

Wijziging van de Omgevingswet (omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1 Inleiding

Dit wetsvoorstel versnelt de wettelijke stikstofdoelstelling (omgevingswaarde) van 2035 naar 2030, in combinatie met de toevoeging aan de wet van twee ijkmomenten in 2025 en 2028. Ook bevat dit wetsvoorstel enkele wijzigingen in verband met de mogelijkheid dat in de toekomst een omgevingswaarde wordt vastgesteld die niet aansluit bij de kritische depositiewaarde,¹ maar bij natuurcondities. Zie paragraaf 2.

Verder breidt dit wetsvoorstel de vergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit uit met een vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen die geen significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied omdat zij niet leiden tot een toename van de stikstofdepositie ten opzichte van de al toegestane hoeveelheid (de 'referentiesituatie'). De voorgestelde uitbreiding van de vergunningplicht geldt niet alleen voor het zogeheten intern salderen, waaronder het in gebruik nemen van latente ruimte in de bestaande toestemming, maar geldt ook voor wijzigingen die, zonder dat er intern wordt gesaldeerd, leiden tot een afname van de feitelijke depositie, zoals wanneer vanwege de aanscherping van landelijke emissie-eisen een deel van de installatie wordt vervangen of aangepast. Zie paragraaf 3.

Ten slotte introduceert dit wetsvoorstel de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de passende beoordeling, bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn (hierna ook: Hrl), of om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarbij van een passende beoordeling kan worden afgezien. Zie de artikelsgewijze toelichting bij de voorgestelde wijziging van artikel 16.53c van de Omgevingswet.

In dit algemene deel van de toelichting wordt verder nog ingegaan op wetgevingsaspecten (paragraaf 4), toezicht en handhaving (paragraaf 5) en rechtsbescherming (paragraaf 6). De effecten van het wetsvoorstel worden beschreven in paragraaf 7. In paragraaf 8 wordt ingegaan op de adviezen en consultatiereacties (PM).

2 Aanscherpen stikstofdoelstelling 2030

2.1 Inleiding

De natuur in een groot deel van de Natura 2000-gebieden in Nederland staat er niet goed voor. Een sterke overbelasting van stikstof is een van de belangrijkste drukfactoren op de natuur, naast bijvoorbeeld hydrologiecondities (verdroging) of de inrichting van (leef)gebieden (zoals versnippering). Daardoor zijn behoud en herstel van de Europese natuurwaarden een grote opgave en is vergunningverlening op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) voor activiteiten die stikstofemissie veroorzaken moeilijk. Een uitblijvende of te trage stikstofreductie leidt veelal tot achteruitgang van de natuur, waarbij ook de herstelbaarheid in gevaar komt. Voor de natuur is uitstel van forse stikstofreductie geen optie.

Het kabinet heeft in de hoofdlijnenbrief van 1 april 2022 aangegeven dat het gekozen heeft voor een integrale gebiedsgerichte aanpak op natuur, water en klimaat, die vorm krijgt in een Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG).² Daarbij zet het kabinet in op versnelling en intensivering van de aanpak van de stikstofopgave, vanuit ecologisch, juridisch en maatschappelijk oogpunt.

¹ De kritische depositiewaarde (hierna ook: KDW) is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van een habitatype of leefgebied significant wordt aangetast door de verzurende of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie.

² Kamerstukken II 2021/22, 33576, nr. 265.

Overeenkomstig het coalitieakkoord³ en het advies van Remkes van 5 oktober 2022,⁴ wordt de huidige wettelijke doelstelling voor 2035 voor stikstof uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn),⁵ zoals vastgelegd in de Wnb en de toekomstige Omgevingswet, naar voren gehaald. Door de stikstofdoelstelling te versnellen, sluit deze ook beter aan op de opgave en het tijdpad van de Kaderrichtlijn Water⁶ (2027) en de klimaatdoelstellingen (2030). Daarnaast is voor maatschappelijke ontwikkelingen en het legaliseren van PAS-melders een versnelling noodzakelijk. Pas als de druk op de natuur afneemt en forse stikstofreductie heeft plaatsgevonden, ontstaat meer ruimte om activiteiten toe te staan. Dit bleek ook uit de uitspraak van de rechter over de zogenoemde bouwvrijstelling.⁷ In een Kamerbrief van 25 november 2022⁸ geeft het kabinet deze versnelling en intensivering verder vorm met een onontkoombare aanpak langs twee lijnen, die tegelijkertijd starten: (i) een aanpak voor directe reductie van de uitstoot en (ii) een aanpak voor een blijvende dalende lijn.

Met dit wetsvoorstel wordt allereerst een gewijzigde omgevingswaarde voor 2030 vastgesteld.⁹ Dit betekent dat in 2030 ten minste 74% van het stikstofgevoelig Natura 2000-areaal in Nederland onder de kritische depositiewaarde moet zijn gebracht (in plaats van de huidige wettelijke doelstelling van ten minste 50% in 2030). In 2025 is de wettelijke verplichting 40% van het stikstofgevoelig Natura 2000-areaal. Onderdeel van het wetsvoorstel zijn ook twee ijkmomenten in 2025 en 2028, conform het advies van Remkes (paragraaf 2.5). Tijdens de ijkmomenten wordt bezien of er dwingende inhoudelijke redenen zijn om iets meer tijd te nemen voor het halen van de doelstelling. Met de versnelling van de omgevingswaarde van 2035 naar 2030 wordt beoogd om stikstofreductie te bereiken die nodig is vanuit zowel ecologisch, juridisch als maatschappelijk-economisch oogpunt (paragraaf 2.2). Bij de keuze tot wettelijke verankering van deze gewijzigde omgevingswaarde is aangesloten bij de eerdere keuzes in de Wsn tot verankering van de doelstelling op wetsniveau in de vorm van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde (paragraaf 2.3). De wet schrijft voor dat uiterlijk twee jaar voor het verstrijken van de termijn waarbinnen aan de omgevingswaarde voor stikstof moet zijn voldaan, een nieuwe omgevingswaarde moet worden vastgelegd voor de volgende periode. Met de wijziging van de omgevingswaarde van 2035 naar 2030 is deze verplichting, voor zover het gaat om het startpunt 2033 (d.w.z. twee jaar voor de omgevingswaarde voor 2035), met dit wetsvoorstel feitelijk aangepast naar het jaar 2028. Het kabinet is van plan om, conform deze wijziging, dan ook de evaluatie van het gebruik van de omgevingswaarde naar voren te halen (paragraaf 2.3). Met de uitvoering van de bronmaatregelen, passend op de nu voorgestelde gewijzigde omgevingswaarde in 2030, wordt een forse stap beoogd richting het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor de betrokken natuurwaarden op landelijk niveau (paragraaf 2.4). Een systematiek van monitoring, toetsing en bijsturing waarborgt de voortgang van de aanpak (paragraaf 2.5). Om tijdig aan de doelen te kunnen voldoen, waaronder ook de aangepaste omgevingswaarde voor stikstof, heeft kabinet financiële middelen beschikbaar gesteld (paragraaf 2.6).

2.2 Aanleiding en doel wijziging van de omgevingswaarde voor stikstofdepositie voor 2030

Om een gestructureerde langjarige aanpak van stikstofreductie met een landelijke regie te verzekeren¹⁰ zijn in de Wnb en de Omgevingswet landelijke doelen in de vorm van

³ Coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 15 december 2021, Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77.

⁴ Zie Johan Remkes "Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief", bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 30252, nr. 34, p. 25: "Inhoudelijk is het voor zowel natuurherstel als voor de vergunningverlening belangrijker om snel te beginnen en een stevig deel van de reductie snel te realiseren, dan om precies op het afgesproken moment het allerlaatste deel te verwezenlijken. Tegelijk leert het verleden ook dat er zonder duidelijke doelstellingen en een deadline op korte termijn, geen actie te verwachten is. Een aantal partijen heeft daar in de gesprekken ook op aangedrongen. Daarom beveel ik aan om vooralsnog vast te houden aan 2030 en aan de gestelde doelstellingen."

⁵ Wet van 10 maart 2021 tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering) (Stb. 140).

⁶ 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 327).

⁷ ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159 (Porthos).

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 34682, nr. 108.

⁹ Zie de voorgestelde wijziging van artikel 2.15a, eerste lid van de Omgevingswet, zoals opgenomen in artikel I, onderdeel A.

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 82.

resultaatsverplichtende omgevingswaarden voor de jaren 2025, 2030 en 2035¹¹ vastgesteld. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij de Wsn¹² komt de keuze voor een wettelijke verankering van stikstofreductie voort uit het feit dat het op landelijk niveau realiseren van een gunstige staat van instandhouding van voor stikstof gevoelige habitattypen en soorten die onder het Natura 2000-beschermingsregime vallen een permanente verplichting is en dit, gegeven de omvang van de stikstofbelasting en de huidige staat van veel van de habitats in de Natura 2000-gebieden, een langjarige opgave zal zijn.

Met de versnelling van de omgevingswaarde van 2035 naar 2030 wordt beoogd om een stikstofreductie te bereiken die nodig is vanuit zowel ecologisch, juridisch als maatschappelijk-economisch oogpunt. Daarnaast leidt de versnelling tot een betere samenloop met de uitvoering van de doelstellingen op water (Kaderrichtlijn Water (KRW)-maatregelen uiterlijk 2027 uitgevoerd) en klimaat (nationale klimaatdoelstelling van ten minste 55% emissiereductie in 2030).

Natuurbehoud en -herstel

Een substantiële en blijvende vermindering van de stikstofdepositie is een cruciale voorwaarde voor het bereiken van de gewenste natuurkwaliteit. Met een versnelling van het stikstofdoel van 2035 naar 2030 en het daarbij behorende maatregelenpakket wordt de kans op verslechtering van de beschermde natuur fors verminderd en wordt de herstelbaarheid van de beschermde natuur in Natura 2000-gebieden vergroot door het aanpakken van één van de belangrijkste drukfactoren. Er wordt namelijk eerder een groter oppervlak van voor stikstof gevoelige natuur onder de kritische depositiewaarde gebracht.

Het Adviescollege Stikstofproblematiek adviseerde in 2020 op basis van de toenmalige ecologische kennis een binnenlandse stikstofreductie die overeenkomt met een depositiedoelstelling van 74% onder de KDW voor 2030 zoals in dit wetsvoorstel is opgenomen. Nadien verschenen ecologische rapporten¹³ maken navolging van dit advies alleen maar meer urgent. Deze rapporten tonen aan dat het buiten bereik raken van duurzaam herstel van bepaalde kwetsbare en stikstofgevoelige habitattypen een reëel en urgent risico is, en dat de mate van overschrijding van de stikstofdepositie op die habitattypen daar een belangrijke (of zelfs de enige) oorzaak van is. Ecologisch gezien betekent een uitblijvende of te trage stikstofreductie in veel gevallen achteruitgang doordat stikstof zich ophoopt in de bodem bij overbelasting. Wetenschappers waarschuwen dat als de depositiereductie niet snel genoeg gaat, ook de herstelbaarheid van een aanzienlijk deel van de habitats in gevaar komt.

Juridisch perspectief

Het hierboven beschreven reële risico dat duurzaam herstel, of zelfs de herstelbaarheid, van bepaalde kwetsbare en stikstofgevoelige habitattypen buiten bereik raakt door een te trage stikstofreductie vormt tevens een juridisch risico. Dat risico is gelegen in het niet voldoen aan de artikelen 3 en 4 van de Vogelrichtlijn en artikel 6, eerste en tweede lid, Hrl. Die bepalingen vereisen behoud van de bestaande natuurwaarden en verbetering waar dat nodig is. Overeenkomstig de instandhoudingsdoelen voor de Natura 2000-gebieden moet worden toegewerkt naar een landelijke gunstige staat van instandhouding voor de betrokken habitattypen en leefgebieden en preventieve maatregelen moeten worden getroffen om intussen achteruitgang van de kwaliteit van Natura 2000-gebieden te voorkomen. Het is van belang dat de aanpak onontkoombaar leidt het realiseren van de natuurdoelen, waarvoor een forse reductie van stikstofoverbelasting een randvoorwaarde is. Dit is namelijk de enige manier waarop Nederland kan voldoen aan de internationale verplichtingen waaraan het zich gecommitteerd heeft.

Samenloop met andere doelstellingen

Naast de vereiste urgentie op stikstofreductie en natuurverbetering liggen voor Nederland ook grote opgaven op het gebied van water en klimaat. Nederland is gehouden om te voldoen aan andere internationale verplichtingen, zoals de klimaatdoelstellingen (2030) en de verplichtingen

¹¹ De Wsn verplicht in artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming en artikel 2.15a van de Omgevingswet tot het voldoen aan de volgende omgevingswaarden (resultaatsverplichting): het percentage van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden waarop de depositie van stikstof niet groter is dan de hoeveelheid in mol per hectare per jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten bedraagt in 2025 ten minste 40%, in 2030 ten minste 50% en in 2035 ten minste 74%. Voor een nadere toelichting op het begrip omgevingswaarde in dit kader wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Wsn (Kamerstukken II 2021/22, 35600, nr. 3, p. 44).

¹² Kamerstukken II 2020/21, 35600, nr. 3.

¹³ Zoals blijkt uit de Quickscan Natuurdoelanalyses (2021) (bijlage bij Kamerstukken I 2022/23, 35334, AX) en het rapport van Bobbink. Bobbink, R. (2021). Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse. Onderzoekcentrum B-WARE, Nijmegen. Rapportnummer RP-20.135.21.35.

van de KRW (2027). De omvang van de brede opgave voor natuur, stikstof, klimaat en waterkwaliteit en bodem en de daarvoor benodigde transitie van de landbouw noodzaakt tot een urgente aanpak en de versnelling van de doelstelling. Het kabinet heeft daarom gekozen voor een integrale gebiedsgerichte aanpak op natuur, water en klimaat, die vorm krijgt in het NPLG. Door de stikstofdoelstelling van 2035 naar 2030 te brengen sluit deze ook beter aan op de opgave en het tijdspad waarvoor alle maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water genomen moeten zijn en een grote bijdrage aan de klimaatdoelstellingen moet zijn gerealiseerd. Het loslaten van de koppeling in tijd leidt tot sturen op twee snelheden, onduidelijkheid voor betrokkenen en potentieel dure lock-ins en desinvesteringen voor bedrijven en ondernemers.

Maatschappelijk en economisch

Ook vanuit het belang van maatschappelijke en economische opgaven is deze versnelling van de doelstelling nodig. Vanwege de staat van de natuur en de overbelasting vanwege stikstofdepositie is ruimte voor toestemmingverlening voor nieuwe ontwikkelingen onlosmakelijk verbonden met de realisatie van substantiële stikstofreductie in de betrokken Natura 2000-gebieden. Duidelijk is dat ook de mogelijkheden voor vergunningverlening voor (nieuwe) activiteiten met mogelijke effecten voor Natura 2000-gebieden zeer beperkt zullen zijn zolang de natuur onder druk staat en het risico is dat meer en meer bij reeds bestaande activiteiten zal worden verzocht om het opleggen van beperkingen of intrekking van natuurvergunningen met het oog op het realiseren van de instandhoudingsdoelen en voorkoming van verslechtering. Ook de zekerheid die aan een bestaande vergunning ontleend kan worden, staat dus onder druk. Pas als de condities gecreëerd zijn waarbinnen de natuur zich kan herstellen, ontstaat meer ruimte om activiteiten toe te staan. Daarbij heeft het kabinet in de brief van 25 november 2022 aangegeven dat de verbetering van de natuur van groot belang is voor de kwaliteit van leven.

Zoals dat ook is toegelicht in de MvT bij de Wsn¹⁴ heeft een omgevingswaarde voor stikstof en daarmee ook deze gewijzigde omgevingswaarde, betrekking op de aanpak voor natuurverbetering en stikstofreductie. Indien de omgevingswaarden niet zouden worden behaald, heeft dat geen directe gevolgen voor de vergunningverlening. De omgevingswaarde speelt namelijk geen rol bij vergunningverlening in de toetsing van projecteffecten: bij toestemmingverlening wordt per project beoordeeld of negatieve effecten kunnen optreden in het licht van de instandhoudingsdoelen die per gebied zijn vastgesteld, waarbij behoud van natuurwaarden verzekerd moet zijn en, daar waar dat tot doel gesteld is, verbetering van de kwaliteit of uitbreiding van het areaal van het habitat nog mogelijk moeten blijven. Dat het kabinet heeft besloten tot een extra impuls gericht op vermindering van de stikstofdepositie en verbetering van de natuur zal op termijn, zoals hiervoor ook is toegelicht, wel een positieve impact hebben op de vergunningverlening. Dan zal namelijk gemakkelijker kunnen worden aangetoond – overeenkomstig de eisen van artikel 6, derde lid, Hrl – dat de te vergunnen activiteit met zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied.

Aanscherping stikstofdoelstelling in relatie tot advies Remkes 2022

Het rapport van Remkes¹⁵ was helder: het is nodig om op korte termijn veel minder stikstof uit te stoten. We kunnen vanuit ecologisch, economisch en sociaal oogpunt niet anders. Ten aanzien van de doelstelling beveelt Remkes aan om daarom vooralsnog vast te houden aan het jaartal 2030 en de gestelde doelstellingen. Ook adviseert Remkes om 2025 en 2028 als ijkmomenten te kiezen, waarop wordt bezien of er dwingende inhoudelijke redenen zijn om iets meer tijd te nemen voor het halen van deze doelstelling. Het kabinet omarmt de denklijnen en aanbevelingen van het rapport van Remkes en gaat zo snel mogelijk over tot realisatie daarvan. Met deze wetwijziging wordt de versnelde doelstelling voor 2030 en de door Remkes aanbevolen ijkmomenten vastgelegd in de Omgevingswet. Onder paragraaf 2.5 wordt verder ingegaan op de borging van de ijkmomenten met deze wetwijziging.

2.3 Wettelijke verankering van stikstofreductie

De wijze van vastleggen van de versnelde omgevingswaarde in dit wetsvoorstel sluit aan bij de eerdere keuzes omtrent omgevingswaarden in de Wsn¹⁶ op het punt van 1) depositie, emissie en

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35600, nr. 3, p. 15.

¹⁵ Remkes, "Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief", 2022, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 30252, nr. 34.

¹⁶ Zoals in de memorie van toelichting bij de Wsn (Kamerstukken II 2020/21, 35600, nr. 3) is aangegeven komt de keuze voor een wettelijke verankering van stikstofreductie voort uit het feit dat het op landelijk niveau

de koppeling met de kritische depositiewaarde, en 2) de wijziging van de omgevingswaarden in relatie tot het einddoel.

Depositie en emissie: koppeling met kritische depositiewaarde

De voorgestelde gewijzigde omgevingswaarde voor 2030 richt zich, evenals de omgevingswaarde voor 2025 en de nu nog op grond van de Wsn voor 2030 en 2035 geldende omgevingswaarden, op de verlaging van depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Bij de vaststelling van de omgevingswaarden is niet gekozen voor een waarde die is gekoppeld aan de landelijke emissie van stikstofverbindingen (zoals stikstofoxiden en ammoniak) uit verschillende bronnen. Relevant is immers het effect in de verschillende Natura 2000-gebieden met voor stikstof gevoelige natuurwaarden die een te grote stikstofbelasting hebben. Het is de overbelasting in die gebieden die moet worden aangepakt, dus de depositie op die gebieden vanuit de verschillende bronnen. Deze omgevingswaarde houdt aldus zo rekening met het gebiedsgerichte, ruimtelijke aspect van stikstofreductie en de relatie tussen bron en receptor.

Door een resultaatsverplichtende omgevingswaarde te formuleren op basis van de kritische depositiewaarde met daaraan gekoppelde bronmaatregelen, wordt een directe koppeling gelegd met een belangrijke wetenschappelijke indicator voor de staat van de natuur. Doordat de kritische depositiewaarde de grens aangeeft waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van een habitat significant wordt aangetast door de verzurende of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie, sluit de omgevingswaarde aan bij de verplichtingen van artikel 6, eerste en tweede lid, Hrl. Vereisten voor de lidstaat zijn om ervoor te zorgen dat de natuurkwaliteit niet verslechtert en om – voor zover een herstel- of verbeteropgave geldt - de noodzakelijke condities voor verbetering te realiseren. De kritische depositiewaarde biedt zo een kwantitatief handvat om te sturen op de stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden en daarmee de natuurkwaliteit. Zo ontstaat er sturing op de locaties waar die emissie daadwerkelijk schadelijk is voor de natuur, wat de sturing tevens effectief en efficiënt maakt met het oog op VHR-doelbereik. Naast de KDW als de best beschikbare wetenschappelijke indicator voor stikstof kunnen ook andere drukfactoren dan stikstof relevant zijn, zoals droogte of omvang van leefgebied. Ook deze factoren worden in beeld gebracht. Zo zal de Ecologische Autoriteit – die september 2022 is gestart als onafhankelijk ecologisch adviseur van de overheid - ook breder kijken dan de KDW, bijvoorbeeld door bij de toetsing van gebiedsprogramma's van provincies de mate van overbelasting te beoordelen in combinatie met de effectiviteit van natuurherstelmaatregelen.

De landelijke omgevingswaarden bepalen nog niet waar stikstofreductie ruimtelijk gezien tot stand moet komen. De vertaalslag van de landelijke omgevingswaarde naar de benodigde stikstofreductie in de gebieden vindt plaats via het Programma stikstofreductie en natuurverbetering, het NPLG en de daartoe behorende provinciale gebiedsprogramma's met doelstellingen op gebiedsniveau. De werkwijze wordt in paragraaf 2.4 nader toegelicht.

Wijziging van de omgevingswaarde in relatie tot het einddoel

De in de Wsn opgenomen omgevingswaarde alsmede het met dit wetsvoorstel gewijzigde omgevingswaarde zien op 2025 en 2030. Net als bij de vaststelling van de Wsn al het geval was, is het kabinet zich er echter van bewust dat ook na 2030 een continue opgave bestaat om de gunstige staat van instandhouding van natuur te bereiken én behouden. De integrale gebiedsgerichte aanpak houdt dan ook niet op in 2030. De wet schrijft dan ook voor dat uiterlijk twee jaar voor het verstrijken van de termijn waarbinnen aan de omgevingswaarde voor stikstof moet zijn voldaan een nieuwe omgevingswaarde moet worden vastgelegd voor de volgende periode, zodat de depositie op termijn wordt verminderd tot een niveau dat nodig is voor een

realiseren van een gunstige staat van instandhouding van voor stikstof gevoelige habitattypen en soorten die onder het Natura 2000-beschermingsregime vallen een permanente verplichting is en dit, gegeven de omvang van de stikstofbelasting en de huidige staat van veel van de habitats in de Natura 2000-gebieden, een langjarige opgave zal zijn. Gegeven het structurele karakter van de aanpak, de vele betrokken bestuursorganen en het grote achterliggende belang is er in de Wsn gekozen voor een stevig en duurzaam fundament in wetgeving om te verzekeren dat de aanpak, de monitoring en de bijsturing door de jaren heen op gestructureerde wijze plaatsvinden en blijven plaatsvinden. Daarbij is het ook van belang om voor de vermindering van de stikstofdepositie een duidelijke kwantitatieve doelstelling in de tijd in de wet op te nemen, in de vorm van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde. Zo hebben alle bij de aanpak betrokken bestuursorganen een duidelijke doelstelling om in gezamenlijkheid naar toe te werken en zo kan ook meer gekwantificeerd worden uitgewerkt wat de inspanning is die wordt verlangd van de verschillende actoren die stikstofdepositie op Natura 2000 veroorzaken. Met de integrale gebiedsgerichte aanpak en gegeven de huidige staat van de natuur staat de gemaakte keuze voor wettelijke verankering van de stikstofreductiedoelstelling in de vorm van resultaatverplichtende omgevingswaarde nog altijd stevig overeind.

gunstige staat van instandhouding van de betrokken natuurlijke habitats en soorten op landelijk niveau. Met de wijziging van de omgevingswaarde van 2035 naar 2030 is deze verplichting, voor zover het gaat om het startpunt 2033 (d.w.z. twee jaar voor de omgevingswaarde voor 2035) met dit wetsvoorstel feitelijk aangepast naar het jaar 2028.

Zoals ook in de brief van 15 juli 2022¹⁷ is aangegeven, is het kabinet van plan om, conform deze wijziging, dan ook de evaluatie van het gebruik van de omgevingswaarde naar voren te halen. Op deze manier kan gekeken worden of het sturen op een omgevingswaarde die breder is dan alleen stikstof mogelijk is. Bredere indicatoren worden nu al ontwikkeld in het licht van de natuurdoelanalyses en zullen via het op te zetten dashboard natuurherstel (motie-Van Campen c.s.)¹⁸ inzichtelijk worden gemaakt. Als de gunstige staat van instandhouding gerealiseerd kan worden zonder al het areaal aan stikstofgevoelige habitats onder de KDW te brengen, dan biedt de wet daar al ruimte voor. Dit laat onverlet dat er weinig, thans geen wetenschappelijk gevalideerde, alternatieven zijn voor de KDW.¹⁹ Zoals is aangegeven in de kabinetsreactie van 14 oktober 2022 op het advies van Remkes gaat het kabinet onderzoeken hoe en zo ja, wanneer de wettelijke verankering van de KDW in de Wnb en de Omgevingswet te vervangen is door een andere juridisch houdbare systematiek.²⁰ Daarbij is de staat van de natuur bepalend. Dit wetsvoorstel bevat ook enkele wijzigingen in verband met de mogelijkheid dat voor de periode na 2030 een omgevingswaarde wordt vastgesteld die niet aansluit bij de kritische depositiewaarde maar bij natuurcondities.

2.4 Haalbaarheid doelstelling

Opgave voor aangescherpte omgevingswaarde 2030

Uit berekeningen van het RIVM (Stikstofmonitor 2022)²¹ blijkt dat op basis van de meest recent beschikbare emissiegegevens het oppervlak stikstofgevoelige natuur onder de KDW 33 procent bedroeg in 2020. Op basis van de doorgerekende emissieramingen van het vastgestelde beleid uit de Klimaat- en Energieverkenning 2020, is de prognose dat in 2025 en 2030 het oppervlak stikstofgevoelige natuur onder de KDW respectievelijk 39 procent en 43 procent zal zijn. Als er wordt gekeken naar de emissieramingen inclusief voorgenomen beleid, dan komt dit oppervlak iets hoger uit: 40 procent voor 2025 en 44 procent voor 2030. De afstand tot realisatie van de aangescherpte omgevingswaarde in 2030 bedraagt dus ca. 30 procentpunten, zoals onderstaande tabel laat zien.

Jaar	Scenario	Percentage onder de KDW	Omgevingswaarde	Afstand tot realisatie omgevingswaarde
2020	Achtergrond	33%	n.v.t.	n.v.t.
2025	Vastgesteld beleid	39%	40%	1%
	Vastgesteld en voorgenomen beleid	40%	40%	0%
2030	Vastgesteld beleid	43%	74%	31%
	Vastgesteld en voorgenomen beleid	44%	74%	30%

De prognoses van het RIVM op basis van het vastgestelde beleid (KEV 2020) laten zien dat de gemiddelde overschrijding van de KDW in 2025 circa 270 mol/ha/jaar zal zijn en in 2030 circa 220 mol/ha/jaar. Van belang is om te benoemen dat deze ramingen slechts uitgaan van beleid tot 1 mei 2020. De stikstof- en klimaatmaatregelen van het structurele bronmaatregelenpakket van 24 april 2020 zijn hier nog niet in meegenomen. Hieronder is de verwachte opbrengst van dit pakket bronmaatregelen toegelicht. Ook de door het kabinet aangekondigde integrale, gebiedsgerichte aanpak (met € 24,3 miljard extra beschikbaar gestelde middelen) zit niet in deze cijfers. Verderop wordt de hieruit verwachte opbrengst verder toegelicht.

¹⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35925-XIV, nr. 161.

¹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 33576, nr. 303.

¹⁹ Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 33576, nr. 251.

²⁰ Kamerstukken I 2022/23, 30252, C.

²¹ [Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2022. Uitgangssituatie voor de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering | RIVM](#)

Vertrekpunt bronmaatregelen stikstof: Programma stikstofreductie en natuurverbetering

Om de resultaatsverplichtingen ten aanzien van de stikstofbelasting te realiseren en om te verzekeren dat in de Natura 2000-gebieden de instandhoudingsdoelstellingen worden gerealiseerd, is met de Wsn in de Wnb en – in verband met het opgaan van de Wnb in de Omgevingswet ook in de Omgevingswet – voorzien in de verplichting om een landelijk programma op te stellen met een samenhangend pakket aan maatregelen gericht op structurele reductie van de stikstofbelasting en op herstel en verbetering van de natuurcondities in de Natura 2000-gebieden. Dit is het Programma stikstofreductie en natuurverbetering (PSN). Het PSN is eind 2022 aangeboden aan het parlement.²²

Het PSN is ontwikkeld in samenwerking met de provincies en bevat zowel bron- als natuurmaatregelen: beide maatregelen zijn nodig voor het doelbereik van natuurherstel en -verbetering. De bronmaatregelen richten zich op meerdere sectoren: industrie, mobiliteit, bouw, en landbouw. De potentiële stikstofreductie van het vastgesteld pakket aan maatregelen uit het PSN (zoals beschreven in PSN-hoofdstuk 4, p. 31) valt binnen een bandbreedte van 103–180 mol/ha/jaar in 2030, waarmee naar verwachting ten minste 50 procent van het stikstofgevoelige areaal onder de KDW kan worden gebracht in 2030. Dit is gebaseerd op een doorrekening van PBL in samenwerking met TNO, CE-Delft en RIVM.²³ Voor deze opgave zullen de maatregelen in de landbouwsector naar verwachting 96 – 167 mol/ha/jaar leveren in 2030, maatregelen in de sector mobiliteit (inclusief bouw) 7 mol/ha/jaar en de industrie- en energiesector 0 – 5 mol/ha/jaar in 2030. Via de monitorings- en bijsturingssystematiek van het PSN (zie ook paragraaf 2.5) worden de ontwikkelingen op het gebied van zowel stikstofdepositie als natuur gevolgd, zodat bijgestuurd kan worden als blijkt dat dit nodig is om tijdig te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarden voor stikstofdepositie, natuurbehoud en de instandhoudingsdoelstellingen.

In het PSN is als tussendoel vastgelegd dat alle bronmaatregelen zoals deze in het PSN zijn beschreven uiterlijk eind 2023 in uitvoering zijn. Samen moeten deze bronmaatregelen in 2023 reeds een depositiereductie hebben bereikt van in totaal 18 tot 23 mol/ha/jr.

Verdere invulling van de opgave: Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)

Het kabinet heeft gekozen voor een integrale, gebiedsgerichte aanpak op het gebied van water en bodem, klimaat en natuur, inclusief stikstof. Zo kunnen maatregelen waar mogelijk slim worden gecombineerd om de natuur, de bodem en de waterkwaliteit te verbeteren en de klimaatopgave te halen. Deze integrale aanpak wordt vormgegeven via het NPLG. Om de versnelling van de stikstofdoelstelling van 2030 te kunnen realiseren, is aanvullend beleid en intensivering van de maatregelen nodig. Met de uitvoering van de vastgestelde bronmaatregelen in het huidige PSN resteert er immers nog een opgave om de aangescherpte omgevingswaarde voor 2030 van 74 procent onder de KDW te realiseren.

In het NPLG worden de (internationale) verplichtingen omtrent natuur (breder VHR-doelbereik), water (KRW) en klimaat in samenhang opgepakt. Het gaat daarbij om het slim combineren van maatregelen om de natuur, de bodem en de waterkwaliteit te verbeteren en de klimaatopgave te halen. Dat draagt er aan bij dat onzekere (lock-in) investeringen zo veel mogelijk worden voorkomen, middelen zo doelmatig mogelijk worden ingezet en langjarig duidelijkheid en zekerheid wordt geboden aan alle betrokkenen. Het kabinet heeft 24,3 miljard extra beschikbaar gesteld voor de integrale aanpak, bovenop het reeds beschikbare budget van de structurele aanpak stikstof (6 miljard).

Vanuit het NPLG is het Rijk samen met provincies verantwoordelijk voor generiek en gebiedsgericht beleid om aan de landelijke doelen voor stikstof te voldoen. Het gaat dan om de (landelijke) bronmaatregelen stikstof maar ook om de maatregelen uit onder andere mestbeleid, bijvoorbeeld naar aanleiding van het addendum voor het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn.²⁴ Voorbeelden van (nog uit te werken) maatregelen zijn:

- Aankoop van productierechten en stallen en financiële herwaardering van grond, bijvoorbeeld ten behoeve van extensieve landbouw. Het gaat dan onder meer om de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en (in voorbereiding zijnde tweede tranche van) de Maatregel Gerichte Aankoop (MGA).²⁵

²² Kamerstukken I 2022/23, 34682, AX.

²³ Analyse stikstofbronmaatregelen, notitie PBL in samenwerking met TNO, CE Delft, RIVM, 24 april 2020; bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 82. De notitie betrof 16 bronmaatregelen.

²⁴ Kamerstukken II 2022/23, 30252, nr. 77.

²⁵ De eerste tranche is de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden.

- De piekbelastersaanpak naar aanleiding van het advies van Remkes (*Wat wel kan*). Deze wordt aan het einde van deze paragraaf nader toegelicht.
- Stimuleren van natuurinclusieve landbouw, waaronder het vergoeden van werkzaamheden omtrent groenblauwe dooradering en/of het uitbreiden van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer.
- Stimuleren van innovatieve stalsystemen, waaronder subsidies gericht op verdere/snellere uitrol van integraal emissiearme stallen, en stimuleren van managementmaatregelen zoals weidegang, verdunning van mest en het verlagen van het eiwitgehalte in veevoer.
- Stimuleren van de omslag naar een volledig grondgebonden melkvee- en rundveehouderij, waarbij uitgangspunt is dat de mestproductie op het bedrijf in evenwicht gebracht wordt met de mestplaatsingsruimte op het bedrijf.
- Onderzoek en ontwikkeling van de overgang van middel- naar doelvoorschriften in de landbouw.
- Maatwerkeraanpak 20 grootste CO₂-uitstoters in de industrie, waarbij wordt gekeken naar win-win mogelijkheden voor CO₂ en NO_x vanuit het uitgangspunt dat veel grote industriële CO₂-uitstoters vaak ook verantwoordelijk zijn voor grote NO_x-emissies.

Naast de eerder besproken maatregelen uit het PSN en de landelijke en gebiedsgerichte maatregelen volgend uit het NPLG en provinciale gebiedsprogramma's, werkt het kabinet ook aan ander beleid waarvan stikstofreductie te verwachten is. Het gaat dan onder andere om het nemen van maatregelen binnen de industrie, mobiliteit en bouw in programma's als het Beleidsprogramma Klimaat en Energie van de minister voor Klimaat en Energie, het Schone Luchtakkoord en Europese emissienormen. In de bouwsector zet het kabinet in op het programma Schoon en Emissieloos bouwen, waarbij doelstellingen op het gebied van klimaat, schone lucht en stikstof integraal worden aangepakt richting 2030. Ook het programma Natuur en de beheerplannen Natura 2000-gebieden bevatten maatregelen bevatten ten behoeve van het verbeteren van de natuurkwaliteit van de beschermde natuurwaarden in deze gebieden.

Verwachte opbrengst integrale aanpak

Het kabinet-Rutte III heeft in de zomer van 2021 aan de kennisinstellingen PBL, WUR en RIVM gevraagd om een integraal pakket van tientallen maatregelen door te rekenen op doelbereik stikstof.²⁶ Het doorgerekende budget voor dit pakket was 25 miljard, bovenop het budget van de structurele aanpak stikstof. Uit deze quickscan kwam naar voren dat hiermee een reductie van 30 kiloton ammoniak mogelijk is. Dit betekende met de toenmalige inzichten dat in 2030 ca. 60 procent van het areaal onder de KDW zou liggen. Hierbij moet opgemerkt worden dat het RIVM daarbij uitging van een basispad van 39 procent onder de KDW in 2030. Inmiddels is deze verwachting bijgesteld naar 44 procent onder de KDW.

Het RIVM is vervolgens door het kabinet-Rutte III verzocht om een ammoniakreductie van 39 kiloton door te rekenen, vanuit de verwachting dat met optimalisatie en aanvulling van het indicatieve maatregelenpakket een hogere ammoniakreductie te bereiken valt. Het gaat daarbij onder meer om een betere gebiedsgerichte mix van aankoop van bedrijven in alle diercategorieën. Uit de berekening van RIVM kwam naar voren dat met een reductie van 39 kiloton ammoniak de doelstelling van 74% onder de KDW binnen bereik is.²⁷

Ten behoeve van de startnota NPLG heeft het RIVM in juni 2022 een nieuwe doorrekening van de ruimtelijke uitwerking van de omgevingswaarde voor 2030 gemaakt op basis van recente inzichten in emissie- en depositieontwikkelingen. Deze doorrekening had eveneens een ammoniakreductie van 39 kiloton als uitgangspunt. Op basis van deze doorrekening is volgens de modelanalyse van het RIVM een KDW-doelbereik van ca. 81% mogelijk. De ruimtelijke uitwerking van de omgevingswaarde die hieruit volgt in het NPLG wordt hieronder nader toegelicht.

Ruimtelijke uitwerking omgevingswaarde 2030 in het NPLG

Als een van de belangrijkste drukfactoren voor natuurkwaliteit is stikstofreductie een belangrijke pijler in het NPLG. Naast de andere doelen op natuur, klimaat en water, is de landelijke doelstelling stikstof voor 2030 in belangrijke mate bepalend voor de provinciale opgaven. Naast de landelijke aanpak, vormen de gebiedsgerichte maatregelen uit de gebiedsprogramma's dan ook de kern van de aanpak om de stikstofdoelstellingen te realiseren. Deze vertaling naar provinciale gebiedsdoelen vormt de input voor provinciale gebiedsprocessen en de concept-gebiedsprogramma's van provincies. Na oplevering en doorrekening van de concept-gebiedsprogramma's in de periode na 1

²⁶ [Quickscan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof \(pbl.nl\)](#)

²⁷ [RIVM Addendum RIVM-rapport variant 39 kton | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

juli 2023, worden de provinciale stikstofemissiedoelen uiteindelijk definitief in het NPLG en de gebiedsprogramma's opgenomen. Op deze manier kan per gebied maatwerk geleverd worden.

Om de provinciale emissiedoelen uit te werken zijn er verschillende mogelijkheden. Hierbij kan gedacht worden aan onder meer een emissieparagraaf in de gebiedsprogramma's, sturing op emissiereductie van individuele bedrijven via het bestemmingsplan of omgevingsplan en het stellen van (nationale of lokale) emissienormen.

Gebiedsgerichte uitwerking in gebiedsprogramma's

De bestaande kaders voor de beoordeling van de gebiedsplannen PSN, worden geactualiseerd zodat deze passend zijn bij de integrale ambities van het NPLG. Om de doelen uit het NPLG op natuur, water en klimaat te realiseren, is een transitie van het landelijk gebied en de landbouw noodzakelijk. Voor een belangrijk deel zal deze transitie in de diverse gebieden vorm moeten krijgen. Het Rijk stuurt daarom aan de voorkant via het (ontwerp-)NPLG en vervolgens neemt de provincie – als gebiedsautoriteit voor het landelijk gebied – het voortouw over. De regionale doelen en ruimtelijke keuzes op basis van onder meer water en bodem geven zo de kaders en randvoorwaarden voor wat er lokaal moet gebeuren. Dat gaat bijvoorbeeld om overgangsgebieden landbouw-natuur, het beheer van grond- en oppervlaktewater op de hoge zandgronden, de zoetwaterbeschikbaarheid in laag Nederland, de vernatting van veenweidegebieden en over de integrerende rol van 10 procent groenblauwe dooradering met landschapselementen voor de noodzakelijke verbinding van natuur, landgebruik en water. Bij deze doelen en keuzes staat de verbinding tussen de opgaven op natuur, water en klimaat centraal.

De provincie werkt samen met de andere overheden en maatschappelijke partijen de maatregelen uit in gebiedsprocessen om de doelen uit het NPLG te realiseren. Afspraken worden vastgelegd in brede gebiedsprogramma's per provincie. Volgend uit de afspraken in het PSN worden de gebiedsprogramma's uiterlijk 1 juli 2023 opgeleverd. In de handreiking gebiedsprogramma's die op 25 november jl. met de provincies is gedeeld vanuit het Rijk, is aangegeven dat de gebiedsprogramma's in ieder geval maatregelpakketten moeten bevatten voor reductie van stikstofemissies, beekherstelmaatregelen in het kader van de Kaderrichtlijn Water en een maatregelpakket ten behoeve van de aanpak veenweiden.

Verhouding NPLG en PSN in relatie tot de aangescherpte omgevingswaarde

Omdat het tempo van de aangescherpte omgevingswaarde stikstof voor 2030 leidend is, zal deze ook doorwerken in het PSN. Concreet betekent dit dat het PSN, dat nu nog gericht is op het doel '74% onder de KDW in 2035', wordt geactualiseerd om te voldoen aan de aangescherpte omgevingswaarde voor 2030. Het PSN zal daarom als programma naast het NPLG blijven bestaan met betrekking tot de opgaven voor stikstof en natuurverbetering. Dit houdt in dat de (aanvullende) maatregelen die nodig zijn om tijdig te voldoen aan de aangescherpte omgevingswaarde voor 2030 in eerste instantie zullen worden gekozen en uitgewerkt in het kader van het NPLG en de daartoe behorende provinciale gebiedsprogramma's. Vervolgens zal het PSN hierop worden aangepast en aangevuld.

De gebiedsplannen die nu worden opgesteld onder het PSN gaan op in de bredere, integrale gebiedsprogramma's. De gehanteerde deadline van oplevering uiterlijk 1 juli 2023 blijft onveranderd. Vervolgens zal het PSN dienovereenkomstig worden aangepast met toepassing van de wettelijke voorschriften daarover. De relevante uitgewerkte (natuur)maatregelen die worden opgenomen in de gebiedsprogramma's, worden ook opgenomen in (een actualisatie van) de Natura 2000-beheerplannen.

Regieorganisatie

De Regieorganisatie Realisatie transitie landelijk gebied (hierna: Regieorganisatie) helpt het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten om te komen tot een slagvaardige uitvoering van de transitie van het landelijk gebied in lijn met het NPLG. De functie van de Regieorganisatie bestaat uit twee hoofdelementen:

1. Ondersteuning van de provincies en andere gebiedspartijen in de totstandkoming van de gebiedsprogramma's en de uitvoering van maatregelpakketten. Voor deze ondersteuning zijn binnen de Regieorganisatie onder meer vijf landsdelenteams, een kennis- en netwerkfunctie en Nationale Grondbank operationeel.
2. Regie voeren op de integrale Rijksbeoordeling van gebiedsprogramma's en de daaruit voorkomende aanvragen voor rijksbijdragen uit onder meer het Transitiefonds. Daarmee bevordert de Regieorganisatie realisatie van maatregelpakketten om tot het gestelde doelbereik conform NPLG te komen.

Versnellingen 2022 en 2023 en aanpak piekbelasters

In de eerder genoemde brief van 25 november 2022²⁸ heeft het kabinet aangegeven de onontkoombare aanpak verder vorm te geven langs twee lijnen, die tegelijkertijd starten: (i) een aanpak voor directe reductie van de uitstoot en (ii) een aanpak voor een blijvende dalende lijn. Vanwege de urgentie van de stikstofproblematiek en staat van de Nederlandse natuur zullen versnellingen in de jaren 2022 en 2023 moeten bijdragen aan de doelen in de integrale gebiedsgerichte aanpak. In het voorjaar van 2022 is daarom een uitvraag gedaan onder provincies, terreinbeheerders en waterschappen voor versnellingsvoorstellen, vooruitlopend op de nog op te leveren gebiedsprogramma's NPLG. Het kabinet heeft half juli 2022 van 504 miljoen euro naar voren halen uit de middelen bestemd voor het Transitiefonds voor versnellingsvoorstellen die in 2022 en 2023 uitgevoerd kunnen worden.²⁹

Het kabinet zet ook in op het gericht en versneld beëindigen van de emissies van piekbelasters, om op een zo kort mogelijke termijn een daling van de stikstofdepositie te realiseren. Daarbij beoogt het kabinet een ruime marge ten opzichte van het effect dat in het advies-Remkes³⁰ was beoogd, om te zorgen voor zoveel mogelijk zekerheid om een forse stap te maken op stikstofreductie. Ordegrootte 3000 bedrijven zullen eerst tot en met eind 2023 in staat gesteld om hun emissie sterk terug te dringen via innoveren, een andere bedrijfsvoering, te verplaatsen naar een ander gebied of vrijwillige beëindiging. Piekbelasters worden door de overheid volop ondersteund en gestimuleerd in manieren om de uitstoot vrijwillig te reduceren. Hiervoor staan verschillende instrumenten ter beschikking. Voor wat betreft beëindiging wordt bijvoorbeeld uiterlijk in april naast de reeds voorziene LBV een LBV+ regeling opengesteld voor agrarische piekbelasters.

De aanpak van piekbelasters richt zich zowel op bedrijven in de agrarische sector als in de industrie. Deze groep industriële bedrijven zal voor een groot deel bestaan uit bedrijven uit de basisindustrie, waarvan diverse bedrijven vallen onder de Maatwerkenaanpak van grootste CO₂-emittenten, maar ook een aantal bedrijven uit de energie- en afvalverwerkingssector. De aanpak in de industrie krijgt vorm via de sporen: aanscherping vergunning; maatwerkenaanpak en win-win mogelijkheden NO_x en CO₂; en bovenwettelijke reductie ammoniakuitstoot bij bedrijven met een hoge NH₃-uitstoot die niet onder de maatwerkafspraken vallen.

In het najaar 2023 volgt een evaluatiemoment waarin, onder andere op basis van de prognoses van de realisatie volgend op gebruikmaking van het vrijwillig instrumentarium, de deelnamebereidheid aan de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties plus (Lbv+), de natuurdoelanalyses en de gebiedsprogramma's, zal worden getoetst of de aanpak voldoende zicht op resultaat oplevert. Als uiteindelijk blijkt dat op basis van vrijwillige inzet onvoldoende stikstofreductie plaatsvindt, ziet het kabinet, conform het advies van de heer Remkes, toe op de inzet van verplichtend instrumentarium. Het kabinet zal, met betrokken partijen, voor de zomer van 2023 de voorbereidingen treffen om inzet van verplicht instrumentarium mogelijk te maken.

Dwingender instrumentarium en onontkoombaarheid

Effectieve maatregelen zijn nodig om de druk op de natuur snel te verlichten, de waterkwaliteit en -kwantiteit op orde te brengen en te voldoen aan klimaatverplichtingen. Realisatie van deze maatregelen is ook essentieel om (op termijn) weer meer ruimte voor vergunningen voor maatschappelijke en economische activiteiten te kunnen en blijven realiseren. Het kabinet kiest daarom voor een aanpak die waarborgt dat de doelen onontkoombaar worden gerealiseerd.

Onontkoombaarheid ontstaat door een samenspel van verschillende elementen. De definitieve regionale doelen stikstof worden in de gebiedsprogramma's en in bestuurlijke afspraken met provincies vastgelegd. Met vaststelling van het gebiedsprogramma binden provincies zichzelf aan deze doelstellingen. Het Rijk neemt de regionale doelen op in het programma NPLG. Een door de provincie vastgesteld en door het Rijk positief beoordeeld gebiedsprogramma vormt de basis voor de start van toedeling van middelen uit het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur waarbij de spelregels behorende bij het Meerjarenprogramma transitie landelijk gebied gaan gelden.

Zekerheid is nodig dat de noodzakelijke maatregelen worden gepland, uitgevoerd en voldoende effect sorteren om te borgen dat maatregelen tot aan 2030 ook daadwerkelijk de doelstellingen zullen realiseren. Wanneer het nodig is wordt bijgestuurd. Verschillende toetsingsmomenten en een

²⁸ Kamerstukken II 2022/23, 34682, nr. 108.

²⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 XIV, nr. 161.

³⁰ Zie Johan Remkes "Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief", bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 30252, nr. 34.

structurele monitoringsystematiek vormen hiervoor de basis. Er kunnen diverse redenen zijn waarom resultaten achterblijven bij de afspraken en verwachtingen. Het Rijk gaat altijd eerst het gesprek aan met provincies, en stuurt bij via het al dan niet uitkeren van middelen. Indien dat passender is, kan ook bijgestuurd worden via eigen beleidsmaatregelen, afspraken met gemeenten in plaats van met provincies, en waar nodig juridisch instrumentarium zoals instructieregels.

Ook werkt het Rijk verder aan generieke maatregelen, zoals de hierboven beschreven piekbelastersaanpak voor directe reductie van de uitstoot en het instrumentarium voor normeren en beprijzen voor een blijvende dalende lijn.

Door sterker in te zetten op beprijzen en normeren kan gericht worden gestuurd op verdere realisatie van de doelstellingen in alle sectoren. Het kabinet kiest hiervoor omdat via deze instrumenten duidelijkheid aan ondernemers wordt geboden. Als gevolg van normering wordt de aantrekkelijkheid om gebruik te maken van het bestaande stimulerend en subsidiërend instrumentarium vergroot. Diverse bronmaatregelen en faciliteiten kunnen ondernemers ondersteunen om de noodzakelijke omslag naar een duurzame bedrijfsvoering te maken. Normen en beprijzen geven prikkels voor bedrijven om hun bedrijfsvorming te verduurzamen. Duurzame productie wordt relatief goedkoper en in milieubelastende producten komen ook de maatschappelijke kosten tot uitdrukking in de prijs. Dit draagt bij aan de noodzakelijke transitie van het landelijk gebied. Door vooraf helderheid te scheppen welke normerende en beprijzende kaders er van toepassing zijn, worden bedrijven in staat gesteld hier tijdig op te anticiperen en niet af te wachten. Daarbij kan het een prikkel zijn om via innovatie te voldoen aan de gestelde kaders. Het kabinet komt in het voorjaar van 2023 met een verdere uitwerking.

2.5 Toetsing gebiedsprogramma's, monitoring van voortgang, bijsturingsmechanisme, en ijkmomenten 2025 en 2028

Het kabinet wil borgen dat de doelen op onder meer natuur en stikstof onontkoombaar worden gerealiseerd. Dit vraagt meer dan het wettelijk vastleggen van doelen alleen. Er moet zeker worden gesteld dat de noodzakelijke maatregelen worden gepland, uitgevoerd en voldoende effect sorteren. Het kabinet werkt hiertoe met een aantal elementen:

Toetsing gebiedsprogramma's

Onderdeel van het gebiedsproces is dat met natuurdoelanalyses wordt vastgesteld wat de stand van de natuur is en wat nodig is om de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden te halen. Een onafhankelijke Ecologische Autoriteit draagt zorg voor een ecologisch wetenschappelijke beoordeling van de inhoud en onderbouwing van natuurdoelanalyses. Ook toetst de Ecologische Autoriteit de gebiedsprogramma's. De toetsing van de Ecologische Autoriteit heeft betrekking op het effect van de maatregelen voor bereiken van de natuurdoelen en de KRW doelen betreffende beekdalherstel in de hogere zandgronden conform het NPLG. Uit onder andere de (getoetste) natuurdoelanalyses en de gebiedsprogramma's zal moeten blijken of de geplande maatregelen die zijn opgenomen in de gebiedsprogramma's volstaan om de doelen en mijlpalen voor natuur, water en klimaat te realiseren.

Op de toetsingsmomenten bepaalt het Rijk of wordt voldaan aan de minimumcriteria zoals gesteld in de kaders van de gebiedsprogramma's, en stuurt het zo nodig bij. In de handreiking³¹ is in samenwerking met provincies, waterschappen en gemeentes opgesteld wat het minimale niveau van uitwerking van de gebiedsprogramma's op 1 juli 2023 moet zijn. We bekijken steeds samen of deze minimale vereisten goed werkzaam zijn om tot goede gebiedsprogramma's te komen of dat bijvoorbeeld aanpassing van de handreiking nodig is.

In de genoemde handreiking is opgenomen dat een sociaaleconomische impactanalyse onderdeel van het gebiedsprogramma van de provincies moet zijn. In deze analyse wordt ingegaan op brede welvaart en het sociaaleconomisch perspectief voor de landbouwsector. De sociaaleconomische effecten zijn onderdeel van de integrale beoordeling van de gebiedsprogramma's door het Rijk. Het kabinet heeft in het kader van het PSN reeds onderzoek door de WUR laten doen naar de sociaaleconomische effecten en de haalbaarheid en betaalbaarheid van de bron- en

³¹ Handreiking voor de gebiedsprogramma's Nationaal Programma Landelijk Gebied, bijlage bij het Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/11/25/ontwikkeldocument-nationaal-programma-landelijk-gebied>.

natuurmaatregelen uit de structurele aanpak stikstof van het vorige kabinet.³² Hierbij is gekeken naar de negatieve impact op de (lokale) economie of de gemeenschap. De methodiek en uitkomsten daarvan worden tevens benut in het kader van de gebiedsprogramma's onder het NPLG.

Ten derde volgt er medio 2023 (PM) een evaluatie op doelbereik van de gebiedsprogramma's en een beoordeling door het Rijk. Het PBL is ook verzocht een lerende evaluatie van het NPLG uit te voeren. Er is gestart met het in kaart brengen van de onderzoeksmogelijkheden, met de intentie om in de tweede helft van 2023 te starten met de lerende evaluatie NPLG.

Monitoring van de voortgang

De wettelijk voorgeschreven monitorings- en bijsturingssystematiek voor stikstofreductie en natuurverbetering is een hoeksteen van de aanpak om te komen tot het onontkoombaar realiseren van de wettelijke doelstellingen. Door middel van monitoring worden zowel de ontwikkelingen op het gebied van stikstofdepositie als natuur gevolgd zodat bijgestuurd kan worden als blijkt dat dit nodig is om te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor stikstofdepositie, om natuurbehoud te kunnen blijven verzekeren en om de instandhoudingsdoelstellingen (op termijn) te realiseren. Mocht blijken dat voor specifieke gebieden, habitats of soorten aanvullende maatregelen nodig zijn, dan worden deze getroffen conform de wettelijk voorgeschreven monitorings- en bijsturingssystematiek.

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de systematiek van monitoring, zoals die is beschreven in de Wsn en nader vorm heeft gekregen in het Besluit stikstofreductie en natuurverbetering.³³ Hierin is opgenomen dat zowel de ontwikkeling van de stikstofdepositie, de effecten van maatregelen uit het programma als de ontwikkeling van de staat van instandhouding van in ieder geval stikstofgevoelige habitats en de ontwikkelingen van de stikstofgevoelige habitats binnen de Natura 2000-gebieden, gemonitord en gerapporteerd worden. Deze verplichtingen blijven op zichzelf ongewijzigd, zij het dat de verplichtingen uiteraard wel zien op de aangepaste omgevingswaarde.

De monitoringssystematiek bestaat uit diverse onderdelen, zoals een jaarlijkse rapportage over de omvang van de stikstofdepositie met het oog op de omgevingswaarden, een tweejaarlijkse rapportage over de voortgang, uitvoering en gevolgen van de natuurherstel- en stikstofbronmaatregelen en een zesjaarlijkse beoordeling van de staat van instandhouding. Deze monitoringsrapportages zullen in opdracht van de Minister voor Natuur en Stikstof worden opgesteld door een onafhankelijk consortium van kennisinstellingen onder regie van het Planbureau voor de Leefomgeving.

In de jaarlijkse monitoringsrapportage wordt inzichtelijk gemaakt of naar verwachting wordt voldaan aan de omgevingswaarden. Hiertoe zijn de volgende gegevens van belang:

- De omvang van de stikstofdepositie op de stikstofgevoelige habitats binnen de Natura 2000-gebieden. Deze depositie wordt met behulp van AERIUS Monitor per hectare in beeld gebracht. Bij het bepalen van depositie wordt uitgegaan van de werkelijke uitstoot. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van actuele bedrijfs- en emissiegegevens, die worden verzameld in de emissieregistratie. De berekende depositie wordt gekalibreerd op basis van veldmetingen.
- De KDW en ligging van iedere stikstofgevoelige habitat binnen de Natura 2000-gebieden. Deze KDW's zijn opgenomen in AERIUS waardoor de actuele en verwachte depositie per hectare hiermee per habitat vergeleken kan worden. Daarmee wordt per stikstofgevoelige habitat duidelijk of sprake is van overschrijding van de KDW.

In de Regeling natuurbescherming en de toekomstige Omgevingsregeling is bepaald dat de applicatie AERIUS Monitor moet worden gebruikt voor het monitoren van de omgevingswaarde voor stikstofdepositie voor het jaar 2030. De wijze waarop de gegevens tot stand komen die in AERIUS Monitor getoond worden, wordt beschreven in de bij AERIUS Monitor behorende factsheets. Deze factsheets worden gepubliceerd op de website van AERIUS.

Bijsturingsmechanisme

³² Zie Stijn Reinhard, et al. (2022) "Doorwerking Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering; Sociaaleconomische analyse van bron- en natuurherstelmaatregelen". Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2022-019.

³³ Besluit van 14 juni 2021 tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbetering) (Stb. 2021, 287).

Er kunnen diverse redenen zijn waarom resultaten achterblijven bij de afspraken en verwachtingen. Voor situaties waarin het niet lukt om decentraal lastige, maar onvermijdelijke keuzes te maken, kan het uiteindelijk voor het Rijk nodig zijn om andere bevoegdheden in te zetten. Waar nodig zal het Rijk gebruik maken van doorzettingsmacht volgens een voorspelbare bijsturingssladder. Het Rijk zal daarbij altijd eerst het gesprek aangaan en bijsturen via het al dan niet uitkeren van middelen. Ook kan worden bijgestuurd via eigen beleidsmaatregelen, afspraken met gemeenten in plaats van met provincies, en waar nodig juridisch instrumentarium.

Ijkmomenten 2025 en 2028

Onderdeel van het wetsvoorstel zijn ook twee ijkmomenten in 2025 en 2028 (conform het advies van de heer Remkes). Tijdens de ijkmomenten wordt gezien of er dwingende inhoudelijke redenen zijn om iets meer tijd te nemen voor het halen van de doelstelling.

In zijn rapport³⁴ geeft Remkes drie redenen:

- Als een provincie kan aantonen dat in een gebied al een groot deel van de doelstelling is gerealiseerd én dat natuurherstel onomkeerbaar is ingezet, maar ook kan aantonen dat er dwingende redenen zijn waarom wat meer tijd nodig is, dan moet het mogelijk zijn dat specifieke gebied iets meer tijd te geven.
- Als natuurherstel voldoende op koers ligt en de precieze realisatie van de doelstellingen in de knel komt als gevolg van een tekortschietend landelijk instrumentarium, dan moet het mogelijk zijn om iets meer tijd te nemen.
- Als natuurherstel voldoende op koers ligt en het resterende probleem met iets meer tijd via natuurlijk verloop kan worden opgelost, dan moet het mogelijk zijn om iets meer tijd te nemen.

Voorgesteld wordt om deze ijkmomenten op te nemen in artikel 2.15a, derde lid, van de Omgevingswet. Het kabinet vindt het belangrijk dat deze flexibiliteit wordt ingebouwd. Uitgangspunt blijft dat verslechtering van de Natura 2000-gebieden voorkomen moet worden én natuurherstel onontkoombaar moet zijn ingezet.

2.6 Financiële middelen

Met een omvangrijk pakket aan natuur- en bronmaatregelen en bijbehorende middelen geeft het kabinet langjarig een concrete, substantiële invulling aan de opgave voor stikstofreductie en natuurverbetering. Om tijdig aan de doelen, waaronder ook de aangepaste omgevingswaarde voor stikstof, te kunnen voldoen heeft kabinet financiële middelen beschikbaar gesteld.

Transitiefonds landelijk gebied en natuur

De voorziene maatregelen, niet alleen die voor de versnelling van de doelstelling, maar voor de gehele gebiedsgerichte aanpak, vragen over een langere periode de beschikbaarheid van aanzienlijke bedragen. Vooral met de veranderingen in de functie van grond is veel geld gemoeid. Bij elke grotere investering in het fysieke domein moet de samenhang tussen de verschillende opgaven in een gebied het vertrekpunt zijn. Het kabinet wil borgen dat de doelen op natuur, stikstof, water en klimaat onontkoombaar worden gerealiseerd. Dat vraagt meer dan het bindend vastleggen van doelen. Er moet zeker worden gesteld dat de noodzakelijke maatregelen worden gepland, uitgevoerd en voldoende effect sorteren. Dit vereist financiële zekerheid ter ondersteuning van langjarig, voorspelbaar en coherent beleid. De overheid moet de zekerheid bieden dat de middelen beschikbaar zijn en dat een zorgvuldige en integrale besluitvorming over de besteding is geborgd. Met het oog daarop stelt het kabinet incidenteel tot en met 2035 cumulatief € 24,3 miljard beschikbaar. Voor het toekennen van uitgaven uit die middelen richt het kabinet een begrotingsfonds in. Het voorstel voor een Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur is op 14 december 2022 aangeboden bij de Tweede Kamer.³⁵

Met het fonds wil het kabinet de maatregelen bekostigen die nodig zijn om de stikstofbelasting van de natuur terug te dringen, evenals de emissies van broeikasgassen door landbouw en landgebruik, om te voldoen aan de wettelijk gestelde doelen voor 2030. Daarnaast wil het kabinet maatregelen financieren die bijdragen aan het beschermen en ontwikkelen van de natuur en het tijdig voldoen aan de Kaderrichtlijn water en de verduurzaming van de landbouw om tijdens en na de transitie in

³⁴ Remkes, "Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief", 2022, zie de bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 30252, nr. 34, p. 25.

³⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 277, nr. 2.

het landelijk gebied perspectief te bieden aan de landbouw.³⁶ Voor eventuele structurele kosten moet na 2035 naar andere financieringsbronnen worden gezocht, zoals het GLB.

Middelen uit de structurele aanpak stikstof

Het kabinet-Rutte III heeft in het kader van de structurele aanpak stikstof voor de periode tot aan 2030 ruim 5 miljard euro beschikbaar gesteld, waarvan ruim 2 miljard voor het nemen van bronmaatregelen en circa 3 miljard voor natuurmaatregelen. In aanvulling hierop was op de aanvullende post een bedrag gereserveerd voor bronmaatregelen om de bouwvrijstelling³⁷ mogelijk te maken. Het ging om een reeks van 100 miljoen euro per jaar tot en met 2030, in totaal 1 miljard euro. Na het komen te vervallen van deze vrijstelling³⁸ wordt in totaal 900 miljoen euro ingezet om het structurele pakket te versterken met kosteneffectieve stikstofreducerende maatregelen binnen de bouwsector voor een (versnelling van de) verduurzaming van deze sector. Verder is de resterende 100 miljoen euro aangevuld met 100 miljoen euro uit de natuurcompensatiebank³⁹ en worden deze middelen gereserveerd voor een aantal specifieke (bovenwettelijke) nader te bepalen stikstofmaatregelen op het gebied van industrie, bouw en mobiliteit, waaronder de industriële piekbelasters. En in het najaar van 2023 wordt bezien of deze middelen inderdaad een kosteneffectieve besteding hebben gevonden.

3 Vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen

3.1 Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in een vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen van een reeds toegestane activiteit die stikstofdepositie kan veroorzaken op daarvoor gevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied. In lijn met de Kamerbrief van 25 november 2022⁴⁰ geldt deze vergunningplicht in de eerste plaats voor intern salderen, waaronder het in gebruik nemen van latente ruimte, ook als de depositie per saldo afneemt. Daarnaast richt de voorgestelde vergunningplicht zich op het versterken van toestemmingverlening door de vergunning na een relevante wijziging aan te passen waardoor de vergunning overeenkomt met wat er op het bedrijf gebeurt en waardoor wordt voorkomen dat nieuwe latente ruimte ontstaat. Dit biedt initiatiefnemers en het bevoegd gezag meer zekerheid en grip en zorgt ervoor dat toezichthouders beter in staat zijn om vast te stellen of een initiatiefnemer een activiteit overeenkomstig de wet uitvoert. Het gaat met name om de volgende vier situaties:

a) Intern salderen met latente stikstofruimte

De belangrijkste categorie activiteiten die in dit verband aandacht verdient, is het in gebruik nemen van latente ruimte in de bestaande toestemming. Onder latente ruimte wordt een situatie verstaan waarbij een initiatiefnemer over een legale mogelijkheid beschikt om depositie op een Natura 2000-gebied te veroorzaken, maar van die mogelijkheid nog geen gebruikmaakt, of slechts voor een deel gebruikmaakt. Het ongebruikte deel in de bestaande toestemming dat niet inherent is aan de bedrijfsvoering vormt latente ruimte (zie ook hierna in paragraaf 3.3). Deze latente ruimte biedt – via het zogenoemd intern salderen – sinds 1 januari 2020 de mogelijkheid alsnog een activiteit op te starten zonder dat daarvoor een natuurvergunning nodig is. Dit kan leiden tot feitelijke toename van stikstofdepositie op reeds overbelaste Natura 2000-gebieden.

b) Intern salderen met stikstofruimte verkregen door emissiedaling van andere deelactiviteit

Van intern salderen kan ook sprake zijn bij wijzigen van een bestaande deelactiviteit waardoor de stikstofemissie daalt, maar waarbij deze daling direct geheel of gedeeltelijk

³⁶ Zie Startnotitie Nationaal programma landelijk gebied, Kamerstukken II 2022/23, 34682, nr. 96.

³⁷ De partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie door activiteiten van de bouwsector, zoals geregeld in artikel 2.9a Wnb en artikel 2.5 van het Besluit natuurbescherming.

³⁸ ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159 (Porthos).

³⁹ Zie de intrekking van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet in verband met het opnemen van regels over het registreren, reserveren en toedelen van maatregelen ter compensatie van de gevolgen voor Natura 2000-gebieden van stikstofdepositie veroorzaakt door projecten van groot openbaar belang (natuurcompensatiebank), Kamerstukken II 2022/23, 36076, nr. 6.

⁴⁰ Kamerstukken II 2022/23, 34682, nr. 108.

ongedaan wordt gemaakt door het opstarten of wijzigen van een andere deelactiviteit op diezelfde locatie.

c) Het ontstaan van nieuwe latente ruimte beperken

Ook als een daling van de stikstofemissie van een deelactiviteit niet samengaat met stijging van de stikstofemissie bij een andere deelactiviteit, kan in specifieke gevallen voorafgaande beoordeling wenselijk zijn. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een situatie waarin vanwege de aanscherping van landelijke emissie-eisen een deel van de installatie moet worden vervangen of aangepast. De stikstofruimte die daardoor ontstaat, mag niet zonder meer opnieuw worden gebruikt.

d) Een emissiedaling waardoor de natuurvergunning kan worden ingetrokken

Ten slotte zijn er ook situaties waarbij door de wijziging van de activiteit de berekende depositie op overbelaste Natura 2000-gebieden geheel wordt weggenomen, waardoor de natuurvergunning kan worden ingetrokken (als er geen andere drukfactoren zijn).

In al deze situaties is het wenselijk om de voorgenomen investering te benutten om de natuurvergunning te actualiseren en te laten aansluiten bij wat er op het bedrijf gebeurt. Ook kan het bevoegd gezag de natuurvergunning en de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit meer in lijn brengen met elkaar.

Met de vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen wordt voorkomen dat uit natuuroogpunt ongewenste nieuwe activiteiten worden opgestart. Dit speelt met name in de hierboven onder a en b beschreven situaties.

Met de voorgestelde vergunningplicht wordt daarnaast bereikt, dat de vergunning aansluit bij wat er op een bedrijf gebeurt, zodat er geen nieuwe latente ruimte in de vergunning ontstaat. De voorgestelde vergunningplicht leidt ertoe dat initiatiefnemers vaker toestemming nodig hebben voor ontwikkelingen aan hun bedrijf. Op die manier kunnen bevoegde gezagen de effecten op de natuur beter reguleren en in de gaten houden. Om te voorkomen dat een initiatiefnemer voor iedere wijziging een vergunning moet aanvragen en om administratieve lasten voor initiatiefnemers te beperken, wordt de reikwijdte voor de vergunningplicht bij algemene maatregel van bestuur ingeperkt. Voor die inperking zijn twee varianten mogelijk die hieronder verder worden besproken.

De voorgestelde vergunningplicht is een andere vergunningplicht dan de tot de Spoedwet aanpak stikstof bestaande 'verslechteringsvergunning'. Immers, de verslechteringsvergunning was nodig voor handelingen die konden leiden tot (enige) verslechtering van Natura 2000-gebieden, ook als die verslechtering niet werd veroorzaakt door stikstofdepositie. De voorgestelde vergunningplicht geldt alleen voor stikstofgerelateerde wijzigingen ten opzichte van de referentiesituatie, maar geldt niet alleen voor intern salderen, maar geldt in beginsel ook als een stikstofgerelateerde wijziging leidt tot een afname van de feitelijke depositie.

In dit wetsvoorstel wordt de hierboven beschreven vergunningplicht vormgegeven door de toevoeging van een nieuw onderdeel aan de begripsomschrijving van *Natura 2000-activiteit*. De vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen maakt het voor het bevoegd gezag mogelijk om ook in de situatie dat significante negatieve effecten kunnen worden uitgesloten en een activiteit dus niet valt onder de huidige reikwijdte van een Natura 2000-activiteit, de wijziging van een bestaande situatie te beoordelen op de effecten van in het bijzonder de stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied. Dat maakt dat het bevoegd gezag zicht houdt op deze activiteiten, de mogelijkheid heeft om hierop te sturen via de vergunningverlening en in dat kader beleidsregels kan vaststellen over de als vast beleid bij vergunningverlening toe te passen voorwaarden en beperkingen.

Hieronder wordt in paragrafen 3.2 en 3.3 meer in detail ingegaan op de problematiek van intern salderen en latente ruimte, die vooral relevant zijn in de hierboven onder a) en b) beschreven situaties. Vervolgens wordt in paragraaf 3.4 de voorgestelde vergunningplicht beschouwd in verhouding tot de Habitatrictlijn, wordt in paragraaf 3.5 ingegaan op de beoordelingsregels, in paragraaf 3.6 op de ondergrens en uitzonderingen en in paragraaf 3.7 ten slotte op de overwogen alternatieven voor de vergunningplicht.

3.2 Intern salderen als aanleiding voor de voorgestelde vergunningplicht

Aanleiding voor de voorgestelde vergunningplicht ligt mede in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de Logtsebaanzaak van 20 januari 2021.⁴¹ De Afdeling constateert in punt 17.1 van die uitspraak dat sinds 1 januari 2020 alleen nog een vergunningplicht geldt voor projecten met mogelijke significante negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied, en niet langer voor activiteiten met mogelijk verslechterende gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Dat is het gevolg van de Spoedwet aanpak stikstof, die de reikwijdte van de vergunningplicht strikt beperkt heeft tot de situaties die op grond van artikel 6, derde lid, Hrl moeten worden getoetst op basis van een 'passende beoordeling' omdat significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied op voorhand niet zijn uit te sluiten. Deze wijziging heeft volgens de Afdeling tot gevolg dat als bij intern salderen ten opzichte van de vergunde situatie geen toename van de stikstofdepositie kan plaatsvinden, niet langer een vergunningplicht op grond van de natuurwetgeving geldt. Volgens de Afdeling kunnen in die situatie overeenkomstig haar vaste jurisprudentie significante negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied immers op voorhand worden uitgesloten.

De Afdeling overweegt in de uitspraak in punt 17.2 over die vaste jurisprudentie:

"Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat voor de vraag of de wijziging of uitbreiding van een bestaand project significante gevolgen kan hebben, een vergelijking wordt gemaakt van de gevolgen van het bestaande project in de referentiesituatie en de gevolgen van het project na wijziging of uitbreiding. De referentiesituatie wordt ontleend aan de geldende natuurvergunning of, bij het ontbreken daarvan, aan de milieutoestemming die gold op de referentiedatum (dat is het moment waarop artikel 6 van de Habitatrichtlijn van toepassing werd voor het betrokken Natura 2000-gebied), tenzij nadien een milieutoestemming is verleend voor een activiteit met minder gevolgen. Dan geldt die toestemming als referentiesituatie. Een referentiesituatie kan niet worden ontleend aan een natuurvergunning of milieutoestemming die is vervallen of geëxpireerd. Als de wijziging of uitbreiding van een project niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie (= intern salderen), dan is volgens de rechtspraak van de Afdeling op grond van objectieve gegevens uitgesloten dat die wijziging significante gevolgen heeft. Onder het vergunningenregime tot 1 januari 2020 betekende dit dat het project wel vergunningplichtig was, maar dat de vergunning op basis van een belangenafweging kon worden verleend (de verslechteringsvergunning). Een passende beoordeling was niet nodig."

De Afdeling vervolgt in punt 17.9 over de reikwijdte van de vergunningplicht:

"De Afdeling ziet in de rechtspraak van het Hof van Justitie geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de referentiesituatie niet betrokken mag worden bij de vraag of op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat de wijziging van een bestaande activiteit (= het project) significante gevolgen heeft. Bij die beoordeling dienen alle rechtstreekse gevolgen van het project, zowel de negatieve als de positieve, met uitzondering van de effecten van mitigerende maatregelen, betrokken te worden. Dat betekent dat in het geval waarin als onderdeel van het project wijzigingen worden aangebracht aan de bestaande - vergunde - activiteit, bijvoorbeeld de sloop van een stal of het aanbrengen van emissiearme voorzieningen, de positieve gevolgen daarvan afgezet mogen worden tegen de negatieve gevolgen van andere onderdelen van het project. De Afdeling ziet gezien het voorgaande (...) geen aanleiding om de rechtspraak over intern salderen zoals weergegeven in 17.2 bij te stellen. Dat betekent dat de wijziging of uitbreiding van een bestaande activiteit die ten opzichte van de referentiesituatie niet leidt tot een toename van stikstofdepositie vanaf 1 januari 2020 niet vergunningplichtig is."

Als onbedoeld gevolg van de Spoedwet aanpak stikstof heeft het bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit dus geen zicht meer op wijzigingen van de stikstofemissie binnen het plafond dat volgt uit de geldende milieutoestemming. En het bevoegd gezag heeft zo ook geen aangrijpingspunt om in beleidsregels voorwaarden en beperkingen te verbinden aan aanpassingen binnen de activiteit, bijvoorbeeld ten aanzien van de capaciteit waarmee intern gesaldeerd mag worden. Dit is in het licht van de huidige landelijke problematiek

⁴¹ ECLI:NL:RVS:2021:71.

van overbelasting van veel Natura 2000-gebieden door stikstofdepositie ongewenst en wordt gerepareerd met de voorgestelde vergunningplicht.

Overigens is als gevolg van de uitspraak de werklast grotendeels verschoven naar toezicht en handhaving. Voor toezicht en handhaving is het zonder vergunningplicht moeilijker om vast te stellen wat de referentiesituatie is en of activiteiten conform wet- en regelgeving worden uitgevoerd. Het alternatief van de aanschrijvingsbevoegdheid of de maatwerkaanpak (zie ook paragraaf 3.7) komt onvoldoende tegemoet aan de knelpunten die initiatiefnemers, bevoegde gezagen en toezichthouders en handhavers ervaren.

3.3 Voorgestelde vergunningplicht en aanpak latente ruimte

Wanneer latente ruimte in gebruik wordt genomen, en dus niet meer latent is, leidt dat tot extra stikstofuitstoot en -depositie. Dat kan een risico zijn voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Dat is niet alleen een probleem voor de natuur, maar ook voor de juridische houdbaarheid van natuurvergunningen. Om het risico voor Natura 2000-gebieden te beperken en meer zekerheid te bieden aan initiatiefnemers en bevoegde gezagen heeft het kabinet in de Kamerbrief van 25 november 2022 een aanpak voor latente ruimte uiteengezet. Deze aanpak ziet enerzijds op het invoeren van voorwaarden voor intern salderen en het aanscherpen van de voorwaarden voor extern salderen om het risico op feitelijke depositiestijging zo veel mogelijk te beperken en anderzijds op het actualiseren van natuurvergunningen op het moment dat initiatiefnemers hun bedrijf willen wijzigen, zodat natuurvergunningen aansluiten bij wat er op een bedrijf gebeurt en geen nieuwe latente ruimte ontstaat. Voor beide sporen is de voorgestelde vergunningplicht noodzakelijk. Immers, de vergunningplicht biedt de mogelijkheid om via beleidsregels voorwaarden te stellen aan intern salderen en het gebruik van latente ruimte.

In de Kamerbrief wordt een onderscheid gemaakt tussen bedrijfsmatige en latente ruimte. Wanneer een project minder stikstofuitstoot en -depositie veroorzaakt dan op basis van de natuurvergunning is toegestaan, dan is sprake van ongebruikte ruimte. In bepaalde gevallen is dit inherent aan de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld wanneer een bedrijf een onregelmatige bedrijfscyclus heeft, inspeelt op seizoenseffecten of in opbouw is. Deze ademruimte in de vergunning is voor veel bedrijven noodzakelijk en kan worden gedefinieerd als bedrijfsmatige ruimte. De ongebruikte ruimte in een natuurvergunning die niet inherent is aan de bedrijfsvoering, is latente ruimte. Latente ruimte kan op verschillende manieren ontstaan, bijvoorbeeld door strengere milieueisen, de toepassing van schonere technieken of wanneer bedrijfsplannen in de loop van de tijd veranderen. De aanpak voor latente ruimte ziet niet op bedrijfsmatige ruimte. Met deze aanpak is geen sprake van het 'afpakken van eigendom'. Immers, een natuurvergunning verleent geen stikstofrechten aan een persoon.⁴² De natuurvergunning wordt afgegeven voor het verrichten van een activiteit. Dit zorgt voor een rechtvaardiger toepassing omdat vrijkomende ruimte niet alsnog wordt benut ondanks dat het voor de vergunde activiteit niet nodig is terwijl elders vervolgens alsnog gereduceerd moet worden voor de natuur.

3.4 Voorgestelde vergunningplicht en Habitatrictlijn

De voorgestelde vergunningplicht voor activiteiten die geen significante negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben, maar wel relevant zijn in het licht van de stikstofbelasting van daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden, is een invulling van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrictlijn. Dat eerste lid eist van de lidstaten maatregelen om de instandhoudingsdoelen in de Natura 2000-gebieden te realiseren. Het tweede lid eist passende maatregelen van de lidstaten om verslechtering van de kwaliteit van habitats en significante verstoring van soorten waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen te voorkomen. Bij de invulling van die maatregelen komt de lidstaten beleidsruimte toe zolang door de maatregelen maar is verzekerd dat geen verslechtering plaatsvindt en wordt toegewerkt naar de realisatie van eventuele herstelopgaven. Een vergunningplicht kan als een passende maatregel gelden, gelet op het preventieve karakter daarvan.⁴³

De voorgestelde vergunningplicht vloeit niet voort uit de Habitatrictlijn. In een recent arrest van het Europese Hof van Justitie was ook sprake van zo'n nationale vergunningplicht.⁴⁴ Het betrof een

⁴² HvJ EU 10 november 2022, C-278/21, ECLI:NL:RVS:2022:234 (Dansk Akvakultur/AquaPri).

⁴³ Zie HvJ EU 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (Programma aanpak stikstof), punten 133 e.v.

⁴⁴ ECLI:EU:C:2022:864.

Deense zaak waarin voor het project inhoudende de exploitatie van een installatie voor maricultuur een vergunning was afgegeven. Zoals voorgeschreven in de Deense regelgeving stelde de vergunning in deze zaak de voortzetting van de exploitatie afhankelijk van de voorwaarde dat een nieuwe vergunning zou worden verkregen. Indien geen nieuwe vergunning zou worden verkregen, zou de oorspronkelijke vergunning ophouden te bestaan. In deze specifieke casus was voor de oorspronkelijke vergunning geen goede passende beoordeling gemaakt, omdat die beoordeling enkel betrekking had op de gevolgen van het project zelf en niet op de effecten van het project in combinatie met andere projecten. Het Europese Hof oordeelde in deze specifieke situatie dat aan de verlening van die nieuwe vergunning een passende beoordeling vooraf moet gaan die voldoet aan alle vereisten. Dit arrest staat niet aan de voorgestelde vergunningplicht in de weg. Immers, de Deense regelgeving vereiste een nieuwe vergunning voor voortzetting van een reeds vergund project. Dit wetsvoorstel introduceert alleen een vergunningplicht voor de situatie dat er binnen een vergunde situatie iets wijzigt, zonder dat er sprake is van mogelijke significante gevolgen. Alleen de wijziging wordt dus beoordeeld en niet de oorspronkelijke vergunning. Indien de wijziging significante gevolgen kan hebben, is zij vergunningplichtig op basis van artikel 6, derde lid, Hrl en is een passende beoordeling vereist.

Alleen een vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen

Voor andere factoren dan de emissie en depositie van stikstof wordt het weer introduceren van een vergunningplicht in gevallen dat geen sprake is van potentieel significante negatieve effecten voor een Natura 2000-gebied niet nodig geacht. De impact van die factoren is veel minder groot, doet zich niet landelijk maar veelal lokaal voor en het gevaar van ongewenst gebruik van niet-benutte ruimte via een vorm van intern salderen is daar niet aan de orde. Voor die factoren kan worden volstaan met het enkel toetsen van eventuele significante gevolgen volgens de bestaande vergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit en met een maatwerkapproach via maatwerkregels en maatwerkvoorschriften op grond van de artikelen 11.7 e.v. van het Besluit activiteiten leefomgeving zoals gewijzigd door het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Uiteraard zal als een wijziging van een activiteit wel vergunningplichtig is als Natura 2000-activiteit vanwege de stikstofdepositie die die activiteit veroorzaakt, niet uitsluitend worden gekeken naar de stikstofgevolgen, maar naar alle relevante gevolgen voor het Natura 2000-gebied in het kader van een brede belangenafweging.

Wat betreft het aanpassen van de vergunningen aan de actuele bedrijfssituatie kan worden volstaan met de bevoegdheid die de bevoegde instanties al hebben, en is het niet nodig een vergunningmoment te creëren waaraan dat aanpassen is gekoppeld.

3.5 Beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning

Artikel 5.29 van de Omgevingswet bevat in het eerste lid het oogmerk van de beoordelingsregels voor de Natura 2000-activiteit. Dit oogmerk – de natuurbescherming – wijzigt met dit wetsvoorstel niet. Ook het tweede lid, waarin de strekking is verwoord, wijzigt niet – de in het Besluit kwaliteit leefomgeving uit te werken regels moeten in ieder geval strekken tot uitvoering van de artikelen 6, tweede, derde en vierde lid, en 16 Hrl en artikel 9 van de Vogelrichtlijn.

Zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven dient de vergunningplicht in ieder geval een tweeledig doel: het voorkomen van depostiëstijgingen en andere uit oogpunt van natuurbescherming ongewenste ontwikkelingen en het bewerkstelligen dat de vergunning overeenkomt met wat er op het bedrijf gebeurt.

Met betrekking tot het eerstgenoemde doel zal voor beoordeling van de categorie activiteiten die onder voorgestelde vergunningplicht komt te vallen, deels weer de voorheen geldende belangenafweging hebben plaats te vinden zoals voor 1 januari 2020. Dat betekent dat het bevoegd gezag bij het verlenen van een vergunning rekening houdt met de gevolgen die een activiteit waarop de vergunningaanvraag betrekking kan hebben, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, kan hebben voor een Natura 2000-gebied en met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Het belang dat gemoeid is met de gewijzigde activiteit moet worden afgewogen tegen het belang van behoud van de waarden waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen. Dit is dus een lichtere toets dan de passende beoordeling die op grond van artikel 6, derde lid, Hrl is vereist voor projecten met mogelijke significante negatieve effecten. Een passende beoordeling houdt in dat op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake alle aspecten van het plan of project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar kunnen brengen, worden geïnventariseerd. Een passende beoordeling mag geen leemten vertonen en dient volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies te bevatten die elke redelijke

wetenschappelijke twijfel over de effecten van de geplande werken op het betrokken beschermde gebied kunnen wegnemen.⁴⁵ Bij de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde vergunningplicht behoeft geen passende beoordeling te worden uitgevoerd.

Waar het gaat om het tweede doel - het bewerkstelligen dat de vergunning overeenkomt met wat er op het bedrijf gebeurt - biedt de nieuwe vergunningplicht de mogelijkheid om in samenhang met de hierboven beschreven beoordeling waarin het kunnen bereiken van de natuurbeschermingsdoelstellingen centraal staat, gebruik te maken van het instrument revisievergunning, zoals vervat in artikel 5.43 van de wet. In dat artikel is bepaald dat als voor een of meer activiteiten verschillende omgevingsvergunningen van kracht zijn, het bevoegd gezag, in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving, ambtshalve een omgevingsvergunning kan verlenen die de eerder verleende omgevingsvergunningen vervangt. Dit kan ook worden toegepast bij het beslissen op een aanvraag om een nieuwe omgevingsvergunning, als slechts één omgevingsvergunning van kracht is. Dit kan met een voorbeeld worden geïllustreerd. Bij een veehouderij, waarbij sprake is van latente ruimte, die eerder is ontstaan door aanpassing van het huisvestingssysteem aan de emissiegrenswaarde, wordt de stookinstallatie vervangen. Deze stookinstallatie is een van de voor emissie van stikstof uit de veehouderij bepalende kenmerken van de veehouderij. De hierboven beschreven beoordeling uit oogpunt van natuurbescherming leidt tot de conclusie, dat de vergunning voor de vervanging van de stookinstallatie kan worden verleend. Het bevoegd gezag kan dan, gebruikmakend van het instrument revisievergunning, tegelijk de vergunning van de gehele veehouderij zodanig aanpassen dat in de vergunning geen latente ruimte meer aanwezig is.

3.6 Reikwijdte voorgestelde vergunningplicht

3.6.1 Inleiding

De reikwijdte van de voorgestelde vergunningplicht wordt, zoals in het voorgaande is aangegeven, beperkt tot wijzigingen van activiteiten die al stikstofdepositie veroorzaken. Daarbij moet ook de wijziging zelf van invloed kunnen zijn op de omvang van de depositie, omdat zij betrekking heeft op bepalende factoren (zoals emissiepunten, een filter op een schoorsteen of het vervangen van de ene diersoort voor de andere diersoort) voor de stikstofemissie vanuit die locatie. Die factoren zullen dezelfde kenmerken zijn op basis waarvan AERIUS Calculator de stikstofdepositie van een activiteit berekent. Het voornemen is om in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) op grond van artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet vergunningvrije activiteiten aan te wijzen om de reikwijdte van de vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten die samenhangt met het nieuwe onderdeel b van de begripsomschrijving van 'Natura 2000-activiteit' niet onnodig groot te maken. Daarbij zal ook worden gekeken naar de vraag of er ruimte is om geen of minder beperkingen op te leggen aan bijzondere projecten in het kader van de energietransitie, defensie, Kaderrichtlijn Water en waterveiligheid.⁴⁶ Voor de inperking van de reikwijdte, die in het Bal zal worden uitgewerkt, worden twee varianten overwogen:

1. een variant met een depositie-ondergrens en het specifiek uitzonderen van bepaalde categorieën activiteiten,
2. een variant waarbij aangesloten wordt bij activiteiten die vergunningplichtig zijn in het milieuspoor aangevuld met een aantal activiteiten waarvoor een melding in het milieuspoor vereist is.

3.6.2 Variant met een depositie-ondergrens

De voorgenomen inperking in het Bal betreft de volgende punten:

1. Het opnemen van een ondergrens

Vergunde activiteiten die worden gewijzigd die bijvoorbeeld niet meer dan 0,05 mol/ha/j depositie veroorzaken op een of meer relevante hexagonen binnen het in het besluit met name te noemen Natura 2000-gebieden waarvan de kritische depositiewaarde is overschreden of dreigt te worden overschreden en die ook na wijziging de grens van 0,05 mol/ha/j niet zullen overschrijden zijn

⁴⁵ HvJ EG 20 september 2007, C-304/05, ECLI:EU:C:2007:532 (Italië); HvJ EU 24 september 2011, C-404/09, ECLI:EU:C:2011:768 (Alto Sil); HvJ EU 13 april 2013, C-258/11, ECLI:EU:C:2013:220 (Sweetman) en HvJ EU 15 mei 2014, C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330 (Briels).

⁴⁶ Zie de brief van 25 november 2022, Kamerstukken II 2022/23, 34682, nr. 108, paragraaf "(ii) Specifiek aandacht voor bijzondere projecten".

uitgezonderd. Dus stel een bedrijf dat in de legale bestaande situatie 0,04 mol/ha/j depositie mag veroorzaken, maar feitelijk 0,02 mol/ha/j depositie veroorzaakt wil wijzigingen doorvoeren waardoor er na het wijzigen 0,03 mol/ha/j depositie wordt veroorzaakt. Er is dan geen sprake van een vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen, omdat zowel de oorspronkelijke activiteit als de wijziging onder de grens van 0,05 mol/ha/j zitten. Of voor en na de wijziging is voldaan aan de ondergrens, kan worden berekend met AERIUS Calculator. De hoeveelheid van 0,05 mol/ha/j was tijdens de gelding van het programma aanpak stikstof 2015-2021 ook de ondergrens van de vergunningplicht, omdat die hoeveelheid verwaarloosbaar werd geacht. Die vrijstelling is onverbindend verklaard door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 29 mei 2019 over het programma aanpak stikstof. Die onverbindendverklaring hing evenwel direct samen met de strikte vereisten voor toestemmingverlening voor projecten met mogelijke significante negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Bij de categorie activiteiten waarop onderdeel b betrekking heeft, betreft het activiteiten waarbij volgens de rechtspraak significante negatieve gevolgen met zekerheid kunnen worden uitgesloten, omdat er geen toename van de depositie plaatsvindt ten opzichte van de referentiesituatie. Hier heeft de lidstaat beleidsruimte bij de keuze van de te treffen maatregelen en de reikwijdte ervan, waar het gaat om de naleving van artikel 6, tweede lid, Hrl. Voor de voldoening aan de verplichtingen van artikel 6, eerste en tweede lid, Hrl wordt in Nederland een mix van maatregelen ingezet, van ruimtelijke-orderingsinstrumenten tot milieunormering, subsidies en feitelijke beheermaatregelen. Zoals het Hof van Justitie in zijn arrest in de PAS-zaak heeft aangegeven is het wel van belang dat een lidstaat instrumenten heeft om in concrete gevallen preventief te kunnen ingrijpen.⁴⁷ Als zodanig kunnen gelden de huidige mogelijkheden die de artikelen 2.4 e.v. Wnb bieden, onder meer de mogelijkheid om beperkingen op te leggen aan activiteiten in het licht van de instandhoudingsdoelen ('aanschrijvingsbevoegdheid'); onder de Omgevingswet krijgt dat de vorm van beperkingen bij maatwerkregels of maatwerkvoorschrift (artikelen 11.7 en 11.9 Besluit activiteiten leefomgeving). Dit soort preventieve maatregelen blijft ook mogelijk ten aanzien van activiteiten die een depositie onder de drempelwaarde veroorzaken.

2. Beweiden en bemesten

Gelet op het al bestaande beleid om beweiden en bemesten vrij te stellen van de vergunningplicht, ligt het in de rede deze activiteiten, als daarbij sprake is van intern salderen, ook nu niet vergunningplichtig te maken via het voorgestelde nieuwe onderdeel b van de begripsomschrijving van 'Natura 2000-activiteit'. Daarnaast is deze vrijstelling ook wenselijk omdat het agrarisch grondgebruik veelvuldig wisselt in de aanwending daarvan. Indien de vergunningplicht voor beweiden en bemesten zou gelden, leidt dit tot een grote werklust en een vertraging in de uitvoering, als voor elke wijziging de vergunningprocedure doorlopen moet worden. In de uitspraak van 12 oktober 2022 heeft de Afdeling bevestigd dat er geen toename is van stikstofdepositie als het vee wordt beweid in plaats van in de stal staan.⁴⁸ Deze uitspraak biedt duidelijkheid aan initiatiefnemers en bevoegde gezagen over hoe bij toestemmingverlening een aanvraag, waarbij beweiden en bemesten een rol speelt, beoordeeld moeten. Zo mag voor bemesten bij gewasrotatie uitgegaan worden van de hoogste stikstofgebruiksnorm die planologisch was toegestaan op de referentiedatum. Dit betekent dat er van gewas gewisseld kan worden, zonder dat daarvoor een vergunning verleend hoeft te worden en dat, nadat de agrarische grond is gebruikt voor een gewas met een lage bemestingsnorm, de grond weer in gebruik genomen kan worden voor een gewas met een hogere bemestingsnorm. Dit zou met een vergunningplicht uitgesloten zijn.

3. Alleen stikstofemissie in de realisatiefase

Wijzigingen van activiteiten waarbij alleen in de bouw- of aanlegfase stikstofemissie wordt veroorzaakt en niet vallend onder de vergunningplicht van artikel 6, derde lid, Hrl worden uitgezonderd van de voorgestelde vergunningplicht.

3.6.3 Variant waarbij aangesloten wordt bij milieubelastende activiteiten

De kern van deze variant is dat de nieuwe vergunningplicht gericht is op die activiteiten waarbij:

- relatief hoge emissies van ammoniak en/of NO_x plaatsvinden, wat ook vaak samengaat met in de bestaande situatie al relatief hoge individuele depositiepieken op natuurgebieden, en
- ook in situaties dat er bij wijziging van de activiteit geen sprake is van een vergunningplichtige toename van depositie op Natura 2000-gebieden toch het risico

⁴⁷ HvJ EU 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (Programma aanpak stikstof), punt 34.

⁴⁸ ECLI:NL:RVS:2022:2874.

bestaat dat die wijziging het kunnen bereiken van de natuurdoelstellingen niet bevordert, doordat via intern salderen productiecapaciteit kan worden uitgebreid op locaties waar deze uit natuuroogpunt ook op lange termijn onwenselijk is, waarbij op deze locaties feitelijke depositiestijging kan optreden, er geen daling plaatsvindt en/of doordat kansen voor verdergaande daling van de emissies worden gemist.

De variant gaat ervan uit dat, zolang de feitelijke depositie op Natura 2000-gebieden niet toeneemt, het in de meeste gevallen bij activiteiten die naar verhouding een lagere stikstofemissie hebben uit het oogpunt van natuurbescherming niet nodig is het wijzigen van een (deel)activiteit aan een voorafgaande individuele beoordeling (en dus vergunningplicht) te onderwerpen. Vaak gaat het om situaties die juist gunstig zijn ook voor bescherming van de natuur, zeker als de emissie en depositie blijvend daalt, bijvoorbeeld door inzet van emissiebeperkende maatregelen, zoals:

- het overschakelen op een energiebron dat ter plekke geen NO_x-emissies veroorzaakt (bijvoorbeeld van aardgas naar elektriciteit of het beperken aardgasverbruik door meer inzet op de locatie van wind- of zonne energie),
- het treffen van energiebesparende maatregelen, waardoor ingeval van aardgasverbruik op de locatie ook de NO_x-emissies dalen. Deze maatregelen kunnen ook verplicht zijn als gevolg van de actualisatie van de energiebesparingsplicht die onderdeel is van regels voor milieubelastende activiteiten,
- het treffen van voermaatregelen in de veehouderij waardoor de ammoniakemissie per dierplaats daalt.

Dergelijke veranderingen worden daarom in beginsel niet onder de voorgestelde vergunningplicht gebracht. Die vergunningplicht zou immers een administratieve drempel opwerpen voor deze gewenste wijzigingen, en door het moeten doorlopen van de vergunningprocedure de inzet daarvan ook kunnen vertragen.

Om de bestuurlijke en administratieve lasten niet groter te maken dan nodig, wordt in deze variant met de nieuwe vergunningplicht aangesloten bij de aanwijzing van milieubelastende activiteiten (mba) in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) die relatief hoge emissies tot gevolg kunnen hebben, waarbij de emissies vanuit vaste installaties plaatsvinden, die hoge investeringen met zich meebrengen. In de meeste gevallen wordt aangesloten bij een reeds bestaande mba-vergunningplicht. Het betreft de vergunningplicht voor veehouderijen en een deel van de voornamelijk industriële bedrijven. Daarbij kan de vergunningplicht worden beperkt tot wijzigingen die de installatie betreffen. Bij veehouderijen gaat het voornamelijk om ammoniak-emissies, bij de industriële installaties voornamelijk om NO_x-emissies. In een beperkt aantal gevallen wordt aangesloten bij de mba-meldingsplicht. Dit betreft vooral rundveehouderijen, vanwege het landelijk hoge aandeel in de ammoniakemissie, de relatief hoge emissies per installatie, en de hoge drempel voor vergunningplicht in de huidige mba-regels.⁴⁹

In de aanwijzing van de vergunningplicht wordt verwezen naar de vergunningplicht of meldingsplicht voor de mba-activiteiten, de nieuwe vergunningplicht wordt niet met de regels voor milieubelastende activiteiten geïntegreerd. De bevoegdheid voor de nieuwe vergunningplicht blijft bij een enkelvoudige aanvraag bij provincie of Rijk.

3.6.4 Verschil in reikwijdte tussen de varianten

De variant met de ondergrens heeft een objectief criterium in relatie met de stikstofbelasting en Natura 2000-gebieden voor de selectie wel of geen vergunningplicht. Immers, vanuit natuurbeschermingsrecht is niet zozeer de precieze aard van de activiteit van belang, maar het gaat om de effecten van stikstofbelasting in samenhang met de overschrijding van de kritische depositiewaarde in een specifiek gebied voor specifiek voor stikstofgevoelige habitats en leefgebieden. Daarnaast is de reikwijdte van de vergunningplicht in deze variant breder dan in de variant met koppeling aan een mba-vergunningplicht en meldingsplicht. Bij de uiteindelijke keuze tussen de varianten moet doorslaggevend zijn in welke mate de verschillende varianten bijdragen aan het realiseren van de doelen en een oplossing vormen voor het probleem als beschreven in paragraaf 3.1. Ook moet worden gezien bij welke variant de hierboven beschreven aanpak van latente ruimte het meest effectief is.

⁴⁹ "a. meer dan 200 melkkoeien van 2 jaar en ouder, kalfkoeien van 2 jaar en ouder of zoogkoeien van 2 jaar en ouder; b. meer dan 340 stuks vrouwelijk jongvee jonger dan 2 jaar, fokstieren jonger dan 2 jaar, melkkoeien van 2 jaar en ouder, kalfkoeien van 2 jaar en ouder of zoogkoeien van 2 jaar en ouder"

3.7 Alternatieve instrumenten

Naast de voorgestelde vergunningplicht is als alternatief het uitsluitend gebruikmaken van de maatwerkaanpak verkend.

Zoals hiervoor is aangegeven is met de wijziging van artikel 2.7 Wnb in de Spoedwet aanpak stikstof de voorheen geldende vergunningplicht voor handelingen die op grond van artikel 6, tweede lid, Hrl een mogelijk verslechterend, maar zeker niet significant effect hebben voor een Natura 2000-gebied, komen te vervallen. Reden om deze vergunningplicht voor 'andere handelingen' te laten vervallen, was – kort gezegd – dat het in artikel 2.4 Wnb opgenomen instrument van de aanschrijvingsbevoegdheid een effectief instrument is om verslechtering en significante verstoring te voorkomen. Er werd van uitgegaan dat met het vervallen van deze vergunningplicht lasten voor burgers en bedrijven werden voorkomen voor al die situaties waarin op voorhand op basis van objectieve gegevens significante negatieve effecten voor Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgesloten. Echter, dit laatste is niet juist gebleken. Bevoegde gezagen geven aan dat toestemmingverlening, zowel voor als na de inwerkingtreding van de Spoedwet aanpak stikstof, in de meerderheid van de gevallen betrekking heeft op intern salderen. De werkdrukvermindering en de lastenverlichting die waren voorzien met de wetswijziging, zijn er in de praktijk niet. In de praktijk heeft een deel van initiatiefnemers veel behoefte aan een vergunningplicht en zij dienen nog steeds vergunningaanvragen in om aldus een zogenoemde 'positieve afwijzing' te ontvangen. Nadeel hiervan is dat onduidelijk is welke zekerheid een positieve afwijzing geeft. Ook na bijvoorbeeld een wijziging van AERIUS Calculator of een wetswijziging. Ander nadeel is (met name voor het bevoegd gezag) dat er geen nieuwe referentiesituatie wordt vastgelegd en er dus makkelijker latente ruimte ontstaat.⁵⁰ Onder de Omgevingswet bestaat de mogelijkheid van de aanschrijvingsbevoegdheid niet meer, maar is er de mogelijkheid om met een maatwerkaanpak via maatwerkregels en maatwerkvoorschriften verslechtering en significante verstoring te voorkomen. Echter, bij maatwerkregels ligt het initiatief bij het bevoegd gezag en niet bij de initiatiefnemer. Die laatste kan wel verzoeken om het stellen van maatwerkvoorschriften, maar is uiteraard niet verplicht om zo'n verzoek te doen. Om er zeker van te zijn dat bevoegd gezagen grip kunnen houden op relevante wijzigingen heeft een vergunningplicht de voorkeur boven de maatwerkaanpak. Immers, bij een vergunningplicht is de initiatiefnemer verplicht om zich tot het bevoegd gezag te wenden als hij stikstofgerelateerde wijzigingen wil doorvoeren. Dit levert voor de initiatiefnemer zelf het voordeel op dat hij een vergunning krijgt en daarmee de gewenste rechtszekerheid. De maatwerkaanpak is wel een goed instrument voor de gevallen die, in beide varianten, buiten de reikwijdte van de vergunningplicht vallen maar waarvoor het alsnog relevant wordt geacht om voorwaarden te stellen gezien de lokale omstandigheden.

Verder is overwogen om de aanwijzing van de vergunningplichtige gevallen voor de Natura 2000-activiteit bij algemene maatregel van bestuur te regelen. In de Omgevingswet is nu bepaald dat het verrichten van een Natura 2000-activiteit in principe juist vergunningplichtig is. Bij algemene maatregel van bestuur worden alleen de uitzonderingen aangewezen, als vergunningvrije gevallen. Door de verbreding van de begripsomschrijving van 'Natura 2000-activiteit' (onderdeel b) valt in beginsel een groot aantal activiteiten onder de vergunningplicht. Dit aantal zal beperkt worden in het Besluit activiteiten leefomgeving om de reikwijdte niet onnodig groot te maken (zie paragraaf 3.6). Het zou denkbaar zijn geweest om de vergunningplicht alleen voor bij dat besluit aangewezen gevallen te laten gelden.⁵¹ Hiervoor is niet gekozen om de implementatie van artikel 6, derde lid, Hrl niet opnieuw ter discussie te stellen en zoveel mogelijk continuïteit te behouden.

4 Wetgevingsaspecten

⁵⁰ Vgl. rechtbank Gelderland 18 oktober 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:5829, en rechtbank Oost-Brabant 1 december 2022, ECLI:NL:RBROBR:2022:5232.

⁵¹ Door het schrappen van de Natura 2000-activiteit in artikel 5.1, eerste lid, en toevoeging aan het tweede lid, in combinatie met de volgende begripsomschrijving van Natura 2000-activiteit: activiteit *met mogelijke gevolgen voor een Natura 2000-gebied waaronder* het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrictlijn etc.

De Wnb gaat in de toekomst op in de Omgevingswet. Het kabinet heeft aangekondigd te streven naar inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024.⁵² Daarom voorziet dit wetsvoorstel in wijziging van de Omgevingswet en niet meer van de Wnb.⁵³

Voor zover aanvullende regelgeving nodig of wenselijk is ter uitvoering van de in het PSN opgenomen maatregelen, het gebiedsprogramma of het NPLG als gevolg van de versnelde omgevingswaarde in 2030 zullen die regels worden opgenomen in het reguliere bestaande wettelijke kader, zoals de (regels, gesteld in of op grond van de) Omgevingswet, de Meststoffenwet, de Wet dieren, de Wet milieubeheer⁵⁴ en de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies. Naast uitwerking van de maatregelen in algemeen verbindende voorschriften, valt ook te denken aan uitwerking in beleidsregels, in convenanten met andere bestuursorganen en sectoren of in civielrechtelijke overeenkomsten met beheerders van een gebied.

Zoals ook is in paragraaf 2 is toegelicht is stikstof als belangrijke drukfactor voor de staat van de natuur. De met dit wetsvoorstel gewijzigde omgevingswaarde voor 2030 tot het verminderen van stikstofdepositie strekt daarmee tot het behalen van belangrijke verplichtingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn ten aanzien van de staat van de natuur. Het gaat dan om het te allen tijde voorkomen van verslechtering van de natuur en het uiteindelijk in een gunstige staat van instandhouding brengen daarvan. Het wetsvoorstel strekt daarmee mede ter implementatie van artikel 6 Hrl.

Via het voorstel voor de Verzamelwet Omgevingswet 2023 wordt voorgesteld de benaming van de ministers in de gehele wet aan te passen aan de portefeuillevindeling van het kabinet-Rutte IV. Dat het onderwerp natuurbescherming inmiddels behoort tot de portefeuille van de Minister voor Natuur en Stikstof en niet meer tot die van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, komt daarom niet tot uitdrukking in dit wetsvoorstel.

5 Toezicht en handhaving

De in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen over de wijziging van de omgevingswaarde richten zich in hoofdzaak tot de overheid, in het bijzonder de Minister voor Natuur en Stikstof. Ook het met dit wetsvoorstel gewijzigde tijdstip waarop uiterlijk een wetsvoorstel zal worden ingediend met het oog op het vaststellen van een omgevingswaarde voor de periode ná 2030, zodat de depositie op termijn wordt verminderd tot een niveau dat nodig is voor een gunstige staat van instandhouding van de betrokken natuurlijke habitats en soorten op landelijk niveau, is de verantwoordelijkheid van de Minister voor Natuur en Stikstof. Burgerhandhaving en nalevingstoezicht van de nieuwe regels speelt hierbij geen rol.

De voorgestelde vergunningplicht biedt initiatiefnemers de rechtszekerheid dat de activiteiten die zij ontplooiën zijn toegestaan en geeft toezichthouders en handhavers een aangrijpingspunt om te beoordelen of een initiatiefnemer zijn activiteiten conform de wet uitoefent. Zonder vergunningplicht moeten toezichthouders eerst zelf bepalen of er sprake is van activiteiten binnen de bestaande toestemming, waarvoor de kennis vaak ontbreekt. De hiervoor genoemde positieve afwijzing biedt ook voor toezichthouders niet de gewenste duidelijkheid, omdat onduidelijk is welke zekerheid de positieve afwijzing geeft ook na bijvoorbeeld wijziging van wetgeving of van Aerius.

De bestuursrechtelijke handhaving omvat het toezicht op de naleving van hetgeen wettelijk is geregeld. Dit wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in de verdeling van taken op het gebied van toezicht en handhaving.

6 Rechtsbescherming

De gewijzigde omgevingswaarde voor 2030 wordt, net als de andere met de Wsn in de Wnb en met de invoering van de Omgevingswet in die wet geregelde omgevingswaarde voor 2025, bij wet

⁵² De beoogde datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet is 1 januari 2024 (Kamerstukken II 2022/23, 33118, nr. 246).

⁵³ De beoogde datum van inwerkingtreding van de bepalingen die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel, is 1 januari 2024. Voor het geval de Omgevingswet later in werking treedt dan op 1 januari 2024, zal het wetsvoorstel parallel aan de internetconsultatie worden aangevuld met dienovereenkomstige wijzigingen van de Wnb.

⁵⁴ Voor de Wet milieubeheer geldt dat voor de onderdelen die geen deel gaan uitmaken van de Omgevingswet.

vastgesteld. Tegen een omgevingswaarde staat als zodanig geen bestuursrechtelijk rechtsmiddel open en ook tegen een wet, i.c. de Omgevingswet, waarin deze omgevingswaarde wordt opgenomen, kunnen geen (bestuursrechtelijke) rechtsmiddelen worden aangewend. Voor het voldoen aan de gewijzigde omgevingswaarde is er het al in de Wnb en de Omgevingswet met de Wsn geregelde PSN vastgesteld. Dat programma, waarmee aan deze omgevingswaarde moet worden voldaan, is een beleidsdocument en is alleen bindend voor de bestuursorganen die verplicht zijn om de in het programma opgenomen maatregelen uit te voeren. Het PSN blijft bestaan naast het NPLG. De PSN gebiedsplannen worden geïntegreerd in de NPLG gebiedsprogramma's. Conform de verplichting zoals geregeld met de Wsn en de afspraken in het kader van het PSN worden de stikstof- en natuurdoelen uiterlijk in juli 2023 verplicht en onontkoombaar ruimtelijk uitgewerkt en vastgelegd in een gebiedsplan. Voor de maatregelen zoals in de verschillende programma's worden opgenomen, geldt dat deze kunnen bestaan uit feitelijke maatregelen, civielrechtelijke overeenkomsten met bijvoorbeeld beheerders of gebruikers van een gebied of convenanten met maatschappelijke organisaties of met andere bestuursorganen. Ook kan een programma maatregelen bevatten die leiden tot een publiekrechtelijk besluit: algemeen (in de vorm van wet- en regelgeving of beleidsregels ten aanzien van de inzet van bevoegdheden) ofwel individueel (bijvoorbeeld in de vorm van het intrekken van vergunningen of het verlenen van subsidies). Individuele besluiten van deze laatste categorie zijn besluiten waartegen op grond van de Awb beroep openstaat bij de bestuursrechter. Tegen feitelijke maatregelen, algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels is geen beroep bij de bestuursrechter mogelijk; er kan alleen een beroep op de burgerlijke rechter worden gedaan als sprake zou zijn van een onrechtmatige daad. Voor alle categorieën maatregelen is evenwel dus eerst nog een nadere uitwerking nodig voordat de maatregel daadwerkelijk uitgevoerd zal kunnen worden, waarbij afhankelijk van het soort maatregelen, rechtsbescherming aan de orde kan zijn.

De voorgestelde uitbreiding van de vergunningplicht brengt geen wijzigingen aan in de bevoegdheidsverdeling tussen overheden en brengt ook geen wijzigingen aan in rechtsbescherming. Op een aanvraag om een Natura 2000-activiteit is de inspraakprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.⁵⁵ De beslissing op de vergunningaanvraag is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen zo'n besluit kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

7 Effecten van het voorstel

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 MKB-toets, de milieueffectentoets en de invoeringstoets. Een beschrijving van de resultaten volgt in de volgende paragrafen.

Het wetsvoorstel heeft voor wat betreft de aanscherping van de omgevingswaarde voor 2030 geen effecten voor de rechtspraak en de gerechtelijke organisatie of haar werklast. Zoals in paragraaf 6 over rechtsbescherming is beschreven staat tegen een omgevingswaarde als zodanig geen bestuursrechtelijk rechtsmiddel open en ook tegen een wet, i.c. de Omgevingswet, waarin deze omgevingswaarde wordt opgenomen, kunnen geen (bestuursrechtelijke) rechtsmiddelen worden aangewend.

Ook bevat het wetsvoorstel geen regels over (de verwerking van) persoonsgegevens. De regels over de resultaatsverplichtende omgevingswaarde richten zich op de overheid, waarbij geen verwerking van gegevens plaatsvindt die betrekking hebben op burgers of individuele bedrijven.

De voorgestelde vergunningplicht bevat een uitbreiding van de vergunningplicht en is gericht op de overheid en op burgers en bedrijven. Omdat deze uitbreiding past binnen de al aanwezige werkwijze van vergunningverlening en de daarvoor bestemde procedures zijn er ook op dit punt geen regels opgenomen in dit wetsvoorstel over de persoonsgegevens.

⁵⁵ Zie artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit.

Aantallen bedrijven en aantallen vergunningen

Voor de beschrijving van het effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven, het effect op bestuurlijke lasten voor overheden, de bedrijfseffectentoets en MKB-toets, de milieueffectentoets en de invoeringstoets is van belang om een onderscheid te maken tussen de aantallen bedrijven die met de nieuwe vergunningplicht kunnen worden geconfronteerd en het aantal vergunningen dat jaarlijks wordt aangevraagd. Welke en hoeveel bedrijven onder de vergunningplicht vallen, zal uiteindelijk bij de uitwerking van het Bal, wanneer een keuze is gemaakt tussen de varianten voor inperking van de reikwijdte, duidelijk worden. Het aantal verleende vergunningen is vervolgens afhankelijk van toepassing van het beoordelingskader.

Het aantal bedrijven of burgers waarvoor de vergunningplicht relevant is, geeft inzicht in hoe groot de groep is die kennis moet nemen van de regelgeving en bij wijzigingen van activiteiten moet beoordelen of sprake is van een vergunningplicht. Dat kennisnemen leidt tot eenmalige lasten bij inwerkingtreding, dat beoordelen komt vervolgens bij elke wijziging van activiteiten terug.

7.2 Effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven

Dit wetsvoorstel richt zich, waar het gaat om de aangepaste resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor de vermindering van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden in 2030, tot de overheid en in het bijzonder de Minister voor Natuur en Stikstof. Dat geldt ook voor de met de Wsn al geregelde inhoudelijke en procedurele regels voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming tot het behalen van deze omgevingswaarde, zoals regels over het aan de omgevingswaarde verbonden PSN met daarin de maatregelen en de regels over monitoring en bijsturing. De monitorings- en bijsturingssystematiek wordt ingericht om te monitoren of de condities voor behoud en herstel van instandhouding worden behaald, het maatregelenpakket als onderdeel van het programma voldoende effectief is en het maatregelenpakket of het programma bijstelling behoeven. De Minister voor Natuur en Stikstof is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze regels en voor de verslaglegging van de resultaten van de bedoelde monitoring. Ook stelt die minister het NPLG vast. 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.

Het kabinet is zich ervan bewust dat het realiseren van de doelstellingen en daarbinnen ook deze versnelling van de doelstelling uit de aanpak ook zijn impact zal hebben op verschillende burgers, bedrijven en sectoren. Effecten voor de regeldruk kunnen uiteraard wel uitgaan van de maatregelen die zullen worden opgenomen in het PSN, het gebiedsplan, het gebiedsprogramma onder het NPLG en het NPLG. 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 moeten worden gebracht en moeten worden gewogen. Voor zover zij de vorm van wet- en regelgeving krijgen, zullen de concrete lasten bij de vaststelling van de betrokken wet- en regelgeving in beeld worden gebracht.

Verwacht aantal vergunningaanvragen

De voorgestelde vergunningplicht voor wijziging van bestaande, rechtmatige activiteiten brengt lasten voor burgers en bedrijven met zich. De effecten kunnen worden uitgesplitst in tijdelijke en permanente effecten. Voor wat betreft de tijdelijke effecten wordt een toename verwacht van het aantal vergunningaanvragen. Immers, tot aan inwerkingtreding van dit wetsvoorstel dienden niet alle initiatiefnemers een aanvraag in, wanneer de beoogde activiteiten niet tot een vergunningplicht leidden, om aldus een positieve afwijzing te verkrijgen. Sommige van deze initiatiefnemers zullen nu alsnog een vergunning willen. Deze toename brengt een lastenverzwaring met zich voor deze burgers en bedrijven, maar die toename wordt wel enigszins beperkt doordat veel bedrijven, in een vergunningvrije situatie, nu ook al een vergunning hebben aangevraagd om meer rechtszekerheid te krijgen. Voor zover er sprake is van een tijdelijke toename, zal dit vermoedelijk ook meevallen omdat de voorgestelde vergunningplicht in dit wetsvoorstel alleen van toepassing is op activiteiten die niet zijn uitgezonderd op grond van het overgangsrecht.

Voor wat betreft de permanente effecten, zal er in meer gevallen een vergunningplicht zijn. Of er ook geen significante toename van het aantal aanvragen wordt verwacht, hangt af van de nadere invulling van de vergunningplicht bij amvb. De vergunningplicht geldt alleen voor activiteiten die reeds een toestemming hebben voor een Natura 2000-activiteit. Bedrijven die over een natuurtoestemming beschikken hebben in de regel bij een stikstofrelevante wijziging van hun activiteiten al de behoefte om dit voor te leggen aan het bevoegde gezag. Met de inperking van de reikwijdte van de voorgestelde vergunningplicht die in het Bal wordt uitgewerkt – en waarin een definitieve keuze tussen de varianten wordt gemaakt – kan uiteindelijk beter inzichtelijk worden gemaakt wat de vergunningplicht betekent voor het aantal verwachte vergunningaanvragen.

De nalevingskosten voor de natuurwetgeving voor burgers en bedrijven zullen toenemen, omdat voor de behandeling van de vergunningaanvragen bij sommige provincies hogere legeskosten in rekening worden gebracht. Afhankelijk van de invulling van de vergunningplicht bij amvb, ontstaat er wel of niet een toename van het aantal vergunningaanvragen. Sommige provincies hanteren dezelfde tarieven voor bestuurlijke rechtsoordelen en positieve afwijzingen en vergunningaanvragen. Andere provincies hebben hogere tarieven voor aanvragen die leiden tot een vergunning of aanvragen die leiden tot een positieve afwijzing of bestuurlijk rechtsoordeel. Hoeveel deze kosten zullen stijgen, is niet weer te geven omdat de bevoegde gezagen verschillende tarieven voor de behandeling van vergunningaanvragen hanteren. Bovendien worden de legestarieven jaarlijks vastgesteld. Niet alle provincies heffen leges voor natuurvergunningaanvragen.

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. Dit 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 voor Natuur en Stikstof, zoals voor de aanpassing van de omgevingswaarde, leidt het niet rechtstreeks tot bestuurlijke lasten voor andere overheden. Zoals met de Wsn al in de Wnb is geregeld is wel voorzien dat in het PSN maatregelen worden opgenomen die doorwerken in provincies en wordt voor een deel gebiedsgericht worden ingevuld, ook voor het behalen van de versnelde omgevingswaarde. 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 voor Natuur en Stikstof en andere betrokken rijkspartijen hebben in voorbereiding van het programma met de provincies en andere overheden besproken wat het daarin op te nemen maatregelenpakket voor de verschillende gebieden betekent en nadere afspraken gemaakt 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.

Door de te verwachten tijdelijke toename van het aantal vergunningaanvragen, zullen de bestuurlijke lasten voor de overheden die deze regelgeving uitvoeren – Rijk, provincies en gemeenten – ook iets toenemen. Naar verwachting zal dit wetsvoorstel tijdelijk tot een toename van de bestuurlijke lasten leiden voor de vermelde overheden voor wat betreft de vergunningverlening in de variant met de ondergrens. De toename van de lasten bij de bestuursorganen waar de vergunningaanvraag wordt ingediend, ontstaat door een mogelijk groter aantal vergunningaanvragen dat door hen beoordeeld moet worden van aanvragers die in de afgelopen periode geen vergunning hadden aangevraagd. Deze toename wordt wel beperkt doordat veel bedrijven, in een vergunningvrije situatie, nu ook al een vergunning aanvragen om meer rechtszekerheid te krijgen. Tevens wordt deze toename beperkt door het opgenomen overgangsrecht. De nadere beoordeling van de permanente effecten hangt af van de wijze waarop de vergunningplicht bij amvb nader wordt ingevuld. De administratieve verwerking door het bevoegd gezag van de leges die betaald moeten worden door de vergunningaanvrager, zal tijdelijk toenemen. Voor de permanente situatie hangt dat af van de nadere invulling van de vergunningplicht bij amvb.

Daartegenover staat dat het wetsvoorstel toezichthouders en handhavers betere houvast biedt voor het uitvoeren van controles en toetsing aan de wet- en regelgeving. Daar waar nu gebruik wordt gemaakt door het bevoegd gezag van een positieve afwijzing van een vergunningaanvraag, biedt dit onvoldoende houvast voor het bevoegde gezag om te toetsen of er sprake is van significante negatieve effecten op Natura 2000-gebieden, omdat de nieuwe situatie met een positieve afwijzing niet wordt vastgelegd. Daardoor worden de bestuurlijke lasten dus verlaagd.

Het is te verwachten dat het aantal handhavingsverzoeken dat wordt ingediend naar aanleiding van het vergunningvrij zijn van intern salderen, zal afnemen doordat de onduidelijkheid over de vergunde situatie afneemt. Omdat er wel sprake is van een toename van vergunningplichtige gevallen, kan dat afhankelijk van de invulling bij amvb, zorgen voor een stijging van het aantal handhavingsverzoeken.

Handhaafbaarheid

Het feit dat voor de vaststelling van de voorgestelde vergunningplicht in de variant met de ondergrens een berekening moet worden uitgevoerd, werkt ook door naar de fase van toezicht en handhaving. Voor de vaststelling of een wijziging bij een bedrijf is doorgevoerd zonder vergunning, zal in die variant een berekening moeten worden uitgevoerd. Dit zal de toezichthouder of initiatiefnemer (alsnog) moeten doen. In de variant met koppeling aan mba-vergunningplicht of meldingsplicht bestaat de noodzaak tot het uitvoeren van een berekening niet, omdat de vergunningplicht direct voortvloeit uit de koppeling aan wijzigingen waarvoor een wijziging van de mba-vergunning of mba-melding vereist is. Een goed onderling contact tussen de bevoegde instanties voor de mba-vergunningplicht en de Natura 2000-vergunningplicht kan bijdragen aan een efficiënte en effectieve handhaving. Daar waar uitvoering van de Natura 2000-vergunningplicht is belegd bij de omgevingsdiensten kan deze afstemming binnen de omgevingsdienst plaatsvinden.

7.4 Bedrijfseffectentoets (BET) en MKB-toets

Zoals in paragraaf 7.2 is toegelicht richt het wetsvoorstel zich voor wat betreft de aanpassing van de omgevingswaarde uitsluitend tot de overheid – in het bijzonder de Minister voor Natuur en Stikstof.

Daarbij kunnen er op termijn geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten ontstaan, doordat met de integrale gebiedsgerichte aanpak in de opgave voor natuurbehoud en -herstel wordt voorzien.

Het wetsvoorstel bevat met de vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen wel regels die directe doorwerking hebben naar bedrijven in het kader van de toestemming- of vergunningverlening van activiteiten. Voor de beoordeling van de mogelijke effecten van een vergunningplicht kan deels gebruik worden gemaakt van de MKB-toets.

Voor dossiers met substantiële gevolgen moet een MKB-toets worden uitgevoerd.⁵⁶ Daarom heeft het kabinet bekeken of verwacht kan worden dat er (mogelijk) substantiële regeldrukeffecten voor het MKB zullen optreden.

De uitvraag voor een MKB-toets heeft een zeer beperkte respons opgeleverd. De verwachting is dat met name uit de agrarische sector een grote behoefte is aan een vergunningplicht, omdat daarmee meer rechtszekerheid wordt verkregen over de feitelijke bedrijfssituatie en de referentiesituatie.

Voor wat betreft de bedrijfseffectentoets voor de vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen met variant met de ondergrens, geldt het volgende. Het treft alleen bedrijven die nu al op grond van de vigerende wet- en regelgeving vergunningplichtig zijn vanwege mogelijke effecten door stikstofemissie. Dat kan in principe wel allerlei soorten bedrijven raken, omdat ook verkeer van en naar het bedrijf kan leiden tot stikstofdepositie.

Voor al deze bedrijven geldt dat zij ook zonder de voorgestelde vergunningplicht voor wijzigingen in hun bedrijfsvoering, zullen moeten onderzoeken wat het effect is op hun vergunde situatie. Omdat tevens het begrip referentiesituatie, zeer belangrijk is voor de bedrijfsvoering in de toekomst, zal voor het overgrote deel van de bedrijven gelden dat zij zekerheid willen hebben over wat de referentiesituatie is.

In de meeste gevallen wordt er dus nu al een vergunning aangevraagd, ook zonder dat een vergunningplicht ondernemers daartoe verplicht. Dat blijkt ook wel uit de grote hoeveelheid bestuurlijke oordelen en zogeheten positieve afwijzingen die sinds de uitspraak Logtsebaan zijn verleend. Het betekent dat deze bedrijven nu, met dezelfde inspanning, nog steeds een aanvraag moeten indienen, en voor zover een vergunning kan worden afgegeven, daar meer zekerheid aan kunnen verlenen. Of de stijging van de vergunningplicht ook zal leiden tot een toename van het aantal aanvragen, is afhankelijk van de nadere invulling van de vergunningplicht bij amvb.

Voor sommige bevoegde gezagen zijn de legeskosten van vergunningen hoger dan voor bestuurlijke oordelen en positieve afwijzingen, dat betekent dat de legeskosten voor bedrijven kunnen toenemen. Deze tarieven worden jaarlijks vastgesteld en verschillen per bevoegd gezag. De verwachting is echter ook dat het vergunningverlening in vervolgwijzigingen en vervolgaanvragen vergemakkelijkt. De verwachting is dat het niet leidt tot hogere kosten voor

⁵⁶ Zie Handreiking MKB-toets, www.kcwj.nl/sites/default/files/handreiking_mkb.pdf.

advisering voor bedrijven, omdat zij nu al die kosten maken ten behoeve van een aanvraag teneinde een positieve afwijzing te verkrijgen en voor de doorrekening en bewijsvoering of er al dan niet sprake is van vergunningplicht.

Voor zover er mogelijk een inhaalslag zal zijn van bedrijven die geen vergunning hebben aangevraagd in het verleden, geldt dat dat beperkt zal zijn tot bedrijven die nog niet zijn aangevangen met hun activiteiten, immers er is overgangsrecht opgenomen voor bedrijven die hun activiteiten al hebben gewijzigd tussen 21 januari 2021 en de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Het effect van een vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen met de variant met de ondergrens zal naar verwachting een positief effect hebben op innovatieruimte omdat er met de vergunningplicht meer rechtszekerheid voor ondernemers ontstaat wanneer zij kiezen voor innovatie die leidt tot een verlaging van de stikstofdepositie. De onzekerheid die er nu heerst, leidt er juist toe dat ondernemers niet meer willen investeren in innovatie en ook hypotheekverstrekkers daarvoor huiverig zijn.

De inperking van de vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen met de variant met de ondergrens leidt niet tot markteffecten, sociaaleconomische effecten of andersoortige kosten en baten als bedoeld in de BET.

7.5 Milieueffecttoets

Met het formuleren van resultaatsverplichtende omgevingswaarden in de Wsn en met de integrale aanpak worden ook richting 2030 onvermijdelijke stappen gezet naar het (op termijn) bereiken van de instandhoudingsdoelen. Om de doelen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn te bereiken moeten diverse drukfactoren worden aangepakt, binnen en buiten Natura 2000-gebieden. De aanpak, het pakket aan maatregelen en de verplichting in dit wetsvoorstel tot een aangepaste omgevingswaarde voor 2030 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 Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Het PBL heeft in een quickscan (bijlage bij de Kamerbrief) het ecologische effect van de investeringsimpuls doorgerekend in de als bijlage bij deze brief meegestuurde quickscan. Het PBL stelt dat het beoogde pakket een logische en effectieve mix van maatregelen is voor de middellange termijn, met de inschatting dat een extra positief effect op het VHR-doelbereik behaald wordt, onder voorbehoud van onzekerheden. Daarbij wijst het PBL op het belang dat de maatregelen in samenhang worden genomen. Op die manier wordt optimaal effect gesorteerd en leveren zij voldoende ruimte op voor regionaal maatwerk. De effecten van het pakket aan bronmaatregelen zijn doorgerekend door het RIVM en het PBL. De verwachting is, onder voorbehoud van alle onzekerheden die zijn verbonden met de quickscan, conform de omgevingswaarde, dat de te behalen depositiereductie via de aangekondigde bronmaatregelen, in samenspraak met de natuurmaatregelen en ontwikkelingen in het kader van klimaatbeleid etc. zal leiden tot 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 de in dit wetsvoorstel aangekondigde gewijzigde omgevingswaarde voor 2030 beperken zich evenals de eerdere met de Wsn geregelde omgevingswaarden primair tot natuurwaarden. Indirect kunnen ten behoeve van deze natuurwaarden getroffen maatregelen ook gunstige effecten hebben voor andere aspecten van de leefomgeving, zoals de luchtkwaliteit. 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.

Met de integrale, onontkoombare gebiedsgerichte aanpak waarmee de goede staat van de natuur wordt geborgd en doelen worden gehaald wordt ook het fundament gelegd voor een systeem van toestemmingverlening dat op termijn meer ruimte gaat bieden voor nieuwe maatschappelijke en economische ontwikkelingen voor sectoren zoals landbouw, energie of woningbouw.

7.6 Effecten op de rechtspraak

Zoals hiervoor in paragraaf 6 is aangegeven brengt dit wetsvoorstel geen wijzigingen aan in de bevoegdheidsverdeling tussen overheden en ook niet in rechtsbescherming. De effecten voor de rechtspraak zullen dan ook beperkt zijn.

Naar verwachting zal het aantal juridische procedures bij de rechtbanken niet toenemen. Met het vergunningvrij zijn van intern salderen, hebben de positieve afwijzingen geleid tot veel gerechtelijk procedures en hebben niet aangevraagde bedrijfswijzigingen geleid tot handhavingsverzoeken. Nu dit wetsvoorstel voorziet in de vergunningplicht bij intern salderen, en er in de variant met de ondergrens weer een beoordeling door het bevoegde gezag plaatsvindt voordat de activiteiten worden uitgevoerd, zal dit naar verwachting niet tot meer gerechtelijke procedures ten opzichte van de huidige situatie leiden.

8 Advies en consultatie

In deze paragraaf worden de resultaten van de adviesvragen en consultatieperiode beschreven. Deze paragraaf wordt gevuld na afloop van de consultatieperiode.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijziging Omgevingswet)

Onderdeel A (artikel 2.15a omgevingswaarden stikstofdepositie)

Wijziging eerste lid van artikel 2.15a: versnelling reductiedoelstelling van 2035 naar 2030

Artikel 2.15a, geïntroduceerd door de Wet stikstofreductie en natuurverbetering,⁵⁷ stelt voor de jaren 2025, 2030 en 2035 resultaatsverplichtende omgevingswaarden voor stikstofdepositie vast.⁵⁸ Met de onderhavige wijziging van het eerste lid van artikel 2.15a wordt de omgevingswaarde voor stikstofdepositie voor 2035, naar voren gehaald, naar 2030. Dat betekent dat in 2030 74% van het voor stikstofbelasting gevoelige areaal in Natura 2000-gebieden geen overschrijding mag hebben van de kritische depositiewaarde. De kritische depositiewaarde is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van een habitatype of leefgebied significant wordt aangetast door de verzurende of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie.

De in artikel 2.15a vastgestelde omgevingswaarde voor 2025 blijft ongewijzigd: in 2025 mag conform de wettelijke verplichting 40% van het voor stikstof gevoelige areaal in Natura 2000-gebieden geen overschrijding van de kritische depositiewaarde hebben. Dit vraagt op basis van huidige inzichten landelijk gemiddeld een emissiereductie van 10 tot 15%.

De omgevingswaarde komt niet in de plaats van de verplichting om – kort gezegd – op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te realiseren voor de habitatypes 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 Vogelrichtlijn⁵⁹ en artikel 6, eerste lid, Hrl.⁶⁰ Op het realiseren van een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau zijn de instandhoudingsdoelstellingen voor de individuele Natura 2000-gebieden gericht. Deze zijn neergelegd in de aanwijzingsbesluiten van de betrokken gebieden, op grond van artikel 2.44, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Aanvullingswet natuur Omgevingswet.

Het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden vergt een breder pakket aan maatregelen dan de reductie van de stikstofbelasting met het oog op het voldoen aan de omgevingswaarde voor stikstofdepositie. Daarin voorziet het Programma stikstofreductie en

⁵⁷ Wet van 10 maart 2021 tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering) (Stb. 140).

⁵⁸ Met 'stikstof' wordt in artikel 2.15a bedoeld op stikstofverbindingen; in de praktijk gaat het om stikstofoxiden (NO_x) en ammoniak (NH₃), omdat stikstof in die vormen vanuit de lucht op de bodem komt.

⁵⁹ 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).

⁶⁰ 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).

natuurverbetering,⁶¹ dat is voorgeschreven in artikel 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, in samenhang met de gebiedsprogramma's die daaraan op provinciaal niveau uitvoering geven⁶² en de in de artikelen 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid, van de Omgevingswet voorgeschreven beheerplannen die de uitwerking van maatregelen op het niveau van de individuele Natura 2000-gebieden behelzen.

Maar het realiseren van de omgevingswaarde is wel een wezenlijk onderdeel van de totaalaanpak voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding, waar in veel Natura 2000-gebieden de overbelasting door stikstof een van de belangrijkste factoren is die in de weg staan aan het realiseren van een duurzaam behoud van de daarvoor gevoelige habitattypen en soorten. Herstelmaatregelen om de negatieve effecten van de overmatige stikstofbelasting weg te nemen, zijn daarbij ook maar in beperkte mate in staat deze belasting weg te nemen. Voor duurzaam behoud is een significante en blijvende reductie van stikstofdepositie – in combinatie met andere natuurverbeterende maatregelen – noodzakelijk.

Elk voor stikstof gevoelig habitatype of leefgebied kent een specifieke kritische depositiewaarde. De kritische depositiewaarde komt niet de betekenis toe 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 heeft benadrukt. Maar de mate en duur van de overschrijding van de kritische depositiewaarde zijn wel belangrijke indicatoren voor de beoordeling of daling van de depositie in de gebieden al dan niet nodig is voor het behoud en het voorkomen van verslechtering van de stikstofgevoelige natuurwaarden.⁶³

Zo zal voor een gebied waar de instandhoudingsdoelstellingen nog niet zijn bereikt en waar zich een forse, nog jarenlang voortdurende overschrijding van de kritische depositiewaarde voordoet, 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.⁶⁴

Wijziging derde lid van artikel 2.15a: ijkmomenten in 2025 en 2028

Deze wijziging regelt de twee ijkmomenten uit het advies van Remkes (*Wat wel kan*, p. 25). Zie paragraaf 2.5, subparagraaf IJkmomenten 2025 en 2028.

Wijziging vierde lid van artikel 2.15a: na 2030 ruimte bieden voor een omgevingswaarde die niet aansluit bij de kritische depositiewaarde maar bij natuurcondities

Deze wijziging maakt zichtbaar (in het nieuwe onderdeel b) dat de wetgever voor de periode na 2030 ruimte heeft om te kiezen voor een omgevingswaarde die niet aansluit bij de kritische depositiewaarde maar bij natuurcondities. Zie paragraaf 2.3 van het algemeen deel, subparagraaf *Wijziging van de omgevingswaarde in relatie tot het einddoel*.

Onderdeel B (artikel 3.9 programma stikstofreductie en natuurverbetering)

Het vierde lid van artikel 3.9 is aangepast in verband met de mogelijkheid dat na 2030 een omgevingswaarde wordt vastgesteld die niet aansluit bij de KDW maar bij natuurcondities.

Onderdelen C tot en met F (artikelen 4.3, 4.11, 4.12 en 4.30: grondslag en oogmerk rijksregels en aanwijzing bevoegd gezag)

Deze artikelen zijn aangepast aan de voorgestelde uitbreiding van het begrip *Natura 2000-activiteit*. Hoofdstuk 11 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Activiteiten die de natuur betreffen) zal dienovereenkomstig worden aangepast.

Onderdeel G (artikel 16.53c passende beoordeling)

In artikel 16.53c, dat in de Omgevingswet is opgenomen ingevolge de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, is de algemene verplichting omgezet van artikel 6, derde lid, Hrl. Die bepaling vereist dat voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen

⁶¹ [Kamerstukken I 2022/23](#), 34682, AX.

⁶² Artikel 11.69b van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals gewijzigd door het Besluit van 14 juni 2021 tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbetering) (Stb. 287).

⁶³ Zie punten 3.1, 3.4, 14.5 en 16.6 van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 over het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (ECLI:NL:RVS:2019:1603).

⁶⁴ ECLI:NL:RVS:2019:1603, punt 14.5.

voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Het tweede deel van die bepaling, te weten hoe om te gaan met de uitkomst van de passende beoordeling is voor plannen geregeld in artikel 10.24 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals gewijzigd door het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, en voor projecten in artikel 8.74b van dat besluit: gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in artikel 6, vierde lid, Hrl wordt slechts toestemming gegeven voor het plan of project nadat de zekerheid is verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.

Het huidige artikel 16.53c biedt geen zelfstandige grondslag om indien gewenst of noodzakelijk – uiteraard binnen de kaders van de Europese regelgeving – over die passende beoordeling bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen, of om buiten de gevallen, genoemd in het tweede lid, andere gevallen aan te wijzen waarbij van een passende beoordeling kan worden afgezien. Er is behoefte om op dit punt meer flexibiliteit te hebben, in het bijzonder met het oog op de omzetting van Europese regelgeving op aanpalende of andere domeinen. In dat verband wordt gewezen op het voorstel van de Europese Commissie als onderdeel van het pakket maatregelen onder de noemer 'REPowerEU' om ten behoeve van de versnelling van de besluitvorming over plannen en projecten voor duurzame energie specifieke regels in de richtlijn hernieuwbare energie⁶⁵ te stellen over de toepassing van artikel 6, derde lid, Hrl.⁶⁶ Denkbaar is echter ook dat de behoefte aan nadere regels voortvloeit uit de wens om een betere afstemming op instrumenten als het milieueffectrapport te verzekeren of om – omwille van de duidelijkheid - elementen uit vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie in regelgeving te verankeren. Met de onderhavige wijziging wordt tegen deze achtergrond een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de toepassing van de verplichting om een passende beoordeling op te stellen en om in voorkomend geval ook afwijkingen van die verplichting te kunnen regelen. Gezien de bredere doelstelling die deze regels kunnen hebben zijn buiten het oogmerk van natuurbescherming, ook de oogmerken van het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu. Deze oogmerken sluiten aan bij de oogmerken waarvoor regels over milieubelastende activiteiten kunnen worden gesteld ingevolge artikel 4.22 van de Omgevingswet.

Onderdeel H (bijlage, begripsomschrijving 'Natura 2000-activiteit')

Het begrip 'Natura 2000-activiteit' in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet is bepalend voor de reikwijdte van de verplichting tot het hebben van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Die vergunningplicht is geregeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onderdeel e, van de Omgevingswet, zoals gewijzigd door de Invoeringswet Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet. Met de in artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel voorziene uitbreiding van de begripsomschrijving, wordt ook de reikwijdte van de vergunningplicht vergroot.

Het in de gewijzigde begripsomschrijving opgenomen onderdeel a komt overeen met de al bestaande begripsomschrijving. Onderdeel a heeft betrekking op alle projecten die significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben. Dat zijn de projecten waarvoor artikel 6, derde lid, Hrl een voorafgaande toets eist en dus een vergunningensysteem veronderstelt. Onderdeel a in samenhang met artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Omgevingswet geeft daar invulling aan. Artikel 8.74b van het Besluit kwaliteit leefomgeving, zoals gewijzigd door het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet, bevat de beoordelingsregels voor aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Conform de vereisten van artikel 6, derde lid, Hrl moet op basis van een passende beoordeling zekerheid zijn verkregen dat het project niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied, wil vergunning voor het project kunnen worden verleend. Daarvan kan alleen worden afgeweken als er geen alternatieven zijn en het project om dwingende redenen van groot openbaar belang doorgang moet vinden, onder de voorwaarde dat adequate natuurcompensatie waarborgt dat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft. De passende beoordeling is voorgeschreven in artikel 16.53c van de Omgevingswet. Deze bestaande vereisten zijn alle gegeven met de Habitatrichtlijn en worden door het onderhavige wetsvoorstel niet gewijzigd.

Nieuw is de toevoeging van onderdeel b aan de begripsomschrijving. Daardoor wordt een wijziging van een reeds toegestane activiteit die stikstofdepositie kan veroorzaken op daarvoor gevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied vergunningplichtig, althans als ook die wijziging zelf

⁶⁵ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU 2018, L 328).

⁶⁶ Voorstel van de Europese Commissie van 18 mei 2022, [EUR-Lex - 2022_160 - NL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

relevant is voor de omvang van de stikstofdepositie omdat die betrekking heeft op voor de stikstofemissie vanuit de betrokken locatie bepalende factoren van de inrichting of installaties van het bedrijf of van de bedrijfsvoering. Die vergunningplicht geldt dus bijvoorbeeld ook als door 'intern salderen' geen toename van de stikstofdepositie plaatsvindt ten opzichte van de in het verleden voor die locatie vergunde activiteit en volgens de huidige vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State significante negatieve effecten voor Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgesloten. Maar ook als er geen sprake is van salderen en de emissie alleen daalt is de vergunningplicht van toepassing. Dit om een van de twee in paragraaf 3.1 van deze toelichting omschreven doelen, namelijk het blijvend laten aansluiten van de vergunning bij de activiteit die wordt verricht, te bereiken.

Voor de aanleiding voor de voorgestelde uitbreiding van de vergunningplicht door toevoeging van onderdeel b aan de begripsomschrijving van 'Natura 2000-activiteit' wordt verwezen naar de uiteenzetting hierover in paragraaf 3.1. De uitbreiding strekt zich niet uit, zoals voor het van kracht worden van de Spoedwet aanpak stikstof, tot alle potentieel verslechterende activiteiten,⁶⁷ maar wel tot een uit een oogpunt van stikstofdepositie relevante wijziging van een bestaande legale ('rechtmatige') activiteit die stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitats of leefgebieden in Natura 2000-gebieden veroorzaakt of kan veroorzaken.

In het Besluit activiteiten leefomgeving zal met nadere regels worden uitgewerkt wat wordt bedoeld met 'rechtmatige'. Het kan in de eerste plaats gaan om een activiteit die al rechtmatig werd uitgevoerd (continu of periodiek) op de datum waarop artikel 6, tweede en derde lid, Hrl op het Natura 2000-gebied van toepassing werd (referentiedatum) en die sindsdien ongewijzigd is voortgezet, en daardoor niet onderworpen was aan de verplichting van een voorafgaande passende beoordeling als voorzien in artikel 6, derde lid, Hrl⁶⁸ of een activiteit die legaal is op basis van de geldende milieutoestemming. Als er sprake is van na de referentiedatum geïnitieerde nieuwe activiteiten of wijzigingen van activiteiten, is in beginsel de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit de relevante milieutoestemming, als er sprake kon zijn van mogelijke significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied of – tot de inwerkingtreding van de Spoedwet aanpak stikstof op 1 januari 2020 – van niet-significante maar wel nadelige gevolgen voor een Natura 2000-gebied.

Het kan ook gaan om een ander toestemmingsbesluit dat is genomen vóórdát op het punt van de vergunningtoets een volledige omzetting van de Habitatrichtlijn in de natuurwetgeving had plaatsgevonden (1 februari 2009), als bij dat toestemmingsbesluit een toetsing van de gevolgen voor het betrokken Natura-gebied heeft plaatsgevonden. Deze besluiten zijn destijds in artikel 9.4, achtste lid, Wnb en vervolgens in artikel 2.4, vijfde lid, van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet gelijkgesteld met een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit.

Ook andere milieutoestemmingen kunnen relevant zijn, omdat geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit vereist was als na 1 januari 2020 door middel van intern salderen bij wijzigingen van activiteiten een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie werd voorkomen. Voor die activiteiten kunnen dus ook andere milieutoestemmingen relevant zijn. Het gaat dan in het bijzonder om de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en de melding van in het Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen activiteiten op grond van artikel 4.4 van de Omgevingswet, maar het kan ook andere specifieke toestemmingsbesluiten betreffen, bijvoorbeeld besluiten op grond van de luchtvaartwetgeving. Die andere milieutoestemmingen zijn sinds 1 januari 2020 niet relevant voor het geval sprake was van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, Hrl.

De omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit kan zijn verleend op grond van de Omgevingswet, maar kan ook zijn verleend op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, de Wnb of de Wet algemene bepalingen omgevingswet (Wabo) en kan dan via het overgangsrecht bij de invoering van de Wnb en de Omgevingswet de status hebben verkregen van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit in de zin van de Omgevingswet. Op gelijke wijze kan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit via de overgangsrechtelijke bepalingen van de Wet milieubeheer, de Wabo en de Omgevingswet,

⁶⁷ Zie de gecursiveerde tekst in artikel 2,7, tweede lid, Wnb zoals dat luidde tot 1 januari 2020: "Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten projecten te realiseren of *andere handelingen te verrichten* die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied *kunnen verslechteren* of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen."

⁶⁸ HvJ EU 14 januari 2010, C-226/08, ECLI:EU:C:2010:10 (Stadt Papenburg). Zie ook HvJ EU 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (Programma aanpak stikstof), punt 86.

voorheen een Hinderwetvergunning, milieuvergunning of Wabo-omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit zijn geweest. Verder worden onder de milieubelastende activiteiten waarvoor een melding op grond van artikel 4.4 van de Omgevingswet is gedaan en die nu vallen onder de algemene regels van het Besluit activiteiten leefomgeving via het overgangsrecht ook de meldingen onder het Activiteitenbesluit milieubeheer begrepen.

Met onderdeel b van de begripsomschrijving Natura 2000-activiteit zijn alle activiteiten die (ook) uit een oogpunt van stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden relevant kunnen zijn in beeld. Activiteiten zonder milieucomponent of met een zodanig beperkte milieurelevantie dat zij in de wetgeving op het domein van de fysieke leefomgeving niet onder het vereiste van een voorafgaande milieutoestemming of melding zijn gebracht, zijn per definitie niet relevant voor onderdeel b. Als zij door wijziging alsnog milieugevolgen krijgen en stikstofdepositie zouden gaan veroorzaken op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden die een overbelasting kennen, dan is intern salderen nooit aan de orde en zullen zij als uitgangspunt onder onderdeel a van de begripsomschrijving vallen en een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit moeten aanvragen.

Voor de nieuwe categorie activiteiten die onder de vergunningplicht komt te vallen, zal weer de voorheen geldende belangenafweging kunnen plaatsvinden, zoals deze tot 1 januari 2020 gold op grond van de artikelen 2.8, negende lid, en 1.10, derde lid, van de toenmalige Wnb. Dat betekent dat het bevoegd gezag bij het verlenen van een vergunning rekening houdt met de gevolgen die een activiteit waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft, kan hebben voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, en rekening houdt met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Ook de begrenzing van de mogelijkheid om vergunningvrije gevallen aan te wijzen in artikel 11.21 van het Besluit activiteiten leefomgeving wordt hierop aangepast, voor zover het gaat om vrijstellingen die betrekking hebben op projecten die wel gevolgen maar zeker geen significante negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben.

Zoals in paragraaf 3.2 van het algemeen deel is toegelicht, is de lichtere toets wezenlijk anders dan de passende beoordeling die conform artikel 6, derde lid, Hrl is vereist voor projecten met mogelijke significante negatieve effecten (op zichzelf of in cumulatie met andere plannen of projecten), dus voor de in onderdeel a van de begripsomschrijving genoemde categorie Natura 2000-activiteiten die thans al onder de reikwijdte van de omgevingsvergunningplicht vallen. De toets voor de projecten met mogelijke significante gevolgen laat geen ruimte voor een belangenafweging, heeft een uitsluitend ecologisch karakter en moet op basis van de beste beschikbare gegevens zekerheid (= geen redelijke wetenschappelijke twijfel) bieden dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied uitblijft. Wordt die zekerheid niet geboden, dan kan voor het project geen toestemming worden verleend. Daarvan kan alleen worden afgeweken bij dwingende redenen van groot openbaar belang, ingeval van ontstentenis van alternatieven, en onder de voorwaarde dat adequate natuurcompensatie waarborgt dat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft.

Is voor de gewijzigde activiteit in de zin van onderdeel b van de begripsomschrijving van 'Natura 2000-activiteit' een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit verleend, dan is die vergunning vervolgens uiteraard bepalend voor de referentiesituatie.

Het begrip 'Natura 2000-activiteit' is in het stelsel van de Omgevingswet met de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur momenteel uitsluitend relevant voor de regels over de omgevingsvergunning. Er zijn op grond van artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onderdeel j, geen algemeen verbindende voorschriften vastgesteld die aanhaken bij dat begrip. In artikel 11.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving is een zorgplicht opgenomen die aansluit bij activiteiten die mogelijk nadelige gevolgen hebben voor een Natura 2000-gebied, waarover op grond van de artikelen 11.7 en 11.9 van dat besluit maatwerkregels en maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld, en ook artikel 11.12 van het Besluit over de verplichting tot gegevensverstrekking gebruikt het begrip 'Natura 2000-activiteit' niet. De voorgestelde wijziging van de begripsomschrijving heeft dan ook geen gevolgen voor de reikwijdte van die bepalingen.

Artikel II (overgangsrecht)

Als het wetsvoorstel niet zou voorzien in overgangsrecht, zou dat betekenen dat de uitbreiding van de vergunningplicht als gevolg van de wijziging van het begrip *Natura 2000-activiteit* directe werking heeft. Dat zou voor de initiatiefnemer verregaande consequenties kunnen hebben als de realisatie feitelijk is aangevangen en vervolgens in het kader van de nieuwe Natura 2000-toets wordt geoordeeld dat een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit niet of slechts

onder verdere beperkingen zou kunnen worden verleend. Dat zou reeds gedane investeringen kunnen aantasten. Met onderhavige overgangsrechtelijke bepaling wordt dit voorkomen. De uitbreiding van de vergunningplicht was overigens ook al geruime tijd voorzienbaar, gelet op onder andere de bekendmaking van de voorgenomen wettekst in het kader van de internetconsultatie, zodat bedrijven daar tijdig op hebben kunnen inspelen.

De overgangsbepaling laat onverlet dat wijzigingen die aanvangen na inwerkingtreding wel onder de uitgebreide vergunningplicht vallen, ook al waren voor inwerkingtreding alle toen benodigde milieutoestemmingen verleend.

Het aanvangen van de realisatie moet blijken uit feitelijke werkzaamheden op de desbetreffende locatie. Uiteraard moest de feitelijke aanvang van de realisatie voor inwerkingtreding van de onderhavige wetswijziging ook rechtmatig zijn. Dat betekent in het bijzonder dat deze voldoet aan de omgevingsrechtelijke vereisten, dat deze mogelijk is op basis van het geldende bestemmingsplan, dat de vereiste milieutoestemmingen zijn verleend, dat de wijziging in voorkomend geval is gemeld onder het Besluit activiteiten milieubeheer et cetera. Rechtmatig is de aanvang van de realisatie ook als geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit is aangevraagd omdat die niet nodig was omdat toepassing is gegeven aan intern salderen en na de wijziging geen grotere depositie wordt veroorzaakt dan de ruimte die de referentiehoeveelheid voor het betrokken bedrijf biedt overeenkomstig de eerder aangehaalde jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Artikel III (inwerkingtreding)

Dit artikel biedt de mogelijkheid van een precieze bepaling van het tijdstip van inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen bij koninklijk besluit. Dat biedt de mogelijkheid van afstemming op de bij algemene maatregel van bestuur te stellen nadere regels. De beoogde datum van inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen is 1 januari 2024.

De Minister voor Natuur en Stikstof,