

Besluit van tot wijziging van enkele maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbetering)

(concept 4 december 2020, voorhang- en consultatieversie)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, nr. WJZ.....;

Gelet op richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206), richtlijn nr. 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20), de artikelen 1.12f, 1.12h en 2.9a van de Wet natuurbescherming en de artikelen 2.10, eerste en tweede lid, 2.15, eerste lid, aanhef en onder f, 2.24, eerste lid, 4.3 eerste lid, onder a, 5.1, eerste lid, 5.2, eerste, derde en vijfde lid, 5.18, eerste lid, 16.139, 20.1, vierde lid, 20.2, eerste, vijfde en zevende lid, en 20.14, derde en vijfde lid, van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van nr.);

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

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het **Besluit natuurbescherming** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1 worden de volgende onderdelen in de alfabetische volgorde ingevoegd:

- *bouwactiviteit*: activiteit inhoudende het bouwen van een bouwwerk;
- *bouwen*: plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten;
- *bouwwerk*: constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties anders dan een schip dat wordt gebruikt voor verblijf van personen en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart;
- *sloopactiviteit*: activiteit inhoudende het slopen van een bouwwerk;
- *slopen*: geheel of gedeeltelijk afbreken of uit elkaar nemen;

B

Titel 2.1 komt te luiden:

Titel 2.1 Stikstofreductie en natuurverbetering

Artikel 2.1

Het in artikel 1.12b van de wet bedoelde programma stikstofreductie en natuurverbetering bevat voor de periode waarvoor het geldt voor de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden een beschrijving van:

a. de omvang van de stikstofdepositie aan het begin van de periode waarvoor het programma geldt, onderscheiden naar de bijdrage aan de depositie door de belangrijkste sectoren en onderscheiden naar depositie afkomstig uit buitenlandse dan wel binnenlandse bronnen;

b. de mate waarin aan het begin van de periode waarvoor het programma geldt de instandhoudingsdoelstellingen zijn bereikt voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats;

c. de verwachte autonome ontwikkeling van de stikstofemissie door bronnen binnen en buiten de betrokken Natura 2000-gebieden en de gevolgen daarvan voor de omvang van stikstofdepositie in de voor stikstof gevoelige habitats;

d. de getroffen of te treffen maatregelen die bijdragen aan:

1°. vermindering van de stikstofdepositie in de voor stikstof gevoelige habitats;

2°. het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats;

e. de verwachte sociaal-economische effecten en de weging van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen, bedoeld in onderdeel d;

f. de verwachte gevolgen van de maatregelen, bedoeld in onderdeel d, voor de omvang van de stikstofdepositie, respectievelijk het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats;

g. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de in artikel 2.3 gestelde eisen aan het verzamelen en verstrekken van gegevens.

Artikel 2.2

Monitoring voor de omgevingswaarde, bedoeld in artikel 1.12a van de wet, en van de tussentijdse doelstellingen, bedoeld in artikel 1.12b, tweede lid, van de wet vindt plaats door metingen, berekeningen of het op andere wijze verzamelen van gegevens in overeenstemming met de bij ministeriële regeling gestelde regels.

Artikel 2.3

1. De bestuursorganen die belast zijn met de uitvoering van de maatregelen, opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering, verzamelen gegevens over de voortgang en de gevolgen van die maatregelen en verstrekken die gegevens ieder tweede jaar aan Onze Minister.

2. De bestuursorganen die ingevolge de artikelen 2.3 en 2.10, eerste lid, onderdeel a, van de wet verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van het in artikel 2.3 van de wet bedoelde beheerplan, verzamelen gegevens over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden en verstrekken die gegevens ieder zesde jaar aan Onze Minister.

Artikel 2.4

Onze Minister informeert, ook op basis van de gegevens, bedoeld in artikel 1.8, derde lid, tweede zin, van de wet, de beide Kamers der Staten-Generaal:

a. ieder jaar over de omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden;

b. ieder tweede jaar over de voortgang en de gevolgen van de maatregelen, opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering;

c. ieder zesde jaar over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden.

Artikel 2.5

Als activiteiten van de bouwsector als bedoeld in artikel 2.9a van de wet worden aangewezen:

a. het verrichten van een bouwactiviteit of een sloopactiviteit die het feitelijk verrichten van bouw- of sloopwerkzaamheden aan een bouwwerk betreft, met inbegrip van de daarmee samenhangende vervoersbewegingen;

b. het aanleggen, wijzigen of opruimen van een werk, met inbegrip van de daarmee samenhangende vervoersbewegingen.

Artikel II

Artikel 11.17 van het **Besluit activiteiten leefomgeving** komt te luiden:

Artikel 11.17 (aanwijzing vergunningvrije gevallen: stikstofdepositie door tijdelijke activiteiten)

Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten, geldt in ieder geval niet als een project:

- a. betrekking heeft op:
 - 1°. het verrichten van een bouwactiviteit of een sloopactiviteit die het feitelijk verrichten van bouw- of sloopwerkzaamheden aan een bouwwerk betreft; of
 - 2°. het aanleggen, wijzigen of opruimen van een werk; en
- b. afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, de gevolgen van de depositie van stikstof door de onder a bedoelde activiteit, met inbegrip van de daarmee samenhangende vervoersbewegingen, buiten beschouwing gelaten, geen significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

Artikel III

Het **Besluit bouwwerken leefomgeving** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 7.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van onderdeel a vervalt "en".
2. Aan het slot van onderdeel b wordt de punt vervangen door "; en".
3. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - c. het waarborgen van duurzaamheid door het beperken van de emissie van stikstofverbindingen naar de lucht bij het feitelijk verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken.

B

In artikel 7.5, vierde lid, wordt "artikel 7.21" vervangen door "de artikelen 7.19a en 7.21".

C

Na artikel 7.19 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 7.19a (stikstofemissie)

1. Bij het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden worden maatregelen getroffen om de emissie van stikstofverbindingen naar de lucht te beperken.
2. Het eerste lid is alleen van toepassing op het bouwen van een bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een melding als bedoeld in artikel 2.15ter, eerste lid, nodig is en op het slopen van een bouwwerk waarvoor een melding als bedoeld in artikel 7.10, eerste lid, nodig is omdat de hoeveelheid sloopafval naar redelijke inschatting meer dan 10 m³ bedraagt.

Artikel IV

Het **Besluit kwaliteit leefomgeving** wordt als volgt gewijzigd:

A

Na paragraaf 4.5.1 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 4.5.2 Nationaal programma stikstofreductie en natuurverbetering

Artikel 4.27 (inhoud programma stikstofreductie en natuurverbetering)

1. Het programma, bedoeld in artikel 3.9, vierde lid, van de wet, bevat voor de periode waarvoor het geldt voor de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden een beschrijving van:

a. de omvang van de stikstofdepositie aan het begin van de periode waarvoor het programma geldt, onderscheiden naar de bijdrage aan de depositie door de belangrijkste sectoren en onderscheiden naar depositie afkomstig uit buitenlandse dan wel binnenlandse bronnen;

b. de mate waarin aan het begin van de periode waarvoor het programma geldt de instandhoudingsdoelstellingen zijn bereikt voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats;

c. de verwachte autonome ontwikkeling van de stikstofemissie door bronnen binnen en buiten de betrokken Natura 2000-gebieden en de gevolgen daarvan voor de omvang van stikstofdepositie in de voor stikstof gevoelige habitats;

d. de getroffen of te treffen maatregelen die bijdragen aan:

1°. vermindering van de stikstofdepositie in de voor stikstof gevoelige habitats;

2°. het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats in de voor stikstof gevoelige habitats;

e. de verwachte sociaal-economische effecten en de weging van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen, bedoeld onder d;

f. de verwachte gevolgen van de maatregelen, bedoeld onder d, op de omvang van de stikstofdepositie, respectievelijk het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats;

g. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de in artikel 10.40 gestelde eisen aan het verzamelen van gegevens en de in artikel 10.36da van het Omgevingsbesluit gestelde eisen aan het verstrekken van gegevens.

2. In het programma worden tussentijdse doelstellingen opgenomen met het oog op:

a. het tijdig voldoen aan de omgevingswaarde voor stikstofdepositie, bedoeld in artikel 2.15a, eerste lid, van de wet;

b. de in het programma opgenomen maatregelen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.

3. De in het tweede lid bedoelde doelstellingen zijn inspanningsverplichtingen.

Artikel 4.28 (wijziging programma met oog op doelbereik)

Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wijzigt het programma, bedoeld in artikel 3.9, vierde lid, van de wet, als uit de monitoring, bedoeld in artikel 10.39, blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan een tussentijdse doelstelling als bedoeld in artikel 4.27, tweede lid.

B

Na artikel 8.74b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8.74c (aanvullende beoordelingsregel bij stikstofdepositie door tijdelijke activiteiten)

Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een Natura 2000-activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt op een Natura 2000-gebied, tast het project met zekerheid de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aan voor zover de depositie wordt veroorzaakt door:

- a. het verrichten van een bouwactiviteit of een sloopactiviteit die het feitelijk verrichten van bouw- of sloopwerkzaamheden aan een bouwwerk betreft, met inbegrip van de daarmee samenhangende vervoersbewegingen;
- b. het aanleggen, wijzigen of opruimen van een werk, met inbegrip van de daarmee samenhangende vervoersbewegingen.

C

Na artikel 10.38 worden de volgende artikelen ingevoegd:

Artikel 10.39 (monitoring omgevingswaarde stikstofdepositie en tussendoelen programma stikstofreductie en natuurverbetering)

1. Monitoring voor de omgevingswaarde, bedoeld in artikel 2.15a van de wet, en voor de tussentijdse doelstellingen, bedoeld in artikel 4.27, tweede lid, vindt plaats door metingen, berekeningen of het op andere wijze verzamelen van gegevens in overeenstemming met de bij ministeriële regeling gestelde regels.

2. Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is belast met de uitvoering van de monitoring.

Artikel 10.40 (verzameling gegevens programma stikstofreductie en natuurverbetering)

1. De bestuursorganen die belast zijn met de uitvoering van de maatregelen, opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering, bedoeld in artikel 4.27, verzamelen gegevens over de voortgang en de gevolgen van die maatregelen.

2. De bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van het beheerplan, bedoeld in de artikelen 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid, van de wet, verzamelen gegevens over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden.

Artikel V

Het **Omgevingsbesluit** wordt als volgt gewijzigd:

A

Na paragraaf 10.4.5 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 10.4.6 Programma stikstofreductie en natuurverbetering

Artikel 10.19 (actualisatie programma stikstofreductie en natuurverbetering)

Het programma stikstofreductie en natuurverbetering, bedoeld in artikel 4.27 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, wordt ten minste iedere zes jaar geactualiseerd.

B

Na artikel 10.36d worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

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

1. De bestuursorganen die belast zijn met de uitvoering van de maatregelen, opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering, bedoeld in artikel 4.27 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, verstrekken de gegevens, bedoeld in artikel 10.40, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, ieder tweede jaar aan Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

2. De bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van het beheerplan, bedoeld in de artikelen 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid, van de wet, verstrekken de gegevens, bedoeld in artikel 10.40, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, ieder zesde jaar aan Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Artikel 10.36db (rapportage aan Tweede en Eerste Kamer over programma stikstofreductie en natuurverbetering)

Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit informeert, ook op basis van de gegevens, bedoeld in de artikelen 10.36a en 10.36da, de beide Kamers der Staten-Generaal:

- a. ieder jaar over de omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden;
- b. ieder tweede jaar over de voortgang en de gevolgen van de maatregelen, opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering, bedoeld in artikel 4.27 van het Besluit kwaliteit leefomgeving;
- c. ieder zesde jaar over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden.

Artikel VI

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

De Wet tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering) (Wsn) voegt aan de Wet natuurbescherming (Wnb) en de Omgevingswet een resultaatsverplichtende omgevingswaarde toe om de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats¹ in Natura 2000-gebieden te verminderen. Ook voegt de Wsn aan beide wetten bepalingen toe over het vaststellen van een programma met maatregelen om te voldoen aan die omgevingswaarde en om de natuur in die gebieden te verbeteren. In het programma worden inspanningsverplichtende tussendoelen opgenomen. Het programma wordt gemonitord, elke zes jaar geactualiseerd en ook tussentijds gewijzigd als dat nodig is om te voldoen aan een in het programma opgenomen tussendoel of aan de omgevingswaarde. Dit wijzigingsbesluit stelt nadere regels over de inhoud van het programma, over de monitoring van de tussendoelen, de omgevingswaarde en het programma en over de verslaglegging van de resultaten van die monitoring. Ten slotte voorziet de Wsn in de introductie, in de Wnb, van een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor de gevolgen van stikstofdepositie door bij algemene maatregel van bestuur (amvb) aan te wijzen activiteiten van de bouwsector. Dit wijzigingsbesluit introduceert de partiële vrijstelling ook in het stelsel van de Omgevingswet en regelt voor welke activiteiten van de bouwsector die vrijstelling geldt. Ook stelt het regels ter beperking van de emissie van stikstof bij het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken.

De Wsn en dit wijzigingsbesluit geven uitvoering aan de structurele aanpak stikstof, aangekondigd in een brief van 24 april 2020 aan de Tweede en Eerste Kamer.² De structurele aanpak heeft als hoofddoel het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – verbeterde landelijke staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitats. Het gaat dan meer in het bijzonder om het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor natuurgebieden van Europees belang: de Natura 2000-gebieden, die extra worden beschermd onder de Vogelrichtlijn³ en de Habitatrichtlijn.⁴

De Wnb en het Besluit natuurbescherming (Bnb) gaan naar verwachting op 1 januari 2022 op in de Omgevingswet en de onderliggende regelgeving. Daarom wijzigt de Wsn behalve de Wnb ook de Omgevingswet en wijzigt het onderhavige besluit behalve het Bnb ook de vier Omgevingswet-amvb's.

2. Programma stikstofreductie en natuurverbetering

2.1 Strekking, doelstelling en uitvoering

De Wnb en de Omgevingswet bepalen dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een programma stikstofreductie en natuurverbetering vaststelt. Dat programma heeft een tweeledig doel. De eerste doelstelling is het verminderen van de stikstofbelasting op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden overeenkomstig de daarvoor vastgestelde omgevingswaarde. Daarvoor zal het programma vooral moeten voorzien in maatregelen die de emissie van stikstof, en daarmee de depositie op de gebieden, verminderen. De tweede

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

² Brief van 24 april 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 82 en Kamerstukken II 2019/20, 35334, P. Zie ook de brief van 17 juni 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 89 en de nadere inhoudelijke reactie van het kabinet op het eindadvies *Niet alles kan overal* van het Adviescollege Stikstofproblematiek, brief van 13 oktober 2020, Kamerstukken II 2020/21, 35334, nr. en Kamerstukken I 2020/21, 35334, W.

³ 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).

⁴ 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).

doelstelling is de veel bredere overalldoelstelling, waarvoor de vermindering van de stikstofbelasting een onmisbare pijler vormt, namelijk het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden in termen van behoud, uitbreiding of verbetering daarvan.⁵ Uiteindelijk gaat het immers om de verplichting om in Nederland op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken voor de natuurwaarden die op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn een bijzondere bescherming genieten. Om die doelstelling te bereiken moeten niet alleen bronmaatregelen ten aanzien van stikstof worden getroffen, maar moet het programma ook voorzien in een verdere investering in de verbetering van de condities voor de betrokken natuurwaarden.

In het programma worden bronmaatregelen en natuurmaatregelen opgenomen die bovenop de bestaande beheerplannen bijdragen aan het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden. Het programma Natuur van Rijk en provincie, waar al op hoofdlijnen afspraken over zijn gemaakt,⁶ zal dan ook onderdeel worden van het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Deze aanvullende maatregelen zullen vervolgens opgenomen worden in de te actualiseren beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden. Het programma bevat zowel de bron- en natuurmaatregelen die door het Rijk genomen worden als de maatregelen die door de provincies of andere bevoegde gezagen gebiedsgericht uitvoering krijgen. Wat betreft provinciale natuurmaatregelen worden in ieder geval de maatregelen opgenomen die specifiek in het kader van de stikstofproblematiek zijn opgesteld in afstemming met het Rijk. Door deze bron- en natuurmaatregelen te bundelen in één programma wordt de integraliteit bevorderd. De bevoegde gezagen voor de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden – veelal gedeputeerde staten van de provincies, soms een minister – moeten ervoor zorgdragen dat de maatregelen uit het programma stikstofreductie en natuurverbetering op gebiedsniveau een goede doorwerking krijgen in de beheerplannen. Daarover zullen nadere afspraken met deze bevoegde gezagen worden gemaakt. De Minister van LNV stelt het programma vast.

Het programma geldt niet als een programmatische aanpak, anders dan in het verleden het programma aanpak stikstof 2015-2021, dat mede beoogde om stikstofdepositieruimte te creëren en te sturen op de beschikbaarstelling daarvan ten behoeve van de verlening van Natura 2000-vergunningen voor activiteiten die stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitats veroorzaken. Het doel van het programma stikstofreductie en natuurverbetering op het punt van stikstofbelasting is het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats. Het programma identificeert als zodanig geen stikstofruimte die kan worden toegedeeld bij vergunningverlening en bevat daarom ook geen regels voor de verdeling van die ruimte.

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

Bij het opstellen van het programma kan desgewenst worden gekozen voor prioritering van bepaalde gebieden of habitats, gegeven de verschillen in grootte van de opgave.

⁵ De te realiseren instandhoudingsdoelstellingen zijn voor elk Natura 2000-gebied vastgelegd in het aanwijzingsbesluit van het betrokken Natura 2000-gebied.

⁶ Brief aan de tweede kamer 'hoofdlijnen van het gezamenlijk programma Natuur' 10 juli 2020.

Het programma wordt voorbereid met toepassing van de inspraakprocedure van afdeling 3.4 Awb.⁷ Daarbij kunnen zienswijzen worden ingediend door een ieder. Het vastgestelde programma wordt toegezonden aan het parlement en openbaar gemaakt.

Om de uitvoering van de bron- en natuurmaatregelen uit het programma te verzekeren is voorzien in een uitvoeringsplicht.⁸ Deze verplichting houdt in dat de bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen, zorgen voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen binnen de daarbij aangegeven termijn, voor zover uit het programma blijkt dat die bestuursorganen met het opnemen van de maatregelen hebben ingestemd. Zo biedt het programma zekerheid voor een langere termijn. Uiteraard geldt de uitvoeringsplicht uitsluitend voor de maatregelen die dat bestuursorgaan zelf heeft toegezegd te zullen treffen en waarvoor het bevoegd is, dus niet voor andere maatregelen in het programma.

Om flexibiliteit te houden wordt de uitvoeringsplicht gecombineerd met een vervangingsmogelijkheid voor de maatregelen, mits het beoogde resultaat niet in gevaar komt. Dit is bijvoorbeeld van toepassing als een maatregel in zijn geheel niet geschikt blijkt te zijn of om andere redenen niet kan plaatsvinden zoals voorzien. Het bestuursorgaan dat daarvoor in het programma is aangewezen heeft in dat geval de mogelijkheid om de opgenomen maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen te wijzigen, te vervangen of te laten vervallen of maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen aan het programma toe te voegen. Voorwaarde hiervoor is dat deze wijzigingen per saldo passen binnen, of in ieder geval niet in strijd zijn met, het programma.

De uitvoeringsplicht geldt ook voor de maatregelen die in het beheerplan moeten worden opgenomen. De voor het beheerplan al geldende uitvoeringsplicht is immers pas van toepassing nadat de maatregelen in het beheerplan zijn opgenomen.

2.2. Actualisatie en analyse

Het bepalen van de maatregelen die nodig zijn voor het programma om zijn doelen te behalen, evenals de systematische actualisatie van het programma, gebeurt onder meer op basis van (een actualisatie van) analyses van de Natura 2000-gebieden waarop het programma betrekking heeft. Dit vergt onder andere dat aan het begin van de periode waarvoor het programma geldt informatie over de situatie in de gebieden wordt verzameld, zowel ten aanzien van de stikstofbelasting – onderscheiden naar gebiedsgerelateerde en externe bronnen – als de mate waarin de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats zijn bereikt. Met betrekking tot de stikstofbelasting wordt in kaart gebracht wat het aantal hectares voor stikstof gevoelig Natura 2000-gebied is dat zich aan het begin van de looptijd van het programma onder de kritische depositiewaarde bevindt. Dit is van belang om een goed ijkpunt te hebben ten opzichte van de omgevingswaarde voor 2030 en de daaraan gekoppelde tussendoelen voor stikstofreductie. Voor het aspect van de stikstofbelasting ligt het in de rede om vervolgens van de omvang van de stikstofdepositie een prognose te maken ten aanzien van de autonome ontwikkeling die zal optreden los van de maatregelen die onderdeel van het programma zijn. Op basis van deze analyse kan – in samenhang met een analyse van de sociaal-economische gevolgen en van de haalbaarheid en betaalbaarheid van verschillende denkbare maatregelen en van de verwachte effecten van die maatregelen – worden bezien welke maatregelen in het kader van het programma moeten worden ingezet om de omgevingswaarde te kunnen realiseren.

Bij het bepalen van de natuurmaatregelen die in het kader van het programma worden ingezet voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden bestaat meer afwegingsruimte, omdat daarvoor – in tegenstelling tot het doel voor stikstofdepositiereductie – geen specifieke omgevingswaarde is vastgesteld. Wel geldt dat mede door het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen uiteindelijk op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn een gunstige staat van instandhouding moet worden gerealiseerd.. De lidstaten moeten doen wat redelijkerwijs kan worden gevraagd om naar dit doel toe te werken en intussen moet te allen tijde

⁷ Dat geldt ook voor een concept-wijziging van het programma, tenzij het gaat om wijzigingen van ondergeschikte aard (artikel 1.12c Wnb en artikel 16.27, tweede lid, van de Omgevingswet) of om het herstel van een kennelijke verschrijving (artikel 16.24, tweede lid, van de Omgevingswet).

⁸ Artikel 1.12d Wnb en artikel 3.18, derde lid, van de Omgevingswet.

behoud van de oppervlakte en kwaliteit van de habitats zijn verzekerd (artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn). Bij de keuze van de maatregelen en het tempo moet rekening worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Dat betekent dat de precieze ambitie – indachtig de hoofddoelstelling om een gunstige of verbeterende staat van instandhouding te realiseren – nader zal moeten worden bepaald in het programma, in samenwerking met de referentiesituatie in de gebieden⁹ en de verwachte effecten van maatregelen, zowel effecten uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd in termen van natuurverbetering als effecten in termen van sociaal-economische gevolgen en haalbaarheid en betaalbaarheid.

Het kabinet kiest ervoor om het programma in ieder geval om de zes jaar te actualiseren,¹⁰ op basis van de monitoring van de tussendoelen, de omgevingswaarde en de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden, ook gezien in het licht van de landelijke staat van instandhouding van de desbetreffende natuurwaarden. Dit is in overeenstemming met de aard van de te nemen maatregelen, waarvan de effectiviteit over het algemeen pas (integraal) na een aantal jaren waar te nemen is, en sluit daarnaast ook aan bij de zesjaarlijkse cyclus van de Europeesrechtelijke rapportageplicht van de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn, waardoor de totale inzet in samenhang geëvalueerd kan worden. Door middel van een wetenschappelijk onderbouwd en omvattend ecologisch oordeel van de situatie in de gebieden kan de integraliteit van deze maatregelen ten behoeve van de instandhoudingsdoelstellingen worden beoordeeld.

Wanneer uit de monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarde, verplicht de wet tot het wijzigen van het programma, zodanig dat de omgevingswaarde alsnog wordt bereikt.¹¹ Ook geldt de verplichting om het programma tussentijds te wijzigen als met het programma niet aan een in het programma gesteld tussendoel kan worden voldaan.¹²

2.3 Tussendoelen

Zoals gezegd worden in het programma inspanningsverplichtende tussendoelen opgenomen met het oog op het tijdig voldoen aan de omgevingswaarde voor stikstofdepositie en met het oog op de in het programma opgenomen maatregelen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.¹³ Omdat zowel het bereiken van de omgevingswaarde als het realiseren van de natuurdoelen niet alleen inzet op korte, maar ook op de (middel)lange termijn vereist, is het noodzakelijk om ook tussentijds grip en sturing te hebben. Het opstellen van tussendoelen biedt daarvoor – in combinatie met de monitoringssystematiek – belangrijke signaalmomenten gedurende de uitvoering van het programma. De plicht om het programma te wijzigen als uit de monitoring blijkt dat met het programma een tussendoel niet kan worden bereikt, zorgt ervoor dat tijdig wordt bijgestuurd als bijvoorbeeld het tempo of het volume van de benodigde depositiereductie door de maatregelen achterblijft bij de verwachte effecten van deze maatregelen. Ook is dit relevant voor stikstofreductiemaatregelen met een langzaam ingroeipad of moeilijker te voorspellen reductie-effect en voor natuurmaatregelen waarvan de effecten op de natuur zich pas na verloop van jaren voordoen. Tussendoelen op basis van andere indicatoren dan alleen 'meetbare effecten', zoals bijvoorbeeld uitvoering, voorkomen dat tegenvallers pas zichtbaar worden als al een groot deel van de looptijd van het programma verstreken is.

Op deze manier kan dus eerder vastgesteld worden wanneer het programma aangepast moet worden of bij maatregelen moet worden ingegrepen. Dit kan op verschillende manieren gebeuren. Zo kan onder meer gekozen worden voor het veranderen van het karakter van de maatregelen van vrijwillig naar verplicht via wet- en regelgeving (zoals normeren en beprijzen), het vergroten of verschuiven van de (subsidie)budgetten van bestaande maatregelen of het treffen van extra

⁹ Zie voor een nadere toelichting op de referentiesituatie voor natuurdoelstellingen paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting bij de Wsn.

¹⁰ Artikel 1.12g, derde lid, Wnb en artikel 10.19 van het Omgevingsbesluit.

¹¹ Artikel 1.12g, eerste en tweede lid, Wnb en artikel 3.11 van de Omgevingswet.

¹² Artikel 1.12g, eerste lid, Wnb en artikel 4.28 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

¹³ Artikel 1.12b, tweede en derde lid, Wnb en artikel 4.27, tweede en derde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

reservemaatregelen. Wat betreft het tijdig voldoen aan de omgevingswaarde geeft dat meer zekerheid dat het eindresultaat van de omgevingswaarde wordt gehaald en er een substantiële depositiereductie plaatsvindt op de overige hectares. Tussendoelen versterken daarmee de relatie tussen stikstofreductiedoelen en de condities voor behoud en herstel van de instandhouding. Tussendoelen voor natuurherstel en -verbetering kunnen bij de invulling, uitvoering en monitoring van maatregelen houvast en richting geven bij de inzet voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen en het (op termijn) realiseren van het einddoel van de landelijke gunstige staat van instandhouding.

De tussendoelen zijn inspanningsverplichtingen: ze zijn een hulpmiddel om in 2030 te voldoen aan de resultaatsverplichtende omgevingswaarde en om de doelen te bereiken die worden beoogd met de in het programma opgenomen natuurmaatregelen. Een inspanningsverplichting is minder hard dan een resultaatsverplichting. Met de keuze voor tussendoelen als inspanningsverplichting blijft de flexibiliteit bij de uitvoering van de maatregelen verzekerd en kan ook rekening worden gehouden met exogene factoren zoals depositie als gevolg van emissies uit het buitenland of het gegeven dat bepaalde maatregelen pas op (middel)langere termijn effect sorteren.

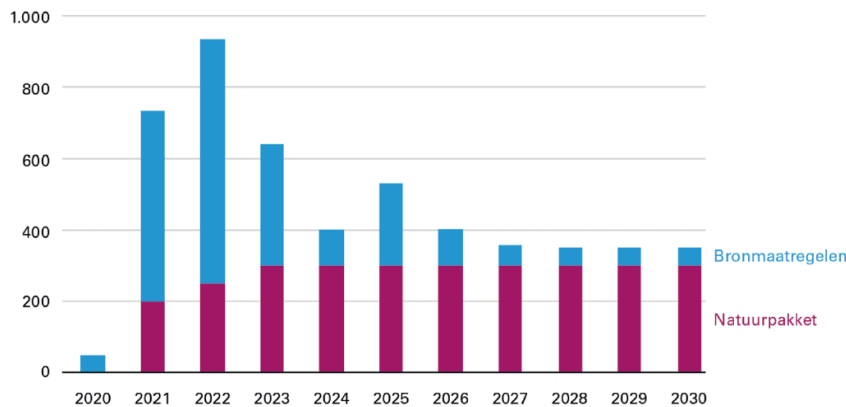
Bij het vaststellen van het programma zal worden bekeken hoe aan de tussendoelen vorm gegeven kan worden. Het betreft hierbij in ieder geval tussendoelen die qua indicator afgeleid zijn van de omgevingswaarde voor 2030 zelf, dat wil zeggen tussendoelen geformuleerd in termen van de hoeveelheid areaal van de voor stikstof gevoelig habitats binnen Natura 2000-gebieden dat zich onder de kritische depositiewaarde moet bevinden. Het gaat dan bijvoorbeeld om een tussendoel waarbij xx procent van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde moet zijn gebracht in 20xx. Hierbij worden ook ontwikkelingen in depositie buiten het programma betrokken, zoals buitenlandse depositie. Zo wordt duidelijk of er (ruimtelijk en in de omvang van stikstofreductie) bijgestuurd moet worden om de resultaatsverplichting te kunnen halen en wordt het duidelijk of het pakket de beoogde effectiviteit heeft. In aanvulling op tussendoelen die zien op de hoeveelheid stikstofgevoelig areaal onder de kritische depositiewaarde, kunnen ook andere tussendoelen in het programma worden opgenomen, zoals tussendoelen voor de binnenlandse depositie- of emissiereductieopgave volgend uit de opgave van de structurele aanpak in het programma, bijvoorbeeld een emissiereductie van xx procent in 20xx t.o.v. de start van het programma. Zo'n aanvullend tussendoel vormt op deze manier een extra vertaling van de omgevingswaarde naar transparante ijkpunten in de tijd.

Tussendoelen voor natuurherstel en -verbetering zullen in ieder geval betrekking hebben op het tempo, met andere woorden tijdige uitvoering, van de maatregelen in het programma. Het gaat dan bijvoorbeeld om een tussendoel waarbij een xx aantal natuurmaatregelen in 20xx volledig of partieel in uitvoering of uitgevoerd moeten zijn. Aanvullend hierop kan gekozen worden voor tussendoelen die gericht zijn op de effecten van de maatregelen, waarbij bijvoorbeeld door middel van gebiedsspecifieke procesindicatoren het herstel wordt aangegeven. Dit biedt een vroegtijdige indicatie van de daadwerkelijke uitwerking van effecten.

Voor de termijn tot aan het realiseren van de eerste omgevingswaarde in 2030 wordt op basis van de huidige inzichten gekeken naar een interval voor de tussendoelen van twee jaar. Dit sluit aan bij de tweejaarlijkse tussentijdse rapportage van de voortgang en gevolgen van bronmaatregelen ten aanzien van de reductieopgave en omgevingswaarde en de rapportage van de voortgang en gevolgen van natuurmaatregelen. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 3.

2.4 Financiële middelen

Met een omvangrijk pakket aan natuur- en bronmaatregelen en bijbehorende middelen geeft het kabinet langjarig een concrete, substantiële invulling aan de opgave voor stikstofreductie en natuurverbetering. Hiervoor heeft het kabinet voor de periode tot aan 2030 ruim 5 miljard euro beschikbaar gesteld, waarvan ruim 2 miljard voor het nemen van bronmaatregelen en circa 3 miljard euro voor natuurmaatregelen.



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

In aanvulling hierop is er een reeks van 100 miljoen jaarlijks tot en met 2030, in totaal 1 miljard, op de aanvullende post gereserveerd voor bronmaatregelen om de partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie door activiteiten van de bouwsector (zie paragraaf 4) mogelijk te maken. Hiervan wordt 500 miljoen euro ingezet om het structurele pakket te versterken met kosteneffectieve stikstofreducerende maatregelen binnen de bouwsector. Vanaf 2024 wordt met het oog op de partiële vrijstelling de resterende 500 miljoen euro gereserveerd om te borgen dat de doelstelling van de structurele aanpak – ten minste 50 procent van de hectares van de voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde – ook bij tegenvallende ontwikkelingen, wordt gehaald. Aanvullende maatregelen in of buiten de bouw zijn erop gericht om maximaal effect en stikstofreductie binnen het structurele pakket te verzekeren. Op basis van de evaluatie van de bronmaatregelen in 2023 zal nader worden besloten over de inzet van de gereserveerde middelen.

3. Monitoring, rapportage en bijsturing

3.1 Inleiding

Adequate monitoring en bijsturing is een randvoorwaarde voor een robuuste en effectieve structurele aanpak. Zonder monitoring kan niet getoetst worden in hoeverre de omgevingswaarde en het programma met bron- en natuurmaatregelen voorzien in het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige habitats en het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitats. Voor bronmaatregelen geldt ook dat moet worden bezien in welke mate ze aan de binnenlandse reductieambitie voldoen, afgeleid van de gestelde omgevingswaarde. Zonder bijsturingssystematiek kan niet tijdig ingegrepen worden wanneer blijkt dat de maatregelen die gericht zijn op het bereiken van de omgevingswaarde tot onvoldoende stikstofdepositievermindering leiden of juist om een disproportionele inzet vragen. Daarnaast kan blijken dat voor sommige gebieden een andere of aanvullende inzet van natuurmaatregelen nodig is. Het is echter wel van belang om hierbij oog te hebben voor reeds gemaakt afspraken over de uitvoering van maatregelen en de lange(re) (aan)looptijd en complexiteit van de realisatie van natuurmaatregelen. Om tijdig bij te kunnen sturen op ambitie, uitwerking- en uitvoeringsniveau is een systematiek nodig waarbij zowel de stikstofdepositie als de instandhoudingsdoelstellingen voor in ieder geval stikstofgevoelige habitats gemonitord en gerapporteerd worden.

De monitoring heeft betrekking op het totale maatregelenpakket in het licht van de doelstellingen waarvoor het programma is vastgesteld, dus op de voortgang en de effecten van de maatregelen gericht op het verminderen van de stikstofbelasting ter bereiking van de omgevingswaarde en op de voortgang en effecten van maatregelen voor herstel, verbetering en uitbreiding van de relevante natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden met het oog op het realiseren van de

daarvoor geldende instandhoudingsdoelstellingen. Daarbij zal de vaststelling van de effectiviteit van stikstofreducerende maatregelen frequenter kunnen plaatsvinden dan die van de natuurherstel- en -verbeteringsmaatregelen. De effecten van natuurmaatregelen zullen eerst in het veld zichtbaar moeten worden en voor het verbeteren van de natuurkwaliteit en het aanslaan van natuurmaatregelen die tot uitbreiding van bepaalde habitats moeten leiden is tijd nodig. Voor de monitoring wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande bronnen en systemen. Zo worden in alle Natura 2000-gebieden met stikstofknelpunten visuele inspecties in de vorm van een veldbezoek uitgevoerd. In het veldbezoek wordt gekeken naar opvallende zichtbare (indicaties voor) ontwikkelingen in de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten. Doel is om hiermee een vinger aan de pols te houden ten behoeve van het oordeel of de kwaliteit van de habitattypen en leefgebieden van soorten behouden blijft, dan wel zich ontwikkelt zoals beoogd.

3.2 Monitoring en rapportage

Dit wijzigingsbesluit legt in het Bnb en het Besluit kwaliteit leefomgeving onderstaande monitoringssystematiek vast:

1. Een jaarlijkse rapportage van de omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden om de trend in stikstofdepositie waar te kunnen nemen.
2. Een tweejaarlijkse tussentijdse rapportage van de voortgang en de gevolgen van bronmaatregelen ten aanzien van de reductieopgave en omgevingswaarde en rapportage van de voortgang en gevolgen van natuurmaatregelen. Op basis van belemmeringen in de uitwerking en uitvoering van maatregelen en de gemonitorde effectiviteit kan zo tijdig bijgestuurd worden.
3. Ieder zesde jaar een rapportage over de omvang en de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden en de landelijke staat van instandhouding. Op basis hiervan worden het ambitieniveau van het complete programma en de benodigde samenstelling van bron- en natuurmaatregelen voor effectief natuurbehoud en -herstel waar nodig geactualiseerd. Bij deze zesjaarlijkse monitoringscyclus wordt aangesloten bij de reeds bestaande monitoring van de beheerplannen (instandhoudingsdoelen van gebieden) en de Europeesrechtelijke rapportageplicht vanuit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (staat van instandhouding). De eerstvolgende rapportage aan de Europese Commissie is in 2025, op basis daarvan wordt het programma in 2026 zo nodig geactualiseerd.

Ook buiten de periodieke monitoring en bijsturing om is er continu aandacht voor de implementatie en uitvoering van de maatregelen uit het programma. Zo kan er in een vroeg stadium actie ondernomen worden, bijvoorbeeld wanneer er zich onvoorziene omstandigheden voordoen die met zekerheid van directe invloed zijn op het beoogde effect van het maatregelenpakket en daarmee het programma.

De in de amvb's opgenomen bepalingen ten aanzien van de monitoringsplicht brengen geen wijzigingen aan in de bestaande verantwoordelijkheden wat betreft monitoring van beheerplannen. De minister is verantwoordelijk voor het maken van bestuursafspraken met de andere betrokken bestuursorganen over het uitvoeren van de monitoring en het aanleveren van gegevens.

3.3 Bijsturing

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

Als gevolg van de zesjaarlijkse evaluatie kan, op basis van de rapportering over de voortgang van de landelijke staat van instandhouding en de voortgang op gebiedsspecifieke

instandhoudingsdoelen van stikstofgevoelige habitats, besloten worden om het programma bij te sturen. Dit kan zowel op integraal ambitieniveau als op maatregelniveau.

De zesjaarlijkse evaluatie staat er niet aan in de weg dat het programma op basis van nieuwe inzichten of ontwikkelingen al eerder wordt gewijzigd, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat aanpassing nodig is om verslechtering van natuurwaarden tegen te gaan of (verdere) verbetering mogelijk te maken. Het programma *moet* zelfs tussentijds worden gewijzigd als duidelijk is dat de maatregelen om te voldoen aan de omgevingswaarde of de gestelde tussendoelen niet voldoende effect sorteren.

Als er sprake zou zijn van aanpassing van de Natura 2000-gebieden of instandhoudingsdoelstellingen, dan zullen de omgevingswaarde, het programma en de monitoring betrekking hebben op de aangepaste (indeling van de) gebieden en doelen. Eventuele aanpassing van de Natura 2000-gebieden of instandhoudingsdoelstellingen kan ook doorwerken in de relevante kritische depositiewaarde van een hectare.¹⁴ In voorkomende gevallen zal hiermee rekening worden gehouden bij de uitvoering van het programma.

4. Partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor bouwen, slopen en aanleggen

4.1 Inleiding

De Wsn introduceert in de Wnb (artikel 2.9a) een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht voor de gevolgen van stikstofdepositie door bij amvb aan te wijzen activiteiten van de bouwsector. Dit wijzigingsbesluit introduceert die vrijstelling ook in het stelsel van de Omgevingswet.¹⁵ Dit besluit regelt voor welke activiteiten de vrijstelling geldt, namelijk voor het bouwen en slopen van een bouwwerk en voor het aanleggen, wijzigen en opruimen van een werk.¹⁶ Ook introduceert dit besluit een verplichting om bij het bouwen en slopen van een bouwwerk de emissie van stikstof te beperken.¹⁷

De partiële vrijstelling houdt in dat de tijdelijke gevolgen van de door de bouw veroorzaakte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden buiten beschouwing worden gelaten bij de natuurvergunning. De vrijstelling geldt alleen voor tijdelijke stikstofemissies tijdens de bouw, sloop en aanleg (hierna: bouwfase) en niet voor structurele stikstofemissies in de gebruiksfase van het bouwwerk of werk, als gevolg van bijvoorbeeld bewoning, gebruik van utiliteitsbouw of verkeer dat over een weg rijdt. Dat maakt de vrijstelling partieel, evenals het feit dat de vrijstelling alleen geldt voor de gevolgen van stikstofdepositie. Denkbaar is immers dat de bouw- of gebruiksfase van een project andere significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, bijvoorbeeld door verstoring van diersoorten.

4.2 Doelstellingen partiële vrijstelling

Het kabinet acht de partiële vrijstelling verdedigbaar gezien de kenmerken van de stikstofemissies die vrijkomen in de bouwfase. Projecten vinden steeds plaats op andere locaties, de emissies zijn slechts tijdelijk van aard, het merendeel van de deposities wordt opgenomen en het totaal van emissies tijdens de bouwfase maakt slechts een klein gedeelte uit van de stikstofdeken. Daarnaast beoogt het kabinet met de vrijstelling een aantal belangrijke belemmeringen voor de bouwsector weg te nemen. Met de vrijstelling wordt een onevenredige administratieve belasting weggenomen

¹⁴ Als een hectare meerdere stikstofgevoelige habitats bevat, dan zullen voor die hectare ook meerdere kritische depositiewaarden gelden. In dat geval is voor die hectare pas aan de omgevingswaarde voldaan als de stikstofdepositie is gedaald tot onder de strengste waarde, dus tot onder de waarde voor de meest stikstofgevoelige habitat die daar beschermd moet worden.

¹⁵ In de artikelen 11.17 van het Besluit activiteiten leefomgeving en 8.74c van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

¹⁶ Zie de artikelen 2.5 Bnb, 11.17 van het Besluit activiteiten leefomgeving en 8.74c van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

¹⁷ Artikel 7.19a van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

in het kader van het beoordelen of er sprake is van Natura 2000-vergunningplicht. Naast deze gewenste vereenvoudiging ten aanzien van procedures die zien op de activiteiten tijdens de bouwfase geldt ook dat de vrijstelling de ambitie van het kabinet ondersteunt om diverse bouwactiviteiten weer op gang te brengen. Dit is van belang gezien zowel de nadelige gevolgen voor deze sector als gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het programma aanpak stikstof,¹⁸ alsook gezien het grote maatschappelijke en economische belang van de bouwsector, zeker in het licht van de gevolgen van het coronavirus. Nederland staat de komende jaren immers voor een aantal grote maatschappelijke opgaven op het gebied van woningbouw, energie en mobiliteit en de transitie naar een emissiearme gebouwde omgeving in 2050.

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

Zoals ook in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wsn is opgemerkt, acht het kabinet het uitgesloten, gezien de robuustheid en effectiviteit van de structurele aanpak inclusief de additionele maatregelen in de bouw, de aanvullende reservering voor bronmaatregelen om de partiële vrijstelling mogelijk te maken (zie paragraaf 2.4) en de doelgerichte monitorings- en bijsturingssystematiek alsmede het geringe aandeel van de bouwsector in de totale stikstofdepositie door binnenlandse bronnen, het specifieke karakter van deze depositie en het feit dat de aanpak van het kabinet op meer pijlers rust dan uitsluitend depositiereductie, dat het toelaten van tijdelijke emissies van activiteiten van de bouwsector met een partiële vrijstelling, het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de weg kan staan (zie memorie van toelichting bij de Wsn, paragraaf 8.4).

De bijdrage van de tijdelijke activiteiten in de bouwsector aan de totale stikstofdepositie is zeer gering (circa 1,3 procent)¹⁹, zeker op grotere afstanden, en wordt vooral veroorzaakt door inzet van mobiele werktuigen op de bouwplaats en vervoersbewegingen. Kenmerkend voor de activiteiten van de bouwsector is dat het gaat om tijdelijke activiteiten die op steeds wisselende locaties plaatsvinden met een beperkte en tijdelijke stikstofemissie veroorzaakt door verbrandingsmotoren. Deze emissies doen zich uitsluitend voor tijdens de bouwfase en zodra de bouwactiviteit is afgerond, zal er ook geen sprake meer zijn van de betreffende stikstofemissie. Er is daardoor geen sprake van een structurele belasting op een specifieke locatie. Dit leidt ertoe dat het geheel aan deze activiteiten, in combinatie met het verspreidingseffect van NO_x, per jaar een bepaalde NO_x-emissie met zich meebrengt die onderdeel wordt van de landelijke achtergronddepositie.

Op een hoger schaalniveau geldt daarmee dat er sprake is van een min of meer gelijkblijvend bouwvolume met een zelfs dalend emissievolume als gevolg van reeds vastgesteld beleid. Hierbij is meer in het algemeen ook van belang dat de bouw een continu proces is waarbij het bouwvolume landelijk en over het geheel genomen min of meer gelijk blijft. Doordat de stikstofemissies in de bouwfase in hoofdzaak NO_x-emissies betreffen die voor een belangrijk deel leiden tot een diffuus gelijkmatige deken over Nederland, is het naar de mening van het kabinet verdedigbaar om deze emissies en de reductie daarvan te bezien op 'dekenniveau'. De totale stikstofdeken en die uit de bouw wordt substantieel gereduceerd door een robuust structureel pakket aan bronmaatregelen en door de autonome daling van emissies uit de bouwsector als gevolg van reeds vastgesteld beleid.

4.4 Reikwijdte vrijstelling

Zoals gezegd geldt de partiële vrijstelling voor het bouwen en slopen van een bouwwerk en voor het aanleggen, wijzigen en opruimen van een werk. Het betreft niet alleen de bouw en sloop van woningen en utiliteitsgebouwen en andere bouwwerken (zoals bruggen en viaducten), maar ook

¹⁸ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

¹⁹ Memo van 3 augustus 2020 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'NO_x reductiedoel, -pad en beleidspakket bouwsector'.

aanlegactiviteiten, bijvoorbeeld voor duurzame energieopwekking, grond-, weg- en waterbouw, waaronder straten, pleinen, wegen, spoorwegen, waterstaatswerken, waterwegen, waterkeringen, energie-infrastructuur, telecommunicatie-infrastructuur, buisleidingen, openbare hemelwater- en ontwateringsstelsels en vuilwaterriolen. De partiële vrijstelling omvat de vervoersbewegingen die samenhangen met de werkzaamheden, zoals aan- en afvoer van bouwmaterialen en bouw- en sloopafval, transport van werknemers en werktuigen van en naar de bouwplaats en de emissies van werktuigen op de bouwplaats (aggregaten, bouwmachines, baggervoertuigen et cetera). De vrijstelling omvat niet de productie van bouwmaterialen.

4.5 Reductie in de bouwsector

Het structurele pakket aan maatregelen omvat onder meer bronmaatregelen in de bouwsector. Doel van die bronmaatregelen is om de emissie van stikstofverbindingen naar de lucht bij het feitelijk verrichten van bouw-, sloop- en aanlegwerkzaamheden fors te beperken. Een deel van die emissiebeperking zal de komende jaren door reeds bestaand beleid (autonome ontwikkelingen) worden gerealiseerd. Uit onderzoek van TNO blijkt dat de emissies in de bouwsector tot 2030 naar verwachting met 46 procent zullen dalen door reeds bestaand stikstof-, klimaat- en schoneluchtbeleid.²⁰ Maatregelen uit het structurele pakket zullen deze verduurzaming verder versnellen. De verdere beperking die het kabinet nastreeft, moet door een samenstel van maatregelen voor de bouwsector worden bereikt. Het kabinet wil daarmee een beweging naar emissiearme en circulaire bouw in gang zetten, met als ambitie 60 procent NO_x-reductie in 2030. De bronmaatregelen in de bouwsector krijgen vorm langs de lijnen van een verkenning die met TNO en de bouwsector is uitgevoerd. Deze lijnen, die nader worden uitgewerkt in een convenant met de sector, zijn:

1. Het voorzien in een algemene verplichting in de bouwregelgeving (in het Besluit bouwwerken leefomgeving) tot het beperken van de emissies van stikstofverbindingen in de bouwfase, geconcretiseerd in een handreiking met kosteneffectieve maatregelen per bouwsegment. Dit waarborgt dat vanaf de start een basis stikstofreductie wordt gerealiseerd waarbij de standaard zal worden aangescherpt al naar gelang innovatie toeneemt.
2. Het inzetten op emissiearme aanbestedingen door aanbestedende rijksdiensten. Een in de tijd toenemend aantal richtinggevende projecten volgens een nieuwe verdergaande standaard van emissiearm en circulair aanbesteden moet ervoor zorgen dat innovaties worden opgeschaald.
3. Het stimuleren van de aanschaf van emissievrij materieel en van de ombouw (retro-fit) naar emissievrij of emissiearm materieel. De bouwsector wordt hiermee in staat gesteld op korte termijn zijn vervuilende materieel te vervangen door emissievrij materieel dat nu nog hogere kosten kent maar wel reeds beschikbaar is of om te bouwen naar emissiearm materieel in geval van lange afschrijvingstermijnen. Via innovatiesubsidies zal tevens ingezet worden op de ontwikkeling en validatie van nul-emissie-alternatieven in de categorieën werktuigen waar deze thans nog niet beschikbaar zijn. In pilots zal ervaring worden opgedaan zodat op termijn (na 2025) de standaard van emissiearm ook voor steeds meer materieel richting emissievrij kan. Daarnaast worden bedrijven en kennisinstellingen in staat gesteld om nieuwe innovatieve voertuigen en werktuigen te ontwikkelen.
4. Het bevorderen van (kennis)ontwikkeling en innovatie via subsidie voor emissiearme bouwconcepten en bouwlogistiek, onder meer gericht op toepassing van lichtere bouwmaterialen, meer off-site-productie (prefab), efficiëntere bouwprocessen en logistiek via onder meer digitalisering en de inzet van bouw hubs. Dit faciliteert de ontwikkeling en toepassing van concepten die emissies ook over de hele bouwketen heen op de meest kosteneffectieve wijze reduceren.
5. De voortgang en effecten van bovengenoemde maatregelen worden in samenwerking met overheden, opdrachtgevers en de bouw intensief gemonitord en geëvalueerd in 2023.

Het kabinet stelt hiervoor meerjarig budget beschikbaar (zie paragraaf 2.4). De bronmaatregelen worden onderdeel van het programma stikstofreductie en natuurverbetering.

²⁰ Memo van 3 augustus 2020 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'NO_x reductiedoel, -pad en beleidspakket bouwsector'.

De onder 1 genoemde algemene verplichting in de bouwregelgeving is uitgewerkt in artikel III van dit besluit (wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving). Die verplichting betreft het beperken van de emissie van stikstofverbindingen naar de lucht bij het feitelijk verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken. Er is niet voor gekozen om een dergelijke verplichting ook voor het aanleggen, wijzigen en opruimen van werken in het leven te roepen. Voor dergelijke projecten kunnen al projectbesluiten en ruimtelijke besluiten zijn vereist, waarbij vaak een milieueffectrapportage moet worden opgesteld. In het kader van die besluiten wordt ook naar het effect van uitvoering van de activiteit op de natuur gekeken. Daarnaast betreft het vaak aanlegactiviteiten in opdracht van een overheidsorgaan en is het naar verwachting effectiever om in te zetten op emissiearme aanbestedingen door aanbestedende diensten.

5. Wetgevingsaspecten

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

De Wsn en dit besluit strekken mede ter implementatie van artikel 6 van de Habitatrictlijn. In de bijlage bij dit besluit is een transponeringstabel opgenomen waaruit blijkt hoe die bepaling is en wordt geïmplementeerd.

6. Toezicht en handhaving

De in dit besluit opgenomen bepalingen over de inhoud van het programma, over de monitoring van de omgevingswaarde en het programma en over de verslaglegging van de resultaten van de monitoring richten zich in hoofdzaak tot de overheid, in het bijzonder de Minister van LNV. De minister is verantwoordelijk voor het programma voor het voldoen aan de omgevingswaarde en voor het inrichten van het systeem om het bereiken van de omgevingswaarde en de werking van het programma te monitoren en zo nodig aanpassingen te entameren. Burgerhandhaving en nalevingstoezicht van de nieuwe regels speelt hierbij geen rol.

Ook de bepalingen over de partiële vrijstelling hebben naar verwachting geen gevolgen voor toezicht en handhaving. Er is geen overheidstoezicht meer nodig op de tijdelijke gevolgen van de tijdens de bouw, sloop en aanleg veroorzaakte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.

Wat betreft de plicht om bij het bouwen en slopen van een bouwwerk de stikstofemissie te beperken wordt opgemerkt dat deze verplichting gaat gelden voor werkzaamheden die op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving reeds vergunning- of meldplichtig zijn. Het bevoegd gezag wordt dus in deze gevallen, reeds voor de werkzaamheden uitgevoerd worden, door de initiatiefnemer geïnformeerd hoe invulling wordt gegeven aan deze verplichting. Hierdoor kan het bevoegd gezag dus vooraf beoordelen of aan de verplichting is voldaan, of dat er in een specifiek geval een maatwerkvoorschrift moet worden gesteld. Net zoals bij andere maatwerk- of vergunningvoorschriften kunnen belanghebbenden hiertegen in bezwaar en beroep gaan. Door aan te sluiten bij reeds bestaande vergunning- en meldprocedures blijven de bestuurlijke lasten van toezicht en handhaving in dit geval beperkt.

7. Rechtsbescherming

Het programma stikstofreductie en natuurverbetering is een beleidsdocument en is alleen bindend voor de bestuursorganen die verplicht zijn om de in het programma opgenomen maatregelen uit te voeren.²¹ Het programma kondigt maatregelen aan. Dat kunnen feitelijke handelingen zijn of bestuurs- of civielrechtelijke rechtshandelingen. Tegen die maatregelen zelf kan, afhankelijk van de aard ervan, rechtsbescherming openstaan (bestuursrechtelijk of civielrechtelijk). Onder de Omgevingswet staat tegen een programma alleen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open voor zover het programma een rechtstreekse titel geeft voor een activiteit. Dat is het geval in programma's met programmatische aanpak (zoals in het verleden het programma aanpak stikstof 2015-2021) en in de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden, maar dit geldt niet voor het programma stikstofreductie en natuurverbetering. De partiële vrijstelling brengt voor de rechtsbescherming geen wijzigingen ten opzichte van de Wnb en de Omgevingswet met zich.

8. Regeldruk

8.1 Algemeen

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wsn is een inschatting gemaakt van de gevolgen van die wet en dit besluit voor de samenleving. Daarbij zijn ook de effecten voor regeldruk voor burgers en bedrijven beschreven.

Net als de Wsn richt dit besluit zich hoofdzakelijk tot de overheid, in het bijzonder de Minister van LNV. De wet bevat regels voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming op het gebied van drie elementen van de structurele aanpak, namelijk een resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor de vermindering van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden, met daaraan verbonden een programma met maatregelen en monitoring en bijsturing. De monitorings- en bijsturingssystematiek wordt ingericht om te monitoren of de condities voor behoud en herstel van instandhouding worden behaald, het maatregelenpakket als onderdeel van het programma voldoende effectief is en het maatregelenpakket of het programma bijstelling behoeven. Het besluit stelt nadere regels over het programma en de monitoring, introduceert de partiële vrijstelling in het stelsel van de Omgevingswet, regelt voor welke activiteiten van de bouwsector de partiële vrijstelling geldt, en stelt regels ter beperking van de emissie van stikstof bij het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken. De Minister van LNV is verantwoordelijk voor de uitvoering van nagenoeg al deze regels. Waar de Wsn en dit besluit niet voorzien in regels die verplichtingen met zich brengen voor burgers en ondernemers, hebben zij ook geen effect op de regeldruk. Gevolgen voor de regeldruk kunnen te zijner tijd uiteraard wel uitgaan van de maatregelen die worden getroffen ter uitvoering van het programma. Dat zijn evenwel gevolgen die op dat moment in beeld moeten worden gebracht en moeten worden gewogen.

Het kabinet is zich ervan bewust dat het realiseren van de doelstellingen uit de structurele aanpak ook zijn impact zal hebben op verschillende burgers, bedrijven en sectoren. Daarom is het gepresenteerde pakket bronmaatregelen verdeeld over verschillende sectoren en is nadrukkelijk rekening gehouden met de kosteneffectiviteit, implementatie en regeldruk van de maatregelen. Het kabinet heeft daarnaast, mede in het licht van de coronacrisis, scherp gekeken naar de omvang, timing en financiering van deze maatregelen. Zo wordt er getoetst op nut en noodzaak, proportionaliteit, handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. Ook wordt er ingezet op verlaging van regeldruk vanuit de Europese Unie. Ook bij de verdere uitwerking van de maatregelen zal regeldruk een belangrijke rol spelen. Dat geldt eveneens als voor de uitwerking van die maatregelen, inclusief de nieuwe maatregelen voor de bouw, regelgeving of convenanten door de overheid nodig zijn: daarbij zullen de gevolgen voor de regeldruk worden betrokken. Voor de bouwmaatregelen kan dan bijvoorbeeld ook worden gedacht aan een subsidieregeling. De bronmaatregelen in de bouwsector krijgen vorm langs de lijnen van een verkenning die met TNO en de bouwsector is uitgevoerd.

²¹ Zie voor die uitvoeringsplicht artikel 1.12d Wnb en artikel 3.18, derde lid, van de Omgevingswet.

Ten slotte geldt voor alle bronmaatregelen dat rekening wordt gehouden met het investeringsritme en de investeringstermijnen van bedrijven in de verschillende sectoren. Zo onderzoekt het kabinet samen met de industrie en in samenhang met de uitwerking van het Schone Lucht Akkoord welke mogelijkheden er zijn om de BBT-aanpak te optimaliseren, met als doel aanvullende kosteneffectieve stikstofreductie te realiseren. In aanvulling hierop vinden er continu gesprekken plaats met verschillende bedrijven en vertegenwoordigers van sectoren om gezamenlijk tot een zo goed mogelijke implementatie van de maatregelen te komen.

Voor een meer uitgebreide beschrijving van de regeldruk van de Wsn en dit besluit wordt verwezen naar paragraaf 12 van de memorie van toelichting bij de Wsn. Deze paragraaf bevat, in aanvulling daarop, een beschrijving van de gevolgen van dit besluit voor de regeldruk voor burgers en bedrijven van de partiële vrijstelling en de wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Ten slotte wordt ingegaan op de uitgevoerde MKB-toets.

8.2 Partiële vrijstelling

Zoals in paragraaf 4 is beschreven, leidt de partiële vrijstelling tot minder lasten voor burgers en bedrijven. Die effecten zijn echter niet of nauwelijks kwantificeerbaar, onder meer omdat binnen de overheid niet centraal wordt bijgehouden hoeveel aanvragen om Natura 2000-toestemmingen daadwerkelijk worden ontvangen en afgehandeld bij de verschillende bevoegde bestuursorganen. Daarom worden de effecten vooral kwalitatief beschreven.

De partiële vrijstelling beoogt om de toestemmingsverlening in de woningbouw, utiliteitsbouw, duurzame energievoorziening en grond, weg en waterbouw (verder) op gang op gang te brengen en toestemmingsverlening te vereenvoudigen. De partiële vrijstelling neemt een aantal belangrijke belemmeringen voor de bouwsector weg en levert daarbij een belangrijke bijdrage aan het mogelijk maken van diverse bouwactiviteiten. De vrijstelling haalt een onevenredige administratieve belasting in het kader van de toestemmingsverlening weg en voorkomt dat voor tijdelijke activiteiten die beperkt een bijdrage leveren aan stikstofdepositie een passende beoordeling moet worden gemaakt. Voor bouwactiviteiten zijn geen gedetailleerde berekeningen van de stikstofdepositie meer nodig.

Voor de berekening van de regeldruk van de partiële vrijstelling wordt aangesloten bij het onderzoek naar de regeldruk van de Wnb dat is uitgevoerd door SIRA Consulting B.V. en beschreven in het rapport "Regeldrukeffecten Wetsvoorstel Natuurbescherming" van 15 april 2015.²² Daarbij zijn de volgende drie categorieën gehanteerd:

1. Eenvoudige aanvragen: dit betreft de aanvragen van burgers en bedrijven voor activiteiten met een zeer beperkte invloed op het Natura 2000-gebied. De aanvraag, inclusief de voorbereiding, duurt gemiddeld 20 uur voor de aanvrager en geeft € 1.500 aan externe kosten. Dit betreft 30% van alle aanvragen van bedrijven en alle aanvragen voor burgers.
2. Gemiddeld complexe aanvragen: dit betreft eenvoudige bedrijfsmatige activiteiten. De aanvrager besteedt hier zelf gemiddeld 40 uur aan en heeft daarnaast nog circa € 10.000 aan externe kosten.
3. Zeer complexe aanvragen: in deze categorie omvat meer ingrijpende activiteiten zoals grondstof- winning en gebiedsontwikkeling. De aanvrager besteedt hier zelf circa 120 uur aan en heeft daarnaast nog ongeveer € 50.000 aan externe kosten voor de noodzakelijke onderzoeken.

Daarbij ondervindt naar schatting 5% van de bedrijven ook nalevingskosten door de aanvullende voorschriften in de vergunning en nog eens 5% van de bedrijven dient bij de werkzaamheden de effecten van de werkzaamheden op de natuur te monitoren en moet tussentijds maatregelen nemen als de natuur dreigt te worden verstoord.

²² Kamerstukken II 2014/15, 33348, nrs. 14, bijlage, en 17.

Bij alle drie de categorieën aanvragen zullen voordelen van de partiële vrijstelling optreden. Doordat de bouwactiviteiten buiten beschouwing kunnen worden gelaten, kan de zwaarte van de aanvraag in veel gevallen een stap worden verlaagd. Voor Categorie 1-aanvragen geldt dat in veel gevallen geen aanvraag om een Natura 2000-vergunning meer hoeft te ingediend, omdat de stikstofdepositie vooral wordt veroorzaakt door tijdelijke depositie in de bouwfase, bijvoorbeeld in geval van de bouw van gasloze woningen. Bij de andere twee categorieën is het zeer afhankelijk van de eventuele structurele gebruiksfase van de activiteit die wordt beoogd met het gebouwde. Wel kan in die gevallen een beoordeling van tijdelijke stikstof emissies als gevolg van de bouwactiviteit achterwege worden gelaten.

8.3 Plicht om de stikstofemissie van bouw- en sloopwerkzaamheden te beperken

De verplichting tot emissiereductie in artikel 7.19a van het Besluit bouwwerken leefomgeving zal tot gevolg hebben dat met name de bij de bouw gebruikte machines en andere processen (eerder) vervangen moeten worden door alternatieven die voor minder uitstoot van stikstofverbindingen zorgen. Ter invulling van deze eis wordt de komende maanden een handreiking opgesteld²³ waarin mogelijk toe te passen kosteneffectieve emissiebeperkende maatregelen worden voorgesteld. Deze handreiking wordt opgesteld in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, met nauwe betrokkenheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en in samenwerking met de bouwsector, de VNG en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. Door met behulp van deze handreiking te kiezen voor één of meerdere kosteneffectieve maatregelen die passen bij het specifieke project, zullen de kosten voor bouwende partijen en eindgebruikers beperkt kunnen blijven. Daarnaast is reeds in bredere zin een ontwikkeling ingezet naar emissiearme bouwplaatsen, met het oog op het beperken van de uitstoot van CO₂.

Waar met in dat kader genomen maatregelen ook volstaan kan worden voor deze verplichting, ontstaan geen nieuwe regeldrukeffecten. De regeldrukeffecten die resteren worden deels ondervangen door de vanuit het Rijk beschikbaar gestelde financiële middelen (zie ook paragraaf 2.4). Zo wordt onder meer ingezet op het stimuleren van de aanschaf van emissievrij materieel en van de ombouw (retro-fit) naar emissievrij of emissiearm materieel (zie ook paragraaf 4.5).

Ten slotte wordt opgemerkt dat bouwers in de regel eenmalig met hogere kosten geconfronteerd worden en deze gedurende een langere periode aan opdrachtgevers kunnen doorberekenen. De kosten voor het omschakelen in de bouw landen dus niet bij één partij.

8.4 MKB-toets

Voor dossiers met substantiële gevolgen moet een MKB-toets worden uitgevoerd.²⁴ Daarom heeft het kabinet bekeken of verwacht kan worden dat er (mogelijk) substantiële regeldrukeffecten voor het MKB zullen optreden. Dat is niet het geval. De partiële vrijstelling leidt juist tot lastenverlichting; onder meer wordt voorkomen dat ook voor tijdelijke activiteiten die beperkt een bijdrage leveren aan stikstofdepositie een passende beoordeling moet worden gemaakt. Door de partiële vrijstelling hoeven verder voor bouwactiviteiten geen gedetailleerde stikstofdepositieberekeningen meer te worden gemaakt.

9. Voorbereiding van dit besluit

Een concept van dit besluit is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR).

[PM bespreking advies ATR]

Voor wijzigingen van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit geldt een inspraak- en

²³ Stand van zaken november 2020, later actualiseren.

²⁴ Zie Handreiking MKB-toets, https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handreiking_mkb.pdf.

voorhangprocedure.²⁵ Een concept van dit besluit heeft opengestaan voor consultatie op www.internetconsultatie.nl/... en is bij brief van ... 2020 overgelegd aan de Tweede en de Eerste Kamer.

[PM bespreking reacties]

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijziging Besluit natuurbescherming)

Onderdeel A (wijziging artikel 1.1)

Met het oog op het nieuwe artikel 2.5 Bnb voegt dit onderdeel aan artikel 1.1 Bnb definities toe van de begrippen *bouwactiviteit* en *sloopactiviteit*, en van de in die definities gebruikte begrippen *bouwen*, *bouwwerk* en *slopen*. Deze begrippen en definities zijn overgenomen uit de begrippenlijst in de bijlage bij de Omgevingswet.

Onderdeel B (vervanging titel 2.1)

Met dit onderdeel worden de bestaande bepalingen over het programma aanpak stikstof uit het Bnb geschrapt, omdat zij als zodanig geen toepassing meer kunnen vinden gezien de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over dat programma.²⁶ De betrokken bepalingen worden vervangen door nadere regels over het programma en de monitoring en bijsturing als voorzien in de artikelen 1.12a tot en met 1.12g Wnb, en door de aanwijzing van activiteiten van de bouwsector die worden vrijgesteld van de Natura 2000-vergunningplicht voor zover het gaat om de gevolgen van stikstofdepositie (artikel 2.9a Wnb).

Artikel 2.1 (inhoud van het programma)

Dit artikel geeft invulling aan artikel 1.12h, eerste lid, onderdeel a, Wnb. Dat verschaft de basis om bij amvb nadere regels te stellen over de inhoud van het in artikel 1.12b Wnb voorgeschreven programma.

Het programma heeft een tweeledig doel. De eerste doelstelling is het verminderen van de stikstofbelasting op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden overeenkomstig de daarvoor vastgestelde omgevingswaarde. De tweede doelstelling is de veel bredere overkoepelende doelstelling, waarvoor de vermindering van de stikstofbelasting een onmisbare pijler vormt: het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de natuurlijke habitats in de Natura 2000-gebieden in termen van behoud, uitbreiding of verbetering daarvan. Dit met het oog op het op landelijk niveau bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor die habitats. De te realiseren instandhoudingsdoelstellingen zijn voor elk Natura 2000-gebied vastgelegd in het aanwijzingsbesluit van het betrokken Natura 2000-gebied (artikel 2.1 Wnb).

De regels in artikel 2.1 Bnb voorzien in een systematische benadering op basis van een analyse die wordt opgesteld voor de Natura 2000-gebieden waarop het programma betrekking heeft. Dit vergt onder andere dat aan het begin van de periode waarvoor het programma geldt informatie over de situatie in de gebieden wordt verzameld, zowel ten aanzien van de stikstofbelasting – onderscheiden naar gebiedsgerelateerde en externe bronnen – als de mate waarin de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats zijn bereikt (eerste lid, onder a en b). Hieronder valt ook het in kaart brengen van het aantal hectares voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebied dat zich onder de KDW bevindt. Vervolgens wordt ten aanzien van de omvang van de stikstofdepositie een prognose gemaakt van de autonome ontwikkeling die zal optreden los van de maatregelen die onderdeel van het programma zijn (onderdeel c).

²⁵ Artikelen 23.4 en 23.5, eerste lid, van de Omgevingswet.

²⁶ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

Op basis van deze analyse kan in samenhang met een analyse van de sociaal-economische gevolgen en van de haalbaarheid en betaalbaarheid van verschillende maatregelen (onderdeel e) en de verwachte effecten van die maatregelen uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd (onderdeel f), worden bezien welke maatregelen in het kader van het programma moeten worden ingezet om de omgevingswaarde te kunnen realiseren (onderdeel d, onder 1°). Het gaat daarbij met name om bronmaatregelen waarmee de stikstofemissie van activiteiten wordt gereduceerd. Bij deze analyse moet uiteraard ook het ambitieniveau nader worden bepaald, zie de laatste alinea van de toelichting bij artikel 2.1 Bnb.

Bij het bepalen van de maatregelen die in het kader van het programma worden ingezet voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden, los van specifiek de stikstofbelasting (onderdeel d, onder 2°), bestaat meer afwegingsruimte, omdat daar geen specifieke omgevingswaarde voor is vastgesteld. Wel geldt een Europese resultaatsverplichting voor het treffen van instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor het behoud of het herstel van de gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitattypen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Op deze wijze wordt invulling gegeven aan de instandhoudingsdoelen die voor elke soort of habitatype in het aanwijzingsbesluit zijn opgenomen, teneinde de bijdrage van het gebied te waarborgen aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitattypen op landelijk niveau. Voor die resultaatsverplichting staat evenwel geen termijn; de lidstaten moeten doen wat redelijkerwijs kan worden gevraagd om naar deze doelen toe te werken en intussen moet te allen tijde behoud van de oppervlakte en kwaliteit van de habitats zijn verzekerd (artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn).

Bij de keuze van de maatregelen en het tempo moet rekening worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. Dat bepalen artikel 2, derde lid, van de Vogelrichtlijn en artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Die artikelen zijn omgezet in artikel 1.10, derde lid, Wnb, en liggen ook mede ten grondslag aan onderdeel d van artikel 2.1 Bnb. Dat betekent dat de ambitie voor een specifieke termijn op dit punt nader zal moeten worden bepaald in het programma, in wisselwerking met de referentiesituatie en de verwachte effecten van maatregelen, zowel effecten uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd in termen van natuurverbetering (onderdeel f) als effecten in termen van sociaal-economische gevolgen en haalbaarheid en betaalbaarheid (onderdeel e).

Tot slot geeft het programma nader uitwerking aan het systeem van monitoring (onderdeel g), met inachtneming van de hoofdregels als geformuleerd in artikel 2.2 Bnb.

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

Artikel 2.2 (wijze van monitoring van de omgevingswaarde)

Dit artikel geeft invulling aan artikel 1.12h, onderdeel c, Wnb, voor zover die bepaling de basis verschaft om bij amvb nadere regels te stellen over de in artikel 1.12f, derde lid, Wnb voorgeschreven beoordeling of wordt voldaan aan de tussendoelen en de omgevingswaarde (monitoring). Artikel 2.2 Bnb bepaalt dat die monitoring plaatsvindt door metingen, berekeningen of het op andere wijze verzamelen van gegevens volgens de bij ministeriële regeling gestelde regels. Met toepassing van die bepaling wordt in de Regeling natuurbescherming bepaald dat de stikstofdepositie wordt berekend met gebruikmaking van de daarbij genoemde versie van AERIUS. Metingen worden in ieder geval gebruikt om het rekenmodel te controleren en zo nodig bij te stellen.

Artikel 2.3 (verzameling en verstrekking van gegevens voor de twee- en zesjaarlijkse monitoring van het programma)

Artikel 1.12f, eerste lid, Wnb bepaalt dat de bij amvb aangewezen bestuursorganen gegevens verzamelen over de voortgang en de gevolgen van de maatregelen, opgenomen in het programma, en over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Artikel 1.12h, onderdeel b, Wnb schrijft voor dat bij amvb nadere regels worden gesteld over het verzamelen en verstrekken van die gegevens. Artikel 2.3 Bnb wijst de bestuursorganen aan die de gegevens verzamelen die nodig zijn voor de tweejaarlijkse en de zesjaarlijkse monitoring van het programma (zie ook artikel 2.4 Bnb) en bepaalt dat zij die gegevens ieder tweede, respectievelijk zesde jaar verstrekken aan de Minister van LNV. Wat betreft de tweejaarlijkse monitoring gaat het om de bestuursorganen die belast zijn met de uitvoering van de maatregelen, opgenomen in het programma. Wat betreft de zesjaarlijkse monitoring gaat het om de bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden: gedeputeerde staten (artikel 2.3 Wnb) en de Ministers van Infrastructuur en Waterstaat, Defensie of LNV (artikel 2.10, eerste lid, onderdeel a, Wnb).

Voor de *jaarlijkse* monitor van de omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden (zie ook artikel 2.4, onderdeel a, Bnb) volstaat het raadplegen van AERIUS door de Minister van LNV.

Artikel 2.4 (rapportage aan Tweede en Eerste Kamer over programma stikstofreductie en natuurverbetering)

Artikel 1.12f, vierde lid, Wnb bepaalt dat de Minister van LNV zorgt voor de verslaglegging van de resultaten van de monitoring van het programma en van de omgevingswaarde en dat die minister in afstemming met andere betrokken bestuursorganen de verslagen aan beide kamers der Staten-Generaal zendt. Artikel 2.4 Bnb beschrijft de monitoringssystematiek, beschreven in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Op grond van artikel 1.8, derde lid, tweede zin, Wnb zijn gedeputeerde staten al verplicht om gegevens te verstrekken aan de Minister van LNV ten behoeve van de verplichtingen die de minister op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn heeft om de Europese Commissie te informeren. Een groot deel van die gegevens is ook bruikbaar voor de monitoring van het programma en de omgevingswaarde.

Artikel 2.5 (partiële vrijstelling Natura 2000-vergunningplicht voor activiteiten van de bouwsector)

Dit artikel wijst de activiteiten van de bouwsector aan die vallen onder de in paragraaf 4 van het algemeen deel besproken partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht. Het gaat om het bouwen of slopen van een bouwwerk en om het aanleggen, wijzigen of opruimen van een werk. Artikel 2.5 geeft toepassing aan artikel 2.9a Wnb, op grond waarvan de gevolgen van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die wordt veroorzaakt door bij amvb aangewezen activiteiten van de bouwsector, buiten beschouwing worden gelaten voor de toepassing van de vergunningplicht van artikel 2.7, tweede lid, Wnb. Artikel 2.9a Wnb en artikel 2.5 Bnb zien op twee soorten situaties. Ten eerste de situatie dat een project door de vrijstelling niet meer onder de Natura 2000-vergunningplicht valt, omdat het project overigens geen significante effecten kan hebben voor een Natura 2000-gebied (bijvoorbeeld omdat de gebruiksfase geen stikstofdepositie veroorzaakt). In dat geval hebben beide artikelen tot gevolg dat voor het project geen Natura 2000-vergunning nodig is. Ten tweede de situatie dat een project ook zonder de vrijstelling onder de Natura 2000-vergunningplicht valt, omdat het project andere significante effecten kan hebben voor een Natura 2000-gebied: in de bouwfase vanwege andere effecten dan stikstof, of in de gebruiksfase al dan niet door stikstof. In dat geval is de vrijstelling partieel: zij geldt immers alleen voor stikstof en alleen voor de bouwfase van het project.

De begrippen *bouwactiviteit* en *sloopactiviteit* betekenen hetzelfde als in de Omgevingswet (zie de wijziging van artikel 1.1 Bnb).

Werken zijn objecten zonder constructieve elementen (zoals straten, pleinen, wegen of dijken), en door de mens vervaardigde onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals spoorwegen, waterstaatswerken, waterwegen, waterkeringen, energie-infrastructuur, telecommunicatie-

infrastructuur, buisleidingen, openbare hemelwater- en ontwateringsstelsels en vuilwaterriolen (zie ook paragraaf 4.4).

De partiële vrijstelling omvat de vervoersbewegingen die samenhangen met de werkzaamheden, zoals aan- en afvoer van bouwmaterialen en bouw- en sloopafval, transport van werknemers en werktuigen van en naar de bouwplaats en de emissies van werktuigen op de bouwplaats (aggregaten, bouwmachines, baggervoertuigen et cetera). De vrijstelling omvat niet de productie van bouwmaterialen.

Artikel II (wijziging Besluit activiteiten leefomgeving)

Artikel 11.17 (aanwijzing vergunningvrije gevallen: stikstofdepositie door tijdelijke activiteiten)

Samen met artikel 8.74c van het Besluit kwaliteit leefomgeving regelt dit artikel voor het stelsel van de Omgevingswet hetzelfde als de artikelen 2.9a Wnb en 2.5 Bnb, te weten de in paragraaf 4 van het algemeen deel besproken partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht wat betreft de stikstofdepositie van activiteiten van de bouwsector. Artikel 11.17 wijst de bouwfase-activiteiten aan die zonder een omgevingsvergunning kunnen worden verricht. Het gaat om het bouwen of slopen van een bouwwerk en om het aanleggen, wijzigen of opruimen van een werk, met inbegrip van de daarmee samenhangende vervoersbewegingen (zie de toelichting bij artikel 2.5 Bnb). Ingevolge artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Omgevingswet is het verboden om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten, tenzij het gaat om een bij amvb aangewezen geval. Een Natura 2000-activiteit is een "activiteit, inhoudende het realiseren van een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied".²⁷ Artikel 11.17 regelt dat een project door de vrijstelling niet meer onder de Natura 2000-vergunningplicht valt, omdat het project geen significante effecten kan hebben voor een Natura 2000-gebied, bijvoorbeeld omdat de gebruiksfase geen stikstofdepositie veroorzaakt. Dat betekent dat in de bouwfase geen andere factoren dan stikstof – bijvoorbeeld verstoring van soorten – mogen spelen waardoor het project significante effecten kan hebben, en dat in de gebruiksfase noch stikstofdepositie noch andere factoren met een potentieel significant effect aan de orde mogen zijn.

Artikel III (wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving)

Onderdeel A (wijziging artikel 7.2: uitbreiding van de oogmerken van de algemene regels over bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken)

Dit onderdeel wijzigt artikel 7.2 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, dat de oogmerken bepaalt van de regels die in afdeling 7.1.1 van het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn gesteld. Die afdeling bevat regels over het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken. Door de wijziging van artikel 7.2 wordt aan dat artikel in een nieuw onderdeel c als oogmerk van de regels van afdeling 7.1.1 toegevoegd het waarborgen van duurzaamheid door het beperken van de emissie van stikstofverbindingen naar de lucht bij het feitelijk verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken. De materiële regel waarmee dit bereikt wordt, is uitgewerkt in het nieuwe artikel 7.19a, dat uitvoerders van bouw- en sloopwerkzaamheden verplicht tot het nemen van maatregelen om die emissie te beperken. Opgemerkt wordt dat deze verplichting alleen de emissie als gevolg van de bouw- en sloopwerkzaamheden aan het bouwwerk betreft, en niet de eventuele emissie als gevolg van het gebruik van het gerealiseerde bouwwerk in de gebruiksfase.

Onderdeel B (wijziging artikel 7.5: maatwerkvoorschrift alleen gebruiken om artikel 7.19a nader in te vullen)

²⁷ Zie de bijlage bij de Omgevingswet.

Artikel 7.5, eerste lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om in het individuele geval een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift over de daar genoemde regels van afdeling 7.1 van dat besluit te stellen. Die maatwerkvoorschrift staat ook open voor het nieuwe artikel 7.19a. De wijziging van het vierde lid van artikel 7.5 regelt dat een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift over artikel 7.19a alleen nadere invulling aan de in dat artikel gestelde eis kan geven. Maatwerk over artikel 7.19a kan dus geen afwijking van de eis in dat artikel inhouden, maar wel invulling aan die eis geven. Bij het toepassen van deze maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag gebruik maken van de handreiking met voorbeelden van mogelijk toe te passen kosteneffectieve emissiebeperkende maatregelen (zie paragraaf 8.3).

Onderdeel C (nieuw artikel 7.19a: stikstofemissie van bouw- en sloopwerkzaamheden beperken)

Dit onderdeel voegt een nieuw artikel 7.19a aan het Besluit bouwwerken leefomgeving toe. Dat artikel bestaat uit twee leden. Het eerste lid van artikel 7.19a bevat een materiële regel met rechtstreekse werking. Op grond daarvan moeten uitvoerders van bouw- en sloopwerkzaamheden maatregelen treffen om de stikstofemissie te beperken. Opgemerkt wordt dat deze regel betrekking heeft op de locatie waar de werkzaamheden worden uitgevoerd, en dus niet op vervoersbewegingen van en naar deze locatie. Als deze verplichting niet wordt nageleefd, kan het bevoegd gezag daartegen handhavend optreden. Als de verplichting naar het oordeel van het bevoegd gezag in het individuele geval concretisering behoeft, kan het bevoegd gezag hieraan op grond van artikel 7.5, eerste en vierde lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving nadere invulling geven, bijvoorbeeld door concrete maatregelen op te leggen. Het bevoegd gezag hoeft niet te wachten met ingrijpen tot de emissie feitelijk al plaatsvindt, preventief optreden is mogelijk als onderbouwd kan worden dat anders een ongewenste situatie zou ontstaan. In juridische zin kan dat preventief optreden de vorm krijgen van het stellen van een maatwerkvoorschrift naar aanleiding van een ontvangen bouwmelding of sloopmelding of het verbinden van een voorschrift aan de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit.

Bij het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden dient door de initiatiefnemer altijd te worden nagegaan of en zo ja, welke maatregelen getroffen moeten worden ter beperking van de emissie van stikstofverbindingen naar de lucht. In de beschrijving van de wijze waarop het verrichten van de werkzaamheden zal plaatsvinden, moet door de initiatiefnemer worden aangegeven welke maatregelen worden getroffen. Het indienen van zo'n beschrijving is verplicht voor een bouwmelding, een aanvraag om omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit en een sloopmelding. Als het bevoegd gezag in een concreet geval wil dat er een emissiereductieplan wordt opgesteld, kan het dit bereiken door middel van een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift op grond van artikel 7.5, eerste lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving. In zo'n geval geeft het bevoegd gezag nadere invulling aan artikel 7.19a. Bij de toepassing van het eerste lid van artikel 7.19a kan door initiatiefnemers en het bevoegd gezag gebruik worden gemaakt van de handreiking met voorbeelden van mogelijk toe te passen kosteneffectieve emissiebeperkende maatregelen. Overigens staat het initiatiefnemers vrij om zelf verdergaande maatregelen te nemen dan in de handreiking is aangegeven.

Het tweede lid van artikel 7.19a beperkt de verplichting uit het eerste lid tot bouw- en sloopwerkzaamheden waarvoor een omgevingsvergunning of een melding nodig is. De verplichting geldt daarmee niet voor het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden van beperkte omvang.

Artikel IV (wijziging Besluit kwaliteit leefomgeving)

Als de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking treden, komen de Wnb en het Bnb te vervallen. Regels over het programma en over monitoring en bijsturing worden vanaf dat moment gesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat op grond van de Omgevingswet de regels stelt voor overheden ten aanzien van de uitoefening van hun taken en bevoegdheden. Ook wordt de partiële vrijstelling voor de bouwsector deels geregeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Onderdeel A (nieuwe artikelen 4.27 en 4.28: inhoud van het programma en wijziging programma met oog op doelbereik)

Artikel 4.27 (inhoud van het programma)

In het vierde lid van artikel 3.9 van de Omgevingswet wordt voorzien in een verplicht programma voor:

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

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

Het eerste lid van artikel 4.27 is inhoudelijk gelijk aan artikel 2.1 Bnb (artikel I).

Het tweede en derde lid (inhoudelijk gelijk aan artikel 1.12b, tweede en derde lid, Wnb) schrijven voor dat in het programma inspanningsverplichtende tussendoelen ("tussentijdse doelstellingen") worden opgenomen. Het gaat om tussendoelen voor beide onderdelen van het programma: de maatregelen om in 2030 te voldoen aan de omgevingswaarde voor stikstofdepositie (vooral bronmaatregelen) en de maatregelen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen (vooral natuurmaatregelen). Zie paragraaf 2.3 voor een nadere toelichting over de vormgeving van de tussendoelen.

Artikel 4.28 (wijziging programma met oog op doelbereik)

Uit artikel 3.11, eerste lid, van de Omgevingswet volgt dat de Minister van LNV het programma moet wijzigen als uit de monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarde. Artikel 4.28 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat zo'n zelfde verplichting voor het geval uit de monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan een in het programma opgenomen tussendoel.

Het tweede lid van artikel 3.11 van de Omgevingswet bepaalt dat het programma zo wordt gewijzigd dat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Een vergelijkbare bepaling ontbreekt in artikel 4.28. De vraag welke wijziging van het programma nodig is als uit de monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan een tussendoel, hangt af van de vraag of er nog voldoende tijd is om het programma aan te passen aan dat tussendoel. Ontbreekt die tijd, dan ligt het voor de hand om het programma zo te wijzigen dat in ieder geval zal worden voldaan aan het *volgende* tussendoel.

Artikel 4.28 is inhoudelijk gelijk aan artikel 1.12g, eerste lid, Wnb, voor zover die bepaling gaat over tussendoelen ("tussentijdse doelstelling").

Onderdeel B (nieuw artikel 8.74c: aanvullende beoordelingsregel bij stikstofdepositie door tijdelijke activiteiten)

Dit artikel completeert de in paragraaf 4 van het algemeen deel besproken partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht wat betreft de stikstofdepositie in de bouwfase van een project (het bouwen en slopen van een bouwwerk en het aanleggen, wijzigen en opruimen van een werk, met inbegrip van de daarmee samenhangende vervoersbewegingen (zie de toelichting bij artikel 2.5 Bnb)). Het nieuwe artikel 11.17 van het Besluit activiteiten leefomgeving regelt dat een project door de vrijstelling niet meer onder de Natura 2000-vergunningplicht valt, omdat het project overigens geen significante effecten kan hebben voor een Natura 2000-gebied, bijvoorbeeld omdat de gebruiksfase geen stikstofdepositie veroorzaakt en noch in de bouwfase noch in de gebruiksfase andere factoren – bijvoorbeeld verstoring van soorten – spelen waardoor het project een significant effect kan hebben. Artikel 8.74c treft een voorziening voor het geval aan deze voorwaarde niet is voldaan en een project wel vergunningplichtig is. Artikel 8.74c regelt in samenhang met artikel 8.74b van het Besluit kwaliteit leefomgeving – welk artikel is toegevoegd

door het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet – dat stikstofdepositie in de bouwfase geen grond is voor weigering van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit, omdat deze stikstofdepositie met zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van enig Natura 2000-gebied.

Artikel 8.74c geeft toepassing aan artikel 5.18, eerste lid, van de Omgevingswet, dat bepaalt dat bij amvb regels worden gesteld over het verlenen of weigeren van omgevingsvergunningen.

Onderdeel C (nieuwe artikelen 10.39 en 10.40: monitoring omgevingswaarde en verzameling gegevens programma stikstofreductie en natuurverbetering)

Artikel 10.39 geeft toepassing aan artikel 20.2, eerste lid, van de Omgevingswet, dat voorschrijft, voor zover hier relevant, dat bij de amvb tot vaststelling van een omgevingswaarde de methode van monitoring en het bestuursorgaan dat met de uitvoering van de monitoring is belast, worden aangewezen. Het eerste lid van artikel 10.39 is inhoudelijk gelijk aan artikel 2.2 Bnb, zie de toelichting bij dat artikel.

Artikel 10.40 is gebaseerd op artikel 20.6, eerste lid, van de Omgevingswet. De bepaling is inhoudelijk gelijk aan artikel 2.3 Bnb voor zover het gaat om het *verzamelen* van gegevens ten behoeve van de twee- en zesjaarlijkse monitoring, zie de toelichting bij dat artikel. Zie het nieuwe artikel 10.36da van het Omgevingsbesluit (artikel V) voor het *verstrekken* van die gegevens aan de Minister van LNV.

Artikel V (wijziging Omgevingsbesluit)

Als de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking treden, komen de Wnb en het Bnb te vervallen. Regels over de actualisatie van het aan de omgevingswaarde gekoppelde programma, over het verstrekken van gegevens door bestuursorganen aan de Minister van LNV ten behoeve van de twee- en zesjaarlijkse monitoring van het programma en over het informeren van het parlement over de jaarlijkse en de twee- en zesjaarlijkse monitoring worden vanaf dat moment gesteld in het Omgevingsbesluit, dat op grond van de Omgevingswet de algemene en procedurele regels stelt voor de uitwerking van de instrumenten van de wet die voor een ieder van belang zijn, zowel voor overheden als voor bedrijven en burgers. De verschillende onderdelen van artikel V voorzien in het opnemen van de regels in het Omgevingsbesluit.

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

Deze bepaling is inhoudelijk gelijk aan artikel 1.12g, derde lid, Wnb. Zie voor een toelichting paragraaf 2.2 van het algemeen deel. De zesjaarlijkse actualisatie van het programma geschiedt op basis van de inzichten die zijn verkregen door de monitoring van de werking van het programma op basis van de gegevens, bedoeld in de nieuwe artikelen 10.40 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en 10.36da van het Omgevingsbesluit.

De zesjaarlijkse evaluatie staat er niet aan in de weg dat het programma op basis van nieuwe inzichten of ontwikkelingen al eerder wordt gewijzigd. Het programma *moet* zelfs tussentijds worden gewijzigd als duidelijk is dat met het programma niet kan worden voldaan aan een tussendoel of aan de omgevingswaarde, zie het nieuwe artikel 4.28 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en artikel 3.11 van de Omgevingswet.

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

Onderdeel B (nieuwe artikelen 10.36da en 10.36db: verstrekking gegevens programma stikstofreductie en natuurverbetering en rapportage aan parlement)

Artikel 10.36da is inhoudelijk gelijk aan artikel 2.3 Bnb voor zover het gaat om het verstrekken van gegevens ten behoeve van de twee- en zesjaarlijkse monitoring, zie de toelichting bij dat artikel. De bepaling is gebaseerd op artikel 20.6, eerste lid, van de Omgevingswet.

Artikel 10.36db is inhoudelijk gelijk aan artikel 2.4 Bnb, zie de toelichting bij dat artikel. De bepaling is gebaseerd op artikel 20.14, vijfde lid, van de Omgevingswet.

Artikel VI (inwerkingtreding)

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

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

Bijlage bij de nota van toelichting bij het Besluit tot wijziging van het Besluit natuurbescherming, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit (stikstofreductie en natuurverbetering)

Transponeringstabel artikel 6 Habitatrictlijn²⁸

Artikel 6 Habitatrictlijn	Huidige implementatie (Wet natuurbescherming, Wnb)	Implementatie na inwerkingtreding Aanvullingswet natuur Omgevingswet
<p>1. De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-orderingsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.</p>	<p>Artikelen 1.12a-1.12h Wnb (omgevingswaarde stikstofdepositie, programma stikstofreductie en natuurverbetering, uitvoeringsplicht, monitoring, rapportage en bijsturing) en de nadere regels over die artikelen in titel 2.1 Besluit natuurbescherming (Bnb). Verder: de artikelen 2.2, eerste lid (instandhoudingsmaatregelen), 2.3 (beheerplan), 2.4 (oplegging beperkingen aan potentieel schadelijke activiteiten), 2.5 (toegangsbeperkingen) en 2.6 Wnb (feitelijke maatregelen bevoegd gezag die eigenaar en gebruiker moeten gedogen). En ook: subsidieregelingen natuurbescherming, overeenkomsten met beheerders en gebruikers, bescherming via reguliere wettelijke kader voor ruimtelijke ordening, milieu en water (Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Meststoffenwet, Wet bodembescherming, Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Waterwet). Zie ook memorie van toelichting bij wetsvoorstel natuurbescherming, paragrafen 6.3.1-6.3.3 (Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3).</p>	<p>Omgevingswet: artikelen 2.15a (omgevingswaarde stikstofdepositie), 2.31a (aanwijzing Natura 2000), 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, eerste streepje, en 2.19, vijfde lid, onder b, in samenhang met 10.10b (instandhoudingsmaatregelen), 2.24, eerste lid, in samenhang met 2.25, eerste lid, onder a, onder 1° (regels over het programma stikstofreductie en natuurverbetering), 2.45 (gebiedsverboden of -beperkingen), 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid (beheerplan), 3.9, vierde lid (programma stikstofreductie en natuurverbetering), 4.3 in samenhang met 4.30 en artikel 4.5 en 4.6 (maatwerkvoorschriften of regels), 16.139 (regels over actualisatie van het programma stikstofreductie en natuurverbetering), 20.1, vierde lid (monitoring staat van instandhouding natuur), 20.2, eerste, vijfde en zevende lid (monitoring omgevingswaarde: methode, aanwijzing verantwoordelijk bestuursorgaan, frequentie, verzamelen en verstrekken gegevens), en 20.14, derde en vijfde lid (verslaglegging monitoring omgevingswaarde en rapportage aan parlement).</p> <p>Besluit kwaliteit leefomgeving: artikelen 3.20 (aanwijzing Natura 2000), 3.21, 3.22, 3.24 (instandhoudingsmaatregelen en daarvoor bevoegd gezag), 4.27 (programma stikstofreductie en natuurverbetering), 4.28 (wijziging programma met oog op doelbereik), 10.39 (monitoring programma stikstofreductie en natuurverbetering), 10.40 (verzameling gegevens programma stikstofreductie en natuurverbetering).</p> <p>Besluit activiteiten leefomgeving: artikelen 11.6, eerste en tweede lid, 11.7, 11.9 en 11.12 (zorgplicht, maatwerk en gegevensinwinning).</p>

²⁸ De bepalingen die artikel 6, eerste lid, van de Habitatrictlijn implementeren (instandhoudingsmaatregelen), implementeren ook de artikelen 3, eerste lid en tweede lid, onder b, c en d, en 4, eerste lid, eerste zin, en tweede lid, van de Vogelrichtlijn.

		<p>Omgevingsbesluit: artikelen 10.19 (actualisatie programma stikstofreductie en natuurverbetering), 10.36da (verstrekking gegevens over programma stikstofreductie en natuurverbetering) en 10.36db (rapportage aan parlement over programma stikstofreductie en natuurverbetering).</p>
<p>2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.</p>	<p>De artikelen 1.12a-1.12h Wnb en titel 2.1 Bnb (zie hierboven), en de artikelen 2.2, tweede lid (passende maatregelen), en 2.3-2.6 Wnb, zie hierboven. Zie ook memorie van toelichting bij wetsvoorstel natuurbescherming, paragrafen 6.4.1-6.4.3 (Kamerstukken II 2011/12, 33348, nr. 3).</p>	<p>Omgevingswet: artikelen 2.15a (omgevingswaarde stikstofdepositie), 2.44, eerste en tweede lid, en 2.31a (aanwijzing Natura 2000), 2.18, eerste lid, onder f, onder 2°, eerste streepje, en 2.19, vijfde lid, onder b, in samenhang met 10.10b (passende maatregelen), 2.24, eerste lid, in samenhang met 2.25, eerste lid, onder a, onder 1° (regels over het programma stikstofreductie en natuurverbetering), 2.45 (gebiedsverboden of -beperkingen), 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid (beheerplan), 3.9, vierde lid (programma stikstofreductie en natuurverbetering), 4.3 in samenhang met 4.30 en artikelen 4.5 en 4.6 (maatwerkvoorschriften of -regels), 5.1, eerste lid, onder e (vergunningplicht Natura 2000-activiteit), 5.18 (beoordelingsregels aanvraag Natura 2000-activiteit), 16.139 (regels over actualisatie van het programma stikstofreductie en natuurverbetering), 20.1, vierde lid (monitoring staat van instandhouding natuur), 20.2, eerste, vijfde en zevende lid (monitoring omgevingswaarde: methode, aanwijzing verantwoordelijk bestuursorgaan, frequentie, verzamelen en verstrekken gegevens), en 20.14, derde en vijfde lid (verslaglegging monitoring omgevingswaarde en rapportage aan parlement).</p> <p>Besluit kwaliteit leefomgeving: artikelen 3.20 (aanwijzing Natura 2000), 3.21, 3.22, 3.24 (instandhoudingsmaatregelen / passende maatregelen en daarvoor bevoegd gezag), 4.26 (beheerplan), 4.27 (programma stikstofreductie en natuurverbetering), 4.28 (wijziging programma met oog op doelbereik), 8.74b (beoordelingsregels omgevingsvergunning), 10.39 (monitoring programma stikstofreductie en natuurverbetering), 10.40 (verzameling gegevens programma stikstofreductie en natuurverbetering).</p> <p>Omgevingsbesluit: artikelen 10.19 (actualisatie programma stikstofreductie en natuurverbetering), 10.36da</p>

		(verstrekking gegevens over programma stikstofreductie en natuurverbetering) en 10.36db (rapportage aan parlement over programma stikstofreductie en natuurverbetering).
<p>3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.</p>	<p>Artikelen 2.7 (vergunningplicht) en 2.8 Wnb (passende beoordeling, beoordelingskader vergunningaanvraag).</p>	<p>Omgevingswet: artikelen 5.1, eerste lid, onder f (definitie "Natura 2000-activiteit"), 5.18, 16.53c, en 2.31a, eerste lid, onder f.</p> <p>Besluit kwaliteit leefomgeving: artikelen 9a.1, eerste lid (plantoets), 8.74b, eerste lid (beoordelingsregels Natura 2000-activiteit).</p>
<p>4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.</p> <p>Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.</p>	<p>Artikel 2.8, vierde tot en met achtste lid, Wnb.</p>	<p>Omgevingswet: artikel 5.18 (beoordelingsregels aanvraag Natura 2000-activiteit).</p> <p>Besluit kwaliteit leefomgeving: artikelen 9a.1, tweede en derde lid (plantoets), 8.74b, tweede en derde lid (beoordelingsregels Natura 2000-activiteit), 3.23 (begrenzing compensatiegebied)</p> <p>Omgevingsbesluit: artikelen 10.6c (adviesaanvraag compensatie) en 10.36b (melding compenserende maatregelen).</p>