezien welke maatregelen in het kader van het programma moeten worden ingezet om de stikstofstreefwaarde te kunnen realiseren. Bij het bepalen van de maatregelen die in het kader van het programma extra worden ingezet voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden bestaat meer afwegingsruimte, omdat daar geen specifieke streefwaarde voor is vastgesteld. Wel geldt dat mede door het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen uiteindelijk op landelijk niveau op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn een gunstige staat van instandhouding moet worden gerealiseerd voor de natuurlijke habitats en soorten die onder de reikwijdte van het beschermingsregime van Natura 2000 vallen. De lidstaten moeten doen wat redelijkerwijs kan worden gevraagd om naar dit doel toe te werken en intussen moet te allen tijde behoud van de oppervlakte en kwaliteit van de natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten zijn verzekerd (artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn). Daarbij geldt uiteraard de algemene regel dat bij de keuze van de maatregelen en het tempo rekening moet worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Dat betekent dat de precieze ambitie – indachtig de hoofddoelstelling om een gunstige of verbeterende staat van instandhouding te realiseren – nader zal moeten worden bepaald in het programma, in samenwerking met de Ausgangssituatie en de geprognosticeerde 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.

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

Wanneer de minister als het bestuursorgaan dat belast is met de programmaplicht constateert dat niet voldaan wordt, of dreigt niet voldaan te worden aan de streefwaarde, verplicht het wetsvoorstel tot het wijzigen van het programma, zodanig dat de streefwaarde alsnog kan worden

bereikt. Hiermee wordt een inspanning gevraagd van de minister samen met de andere betrokken bestuursorganen.

Bij het opstellen van het programma staat samenwerking met andere bestuursorganen en andere actoren, die het in hun macht hebben om de mogelijke maatregelen uit te voeren, centraal. De programmaplicht geldt al bij een dreigende overschrijding, om zoveel mogelijk te voorkomen dat er een daadwerkelijke overschrijding ontstaat. Doel van een programma is om de waarde beneden de streefwaarde te houden of te brengen. Overigens zal in veel gevallen op basis van de monitoringsresultaten tijdig duidelijk kunnen blijken dat de streefwaarde dreigt te worden overschreden en kan daarbij worden geanticipeerd bij de cyclus van het programma stikstofreductie en natuurherstel. In dat geval kan met een herzien programma stikstofreductie en natuurherstel invulling worden gegeven aan de programmaplicht. Ook herziening van de streefwaarde is dan een mogelijkheid.

Gelet op het zelfbindende karakter staat er geen beroep open tegen het besluit tot vaststelling van dit programma (zie ook paragraaf 6 van deze toelichting). Wel moet de minister van LNV als vaststellend bestuursorgaan zorgdragen voor inspraak conform afdeling 3.4 Awb. Daarbij kunnen zienswijzen worden ingediend door een ieder (en niet alleen door belanghebbenden). Met de openbaarmaking van het programma wordt voor burgers, bedrijven en organisaties kenbaar wat zij van de overheid kunnen verwachten.

### *3.5 Monitoring- en bijsturingssystematiek*

Een adequate monitoring- en bijsturingssystematiek is een randvoorwaarde voor een robuuste en effectieve structurele aanpak. Zonder monitoring kan niet getoetst worden in hoeverre de streefwaarde en het programma met bron- en natuurmaatregelen voorzien in het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van stikstofgevoelige habitats en het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitattypen- en soorten. Voor bronmaatregelen geldt ook dat moet worden bezien in welke mate ze aan de binnenlandse reductieambitie voldoen, afgeleid van de gestelde streefwaarde. Zonder bijsturingssystematiek kan niet tijdig ingegrepen worden wanneer blijkt dat de maatregelen die gericht zijn op het bereiken van de streefwaarde tot onvoldoende stikstofdepositievermindering leiden of juist om een disproportionele inzet vragen, of wanneer de maatregelen zelf onvoldoende effectief blijken te zijn. Om tijdig bij te kunnen sturen op ambitie, uitwerking- en uitvoeringsniveau is een systematiek nodig waarbij zowel de stikstofdepositie als de instandhoudingsdoelstellingen van in ieder geval stikstofgevoelige habitats gemonitord en gerapporteerd worden. Dit is tevens van belang voor de juridische houdbaarheid van de vergunningverlening aangezien zowel het effect van autonome ontwikkelingen, bronmaatregelen en natuurherstelmaatregelen met zekerheid vast moet staan en tot uitvoering moet zijn gekomen alvorens het betrokken mag worden bij de passende beoordeling van projecten, activiteiten of programma's.

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



## *Monitoring*

Het kabinet kiest voor onderstaande monitoringssystematiek:

1. Een jaarlijkse rapportage van de omvang van de stikstofdepositie op ieder Natura 2000-gebied om de trend in stikstofdepositie waar te kunnen nemen en, indien nodig, tijdig bij te kunnen sturen met bronmaatregelen.
2. Een tweejaarlijkse tussentijdse rapportage van de voortgang, uitvoering en doelbereik van bronmaatregelen ten aanzien van de reductieopgave en streefwaarde en rapportage van de voortgang en uitvoering 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 van de Natura 2000-gebieden en de landelijke staat van instandhouding. Op basis hiervan worden de streefwaarde en het ambitieniveau van het complete programma en de benodigde samenstelling van bron- en natuurmaatregelen voor effectief natuurbehoud en -herstel waar nodig geactualiseerd. Bij deze zesjaarlijkse monitoringscyclus wordt aangesloten bij de reeds bestaande monitoring van de beheerplannen (instandhoudingsdoelen van gebieden) en de Europeesrechtelijke rapportageplicht vanuit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (staat van instandhouding). De eerstvolgende VHR-rapportage is in 2025, op basis daarvan kunnen het programma en de streefwaarde voor 2026 geactualiseerd kunnen worden. Dat loopt ook gelijk met de provinciale beheerplannen waarvoor de instandhoudingsdoelen van stikstofgevoelige natuur gemonitord worden en deels de invulling zijn van het programma wat betreft natuurmaatregelen.

De in de wet opgenomen bepalingen ten aanzien van de monitoringsplicht brengen geen wijzigingen aan in de bestaande verantwoordelijkheden wat betreft monitoring van beheerplannen. De minister is verantwoordelijk voor het maken van bestuursafspraken met de andere betrokken bestuursorganen over het uitvoeren van de monitoring en het aanleveren van gegevens. In het stelsel van de Omgevingswet is de streefwaarde een rijksomgevingswaarde, waarvoor een verplichting tot monitoring geldt. De regels daarover worden met dit wetsvoorstel dan onderdeel van het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit. Alhoewel de juridische formulering gelet op de wettelijke stelsels waarin de regels worden opgenomen soms iets kan verschillen is de strekking ervan onder beide stelsels gelijk.

## *Bijsturing*

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

Als gevolg van de zesjaarlijkse evaluatie kan op basis van de rapportering over de voortgang van de landelijke staat van instandhouding en de voortgang op gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelen van stikstofgevoelige habitats besloten worden het programma bij te sturen, dit kan zowel op ambitieniveau als op maatregel niveau. Onderdeel hiervan zou bijvoorbeeld een verschuiving kunnen zijn tussen de inzet op bronmaatregelen en natuurmaatregelen indien dit effectiever en/of efficiënter wordt geacht, ook met het oog op een wetenschappelijk onderbouwd omvattend ecologisch oordeel van de natuurgebieden. Het kan ook leiden tot aanpassing van de streefwaarde en de opgave ten aanzien van reductie van stikstofdepositie, zowel omwille van het voorgaande alsmede externe factoren als emissie uit het buitenland.

De zesjaarlijkse evaluatie staat er niet aan in de weg dat het programma op basis van nieuwe inzichten of ontwikkelingen al eerder wordt gewijzigd. Het programma moet zelfs tussentijds

worden gewijzigd als duidelijk is dat de maatregelen om te voldoen aan de omgevingswaarde voor de vermindering van de stikstofdepositie niet voldoende effect sorteren.

Indien de doorlichting van Natura 2000-gebieden leidt tot aanpassing van de Natura 2000-gebieden, zullen de streefwaarde, programma en monitoring betrekking hebben op de aangepaste (indeling van de) gebieden.

#### 4. 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 Kaderwet 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.

Als de Eerste Kamer instemt met het wetsvoorstel Aanvullingswet natuur Omgevingswet (Kamerstukken 34985), dan gaat de Wet natuurbescherming in de toekomst op in de Omgevingswet. Het tijdstip waarop de Omgevingswet in werking treedt, is nog onbekend, evenals het tijdstip waarop de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van de Wet natuurbescherming in werking kunnen treden. Het is voor het opstellen van het programma van belang om zo snel mogelijk zekerheid te geven over het wettelijke kader. Daarom houdt dit wetsvoorstel rekening met de mogelijkheid dat de Wet natuurbescherming wordt gewijzigd vooruitlopend op de Omgevingswet en wijzigt dit wetsvoorstel beide wetten. Zie ook de toelichting bij artikel VII.

Dit wetsvoorstel wijzigt niet alleen de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet, maar ook drie amvb's: het Besluit natuurbescherming, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit (zie de artikelen III-V). Het wetsvoorstel wijkt daarmee af van de hoofdregel dat wijziging van een regeling geschiedt door een regeling van gelijke orde.<sup>32</sup> Deze afwijking is in dit geval gerechtvaardigd, enerzijds om het parlement al bij de behandeling van het wetsvoorstel de gelegenheid te geven om zich uit te spreken over de door het kabinet voorgestelde streef- en omgevingswaarde, anderzijds vanwege het belang van spoedige totstandkoming van het wettelijke kader. Relevant hierbij is dat een voorhangprocedure geldt voor wijzigingen van het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit.<sup>33</sup> Voor het bij amvb vaststellen van een omgevingswaarde (zoals in dit geval in artikel 2.21 van het Besluit kwaliteit leefomgeving) geldt bovendien een zware voorhangprocedure: als het ontwerp van een amvb een omgevingswaarde bevat, dan moet die omgevingswaarde alsnog bij wet worden geregeld als de Tweede of de Eerste Kamer daarom verzoekt binnen vier weken nadat het ontwerp is overgelegd aan het parlement.<sup>34</sup> Het kabinet neemt daarbij aan dat de behandeling van dit wetsvoorstel in het parlement een volwaardige vervanging vormt van de *gewone* voorhangprocedure van artikel 23.5, eerste lid, van de Omgevingswet. Wat betreft de zware voorhangprocedure van het tweede lid van dat artikel is dat minder duidelijk, althans wat betreft de Eerste Kamer, die niet de bevoegdheid heeft om een wetsvoorstel te wijzigen. Voorstelbaar is dat zij zich daardoor belemmerd voelt om te verzoeken om de omgevingswaarde te regelen in de Omgevingswet zelf. Het volgen van die wens zou dan immers leiden tot vertraging van de inwerkingtreding van de in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen. Om te voorkomen dat de Eerste Kamer in die lastige positie wordt gebracht, zal het kabinet, tegelijk met de indiening van dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer, aan de Eerste Kamer verzoeken om zich binnen vier weken uit te spreken over de vraag of zij, als de Tweede Kamer dit wetsvoorstel zoals het bij indiening luidt, zou aanvaarden, de wens heeft dat de omgevingswaarde wordt geregeld bij wet. Als de Eerste Kamer die wens te kennen geeft voordat de Tweede Kamer

<sup>32</sup> Aanwijzing 6.1 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>33</sup> Artikel 23.5, eerste lid, van de Omgevingswet.

<sup>34</sup> Artikel 23.5, tweede lid, van de Omgevingswet.

dit wetsvoorstel heeft aanvaard, dan kan het wetsvoorstel nog worden aangepast voordat het wordt ingediend bij de Eerste Kamer

#### 5. 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 stikstofstreefwaarde en voor het inrichten van het systeem om het bereiken van de streefwaarde en de werking van het programma te monitoren en zo nodig aanpassingen te entameren. Burgerhandhaving en nalevingstoezicht van de nieuwe regels speelt hierbij geen rol. Gevolgen voor de handhaving capaciteit worden dan ook niet voorzien.

#### 6. Rechtsbescherming

Voor de wijze van rechtsbescherming van het programma stikstofreductie en natuurverbetering is aangesloten bij de regeling daarvan in de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet. In die wetgeving wordt onderscheid gemaakt tussen beleid en normstelling. De vaststelling van de uitwerking van strategisch omgevingsbeleid vindt plaats in onder meer programma's.

Het programma is een beleidsdocument en bevat op zichzelf geen juridisch bindend, normatief beleid. Dat laatste wordt vastgelegd in bijvoorbeeld bestemmingsplannen (straks onder de Omgevingswet in omgevingsplannen) of in algemeen verbindende voorschriften van waterschappen, provincies en het Rijk. Deze laatste zijn in juridische zin gericht op rechtsgevolg. Programma's binden alleen het vaststellende bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden, met uitzondering van een aantal specifieke programma's.

Van belang is dat het programma stikstofreductie en natuurverbetering niet de vaststelling, in juridische zin, van maatregelen (en bij programmatische aanpak ook de activiteiten) bevat, maar deze alleen noemt of beschrijft. Deze maatregelen kunnen bestaan uit feitelijke maatregelen, civielrechtelijke overeenkomsten met bijvoorbeeld beheerders over 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. Gegeven het gebrek aan externe werking (alleen zelfbinding bestuursorgaan) en het globale karakter van uitwerking zal dat niet snel het geval zijn. De bestuursrechter kan bij de toetsing van een individueel besluit de rechtmatigheid van de daaraan ten grondslag liggende algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels alleen via exceptieve toetsing betrekken. Geschillen over de uitvoering van eventuele overeenkomsten staan ter beoordeling van de burgerlijke rechter.

Voor alle categorieën maatregelen is evenwel dus eerst nog een nadere uitwerking nodig voordat de maatregel daadwerkelijk uitgevoerd zal kunnen worden. Het vaststellen van het programma zelf is dan ook niet aan te merken als een beslissing die is gericht op (extern) rechtsgevolg en is daarmee geen voor beroep vatbaar besluit in de zin van de Awb. Omwille van de helderheid is ervoor gekozen om programma's onder de Omgevingswet ook te vermelden op de negatieve lijst bij de Awb van handelingen waartegen geen beroep mogelijk is. Onder de Omgevingswet wordt alleen beroep opengesteld tegen delen van programma's mét rechtsgevolg, dat wil zeggen voor zover programma's een rechtstreekse titel geven voor activiteiten. Voor die activiteiten volgt geen afzonderlijk toestemmingsbesluit meer voor het aspect (de omgevingswaarde of andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving) waarop het programma ziet. Maar het programma stikstofreductie

en natuurverbetering is een programma zonder rechtsgevolg. Tegen dit programma staat dus geen beroep open.

## 7. Effecten van het wetsvoorstel

### 7.1 *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 6 over rechtsbescherming is beschreven kent het programma stikstofreductie en natuurverbetering geen specifieke rechtsgevolgen en staat daartegen geen beroep open. Ook anderszins leidt het wetsvoorstel niet tot gevolgen voor de rechtspraak 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 streefwaarde 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.

### 7.2 *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 streefwaarde 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, het programma of de streefwaarde 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 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 zullen (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. Er wordt echter op gewezen 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 (voorgestelde artikelen 2.2, onderdeel e, van het Besluit natuurbescherming en 4.27, onderdeel e, van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Dat betekent dat straks reeds 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 het stellen van een stikstofstreefwaarde en de vaststelling van het programma stikstofreductie 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 Vogel- 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 wordt niet voorzien.

### *7.3 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 ingevuld. Dit 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. Het Rijk wil de bestuurlijke afspraken voor de gebiedsgerichte aanpak nog voor medio 2020 formaliseren.

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).

#### *7.4 Bedrijfseffectentoets*

Zoals in paragraaf 11.2 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 de streefwaarde en het programma met maatregelen een positieve bijdrage leveren aan de toestemmings- en vergunningverlening van activiteiten. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 7.2.

#### *7.5 Milieueffectentoets*

Met het formuleren van de streefwaarde, 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 Vogel- en 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 Planbureau voor de Leefomgeving (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 naar verwachting een extra positief effect op het VHR-doelbereik. 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, conform de streefwaarde, 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.

## 8. Advies en consultatie

PM

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### **Artikel I (wijziging Wet natuurbescherming)**

##### **Artikel 1.12a (streefwaarde)**

Het voorgestelde artikel 1.12a, eerste lid, van de Wet natuurbescherming biedt de grondslag voor het vaststellen van een streefwaarde voor de vermindering van de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden bij algemene maatregel van bestuur. De grondslag biedt ruimte voor verschillende wijzen van invulling. De streefwaarde kan een percentage behelzen voor de vermindering van de depositie zelf ten opzichte van de depositie in een bepaald referentiejaar op de Natura 2000-gebieden. Maar de waarde kan ook worden 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 om stikstofdioxide ( $\text{NO}_x$ ) en ammoniak ( $\text{NH}_3$ ), omdat stikstof in die vormen vanuit de lucht op de bodem komt.

Invulling van de precieze streefwaarde vindt met dit wetsvoorstel plaats in het nieuwe artikel 2.1 van het Besluit natuurbescherming. Daarin is – overeenkomstig de eerder aangehaalde brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede kamer van 24 april 2020 – voorzien in een streefwaarde voor het jaar 2030. Daarbij is gekozen voor een streefwaarde gericht op het terugdringen van de stikstofdepositie in 2030 tot een niveau waardoor ten minste 50% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden een depositie heeft die – kort gezegd – niet hoger is dan het niveau van de 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. De zogenoemde kritische depositiewaarden die voor de onderscheiden habitattypen en leefgebieden van soorten gelden zijn wetenschappelijk bepaalde waarden, op basis van de beste beschikbare kennis ter zake.

De streefwaarde komt niet in de plaats van de verplichting van die richtlijnen om – kort gezegd – op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te realiseren voor de habitats 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 realiseren 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 streefwaarde 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 streefwaarde 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 habitats en soorten en een voortdurend inzet van herstelmaatregelen vergt om de negatieve effecten van de overmatige stikstofbelasting weg te nemen.

Aan de andere kant wordt erop gewezen dat de kritische depositiewaarde niet de betekenis

toekomst 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 natuurbetering 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 sprake is van een ongunstige staat van instandhouding en 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.<sup>35</sup>

De formulering 'streefwaarde' geeft aan dat de depositiedoelstelling geen resultaatsverplichting maar een inspanningsverplichting betreft. Dat blijkt ook het voorgestelde tweede lid van artikel 1.12a, dat erin voorziet dat de streefwaarde elke zes jaar opnieuw tegen het licht wordt gehouden. Daarbij worden ook de inzichten vanuit de in de voorgestelde artikelen 1.12d en 1.12e van de Wet natuurbescherming voorziene monitoring betrokken. Bij de beoordeling of er aanleiding bestaat tot wijziging van de streefwaarde, spelen niet alleen de natuurdoelstellingen een rol, maar ook – onder voorwaarde dat wordt voldaan aan de minimumverplichting tot behoud van de kwaliteit van de aanwezige natuurwaarden van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn – de haalbaarheid en betaalbaarheid vanuit sociaal-economisch perspectief.

Door delegatie van de precieze vaststelling van de streefwaarde naar het niveau van algemene maatregel van bestuur, wordt flexibiliteit behouden ten aanzien van eventueel gewenste bijstellingen van de streefwaarde. De delegatie naar het niveau van de algemene maatregel van bestuur sluit bovendien aan bij het systeem van de Omgevingswet, dat in artikel 2.15 eenzelfde delegatieniveau kent voor de vaststelling van omgevingswaarden. Het is van belang daarbij aan te sluiten, aangezien op het moment dat de Wet natuurbescherming opgaat in de Omgevingswet, zoals voorzien in het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet,<sup>36</sup> de streefwaarde zal gelden als een omgevingswaarde in de zin van artikel 2.15 die geldt als inspanningsverplichting (zie artikel II, onderdeel A, en artikel IV, onderdeel A, van het onderhavige wetsvoorstel).

Het voorgestelde artikel 1.12a, tweede lid, maakt duidelijk dat geen sprake kan zijn van een eenmalige streefwaarde zolang deze niet strekt tot het verzekeren dat in geen enkel Natura 2000-gebied meer een te hoge stikstofbelasting zal plaatsvinden. Waar de nu voor 2030 vastgestelde streefwaarde gericht is op een dergelijk doel voor 50% van het areaal van voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden, zal deze in de periode daarna steeds verder moeten worden aangescherpt, net zolang totdat in geen enkel gebied meer een te hoge stikstofbelasting plaatsvindt.

Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

#### **Artikel 1.12b (programma stikstofreductie en natuurverbetering)**

Een wezenlijk onderdeel van de systematiek van een streefwaarde, is dat daaraan een programma is gekoppeld. Een streefwaarde 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 het eerder aangehaalde wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet kracht van wet verkrijgt en in werking treedt, de regels van het stelsel van de Wet natuurbescherming in het stelsel van de Omgevingswet zullen worden geïntegreerd.

Een programma in de zin van de Omgevingswet bevat de uitwerking van het te voeren beleid voor

<sup>35</sup> ECLI:NL:RVS:2019:1603, punt 14.5.

<sup>36</sup> Kamerstukken 34985.



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 (zelfbindend) 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.

In het voorgestelde artikel 1.12b van de Wet natuurbescherming wordt een dergelijk programma met het oog op het realiseren van de stikstofstreefwaarde vastgesteld op grond van het voorgestelde artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming. Dat sluit aan bij het stelsel van de Omgevingswet, waarin – na integratie van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet – de stikstofstreefwaarde zal gelden als een omgevingswaarde die een inspanningsverplichting behelst (zie artikel II, onderdeel A, en artikel IV, onderdeel A, van het onderhavige wetsvoorstel). Artikel 3.10 van de Omgevingswet stelt een programma verplicht als aannemelijk is dat niet wordt voldaan aan de omgevingswaarde. Dat is het geval bij de stikstofstreefwaarde, nu deze wordt vastgesteld om een vermindering te bereiken ten opzichte van de thans plaatsvindende stikstofbelasting van de Natura 2000-gebieden.

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 stikstofstreefwaarde, 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 worden overeenkomstig dit wetsvoorstel gesteld in het Besluit natuurbescherming, zolang de Wet natuurbescherming nog als zelfstandige wet bestaat. De basis daarvoor is het voorgestelde artikel 1.12f van de Wet natuurbescherming

Zoals in het voorgaande in de toelichting bij het voorgestelde artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming is aangegeven, is de stikstofstreefwaarde 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 stikstofdepositie, 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. In de voorgestelde onderdelen a en b van artikel 1.12b komen beide pijlers voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding als verplichte onderdelen van het programma terug.

Voorzien is in vaststelling van het programma door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 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 natuur- en landschapsbeleid 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 zij 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. Om zeker te stellen dat deze maatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd zal hun instemming nodig zijn en mogelijk zullen met hen daarover afzonderlijk bestuursafspraken moeten worden gemaakt.

Overeenkomstig het stelsel van de Omgevingswet is niet voorzien in regels over formele betrokkenheid van andere 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.

Het voorgestelde 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's met het oog op bepaalde doelstellingen voor de bescherming of versterking van natuurwaarden, ook buiten Natura 2000-gebieden. Het gaat daar evenwel om een 'kan-bepaling', waar artikel 1.12b, overeenkomstig artikel 3.10 van de Omgevingswet, in dit geval de vaststelling van een programma verplicht stelt. In de gegeven context is ervoor gekozen die verplichting op te nemen in een specifiek artikel bij alle andere artikelen die onderdeel zijn van de voorgestelde wettelijke regeling van de omgevingswaarde.

Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting

#### **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 wetbestuursrecht 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, dat er onder andere toe strekt burgers inspraak in de besluitvorming in milieuaangelegenheden te geven.<sup>37</sup> Alleen bij wijzigingen van ondergeschikte aard kan publieksparticipatie worden overgeslagen.

### **Artikelen 1.12d en 1.12e (monitoring en bijsturing streefwaarde en programma)**

Een adequaat systeem van monitoring kan niet worden gemist om goed zicht te houden op de werking van het programma, bedoeld in het voorgestelde artikel 1.12b, en het bereik van de streefwaarde, bedoeld in het voorgestelde artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming. 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 1.12d en 1.12e 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, tweede lid en vierde lid, van de Omgevingswet.

De monitoring heeft betrekking hebben op het totale maatregelenpakket in het licht van de doelstellingen waarvoor het programma is vastgesteld, dus op de effecten van de maatregelen gericht op het verminderen van de stikstofbelasting ter bereiking van de stikstofstreefwaarde, en op de effecten van maatregelen voor herstel, verbetering en uitbreiding van de relevante natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden met het oog op het realiseren van de daarvoor geldende instandhoudingsdoelstellingen. Daarbij zal de vaststelling van de effectiviteit van stikstofreducerende maatregelen frequenter kunnen plaatsvinden dan die van de natuurherstel- en -verbeteringsmaatregelen. De effecten van 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 of leefgebieden moeten leiden is tijd nodig. Uiteraard moet ook worden gekeken of bepaalde maatregelen in het programma voor vermindering van de stikstofdepositie, 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 stikstofdepositie, zodra deze niet voldoende blijken te zijn om de in de regelgeving vastgelegde streefwaarde te realiseren. Dit overeenkomstig het regime voor de omgevingswaarden, neergelegd in artikel 3.11, eerste lid, van de Omgevingswet. Voor maatregelen die niet gericht zijn op vermindering van de stikstofbelasting, 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 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.

Hoewel de regels over monitoring en bijsturing betrekking hebben op het programma en het behalen van de streefwaarde, zijn zij uiteraard ook van belang voor de in artikel 1.12a, tweede lid, voorziene actualisatieplicht van de stikstofstreefwaarde. Het kan immers ook zijn dat het – ook bij wijziging van het programma – niet goed mogelijk is om de streefwaarde te halen zonder onaanvaardbare sociaal-economische gevolgen. Ook kan omgekeerd blijken dat bij het verwezenlijken van de stikstofstreefwaarde natuurbehoud en zo nodig -herstel of -verbetering,

---

<sup>37</sup> 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).

onvoldoende kunnen worden verzekerd en de stikstofbelasting dus verder moet worden teruggebracht.

Over de precieze invulling van de monitoring en bijsturing wordt op grond van het voorgestelde artikel 1.12f van de Wet natuurbescherming nadere regels gesteld bij algemene maatregel van bestuur. Dat gebeurt overeenkomstig dit wetsvoorstel in artikel 2.3 van het Besluit natuurbescherming (artikel III).

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 Habitatrictlijn, 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 tweede categorie van maatregelen die zijn voorzien in het programma: de 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 en de daaruit getrokken conclusies aan beide Kamer der Staten-Generaal, zodat deze hun controlerende taak op dit punt kunnen waarmaken, respectievelijk de uitkomsten kunnen betrekken bij de beoordeling van andere wetgeving die gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Ook over deze verslaglegging worden nadere regels zijn gesteld bij algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 1.12f van de Wet natuurbescherming. Dat gebeurt overeenkomstig dit wetsvoorstel in artikel 2.3 van het Besluit natuurbescherming (artikel III).

Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

#### **Artikel 1.12f (nadere regels)**

Zoals in de toelichting bij de voorgaande artikelen is aangegeven worden bij algemene maatregel van bestuur 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 de voorgestelde artikelen 1.12d, eerste lid, en 1.12e van de Wet natuurbescherming.

#### **Artikel II (wijziging Omgevingswet)**

Omdat de Wet natuurbescherming opgaat in de Omgevingswet op het moment dat het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet kracht van wet verkrijgt en in werking treedt, moeten het systeem van de stikstofstreefwaarde 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 verschillende wijzigingen van de Omgevingswet.

#### **Onderdeel A (wijziging artikel 2.15: omgevingswaarde)**

De stikstofstreefwaarde, bedoeld in het hiervoor besproken voorgestelde artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming, is de waarde die in het stelsel van de Omgevingswet wordt aangemerkt als 'omgevingswaarde'. De voorgestelde wijziging van artikel 2.15, eerste lid, van de Omgevingswet stelt de vaststelling van een omgevingswaarde voor de vermindering van de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden verplicht. De strekking van deze omgevingswaarde is gelijklopend aan de strekking van de streefwaarde van artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming. Bij stikstof gaat het om stikstof in welke vorm of verbinding dan ook; in

de praktijk gaat om stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>) en ammoniak (NH<sub>3</sub>), omdat stikstof in die vormen vanuit de lucht op de bodem komt.

In samenhang met de verplichting tot de vaststelling van de omgevingswaarde voor stikstofdepositie worden in de aanhef van artikel 2.15, eerste lid, de oogmerken waarvoor op grond van dat artikel verplichte omgevingswaarden worden vastgesteld, aangevuld met de oogmerken waarvoor instructieregels ter bescherming van de natuur worden gesteld: het beschermen, herstellen en ontwikkelen van natuur en landschap. Verwezen wordt op dit punt naar de oogmerken die zijn opgenomen in artikel 2.31a van de Omgevingswet, over verplichte rijksinstructieregels over onder andere de bescherming van Natura 2000-gebieden, zoals voorzien in het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Conform het tweede lid van het voorgestelde artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming wordt ook een zesde lid aan artikel 2.15 van de Omgevingswet toegevoegd. Dat stelt zeker dat de omgevingswaarde voor de stikstofdepositie in ieder geval eens in de zes jaar tegen het licht wordt gehouden en zo nodig wordt geactualiseerd, en dat omgevingswaarden zullen blijven worden gesteld totdat de overbelasting van de Natura 2000-gebieden is verdwenen. Verwezen wordt naar de toelichting in het voorgaande bij artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming.

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 stikstofstreefwaarde is een omgevingswaarde die in de laatste categorie valt. 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 stikstofstreefwaarde is dat het geval, waar deze kan worden uitgedrukt in een bepaalde omvang van de stikstofdepositie per hectare en – zoals in casu bij de uitwerking bij algemene maatregel van bestuur gebeurt – ook nog gekoppeld kan worden aan een areaal dat met die omvang van de depositie te maken heeft.

De voorgestelde wijziging van artikel 2.15 van de Omgevingswet voldoet ook aan de uitgangspunten van artikel 2.14 van de Omgevingswet voor de vaststelling van rijksomgevingswaarden. Op grond van welk artikel kunnen omgevingswaarden alleen op rijksniveau – bij algemene maatregel van bestuur – worden vastgesteld met het oog:

- 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
- c. de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichtingen.

De overbelasting door stikstof is een provincie-overstijgend, probleem waar deze 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.

De omgevingswaarde voor de stikstofdepositie wordt op grond van artikel 2.14 in samenhang met artikel 2.15 van de Omgevingswet vastgesteld in het voorgestelde artikel 2.21, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (artikel IV, onderdeel A, van dit wetsvoorstel).

Ingevolge artikel 2.10, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Invoeringswet Omgevingswet, wordt bij de vaststelling van de omgevingswaarde bepaald of deze waarde een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere daarbij te omschrijven verplichting met zich brengt. Zoals in het voorgaande is aangegeven bij de toelichting van het voorgestelde artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming (artikel I), is hier sprake van een 'streefwaarde' en dus van een inspanningsverplichting. Dat wordt tot uitdrukking gebracht in het

voorgestelde artikel 2.21, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (artikel IV, onderdeel A, van dit wetsvoorstel).

Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de toelichting.

### **Onderdeel B (wijziging artikel 3.9: programma)**

De voorgestelde wijziging van artikel 3.9 van de Omgevingswet strekt tot het opnemen in het vierde lid van dat artikel van de verplichting voor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 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 streefwaarde. 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 Habitatrictlijn 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 en in de natuur zelf.

Verwezen wordt naar de toelichting in het voorgaande bij het voorgestelde artikel 1.12b van de Wet natuurbescherming dat dezelfde strekking heeft en dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet door het voorgestelde vierde lid van artikel 3.9 van de Omgevingswet zal worden vervangen (artikel II, onderdeel B, van dit wetsvoorstel).

In die toelichting is ook ingegaan op de aanwijzing van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 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 nieuwe vierde 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 stikstofstreefwaarde als voorzien in het onderhavige wetsvoorstel komt daarvoor in de plaats.

Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

### **Onderdeel C (wijziging artikel 3.10: bevoegd gezag verplicht programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde)**

Met het programma wordt tevens invulling gegeven aan artikel 3.10, eerste lid, van de Omgevingswet dat voorschrijft dat "als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde" een programma wordt vastgesteld "gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde". Waar het eerste lid bij wijze van algemeen uitgangspunt die verplichting bij burgemeester en wethouders neerlegt, verduidelijkt onderdeel C in het tweede lid dat in dit geval de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het bevoegde gezag is waarbij de verplichting tot vaststelling van het programma ligt en dus niet burgemeester en wethouders.

### **Artikel III (wijziging Besluit natuurbescherming)**

Met artikel III worden alle bestaande bepalingen over het programma aanpak stikstof uit het Besluit natuurbescherming geschrapt, waar deze als zodanig geen toepassing meer kunnen vinden in het licht van de eerder aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019. De betrokken bepalingen worden vervangen door bepalingen ter uitwerking van het systeem van de stikstofstreefwaarde, het programma en de monitoring en bijsturing als voorzien in de voorgestelde artikelen 1.12a tot en met 1.12e van de Wet natuurbescherming (artikel I).

### **Artikel 2.1 (streefwaarde)**

In het voorgestelde artikel 2.1 van het Besluit natuurbescherming wordt invulling gegeven aan de opdracht in het voorgestelde artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming (artikel I) om bij algemene maatregel van bestuur een streefwaarde vast te stellen voor de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Deze waarde behelst een inspanningsverplichting.

Bij de invulling in artikel 2.1 is gekozen voor een streefwaarde die is geënt op twee kwantificeerbare eenheden, namelijk hoeveelheid en oppervlakte. De hoeveelheid stikstofbelasting moet in 2030 worden teruggebracht tot – kort gezegd – een niveau onder de kritische depositiewaarde voor ten minste 50% van het areaal met voor stikstof gevoelige habitats in de Nederlandse Natura 2000-gebieden. De kritische depositiewaarde – waarop in het voorgaande in de toelichting bij het voorgestelde artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming meer uitgebreid is ingegaan – is de waarde voor stikstofdepositie in molen per hectare per jaar bij overschrijding waarvan verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet is uit te sluiten; bij die laatste omschrijving wordt in artikel 2.1 aangesloten. Het gaat daarbij om een wetenschappelijk bepaalde waarde, volgens de meest actuele wetenschappelijk inzichten. In het op grond van het voorgestelde artikel 1.12b van de Wet natuurbescherming en in de verslaglegging over de monitoring van dat programma op grond van het voorgestelde artikel 1.12d van de Wet natuurbescherming zal steeds duidelijk worden van welke kritische depositiewaarden is uitgegaan.

De streefwaarde voor 2030 is een tussenstap. Het vaststellen van een streefwaarde voor een periode die verder strekt dan 15 jaar wordt als onrealistisch en onhaalbaar gezien. Zoals in het voorgaande is aangegeven in de toelichting bij het voorgestelde artikel 1.12a, tweede lid, kan evenwel niet worden volstaan met enkel deze streefwaarde voor 2030. Artikel 1.12a, tweede lid, brengt met zich dat de streefwaarde in de periode daarna steeds verder zal moeten worden aangescherpt, totdat in geen enkel gebied meer een te hoge stikstofbelasting plaatsvindt. Daar komt bij dat de streefwaarde sowieso elke zes jaar tegen het licht zal worden gehouden en dat op basis van de uitkomsten van de monitoring zal worden bezien of het nodig is de waarde eventueel ook tussentijds aan te passen. Wijziging van de streefwaarde en vaststelling van streefwaarden voor de periode na 2030 geschiedt bij algemene maatregel van bestuur. Na inwerkingtreding van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet zal daarvoor niet langer het voorgestelde artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming de basis bieden, maar artikel 2.14 in samenhang met artikel 2.15 van de Omgevingswet, zoals gewijzigd overeenkomstig artikel II, onderdeel A, van dit wetsvoorstel.

Bij de opstelling van het programma, bedoeld in het voorgestelde artikel 1.12b van de Wet natuurbescherming, zal het bevoegd gezag samen met de andere betrokken bestuursorganen nader uitwerking aan de doelstelling moeten geven. Daarbij zal ook moeten worden afgewogen of ten algemene wordt gestreefd naar het bereik van de kritische depositiewaarde op 50% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats, ongeacht welke habitats of gebieden, of dat daarbij ook specifiek wordt gekeken naar prioritering van bepaalde gebieden of bepaalde habitattypen of leefgebieden van soorten. Bij het programma kan er sowieso voor worden gekozen het ambitieniveau hoger te leggen dan strikt noodzakelijk is voor de voldoening aan de streefwaarde. Dat is een politieke keuze.

Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

## **Artikel 2.2 (inhoud van het programma)**

Het voorgestelde artikel 2.2 van het Besluit natuurbescherming geeft invulling aan het voorgestelde artikel 1.12f, eerste lid, onderdeel a, van de Wet natuurbescherming (artikel I). Dat verschaft de basis om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de inhoud van het in het voorgestelde artikel 1.12b van de Wet natuurbescherming voorgeschreven programma.

Zoals in het voorgaande is aangegeven, heeft het programma een tweeledig doel. De eerste doelstelling is het verminderen van de stikstofbelasting op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden overeenkomstig de daarvoor vastgestelde streefwaarde. De tweede doelstelling is de veel bredere overalldoelstelling, waar de vermindering van de stikstofbelasting ondersteunend in is: het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de natuurlijke habitats (habitattypen) en leefgebieden van soorten in de Natura 2000-gebieden in termen van behoud, uitbreiding of verbetering daarvan. Dit met het oog op het op landelijk niveau bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor die natuurlijke habitats en soorten. De te realiseren instandhoudingsdoelstellingen zijn voor elk Natura 2000-gebied vastgelegd in het aanwijzingsbesluit van het betrokken Natura 2000-gebied (artikel 2.1 van de Wet natuurbescherming).

Het programma geldt niet als een programmatische aanpak, anders dan in het verleden het programma aanpak stikstof 2015-2021, dat als belangrijke doelstelling had het creëren 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. Dat laat onverlet dat er natuurlijk ruimte is voor het identificeren in het programma van specifieke maatregelen, waarvan de effecten mede voor vergunningverlening worden ingezet.

De regels in het voorgestelde artikel 2.2 van het Besluit natuurbescherming voorzien in een systematische benadering op basis van een analyse die voor elk van de Natura 2000-gebieden waarop het programma betrekking heeft wordt opgesteld.

Voor elk van de gebieden wordt de Ausgangssituatie in beeld gebracht, zowel ten aanzien van de stikstofbelasting – onderscheiden naar gebiedsgerelateerde en externe bronnen – als ten aanzien van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats (eerste lid, onder a en b). Vervolgens wordt ten aanzien van de omvang van de stikstofdepositie een prognose gemaakt van de autonome ontwikkeling die zal optreden los van de maatregelen die onderdeel van het programma zijn (onderdeel c).

Op basis van deze analyse kan in samenhang met een analyse van de sociaal-economische gevolgen en van de haalbaarheid en betaalbaarheid van verschillende denkbare maatregelen (onderdeel e) en de geprognoseerde effecten van die maatregelen uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd (onderdeel f), worden gezien welke maatregelen in het kader van het programma moeten worden ingezet om de stikstofstreefwaarde te kunnen realiseren (onderdeel d, onder 1°). Het gaat daarbij per definitie om bronmaatregelen waarmee de stikstofemissie van activiteiten worden gereduceerd. Bij deze analyse moet – zoals hiervoor is aangegeven bij de toelichting bij het voorgestelde artikel 2.1 van het Besluit natuurbescherming – uiteraard ook het ambitieniveau nader worden bepaald: wordt gestreefd naar het bereik van de kritische depositiewaarde op 50% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats of wordt uitgegaan van een hoger ambitieniveau, en wordt wel of geen prioritering aangebracht bij het bereiken van de kritische depositiewaarde in bepaalde gebieden of voor bepaalde habitattypen of leefgebieden van soorten?

Bij het bepalen van de maatregelen die in het kader van het programma extra worden ingezet voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden, los van specifiek de stikstofbelasting, (onderdeel d, onder 2°) bestaat meer afwegingsruimte, omdat daar geen specifieke streefwaarde voor is vastgesteld.

Wel geldt dat mede door het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen uiteindelijk op landelijk niveau op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn een gunstige staat van



instandhouding moet worden gerealiseerd voor de natuurlijke habitats en soorten die onder de reikwijdte van het beschermingsregime van Natura 2000 vallen. Voor die resultaatsverplichting staat evenwel geen termijn; de lidstaten moeten doen wat redelijkerwijs kan worden gevraagd om naar dit doel toe te werken en intussen moet te allen tijde behoud van de oppervlakte en kwaliteit van de natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten zijn verzekerd (artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn).

Daarbij geldt uiteraard de algemene regel dat bij de keuze van de maatregelen en het tempo rekening moet worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Dat bepaalt artikel 2, derde lid, van de Vogelrichtlijn en artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn, welke artikelen zijn omgezet in artikel 1.10, derde lid, van de Wet natuurbescherming en ook mede ten grondslag liggen aan onderdeel d van het onderhavige artikel 2.2.

Dat betekent dat de ambitie op dit punt nader zal moeten worden bepaald in het programma, in wisselwerking met de Ausgangssituatie en de geprognoseerde effecten van denkbare maatregelen, zowel effecten uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd in termen van natuurverbetering (onderdeel f) als effecten in termen van sociaal-economische gevolgen en haalbaarheid en betaalbaarheid (onderdeel e).

Tot slot geeft het programma nader uitwerking aan het systeem van monitoring (onderdeel g), met inachtneming van de hoofdregels als geformuleerd in het voorgestelde artikel 2.3 van het Besluit natuurbescherming.

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

Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

### **Artikel 2.3 (monitoring van het programma)**

Dit artikel geeft invulling aan het voorgestelde artikel 1.12f, eerste lid, onderdeel b, van de Wet natuurbescherming, voor zover die bepaling de basis verschaft om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de monitoring van het programma. Het eerste lid regelt de frequentie en de inhoud van de monitoring; voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel.

Het tweede lid bepaalt door welke bestuursorganen de voor de monitoring relevante gegevens worden verzameld.

Het derde lid is overgenomen van artikel 2.6, derde lid, van het Besluit natuurbescherming.

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

Als het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet kracht van wet verkrijgt en in werking treedt, komen de Wet natuurbescherming en het Besluit natuurbescherming te vervallen. Regels over de stikstofstreefwaarde en het daaraan gekoppelde programma en monitorings- en bijsturingmechanisme worden vanaf dat moment gesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat op grond van de Omgevingswet de regels stelt voor overheden ten aanzien van de uitoefening van hun taken en bevoegdheden. Daarin voorzien de verschillende onderdelen van artikel IV van het

wetsvoorstel.<sup>38</sup> Voor het dan geldende programma is in overgangsrecht voorzien in artikel VI van het wetsvoorstel.

### **Onderdeel A (nieuw artikel 2.21: omgevingswaarde)**

Artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder f, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd overeenkomstig dit wetsvoorstel (artikel II, onderdeel A), verplicht tot het bij algemene maatregel van bestuur vaststellen van een omgevingswaarde voor de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. In hoofdstuk 2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn alle omgevingswaarden voor de leefomgeving op rijksniveau vastgesteld. In een nieuw artikel 2.21, eerste lid, is de stikstofstreefwaarde voor 2030 – zoals die is vormgegeven in het voorgestelde artikel 2.1 van het Besluit natuurbescherming – omgezet in een omgevingswaarde overeenkomstig de Omgevingswet, met gelijke inhoud. De strekking van die omgevingswaarde is dat in 2030 tenminste 50% van het areaal met voor stikstof gevoelige habitats (natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten) in Nederlandse Natura 2000-gebieden de kritische depositiewaarde niet wordt overschreden. Daarmee is een beleidsneutrale overgang van de streefwaarde naar het stelsel van de Omgevingswet verzekerd. Verwezen wordt naar de toelichting in het voorgaande bij het voorgestelde artikel 2.21 van het Besluit natuurbescherming (artikel II).

Ingevolge artikel 2.10, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Invoeringswet Omgevingswet, wordt bij de vaststelling van de omgevingswaarde bepaald of deze waarde een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere daarbij te omschrijven verplichting met zich brengt. Zoals in het voorgaande is aangegeven bij de toelichting van het voorgestelde artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming (artikel I, onderdeel A), is hier sprake van een 'streefwaarde' en dus van een inspanningsverplichting. Dat wordt tot uitdrukking gebracht in het voorgestelde artikel 2.21, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Het actualiseren van de streefwaarde overeenkomstig het voorgestelde zesde lid van artikel 2.15 van de Omgevingswet (artikel II van dit wetsvoorstel) zal te zijner tijd een wijziging van het voorgestelde artikel 2.10, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving vergen. De daartoe strekkende algemene maatregel van bestuur zal in ontwerp worden onderworpen aan publieksparticipatie, waarbij een ieder in de gelegenheid al worden gesteld zienswijzen naar voren te brengen. Dat wordt getegeld in artikel 23.4 van de Omgevingswet. Het ontwerp zal bovendien ingevolge artikel 23.5 van de Omgevingswet worden voorgehangen bij de Tweede en de Eerste Kamer.

Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

### **Onderdeel B (nieuw artikel 4.27: inhoud van het programma)**

In het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 3.9 van de Omgevingswet (artikel II, onderdeel a) wordt voorzien in een verplicht programma voor:

- a. het verminderen van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden, mede gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde, bedoeld in artikel 2.15, eerste lid, onder f; en
- b. het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor die habitats.

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

---

<sup>38</sup> Daarbij is ervan uitgegaan dat de in het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet nog voorziene regels over het programma aanpak stikstof niet meer terugkomen in het definitieve besluit.

Voor een toelichting op de regels in het voorgestelde artikel 4.27 wordt verwezen naar de toelichting in het voorgaande bij de regels in het voorgestelde artikel 2.2 van het Besluit natuurbescherming (artikel III), die geheel gelijklopend zijn maar zullen vervallen zodra de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking treedt.

Verder wordt verwezen naar paragraaf 3.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

### **Onderdeel C (nieuw artikel 10.39: monitoring van het programma)**

Dit artikel is inhoudelijk gelijk aan het voorgestelde artikel 2.3 van het Besluit natuurbescherming, zie de toelichting bij dat artikel. Artikel 10.39 is gebaseerd op artikel 20.2, eerste, vijfde en zevende lid, van de Omgevingswet.

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

Als het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet kracht van wet verkrijgt en in werking treedt, komen de Wet natuurbescherming en het Besluit natuurbescherming te vervallen. Regels over de actualisatie van het aan de stikstofstreefwaarde gekoppelde programma en rapportage over de voortgang van het programma worden vanaf dat moment gesteld in het Omgevingsbesluit, dat op grond van de Omgevingswet de algemene en procedurele regels stelt voor de uitwerking van de instrumenten van de wet die voor een ieder van belang zijn, zowel voor overheden als voor bedrijven en burgers. De verschillende onderdelen van artikel V van het wetsvoorstel voorzien in het opnemen van de regels in het Omgevingsbesluit.<sup>39</sup>

### **Onderdeel A (nieuw artikel 10.19: actualisatie van het programma)**

De in het voorgestelde nieuwe artikel 10.19 van het Omgevingsbesluit voorziene zesjaarlijkse actualisatie van het programma stikstofreductie en natuurverbetering, is overeenkomstig het voorgestelde artikel 1.12e, derde lid, van de Wet natuurbescherming (artikel I), dat vervalt op het moment dat de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking treedt. Verwezen wordt naar de toelichting op die bepaling in het voorgaande. De actualisatie geschiedt op basis van de inzichten die zijn verkregen door de monitoring van de werking van het programma, als voorzien in het voorgestelde artikel 10.39 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (artikel IV, onderdeel C).

De zesjaarlijkse evaluatie staat er niet aan in de weg dat het programma op basis van nieuwe inzichten of ontwikkelingen al eerder wordt gewijzigd. Het programma *moet* zelfs tussentijds worden gewijzigd als duidelijk is dat de maatregelen om te voldoen aan de omgevingswaarde voor de vermindering van de stikstofdepositie niet voldoende effect sorteren. Artikel 3.11 van de Omgevingswet regelt immers dat het bestuursorgaan dat het programma heeft vastgesteld, dat programma wijzigt als blijkt dat met dat programma niet aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Die wijziging moet zodanig zijn "dat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarde wordt voldaan".

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

### **Onderdeel B (nieuw artikel 10.36da: rapportage aan parlement)**

De verplichting om aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer te rapporteren over de uitkomsten van de monitoring van het programma stikstofreductie en natuurverbetering, bedoeld in het voorgestelde artikel 10.39, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (artikel IV), is overeenkomstig het voorgestelde artikel 1.12d, derde lid, van de Wet natuurbescherming (artikel I), dat vervalt op het moment dat de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking treedt. Verwezen wordt naar de toelichting op die bepaling in het voorgaande. De basis voor de bepaling is artikel 20.14, vijfde lid, van de Omgevingswet.

---

<sup>39</sup> Daarbij is ervan uitgegaan dat de in het ontwerp-Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet nog voorziene regels over het programma aanpak stikstof niet meer terugkomen in het definitieve besluit.

## **Artikel VI (overgangsrecht)**

Dit artikel stelt buiten twijfel dat als op grond van de gewijzigde Wet natuurbescherming en het gewijzigde Besluit natuurbescherming een programma stikstofreductie en natuurverbetering is 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 VII (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 de artikelen I en III eerder in werking te laten treden dan de artikelen die betrekking hebben op de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en het Besluit kwaliteit leefomgeving en het overgangsrecht van artikel VI. Mocht de Omgevingswet eerder in werking treden dan de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van de Wet en het Besluit natuurbescherming, dan blijven de artikelen I en III buiten werking.<sup>40</sup>

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

---

<sup>40</sup> Eventueel later nog de samenloop regelen van Wet natuurbescherming, Omgevingswet en Aanvullingswet natuur Omgevingswet.