

Vergaderjaar 2019–2020

35 347

Regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur (Spoedwet aanpak stikstof)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Op korte termijn is er behoefte aan verdergaande mogelijkheden om te komen tot een geïntensiveerde, gecoördineerde en samenhangende aanpak gericht op vermindering van de stikstofbelasting op Natura 2000-gebieden in Nederland en natuurherstel en op het weer vlot trekken van de toestemmingverlening op grond van de natuurwetgeving voor activiteiten, in het bijzonder voor activiteiten die een geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden veroorzaken. Dit in het licht van de sociaaleconomische gevolgen van de vertraging van allerlei projecten en de vertraging van de realisatie van de maatschappelijke opgaven – waaronder de oplossing van het woningtekort – die met stikstofdepositie gepaard gaan.

Het wetsvoorstel voorziet in aanvullende instrumenten om deze aanpak mogelijk te maken, namelijk door:

- de mogelijkheid op te nemen voor een bij ministeriële regeling in te stellen drempelwaarde (voorgestelde artikelen 2.9, derde en vierde lid, en 5.5, eerste lid, van de Wet natuurbescherming) of een stikstofregistratiesysteem (voorgesteld artikel 5.5a van de Wet natuurbescherming) voor nader te omschrijven categorieën van projecten en andere handelingen;
- een grondslag op te nemen voor regels te stellen bij ministeriële regeling om de stikstofuitstoot door de veehouderij via het veevoerspoor aanmerkelijk terug te dringen (voorgestelde artikelen 2.18a en 3.7 van de Wet dieren);
- te voorzien in versnelde procedures op grond van de Crisis- en herstelwet ten aanzien van besluiten die noodzakelijk zijn voor bescherming, verbetering en herstel van de natuur in Natura 2000-gebieden (voorgestelde wijziging van bijlage I bij de Crisis- en herstelwet).

Verder voorziet het wetsvoorstel in het vervallen van de vergunningplicht voor activiteiten met niet-significante effecten voor Natura 2000-gebieden. Het wetsvoorstel is aangekondigd in de brief van het kabinet aan de

Tweede Kamer d.d. 13 november 2019, over het maatregelenpakket voor de stikstofproblematiek in de woningbouw- en infrastructuursector en voor de PFAS-problematiek.¹

In deze memorie van toelichting licht ik mede namens mijn ambtgenoot voor Milieu en Wonen de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel toe.

2. Achtergrond

De lucht die we inademen is ongezonder bij een overschot aan stikstof-oxiden. Stikstof is zeker ook een probleem in natuurgebieden. Sommige plantensoorten kunnen slecht tegen stikstof, andere gedijen er juist goed op. Met als resultaat: meer van hetzelfde. Deze ernstige verschraling van de natuur en de biodiversiteit veroorzaakt een kettingreactie, waarvan de gevolgen meer en meer zichtbaar worden. Na de planten verdwijnen de dieren, zoals bijen en insecten, die op hun beurt weer nodig zijn voor onze gewassen en onze voedselproductie. Voor onze gezondheid, voor onze voedselproductie: de uitstoot van stikstof moet verder omlaag.

Ook veel Natura 2000-gebieden kampen met een overbelasting aan stikstof. Daardoor zijn behoud en herstel van de Europese natuurwaarden een grote opgave en is vergunningverlening op grond van de Wet natuurbescherming voor activiteiten die stikstofemissie veroorzaken moeilijk. De uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het Programma aanpak stikstof 2015–2021 en over beweiden en bemesten van 29 mei 2019² maken duidelijk dat de tot op heden gevolgde aanpak niet houdbaar is.

Om de huidige problematiek het hoofd te bieden moet de stikstofbelasting verder worden teruggebracht en moet het natuurherstel worden geïntensiveerd. Dat blijkt ook uit het eerste advies van het Adviescollege stikstofproblematiek³ en uit de voorlichting van de Raad van State over een drempelwaarde voor de Natura 2000-vergunningplicht.⁴

Het zal gaan om een geloofwaardig en effectief pakket van aanvullende maatregelen, gericht op het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor elk van de Natura 2000-gebieden.

Bij brief van 4 oktober 2019 aan de Tweede Kamer⁵ heeft het kabinet, mede in reactie op het advies van het Adviescollege stikstofproblematiek, aangegeven welke aanpak het kabinet voor ogen staat. De aanpak gaat uit van een pakket van landelijke maatregelen, die gebiedsgericht worden uitgewerkt, omdat de staat van instandhouding en de kenmerken van de verschillende Natura 2000-gebieden sterk uiteenlopen. Het gaat om de lange termijn aanpak die nu in voorbereiding is. De betrokken maatregelen zullen komen bovenop de al bestaande maatregelen die al in de beheerplannen voor de betrokken Natura 2000-gebieden waren voorzien of die onderdeel uitmaakten van het Programma aanpak stikstof 2015–2021, of behelzen een intensivering of versnelling van die maatregelen. De bestaande maatregelen worden onverkort doorgezet en verzekeren dat in alle Natura 2000-gebieden behoud van de natuur is verzekerd en – waar herstelopgaven gelden – perspectief bestaat op het realiseren van herstel, overeenkomstig het tijdspad dat daarvoor in de

¹ Kamerstukken II 2019/20, 32 670.

² ECLI:NL:RVS:2019:1604 en ECLI:NL:RVS:2019:1764.

³ Kamerstukken II 2019/20, 32 670, nr. 166, bijlage.

⁴ Voorlichting van 20 november 2019, no. W11.19.0346/IV/Vo.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 32 670, nr. 167.

beheerplannen wordt uitgewerkt. Die maatregelen van de lange termijn aanpak komen voorts bovenop de maatregelen in het kader van onder meer het 6^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn en de klimaatopgave, die ook bijdragen aan vermindering van de stikstofbelasting. In de brief van 4 oktober 2019 en van 13 november 2019 is gemeld dat voor de intensivering van de stikstofaanpak en natuurherstel een begrotingsreserve is opgericht van € 500 miljoen. Zoals in de brief van 4 oktober 2019 is aangegeven, zal de verdere invulling van de stikstofaanpak voor de lange termijn plaatsvinden op basis van het door het Adviescollege stikstofproblematiek daarover nog uit te brengen nadere advies.

De uitvoering van maatregelen vergt een lange adem met een structurele aanpak, die ook perspectief biedt voor nieuwe ontwikkelingen. Intussen gaan de maatschappelijke ontwikkelingen door en dienen zich ook nu dagelijks nieuwe initiatieven aan voor vergunningverlening. De mogelijkheden hiervoor op de kortere termijn worden eveneens in de brief van 4 oktober 2019 behandeld, in het bijzonder de mogelijkheden van intern of extern salderen met beschikbare stikstofdepositieruimte binnen het eigen bedrijf, respectievelijk met ruimte die vrijkomt door de gehele of gedeeltelijke beëindiging van een bestaande activiteit op een andere locaties. Deze mogelijkheden laten onverlet dat voor een aantal sectoren acute problemen bij de vergunningverlening zijn ontstaan die een grote maatschappelijke impact hebben. Te denken valt onder meer aan de bouwsector, waar de problematische vergunningverlening niet alleen de continuïteit van bedrijven en aanpalend van werkgelegenheid in gevaar brengt; ook de grote opgave voor de oplossing van het huidige woningtekort komt onder grote druk te staan.

In de eerder genoemde brief van 13 november 2019 heeft het kabinet tegen die achtergrond een specifiek maatregelenpakket aangekondigd, waarvan de effecten onder meer worden gebruikt om de toestemmingverlening voor activiteiten in de bouwsector en voor infrastructuurprojecten weer op gang te brengen en tegelijk de stikstofbelasting van de natuur te verminderen. Daarbij gaat het om de verlaging van de maximumsnelheid op autosnelwegen, vermindering van emissies uit de veehouderij door veevoermaatregelen en de eerder aangekondigde⁶ verhoging van het subsidieplafond voor de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen.

Deze maatregelen lopen vooruit op de samenhangende, omvangende aanpak waartoe het kabinet nog zal besluiten op basis van het advies van het Adviescollege stikstofproblematiek over de lange termijn. Zij leveren een verwachte stikstofreductie op van respectievelijk 1,2 mol/ha/jaar (snelheidsverlaging), 3,6 mol/ha/jaar (veevoer) en van potentieel 2,8 mol/ha/jaar (extra middeleninzet voor de saneringsregeling). Deze stikstofreductie zal voor 70% worden ingezet om direct de effecten van de bouwactiviteiten in termen van stikstofdepositie te neutraliseren en zal voor 30% worden gebruikt om ook bij te dragen aan de vermindering van de stikstofbelasting van de Natura 2000-gebieden. Ook zal – los van de omvattende lange termijn aanpak – op korte termijn al een bijdrage aan de vermindering van de stikstofdepositie worden geleverd door de voorziene afroming van de stikstofdepositieruimte die bij externe saldering ter beschikking wordt gesteld voor nieuwe vergunningverlening.

Met de in het voorstel voor deze Spoedwet aanpak stikstof opgenomen voorzieningen worden ten opzichte van het bestaande wettelijke kader aanvullende instrumenten geboden om ook al voor de kortere termijn zowel de toestemmingverlening voor nieuwe ontwikkelingen als

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 234, nrs. 1 en 2.

maatregelen voor vermindering van stikstofdepositie en natuurherstel te kunnen versnellen, en om onnodige lasten te voorkomen.

In de volgende paragrafen worden deze voorzieningen behandeld.

3. Drempelwaarde en stikstofregistratiesysteem Natura 2000

Inleiding

Vanuit de eigen verantwoordelijkheden, werken overheden gezamenlijk aan een integrale stikstofaanpak, om de natuur in Nederland beter te beschermen en tegelijkertijd ruimte te scheppen voor economische en maatschappelijke initiatieven. Om tot een doelmatige en doeltreffende aanpak te komen, is naast nauwe samenwerking een samenhangend beleid nodig.

De herkomst van stikstofdepositie, de natuurlijke omstandigheden en milieucondities en de maatregelen die mogelijk zijn, verschillen per gebied. Dit vraagt dan ook primair om een gebiedsgerichte benadering. Tegelijkertijd is de stikstofproblematiek niet beperkt tot gebieden of aan gemeente- of provinciegrenzen gebonden.

De bronnen die leiden tot stikstofdepositie zijn verspreid over het gehele land, waarbij sommige bronnen ook nog mobiel zijn. Ook hebben vrijwel alle Natura 2000-gebieden in Nederland te kampen met een ernstige overbelasting door stikstof, waardoor behoud en herstel van de natuurwaarden overeenkomstig de verplichtingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn⁷ een grote opgave zijn. Daarbij moet de optelsom van de inspanningen in elk individueel gebied uiteindelijk op landelijk niveau leiden tot een gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitats waarvoor de Natura 2000-doelstellingen gelden.⁸ Deze opgave is provincie-overstijgend en in Europees verband is het Rijk aanspreekbaar op het realiseren daarvan. Daar komt bij dat de stikstofemissie van activiteiten niet alleen op korte afstand tot depositie leidt. Ook op veel grotere afstand dragen activiteiten bij aan de totale depositie.

Het voorgaande betekent dat het natuurherstel in een bepaald Natura 2000-gebied in een bepaalde provincie, in belangrijke mate ook afhankelijk is van de maatregelen ten aanzien van bronnen in andere provincies. Dat betekent tevens dat initiatiefnemers groot belang hebben bij een aanpak die voor elk gebied, waar ook te lande, op adequate wijze verzekert dat niet alleen de natuur robuuster wordt voor negatieve invloeden, maar ook ruimte wordt gecreëerd voor stikstofdepositie door nieuwe ontwikkelingen. Een en ander onderstreept het belang van samenhang in en coördinatie van de aanpak van de stikstofproblematiek door de verschillende bevoegde gezagen voor vergunningverlening, voor beheer van gebieden en voor denkbare maatregelen.

Tot de eerder aangehaalde uitspraken van de Afdeling bestuursrecht-spraak van 29 mei 2019 werden deze samenhang en coördinatie verzekerd door de programmatische aanpak stikstof. Met de uitspraken van 29 mei 2019 is aan het programma aanpak stikstof 2015–2021 de grondslag

⁷ Vogelrichtlijn: 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). Deze richtlijn is een codificatie van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG 1979, L 103), zoals deze na diverse wijzigingen was komen te luiden.

Habitatrichtlijn: 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).

⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 75–77.

komen te ontvallen. Bezien moet nog worden in hoeverre voor de toekomst een programma met de reikwijdte van het programma aanpak stikstof weer mogelijk is, al dan niet met een verdelingsmechanisme voor ontwikkelingsruimte. Daarnaast zal ook door het Adviescollege stikstofproblematiek bij de advisering over de aanpak voor de langere termijn worden gekeken.

Het kabinet vindt het ook voor de kortere termijn van groot belang om te kunnen zorgen voor een landelijk eenduidig beleid. Met het oog daarop voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid tot invoering van een drempelwaarde of een stikstofregistratiesysteem bij ministeriële regeling, zodat rijksbreed op dit punt dezelfde mogelijkheden worden geschapen om nieuwe ontwikkelingen toe te kunnen staan.

Drempelwaarde

In artikel 2.9, vijfde en zesde lid, van de huidige Wet natuurbescherming is een mogelijkheid tot instelling van een landelijke drempelwaarde opgenomen, die is verbonden aan de vaststelling van een programma aanpak stikstof. Deze drempelwaarde wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Voor projecten waarvan de stikstofdepositie de drempelwaarde niet overschrijdt, geldt een vrijstelling van de in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming geregelde Natura 2000-vergunningplicht.

In de artikelen 2.12 en 2.13⁹ van het Besluit natuurbescherming was aan de drempelwaarde invulling gegeven, waarbij een beroep werd gedaan op de passende beoordeling die ten grondslag lag aan het Programma aanpak stikstof 2015–2021 om te onderbouwen dat de daaronder vallende stikstofdepositie niet tot aantasting van de natuurlijke kenmerken in enig van de onder de reikwijdte van dat programma vallende Natura 2000-gebieden zou leiden. Dit ter voldoening aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, dat eist dat voorafgaand aan toestemmingverlening een passende beoordeling plaatsvindt van projecten die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. Op grond van die bepaling mag voor een dergelijk project alleen toestemming worden verleend als op grond van een passende beoordeling zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet worden aangetast. Artikel 2.9, zesde lid, van de Wet natuurbescherming sluit voor de aan de drempelwaarde gekoppelde vrijstelling bij die eis aan.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft zich in de uitspraken van 29 mei 2019 over het Programma aanpak stikstof 2015–2021 en over beweiden en bemesten, uitgesproken over de mogelijkheid van een vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht. Zij onderscheidt daarbij twee gevallen, namelijk een categorale vrijstelling voor activiteiten van de vergunningplicht die erop neerkomt dat de effecten van de activiteiten die onder de vrijstelling vallen in het geheel niet passend worden beoordeeld, en een vrijstelling van de vergunningplicht waarbij die effecten wel passend zijn beoordeeld.

In de uitspraak over de vrijstelling voor beweiden en bemesten geeft de Afdeling bestuursrechtspraak overeenkomstig de jurisprudentie van het

⁹ Artikel 2.13 van het Besluit natuurbescherming regelt op grond van artikel 5.5, eerste lid, de situatie dat vanwege andere factoren toch een Natura 2000-vergunning moet worden aangevraagd. In dat geval wordt de factor stikstof bij de beoordeling buiten beschouwing gelaten als de stikstofdepositie niet hoger is dan de drempelwaarde.

Europese Hof van Justitie over het eerste geval aan, dat een categorale vrijstelling van de verplichting van een passende beoordeling van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn alleen mogelijk is, wanneer duidelijk is dat in geen van de situaties die onder de vrijstelling vallen, een passende beoordeling hoeft te worden gemaakt. Dat is het geval als op basis van objectieve wetenschappelijke gegevens op voorhand significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden – ook in cumulatie met andere projecten of plannen – kunnen worden uitgesloten.¹⁰ Kan dat niet, dan moet een passende beoordeling worden gemaakt.

De uitspraak over het Programma aanpak stikstof 2015–2021 bevat het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak over het tweede geval, namelijk de mogelijkheid van een vrijstelling op basis van een passende beoordeling voor een groep activiteiten waarvoor op voorhand significant negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten. De Afdeling geeft aan ruimte te zien voor een vrijstelling voor activiteiten onder een grens- of drempelwaarde, zoals die was voorzien in het kader van dat programma, met een begrenzing tot projecten die binnen een vooraf passend beoordeelde depositieruimte vallen.¹¹ De passende beoordeling van het Programma aanpak stikstof 2015–2021 voldeed volgens de Afdeling evenwel niet aan de eisen die in het kader van de onderbouwing moeten worden gesteld. De redenen daarvoor waren – kort gezegd – dat:

- in de passende beoordeling positieve effecten van maatregelen waren betrokken die naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak ten tijde van de uitvoering van de passende beoordeling van het programma niet vast stonden; en
- onvoldoende was onderbouwd dat de betrokken maatregelen niet ook al noodzakelijk waren om te voldoen aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn, dat verplicht om maatregelen te treffen voor het behoud en in voorkomend geval het herstel van de relevante natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden.

In de brief van 4 oktober 2019 is aangegeven dat onderdeel van de nieuwe stikstofaanpak, de uitwerking van een systematiek is waar een drempelwaarde weer onderdeel van kan zijn. Duidelijk is dat een nieuwe drempelwaarde alleen kan bestaan als deze voldoet aan de kaders van artikel 6 van de Habitatrichtlijn en als de vermindering van de stikstofbelasting en het natuurherstel daadwerkelijk sneller gaan dan tot nu toe het geval was. Om beter inzicht te krijgen in de wijze waarop en de voorwaarden waaronder dit gerealiseerd kan worden, kondigt de brief aan dat het kabinet hierover voorlichting aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal vragen.

Dit voorlichtingsverzoek is op 22 oktober 2019 door mij gedaan en – zoals in paragraaf 2 aangegeven – op 20 november 2019 door mij ontvangen, gelijktijdig met het advies van de Afdeling advisering over het onderhavige wetsvoorstel.¹² In de voorlichting en in het advies wordt benadrukt dat een beperkte drempelwaarde gemakkelijker is te verdedigen in het licht van een geloofwaardig en effectief pakket van maatregelen dat is gericht op het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van de onderscheiden Natura 2000-gebieden. Dat pakket van maatregelen zal ook daadwerkelijk moeten worden uitgevoerd. In de meeste gebieden vergt dat – dat beseft het kabinet – een structurele en

¹⁰ Rechtsoverweging 7.3 van de uitspraak over de vrijstelling voor beweiden en bemesten, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

¹¹ Rechtsoverweging 7.5 van de uitspraak over de vrijstelling voor beweiden en bemesten, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

¹² Voorlichting d.d. 20 november 2019, nr. W11.19.0346/IV/Vo.

ambitieuze vermindering van de stikstofbelasting en intensivering van het natuurherstel.

Buiten het kader van zo'n omvattende aanpak zal het volgens de Afdeling advisering lastig zijn om binnen de kaders van de Habitatrichtlijn tot een drempelwaarde te komen. Als gekozen wordt voor het spoor van een passende beoordeling overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, gelden, zoals ook blijkt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 mei 2019 over het Programma aanpak stikstof 2015–2021, strikte eisen. Een beroep op de afwijkingmogelijkheid van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn in verband met dwingende redenen van groot openbaar belang is volgens de Afdeling advisering in de voorlichting niet ondenkbaar, maar niet voor een dergelijke categorale toestemming gebruikelijk; overleg met de Europese Commissie hierover is noodzakelijk. Voorts gelden strikte eisen aan de compenserende maatregelen, die moeten verzekeren dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden daadwerkelijk worden bereikt. In geval van prioritaire habitats en soorten zal bovendien advies moeten worden aangevraagd aan de Europese Commissie; de Afdeling verwacht dan ook niet dat een en ander in zeer korte tijd zal kunnen zijn afgerond.

Voor het einde van dit jaar wil het kabinet in het licht van de voorlichting en het advies over de route van de drempelwaarde, inclusief de te nemen (bron)maatregelen, verder duidelijkheid verschaffen.

Een nieuwe drempelwaarde moet snel kunnen worden ingevoerd, flexibel zijn en landelijk gelden. Om dat mogelijk te maken voorziet dit wetsvoorstel in een wijziging van de artikelen 2.9 en 5.5 van de Wet natuurbescherming. Daardoor wordt het mogelijk de drempelwaarde bij ministeriële regeling vorm te geven. Die regeling kan een nadere beperking van de reikwijdte van de drempelwaarde tot bepaalde categorieën en activiteiten bevatten.

De keuze voor een ministeriële regeling maakt dat de drempelwaarde in de toekomst ook relatief gemakkelijk kan worden gewijzigd qua hoogte, maar ook wat betreft de categorieën van projecten die van de vrijstelling gebruik kunnen maken en de voorwaarden en beperkingen waaraan deze moeten voldoen.

Dat kan van belang zijn in het licht van de verplichting van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, om passende maatregelen te treffen om verslechtering van de kwaliteit van de habitats in een Natura 2000-gebied en significante verstoring van soorten in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied te voorkomen.¹³ Als de vrijstelling, anders dan op voorhand was te voorzien, toch ongewenste nadelige effecten voor de Natura 2000-waarden dreigt te krijgen, moet de vrijstelling snel kunnen worden aangepast om die effecten te voorkomen. Flexibiliteit is ook aangewezen om de drempelwaarde snel te kunnen verhogen of de reikwijdte van de vrijstelling te vergroten, als dat binnen de kaders van artikel 6 van de Habitatrichtlijn kan worden gerechtvaardigd op basis van een aanvullende onderbouwing, zodat onnodige lasten voor burgers en bedrijven kunnen worden voorkomen. In de gewijzigde bepalingen wordt de nu verplichte koppeling met een programma los gelaten, maar een dergelijke koppeling blijft onverminderd mogelijk.

Door inzet van een ministeriële vrijstellingsregeling is het niet nodig dat er 12 provinciale verordeningen en – voor zover de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag is – een ministeriële regeling

¹³ HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij) punt 37, HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punt 134 en HvJ 13 december 2007, Commissie/Ierland, C-418/04, EU:C:2007:780, punten 207 en 208.

tot stand worden gebracht en wordt een eenduidige landelijke aanpak verzekerd. Op het belang daarvan, gezien de specifieke aard van de stikstofproblematiek, is in de inleiding van deze paragraaf al gewezen.

Een vrijstelling op ministerieel niveau sluit tot slot aan bij de huidige delegatiegrondslagen van de Wet natuurbescherming. Deze wet maakt een vrijstelling bij ministeriële regeling van gebiedsbeschermingsbepalingen en soortenbeschermingsbepalingen mogelijk, indirect op grond van artikel 1.3, vijfde lid, voor bepaalde categorieën van gevallen of gebieden, en direct in verschillende bepalingen in hoofdstuk 3 die handel in dieren of planten van beschermde soorten betreffen.¹⁴

Bezien zal worden of een drempelwaarde kan worden gerechtvaardigd op basis van een redenatie dat, gezien de geringe depositie die binnen de drempelwaarde mogelijk wordt gemaakt, op voorhand elk significant effect in enig Natura 2000-gebied van de onder de drempelwaarde vallende activiteiten kan worden uitgesloten, en dat ook een onaanvaardbare, niet-significante verslechtering van de kwaliteit van habitats kan worden uitgesloten. Dit in samenhang met een omvattende, effectieve en geloofwaardige aanpak die is gericht op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden, zoals door de Afdeling advisering in haar voorlichting over de drempelwaarde en het advies over dit wetsvoorstel is aangegeven.

Op voorhand worden evenwel andere grondslagen voor een drempelwaarde niet uitgesloten. Voor een beroep daarop zullen de aandachtspunten die de Afdeling advisering in haar voorlichting en advies heeft geformuleerd uiteraard in acht moeten worden genomen. Deze grondslagen zijn, zoals in het voorgaande aangegeven:

- Artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn: de onder de drempelwaarde vallende, vrijgestelde hoeveelheid stikstof wordt passend beoordeeld. Uit deze passende beoordeling moet zekerheid worden verkregen dat de vrijgestelde hoeveelheid stikstof op geen enkele locatie van de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken leidt. Daarbij kunnen vaststaande effecten van vaststaande maatregelen worden betrokken, als deze maatregelen additioneel zijn ten opzichte van de maatregelen die nodig zijn om de Natura 2000-waarden te behouden en zo nodig overeenkomstig planning te herstellen.
- Mocht op basis van voornoemde passende beoordeling aantasting van de natuurlijke kenmerken niet met zekerheid op basis van de passende beoordeling zijn uit te sluiten, dan is onder omstandigheden niet uitgesloten dat een rechtvaardiging voor de drempelwaarde kan worden gevonden in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn, vanwege de afwezigheid van reële alternatieven, de aanwezigheid van dwingende redenen van groot openbaar belang en het treffen van adequate compenserende maatregelen.

De nieuwe rechtsbasis voor de drempelwaarde biedt ruimte voor elk van deze rechtvaardigingen (voorgesteld artikel 2.9, vierde lid, van de Wet natuurbescherming, onder a).

Voor de aanvaardbaarheid van de instelling van drempelwaarden – zo niet juridisch (zoals bij betrekking van de effecten in de passende beoordeling), dan toch vanwege de overall verplichting vanuit de Habitatrictlijn om de stikstofbelasting tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen – is het in alle gevallen van belang dat tegenover de hoeveelheid

¹⁴ Artikel 1.3, vijfde lid, in samenhang met de artikelen 2.9, derde lid, 3.3, tweede lid, 3.8, tweede lid, en 3.10, tweede lid, en de artikelen, 3.3, derde lid, 3.8, derde lid, en 3.10, tweede lid, in samenhang met 3.8, derde lid.

stikstof die als gevolg hiervan extra op natuurgebieden kan neerdalen, robuuste maatregelen staan om te komen tot verdere vermindering van de stikstofbelasting en intensivering van natuurbescherming en zo nodig natuurherstel. Dat is onderdeel van de lange termijn aanpak, die mede op basis van het advies van het Adviescollege stikstofproblematiek daarover, wordt ingevuld.

Stikstofregistratiesysteem

Vooruitlopend op de besluitvorming over een drempelwaarde, is het van belang een oplossing te bieden voor de bouwsector (woningbouw en infrastructuur). In die sector is door de moeizame toestemmingverlening voor projecten die stikstofdepositie veroorzaken een acuut probleem ontstaan, met grote economische en maatschappelijke gevolgen. Onder meer de opgave voor de oplossing van het woningtekort komt in gevaar. Zoals in de reeds aangehaalde brief van het kabinet van 13 november 2019 is aangegeven, zal daarvoor een stikstofregistratiesysteem worden ingesteld.

Een stikstofregistratiesysteem komt erop neer dat in een register voor elke locatie (per hexagon) van voor stikstof gevoelige habitats in elk Natura 2000-gebied de positieve effecten van maatregelen in de vorm van een reductie van de stikstofdepositie worden geregistreerd. Het gaat daarbij om vaststaande effecten van vaststaande maatregelen, maatregelen die additioneel zijn ten opzichte van de maatregelen die nodig zijn om de Natura 2000-waarden te behouden en zo nodig overeenkomstig planning te herstellen. De effecten en de zekerheid daarvan zijn op voorhand wetenschappelijk beoordeeld, op een wijze die voldoet aan de eisen die aan een passende beoordeling in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn worden gesteld. Aldus kan op de in het registratiesysteem opgenomen hoeveelheid stikstof voor een bepaalde locatie een beroep worden gedaan bij de vergunningverlening voor een project dat op die locatie stikstofdepositie wordt gedaan. In de passende beoordeling bij de aanvraag voor de Natura 2000-vergunning kan op dat effect en op de wetenschappelijke beoordeling van dat effect worden teruggegrepen. Voor zover bij de vergunningverlening een beroep wordt gedaan op ruimte binnen het stikstofregistratiesysteem, wordt de betrokken hoeveelheid stikstof in dat systeem afgeboekt, zodat deze niet meer voor andere projecten beschikbaar is. In feite is hiermee sprake van een vorm van externe saldering.

Het voordeel van een dergelijk systeem is dat maatwerk wordt geboden: per locatie wordt in beeld gebracht wat de beschikbare ruimte als gevolg van de getroffen maatregelen is, en die wordt opgenomen in het stikstofregistratiesysteem. Dat is een sneller vorm te geven oplossing dan een generieke drempel die voor heel Nederland voor de daaronder vallende hoeveelheid stikstof de garantie moet bieden dat op geen enkele locatie in geen enkel Natura 2000-gebied sprake zal zijn van een significant negatief gevolg voor de natuur. Een voordeel is ook dat individuele vergunningen worden verleend, die – zodra zij onherroepelijk zijn – zekerheid bieden voor de initiatiefnemer. Als een vrijstellingsregeling niet houdbaar blijkt te zijn, zoals het geval was met de vrijstelling gekoppeld aan de grenswaarde onder het Programma aanpak stikstof 2015–2021, moeten alle projecten waarvoor op die vrijstelling een beroep is gedaan, alsnog worden gelegaliseerd.

Er is sprake van een directe en unieke koppeling van specifieke maatregelen aan het stikstofregistratiesysteem, waarbij door de overheid is zeker gesteld, dat de effecten van maatregelen niet ook in ander kader, bijvoorbeeld voor de onderbouwing van een drempelwaarde, worden

gebruikt. Het kabinet acht bij de voorgestane invulling geen twijfel mogelijk over de juridische houdbaarheid van de systematiek op zichzelf, die feitelijk neerkomt op een kleine programmatische aanpak stikstof voor een specifieke doelgroep. Het Europese Hof heeft aangegeven dat een programmatische aanpak waaraan stikstofdepositieruimte wordt ontleend bij vergunningverlening op zichzelf toelaatbaar is binnen de systematiek van artikel 6 van de Habitatrictlijn.¹⁵

Tegen deze achtergrond heeft het kabinet voor het weer los trekken van de toestemmingverlening voor bouwactiviteiten – woningbouw en infrastructuur – gekozen voor het instrument van een stikstofregistratiesysteem. Dat wordt gekoppeld aan een specifiek pakket van maatregelen die snel en zeker leiden tot vermindering van de stikstofbelasting. Van de vermindering van de stikstofbelasting wordt 70% beschikbaar gesteld voor vergunningverlening voor bouwactiviteiten; 30% komt ten goede van de voor vermindering van de stikstofdruk op de natuur, waardoor per saldo voor de natuur een verbetering aan de orde zal zijn. Het pakket van maatregelen bestaat, zoals aangegeven in de brief van 13 november uit een snelheidsbeperking voor autosnelwegen, vermindering van stikstofemissie door vee en mest door veevoermaatregelen (zie hierna) en vermindering van stikstofdepositie door de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen.

Met dit wetsvoorstel wordt in een nieuw artikel 5.5a van de Wet natuurbescherming voorzien in een basis voor de vormgeving van een stikstofregistratiesysteem bij ministeriële regeling, waardoor landelijk één regime komt te gelden.

Vrijstelling overig en effecten

Behalve in een vrijstelling die aan een drempelwaarde is gekoppeld, wordt door de wijziging van artikel 2.9 van de Wet natuurbescherming ook meer in het algemeen de mogelijkheid gecreëerd om, als het algemeen belang dat vergt, bij ministeriële regeling in plaats van bij provinciale verordening in een vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht te voorzien. Dat kan voor daarbij aan te wijzen categorieën van projecten of andere handelingen en onder daarbij te stellen voorwaarden en beperkingen. Daarbij is ook bijvoorbeeld een afstandscriterium denkbaar.

De precieze bedrijfseffecten van de opties van de drempelwaarde en het stikstofregistratiesysteem en de vermindering van de administratieve lastendruk als gevolg van de voorziene mogelijkheden zullen eerst in beeld kunnen worden gebracht bij de invulling van de betrokken ministeriële regeling. De hoogte van de drempelwaarde of de beschikbare ruimte in het stikstofregistratie, de doelgroep en de specifieke voorwaarden bepalen welke activiteiten geheel vergunningvrij zijn, dan wel of van de vereenvoudigde route van vergunningverlening via de registratiebank gebruik kan maken. In het laatste geval is er wel een vergunningplicht, maar kan de initiatiefnemer bij de onderbouwing van zijn vergunningaanvraag teruggrijpen op de onderbouwing door de overheid van de effecten van de aan het registratiesysteem door de overheid verbonden bronmaatregelen, waarmee diens lasten worden beperkt. Bij het registratiesysteem gaat het overigens niet om door initiatiefnemers uit te voeren registraties: het is de overheid die registreert wat er vergund is en wat dus afgeboekt wordt in het systeem. De initiatiefnemer kan in alle gevallen gebruik maken van de online door de overheid beschikbaar gestelde rekentool van AERIUS voor de berekening van de omvang van de depositie op de onderscheiden Natura

¹⁵ HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punt 96.

2000-gebieden en locaties daarbinnen en kan online in het registratiesysteem ook vaststellen of er voor het initiatief voldoende depositieruimte beschikbaar is in het stikstofregistratiesysteem. Deze werkwijze is niet anders dan voorheen onder het regime van het Programma aanpak stikstof 2015–2021.

Het gaat bij de drempelwaarde en de vereenvoudigde vergunningprocedure met gebruikmaking van het stikstofregistratiesysteem de facto om een correctie van de verhoging van de lastendruk als gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 mei 2019 over het Programma aanpak stikstof 2015–2021, nu deze leidde tot het vervallen van de vrijstelling gekoppeld aan de drempelwaarde die onderdeel van dat programma was. Destijds werd de lastenverlichting van die vrijstelling berekend op € 1,9 miljoen per jaar.¹⁶

4. Vervallen vergunningplicht voor activiteiten met niet-significante effecten

Voorgestelde wijziging

De in artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming geregelde vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten geldt ook voor andere activiteiten dan «projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied» als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. De vergunningplicht geldt nu namelijk tevens voor activiteiten die, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstoring effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen. Het gaat dan om gevolgen die – gezien de specifieke milieukeurmerken en omstandigheden van het Natura 2000-gebied – met zekerheid niet significant zijn en de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied niet in gevaar brengen; het gaat dus om een gebiedsspecifieke beoordeling.¹⁷ In de Wet natuurbescherming zijn die activiteiten aangeduid als «andere handelingen dan projecten».

Met deze ruimere reikwijdte van de vergunningplicht, wordt mede invulling gegeven aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Dat artikel eist dat passende maatregelen worden genomen ter voorkoming van de hiervoor bedoelde verslechtering of significante verstoring. Voor zover de huidige vergunningplicht invulling geeft aan artikel 6, tweede lid, geldt een veel opener afwegingskader dan bij artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn aan de orde is: op grond van artikel 2.8, negende lid, van de Wet natuurbescherming houdt het bevoegd gezag bij het verlenen van de vergunning «rekening met de gevolgen die de handeling kan hebben voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied».

Anders dan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn – dat een aan een toestemming voor een project voorafgaande toets voorschrijft in de vorm van een passende beoordeling waaruit met zekerheid moet kunnen worden geconcludeerd dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast – laat artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn aan de lidstaten de keuze welke instrumenten als «passende maatregel» worden ingezet.¹⁸ Passende maatregelen kunnen

¹⁶ Zie paragraaf 6.1 van de nota van toelichting bij het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof (Stb. 2015, 227, blz. 16).

¹⁷ HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij), ro 46 tot en met 49.

¹⁸ HvJ 14 januari 2016, C-399/14 (Grüne Liga Sachsen), punten 36, 37, 40 en 41.

bestaan in een toets vooraf, door middel van een vergunningplicht, maar dat hoeft niet. Ook andere instrumenten kunnen worden ingezet, als deze instrumenten maar effectief zijn om verslechtering en significante verstoring te voorkomen.¹⁹

Het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde in het arrest naar aanleiding van de prejudiciële vragen over het Programma aanpak stikstof dat de Wet natuurbescherming in dergelijke effectieve instrumenten met een preventieve werking voorziet. Het wees daarbij in het bijzonder op het in de artikel 2.4 van de Wet natuurbescherming opgenomen instrument van de aanschrijvingsbevoegdheid en op de op grond van artikel 2.6 van de Wet natuurbescherming door het bevoegd gezag op te leggen, door de eigenaar of gebruiker van een onroerende zaak te gedogen preventieve en herstelmaatregelen, waarbij ook in een spoedprocedure is voorzien.²⁰ Daarnaast is er de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om de toegang tot gebieden te beperken of te verbieden op grond van artikel 2.5 van de Wet natuurbescherming. De bescherming van deze specifieke wettelijke instrumenten geldt in aanvulling op de bescherming die wordt geboden op basis van de reguliere milieuwetgeving en ruimtelijke ordeningswetgeving en de feitelijke maatregelen in en rond het gebied die onder meer zijn voorzien in de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden en die er ook toe strekken verslechtering te voorkomen.

In het licht van het voorgaande wordt voorgesteld artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming te wijzigen en de vergunningplicht te laten vervallen voor handelingen die een mogelijk verslechterend, maar zeker niet significant effect hebben voor een Natura 2000-gebied. Het gaat om de vergunningplicht voor de zogenoemde «andere handelingen», te weten andere handelingen dan projecten met een mogelijk significant effect. Met het vervallen van de vergunningplicht voor deze handelingen, worden lasten voor burgers en bedrijven voorkomen, voor al die situaties waarin op voorhand op basis van objectieve gegevens significant negatieve effecten voor Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgesloten.

In verband met de wijziging van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming is in de bijlage bij deze memorie van toelichting een aangepaste tabel ten aanzien van de omzetting van artikel 6 van de Habitatrictlijn opgenomen.

Bedrijfseffecten

De met deze wijziging geboden ruimte is beperkt. Het Hof van Justitie van de Europese Unie interpreteert het begrip «project» in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn ruim. Het Hof overweegt in het arrest naar aanleiding van de prejudiciële vragen over het programma aanpak stikstof dat het projectbegrip uit de Habitatrictlijn ruimer is dan het projectbegrip uit de MER-richtlijn (fysieke ingrepen in het natuurlijk milieu). Voor de vraag of een activiteit een project is als bedoeld in de Habitatrictlijn, moeten worden nagegaan of die activiteit significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.²¹ In de eerder aangehaalde uitspraak van 29 mei 2019 over beweiden en bemesten heeft de Afdeling bestuursrechtspraak haar eerdere uitleg over de uitleg van het begrip «project» bijgesteld,²² overeenkomstig het arrest. De afdeling merkt elke activiteit die een potentieel significant gevolg voor een Natura

¹⁹ HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punt 134 en HvJ 13 december 2007, Commissie/Ierland, C-418/04, EU:C:2007:780, punten 207 en 208.

²⁰ HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punt 135.

²¹ HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, punten 59 tot en met 73.

²² Zie bijv. ABR 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3380, helikopter laagvlieggebieden).

2000-gebied kan hebben aan als project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.²³

Voor in ieder geval één groep activiteiten biedt de voorziening evenwel een belangrijke vereenvoudiging, namelijk voor de maatregelen die worden genomen met het oog op de instandhouding van de relevante natuurwaarden in het Natura 2000-gebied. De in het gewijzigde artikel 2.7, tweede lid, opgenomen vergunningplicht geldt immers – in navolging van het bepaalde in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn – niet voor een project dat direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied. Dat soort projecten kunnen op grond van de voorgestelde wijziging in de toekomst dus zonder vergunning worden uitgevoerd, ook als zij voor bepaalde natuurwaarden in het gebied een zekere verslechtering van de kwaliteit kunnen veroorzaken.

Bij de totstandkoming van de Wet natuurbescherming werd ervan uitgegaan dat de aanvraag van Natura 2000-vergunningen voor activiteiten met een zeer beperkte invloed op het Natura 2000-gebied gemiddeld 20 uur aan voorbereiding voor de aanvrager duurt en € 1.500 aan externe kosten geeft en dat dit 30% van alle aanvragen van burgers en bedrijven behelst. Uitgaande van een uurtarief voor bedrijven van € 54 en voor burgers van € 15, leidde dit tot berekening van administratieve lasten:

- bedrijven: $(20 \text{ uur} \times € 54 + € 1.500) \times (2.500 \times 30\%) = € 1.935.000$;
- burgers: $(20 \text{ uur} \times € 15 + € 1.500) \times 30 = € 36.000$.²⁴

Gezien het gestelde in het voorgaande over de inmiddels verruimde interpretatie van het begrip «project» in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, lijkt het niet reëel om deze bedragen bij het schrappen van de vergunningplicht voor activiteiten met niet-significante activiteiten geheel in te rekenen als vermindering van administratieve lasten, de helft daarvan lijkt meer reëel.

5. Versnelling besluitvorming herstel- of verbetermaatregelen fysieke natuur

Met het oog op een versnelling van natuurherstel als gevolg van de overbelasting van stikstof is het zaak dat de fysieke maatregelen die bijdragen aan verbetering of herstel van de natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, snel kunnen worden getroffen. Gedacht kan worden aan het nemen van een peilbesluit om de waterstand te verhogen en weidegebieden te vernatten of het opnemen van bufferzones rondom Natura 2000 gebieden via een provinciaal inpassingsplan.

Aangezien aan dergelijke maatregelen veelal een besluit van het betreffende bevoegd gezag nodig is, wordt voorgesteld om op deze besluiten de instrumenten voor bestuurlijke versnelling toe te passen. Daartoe voorziet dit wetsvoorstel in een toevoeging van deze maatregelen aan bijlage I bij de Crisis- en herstelwet.

De volgende bestuurlijke versnellingen zijn alsdan van toepassing:

- de bestuursrechter doet binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak;
- beroepsgronden zijn kenbaar voor afloop van de beroepstermijn;
- wanneer een bestuursorgaan na vernietiging een nieuw besluit moet nemen, dan kan dit op grond van het oude feitenonderzoek. Er hoeft dan geen nieuw onderzoek te worden gedaan, tenzij bepaalde ondergronden reden waren voor vernietiging;

²³ Punt 4.2 uitspraak.

²⁴ Regeldrukeffecten Wetsvoorstel Natuurbescherming Sira Consulting BV 15 april 2015, blz. 15. Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 33 348, nr. 14.

- decentrale overheden kunnen niet in beroep kunnen tegen een besluit van de rijksoverheid.

Een en ander geldt onverminderd de reguliere mogelijkheden voor inspraak of rechtsbescherming voor burgers.

6. Veevoer

Aard maatregel

Één van de maatregelen die een aanmerkelijke vermindering van de stikstofbelasting kunnen leveren bestaat uit de vermindering van de stikstofuitstoot door gehouden dieren, via het veevoer. De Nederlandse veehouderij houdt hoofdzakelijk dieren voor de productie van melk, vlees en eieren. Het daarvoor benodigde voer wordt geteeld op gras- en bouwland in Nederland en wordt voorts verkregen uit de bijproducten van de levensmiddelenindustrie en via import van veevoergrondstoffen.

Driekwart van het voer voor melkvee bestaat uit ruwvoer, veelal gras en snijmais dat voornamelijk op het eigen bedrijf wordt geteeld, het rantsoen wordt verder aangevuld met mengvoer geleverd door de veevoederindustrie of met bijproducten uit de voedselindustrie. Het rantsoen van varkens bestaat uit mengvoer, losse grondstoffen en vochtrijke bijproducten, voor pluimvee komen mengvoer en losse grondstoffen in aanmerking.

De Nederlandse veehouderij neemt jaarlijks 12 á 13 miljoen ton mengvoer af van de veevoederindustrie, waarvan circa 35% wordt afgezet in rundveevoer, 35% varkensvoer, 25% pluimveevoer en 5% overig. Het eiwitgehalte varieert van gemiddeld 16% in rundvee- en varkensvoer tot 19% in pluimveevoer.

De samenstelling van een mengvoer is afhankelijk van een veelvoud aan factoren waaronder de diersoort, leeftijdscategorie, de prijs en beschikbaarheid van grondstoffen en wensen van de veehouder. Voorts wordt bij melkrundvee rekening gehouden met de samenstelling van het beschikbare ruwvoer, mengvoer is derhalve aanvullend in het melkveerantsoen. Behoud van weidegang is hierbij een belangrijke randvoorwaarde.

De via het voer aangeboden hoeveelheid eiwit gebruikt het dier voor groei en voor productie zoals melk en eieren. Het niet benutte deel van het voer verlaat het dier als mest en urine, daarin bevinden zich o.a. stikstofverbindingen waaruit zich onder andere ammoniak vormt. Om de uitstoot van stikstof via het dier verder te verminderen dient een overmaat aan eiwit, of slecht verteerbaar eiwit, in het voer zo veel mogelijk te worden voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door te sturen op de hoeveelheid eiwit in het rantsoen van het dier of door te sturen op verbeteren van de verteerbaarheid, bijvoorbeeld door additieven aan het veevoer toe te voegen. Uit het National Emission Model for Agriculture (NEMA)²⁵ blijkt dat verlaging van het eiwitgehalte in het voer direct is gerelateerd aan het totaal ammoniakaal stikstof («TAN») en dus tot reductie van de ammoniakemissie leidt. Dat maakt dat voermaatregelen een geschikt en doeltreffend middel zijn voor de reductie van stikstofdepositie. Omdat als randvoorwaarde zal gelden dat een verlaging van het eiwitgehalte in het

²⁵ Wageningen University & Research, «Methodology for estimating emissions from agriculture in the Netherlands. Methodology for estimating emissions from agriculture in the Netherlands Calculations for CH₄, NH₃, N₂O, NO_x, NMVOC, PM₁₀, PM_{2.5} and CO₂ using the National Emission Model for Agriculture (NEMA) – Update 2019», WOT Technical Report 148, ISSN 2352-2739 DOI: 10.18174/472366, blz. 135.

voer geen negatieve gevolgen mag hebben voor de productiviteit of diergezondheid, maakt dat de maatregel, gegeven het te realiseren doel, evenredig.

Dit wetsvoorstel voorziet daarom in de mogelijkheid voorschriften te stellen inzake het voer en de voeding in het totale rantsoen van een dier bijvoorbeeld door regels te stellen aan het gehalte aan bepaalde stoffen in dierlijke producten. Dit betekent dat zowel gekeken moet worden naar het ruwvoer (runderen), restproducten die worden gevoerd (varkens, pluimvee) als naar het mengvoer dat het dier krijgt. Het sturen op minder stikstof in het voer en gras past bij de kringloopvisie van LNV en heeft milieuvoordelen. Deze maatregel is in te passen in de overeengekomen doelstellingen voor een structurele duurzame ontwikkeling van de veehouderij en sluit aan bij diverse initiatieven binnen de sector. Uitgangspunt bij een duurzame ontwikkeling van de veehouderij is een integrale aanpak. Het sturen op de samenstelling van het rantsoen mag niet leiden tot negatieve effecten op de gezondheid en het welzijn van het dier of op andere emissies. Ook mogen geen negatieve effecten optreden voor de volksgezondheid.

Verhouding Europeesrechtelijk kader

Verordening (EG) nr. 767/2009 (de verordening) regelt de handel en het gebruik van diervoeders.²⁶ Artikel 4, eerste lid, van de verordening bepaalt dat diervoeders alleen in de handel mogen worden gebracht en gebruikt indien zij veilig zijn en niet rechtstreeks een nadelig effect op het milieu of het dierenwelzijn hebben. In de verordening is niet nader uitgewerkt wanneer het gebruik van diervoeders leidt tot een rechtstreeks nadelig effect op het milieu of het dierenwelzijn. Ook is niet voorzien in een formele rol van lidstaten om deze open geformuleerde norm nader uit te werken. Dat neemt evenwel niet weg dat het lidstaten in bepaalde gevallen is toegestaan om nadere maatregelen ter uitvoering van verordeningen vast te stellen. Het gaat hier slechts om een beperkte mogelijkheid, vanwege het harmoniserende karakter van de aangehaalde verordening. In dit verband is het arrest in de zaak C-541/16 van het Hof van Justitie van de Europese Unie relevant.²⁷

In dat arrest licht het Hof toe dat de mogelijkheid voor lidstaten om dergelijke maatregelen te stellen, moet worden gezien in het licht van de doelstellingen van de betreffende verordening. Indien die mogelijkheid er is, mogen deze maatregelen de rechtstreekse werking van de verordening niet belemmeren, niet verheimelijken dat zij een rechtshandeling van de Unie is en moeten zij binnen de grenzen van de beoordelingsmarge blijven die de lidstaten is toegekend. Ook mogen de hoofddoelstellingen van de verordening – in dit geval veiligheid van voeder en de bescherming van de volksgezondheid (artikel 1 van de aangehaalde verordening) niet worden doorkruist. Verder moeten de middelen waarmee de nationale maatregel de doelstelling van de Unieregeling in kwestie beoogt te bereiken, aldus het Hof, voldoen aan het evenredigheidsbeginsel (zie hierna).

²⁶ Verordening (EG) Nr. 767/2009 van het Europees parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende het in de handel brengen en het gebruik van diervoeders, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1831/2003 van het Europees parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 79/373/EEG van de Raad, Richtlijn 80/511/EEG van de Commissie, Richtlijnen 82/471/EEG, 83/228/EEG, 93/74/EEG, 93/113/EG en 96/25/EG van de Raad en Beschikking 2004/217/EG van de Commissie (PbEU L 229).

²⁷ ECLI:EU:C:2018:251.

Omdat in artikel 4, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de verordening is geregeld dat diervoeders alleen in de handel mogen worden gebracht en gebruikt indien geen rechtstreeks nadelig effect op het milieu hebben, heeft de verordening mede tot doel het milieu te beschermen. Het gaat hier om een open geformuleerd voorschrift, waaraan in de praktijk nader invulling moet worden gegeven.

Gegeven de overmatige stikstofbelasting in het milieu in Nederland, die mede kan worden teruggedrongen door maatregelen ten aanzien van diervoeders, zoals hiervoor uiteen is gezet, is het van belang dat de Nederlandse overheid ten aanzien van de invulling van de open norm van artikel 4, aanhef en onder b, eerste lid, van de aangehaalde verordening door middel van algemeen verbindende voorschriften direct invulling kan geven aan deze norm. Hiermee is op voorhand verzekerd dat direct kan worden gestuurd op de terugdringing van de stikstofbelasting door eiwitten, al dan niet door toevoeging van additieven, in het diervoeder.

Gegeven het feit dat een op grond van dit wetsvoorstel te treffen maatregel het vrij verkeer van goederen (artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) zal beperken, moeten worden voldaan aan de zogeheten «rule of reason»: de regels moeten zonder discriminatie worden toegepast, ze zijn gerechtvaardigd door dwingende eisen van algemeen belang (in dit geval het milieu), ze zijn geschikt om het nagestreefde doel te bereiken en ze gaan niet verder dan noodzakelijk. Dit zal bij het uitwerken van de ministeriële regeling op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in acht worden genomen.

Omdat deze te nemen maatregelen zijn aan te merken als technisch voorschrift, zal de ontwerpregeling moeten worden genotificeerd ter uitvoering van richtlijn 2015/1535.²⁸ Hieraan is een stand-stilltermijn van drie maanden verbonden.

Bedrijfseffecten

Er zijn in Nederland circa 32.000 bedrijven met graasdieren en 6.000 bedrijven met hokdieren. Op het overgrote deel van deze bedrijven (met uitzondering van bedrijven die hun vee zeer extensief houden) beïnvloedt de houder van de dieren de samenstelling van het rantsoen. Beslissingen over het voer, de voeding en voor zover van toepassing de bemesting van de gewassen neemt de houder van de dieren veelal in overleg met de veevoedadviseur, een frequente erfbetredener op het veehouderijbedrijf. Te nemen maatregelen in het kader van deze wet zullen veelal betekenen dat de houder en de veevoedadviseur de voeding en het voer op het veebedrijf grondig zullen beoordelen en zo nodig aanpassen op de aspecten eiwit en stikstof en daarna met regelmaat dit monitoren en bewaken voor de optimale inzet van eiwit in het rantsoen. Afhankelijk van de precieze invulling van de systematiek van de ministeriële regeling zal voor het toezicht zoveel mogelijk worden aangesloten bij de administratieve gegevens die op het bedrijf aanwezig zijn. De daadwerkelijke bedrijfseffecten van de genomen maatregelen zullen bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving in beeld worden gebracht.

²⁸ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU L 241).

Handhaving

De handhaving van de nieuwe op grond van de voorgestelde grondslagen vast te stellen diervoederregelgeving zal worden uitgevoerd door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Bij het opstellen van die regelgeving zal in kaart worden gebracht wat de gevolgen voor de handhavingscapaciteit zijn.

7. Opbouw van het wetsvoorstel

Het voorstel van wet bevat wijzigingen van verschillende wetten en twee algemene maatregelen van bestuur. De wijzigingen zien alle op de aanpak van het stikstofprobleem. Reden waarom gekozen is om alle wijzigingen op te nemen in de spoedwet.

De Aanwijzingen voor de regelgeving geven de nodige vrijheid om de volgorde van de artikelen te bepalen. Aanwijzing 6.5 van de Ar biedt de mogelijkheid om, indien een regeling strekt tot wijziging van meerdere regelingen, de wijzigingsbepalingen onder andere te plaatsen in volgorde naar omvang of aard van de wijziging.

Om die reden is het voorstel zo opgebouwd dat de wijziging van de Wet natuurbescherming voorop gesteld wordt, gevolgd door de wijziging van de Wet dieren samen met de daardoor noodzakelijke wijziging van de Wet op de economische delicten.

Ook zijn twee artikelen van het wetsvoorstel gewijd aan de wijziging van algemene maatregelen van bestuur: het Besluit natuurbescherming en het Besluit omgevingsrecht.

Hoofregel bij wijziging of trekking van een regeling is dat deze geschiedt door een regeling van gelijke orde. Dat zou betekenen dat deze wijzigingen dienen te geschieden bij algemene maatregel van bestuur. Het gaat hier echter om wijzigingen die direct verband houden met de voorgestelde wijziging van de Wet natuurbescherming. Het komt het overzicht van de te treffen wettelijke voorzieningen ten goede als deze algemene maatregelen van bestuur bij wet worden gewijzigd. Deze handelwijze is eerder ook om dezelfde reden toegepast bij de Crisis- en herstelwet (zie hoofdstuk 4 van die wet, waarin de wijzigingen van de lagere regelgeving zijn opgenomen).

Voor een nadere toelichting op de werking van de artikelen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

8. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijziging Wet natuurbescherming)

Onderdelen A, B, C, D, E, onder 1, F, G, J, K, L, M

Deze voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op het voorstel om de vergunningplicht voor activiteiten met niet-significant effecten te laten vervallen. Deze wijziging is toegelicht in paragraaf 4 van deze memorie van toelichting. De tekst van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming sluit 1-op-1 aan bij artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. De verwijzing naar «andere handelingen» dan projecten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied, kan in de betrokken bepalingen worden geschrapt, evenals het afwegingskader voor vergunningverlening voor andere handelingen in artikel 2.8, negende lid, van de Wet natuurbescherming. Er geldt op grond van dit wetsvoorstel alleen nog een vergunningplicht voor projecten met mogelijke significante

gevolgen. Het beoordelingskader daarvoor ligt vast in de overige leden van artikel 2.8.

De in het huidige artikel 2.9, tweede lid, van de Wet natuurbescherming opgenomen uitzondering op de vergunningplicht voor bestaand gebruik vervalt op grond van dit wetsvoorstel, omdat die uitzondering alleen betrekking heeft op andere handelingen dan projecten met mogelijk significante gevolgen.

Onderdeel E (artikel 2.9, derde en vierde lid, Wnb)

In paragraaf 3 van deze memorie is nader ingegaan op de drempelwaarde. Artikel 2.9, derde lid, van de Wet natuurbescherming wordt zodanig aangepast dat een dergelijke drempelwaarde niet alleen bij provinciale verordening maar ook bij ministeriële regeling kan worden vormgegeven. Laatste voor zover het algemeen belang dat vergt. In het voorgaande is ingegaan op het feit dat de stikstofproblematiek een landelijk karakter heeft. Vanuit het belang van een samenhangende, landelijke aanpak kan in dit geval de inzet van een ministeriële regeling worden gerechtvaardigd. De regeling van de hoogte van de drempelwaarde, de categorieën van gevallen waarvoor de daaraan gekoppelde vrijstelling van de vergunningplicht van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming wordt verleend en de precieze aan de vrijstelling verbonden voorwaarden en beperkingen worden dan ook opgenomen in die ministeriële regeling. De drempelwaarde kan betrekking hebben op de belasting door stikstof, maar zou in de toekomst ook betrekking kunnen hebben op andere factoren die nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen hebben.

Behalve in een vrijstelling die aan een drempelwaarde is gekoppeld, wordt door wijziging van artikel 2.9, derde lid, ook meer in het algemeen de mogelijkheid gecreëerd om, als het algemeen belang dat vergt, bij ministeriële regeling in plaats van bij provinciale verordening in een vrijstelling van de vergunningplicht te voorzien voor daarbij aan te wijzen categorieën van projecten of andere handelingen en onder daarbij te stellen voorwaarden en beperkingen. Deze basis kan bijvoorbeeld ook worden gebruikt om activiteiten die van belang zijn voor het natuurherstel vrij te stellen van de vergunningplicht of activiteiten die voldoen aan een afstandscriterium.

In het vierde lid van artikel 2.9 zijn de gronden genoemd op basis waarvan de vrijstelling in het licht van artikel 6 van de Habitatrictlijn kan worden gerechtvaardigd.

Het niet-naleven van de voorwaarden en beperkingen van de vrijstellingsregeling betekent dat de vrijstelling niet van toepassing is en de vergunningplicht van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming onverkort geldt. Het overtreden van die bepaling door het verrichten van een activiteit zonder vergunning is strafbaar gesteld in artikel 1a, onder 2°, van de Wet op de economische delicten.

Onderdeel H (wijziging artikel 5.5 Wnb)

Een vrijstelling van de vergunningplicht gekoppeld aan een drempelwaarde op grond van artikel 2.7, derde lid, van de Wet natuurbescherming is alleen te rechtvaardigen, voor zover er – buiten de factor waarvoor de drempelwaarde is vastgesteld – bij de betrokken activiteit geen andere factoren aan de orde zijn die kunnen leiden tot significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied. In dat geval zal het vergunningvereiste onverkort moeten blijven gelden. Deze beperking zal in de provinciale verordening of ministeriële regeling die voorziet in de vrijstelling moeten worden

opgenomen. Voor die situatie voorziet artikel 5.5, eerste lid, van de Wet natuurbescherming in de mogelijkheid om bij de provinciale verordening of ministeriële regeling te regelen dat bij de toetsing bij de vergunningverlening de stikstofdepositie (of andere belasting van de natuur waarvoor een factor is vastgesteld) buiten beschouwing wordt gelaten.

Onderdeel I (nieuw artikel 5.5a Wnb)

In het voorgestelde nieuwe artikel 5.5a wordt voorzien in de mogelijkheid van instelling van een stikstofregistratiesysteem bij ministeriële regeling. De werking van het registratiesysteem is toegelicht in paragraaf 3 van deze memorie van toelichting. Bij de verlening van een Natura 2000-vergunning voor een project dat leidt tot een toename van stikstofdepositie op een bepaalde locatie van een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied, kan deze toename worden weggestreept tegen in het registratiesysteem opgenomen stikstofdepositieruimte. Deze ruimte is gecreëerd door de verminderde stikstofbelasting die op die locatie wordt gerealiseerd als gevolg specifieke maatregelen die aan het registratiesysteem zijn verbonden. Zoals in paragraaf 3 is aangegeven, zal de mogelijkheid die het nieuwe artikel 5.5a biedt, in ieder geval wordt gebruikt voor de instelling van een stikstofregistratiesysteem voor bouwactiviteiten (woningbouw en infrastructuur).

Het tweede lid, onder a, eist dat de depositieruimte die in het systeem wordt opgenomen voortkomt uit additionele maatregelen, dus maatregelen die verder gaan dan de maatregelen die al voor het reguliere behoud of herstel van de natuur in de betrokken Natura 2000-gebieden moeten worden genomen. Het tweede lid, onder b, legt vast dat op basis van de in het systeem opgenomen depositieruimte voor een bepaalde locatie alleen een Natura 2000-vergunning kan worden verleend, als die ruimte groter is dan de door het betrokken project waarvoor de vergunning wordt aangevraagd op die locatie veroorzaakte stikstofdepositie.

Het in het derde lid gebruikte begrip «toedelen» van depositieruimte moet niet worden verstaan als het toedelen van een als zodanig verhandelbaar recht, maar als het exclusief bestemmen van de betrokken depositieruimte voor dit specifieke project waarvoor de Natura 2000-vergunning wordt aangevraagd. De ruimte is daarmee niet meer bruikbaar voor andere projecten waarvoor een beroep wordt gedaan op het stikstofregistratiesysteem en wordt dan ook door het bevoegd gezag binnen het systeem afgeboekt.

Het vierde lid maakt het mogelijk om, indien gewenst, bij ministeriële regeling voor te schrijven dat bij vergunningverlening voor projecten die stikstofdepositie veroorzaken te allen tijde gebruik moet worden gemaakt van depositieruimte binnen het stikstofregistratiesysteem, waarmee dat systeem een exclusief karakter krijgt.

Artikel 5.5a, vijfde lid, biedt een basis om bij de ministeriële regeling een beperking door te voeren ten aanzien van de aard van de projecten waarvoor een beroep kan worden gedaan op de depositieruimte binnen het stikstofregistratiesysteem. Op basis daarvan kan het stikstofregistratiesysteem bijvoorbeeld uitsluitend worden opengesteld voor bouwprojecten. Binnen de groep projecten kan zo nodig bij de regeling een prioritering worden aangebracht; ook kan desgewenst voor specifieke projecten op voorhand ruimte worden gereserveerd.

De naleving van de regels die op grond van artikel 5.5a worden gesteld, wordt niet strafrechtelijk gehandhaafd: de regels zijn te beschouwen als instructieregels voor het bevoegd gezag, die zij in acht moeten nemen bij de vergunningverlening. Een vergunning die niet voldoet aan deze regels is aanvechtbaar. Gedeputeerde staten van provincies zijn daarnaast aanspreekbaar op grond van artikel 261 van de Provinciewet: op grond van dat artikel kan een besluit worden vernietigd wegens strijd met recht.

Artikel II (wijziging Wet dieren)

Onderdeel AB (nieuw artikel 2.18a Wet dieren)

Het voorgestelde artikel 2.18a voorziet in een grondslag om ter bescherming van het milieu regels te stellen over diervoeders. Daarbij kan worden gedifferentieerd naar diersoort of diercategorie waarvoor het diervoeder wordt gebruikt.

Eerste lid

Onder «diervoeders» wordt op grond van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet dieren verstaan elke stof, elk product of elke samenstelling van stoffen of producten die bestemd is om te worden gebruikt voor voeding aan dieren. Aangezien de bestaande grondslagen van de Wet dieren om over diervoeders regels te stellen (artikelen 2.17 en 2.18) niet alleen betrekking hebben op diervoeders, maar ook op andere producten of stoffen die voor voeding worden gebruikt, maar in de praktijk desondanks niet onder deze definitie vallen, is ervoor gekozen deze toevoeging ook in dit voorgestelde artikel op te nemen.

Gelet op het belang om op korte termijn te kunnen sturen op de samenstelling van diervoeders met het oog op de terugdringing van de belasting van het milieu door veehouderijen, is het wenselijk dat de bevoegdheid om terzake regels te stellen wordt belegd op ministerieel niveau.

Tweede lid, onder a

Het voorgestelde onderdeel a van het tweede lid, is gericht op regels waarin een maximum aan bepaalde stoffen in diervoeders wordt gesteld. Bij ministeriële regeling wordt bepaald om welke stof het gaat, en welk maximum daarbij geldt. Voor de terugdringing van de stikstofuitstoot op veehouderij kan op grond hiervan een maximumgehalte aan eiwitten in mengvoeders worden vastgesteld. Ingeval de maximumhoeveelheid van de desbetreffende stof in het diervoeder is overschreden, kan op grond van deze voorgestelde bepaling worden voorzien in een verbod om diverse handelingen met betrekking tot het diervoeder te verrichten. Deze handelingen zijn gelijk aan de handelingen ten aanzien waarvan op grond van de artikelen 2.17, eerste lid, 2.18, tweede lid, onder a, en 5.11, tweede lid, onder I, van de Wet dieren regels kunnen worden gesteld over diervoeders. Dit met uitzondering van het buiten Nederland brengen van diervoeders. Dit omdat de beperkingen die ten aanzien van diervoeders worden gesteld op grond van dit voorgestelde artikel, alleen zijn bedoeld om het milieu in Nederland te beschermen. Wanneer de diervoeders waarvan het gehalte aan aangewezen stoffen het vast te stellen maximum overschrijdt, uitsluitend zijn bestemd voor het buitenland, bestaat er uiteraard geen bezwaar om die producten buiten Nederland te brengen.

Tweede lid, onder b

Het voorgestelde onderdeel b van het tweede lid maakt het mogelijk dat niet alleen ten aanzien van individuele partijen diervoeders een maximum wordt gesteld aan de aanwezigheid van stoffen zoals eiwitten, maar dat dit maximum ook geldt voor de hoeveelheid voeders die een dier gemiddeld dagelijks binnenkrijgt. Een dergelijke regel kan wenselijk zijn om te voorkomen dat het effect van eiwitreductie in mengvoer teniet wordt gedaan door het gebruik van aanvullend ruwvoer en van reststromen.

Tweede lid, onder c en d

Het voorgestelde onderdeel c van het tweede lid ziet op een verplichting om bestanddelen toe te voegen aan diervoeders, die als eigenschap hebben de uitstoot van voor het milieu schadelijke stoffen terug te dringen. Wanneer een dergelijke verplichting wordt ingevoerd, maakt het voorgestelde onderdeel d van het tweede lid het mogelijk om handelingen met betrekking tot diervoeders ten aanzien waarvan niet aan deze verplichting is voldaan, te verbieden.

Onderdeel B (nieuw artikel 3.7 Wet dieren)

Het voorgestelde artikel 3.7 voorziet in een grondslag om ter bescherming van het milieu regels te stellen over het maximumgehalte van stoffen in dierlijke producten, zoals melk, vlees of uitwerpselen, voor zover die gehalten kunnen worden gestuurd door het voeder.

Om te verduidelijken dat het hier niet alleen gaat om het voeder dat door de houder aan de dieren wordt gegeven, maar ook om bijvoorbeeld het gras dat dieren eten wanneer zij worden geweid, is in dit voorgestelde artikel expliciet verwezen naar stoffen of producten die door dieren worden gegeten.

Op grond van deze voorgestelde bepaling kunnen doelvoorschriften worden vastgesteld met betrekking tot dierlijke producten, waarmee wordt gestuurd op het voeder voor dieren in het belang van het milieu.

Onderdeel C (wijziging artikel 8.6 Wet dieren)

Met het oog op een effectieve handhaving is het wenselijk dat de mogelijkheid bestaat om overtredingen van de op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, vast te stellen regels, bij wijze van lik-op-stuk, bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd. Het voorgesteld gewijzigde artikel 8.6 voorziet hierin. Wanneer van deze mogelijkheid daadwerkelijk gebruik zal worden gemaakt, is hiervoor een algemene maatregel van bestuur nodig (artikel 8.8 van de Wet dieren).

Artikel III (wijziging Wet op de economische delicten)

Voorgesteld wordt om met het oog op strafrechtelijke vervolging van handelingen die in strijd zijn met de op grond van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, te stellen regels over diervoeder en dierlijke producten op grond van de Wet dieren als economisch delict aan te wijzen. Daartoe wordt artikel 1a, van de Wet op de economische delicten, dat betrekking heeft op overtredingen van milieubepalingen, gewijzigd. Omdat andere handelingen die strijdig zijn met de Wet dieren, waar het gaat om regels ter bescherming van het milieu, in onderdeel 3 van artikel 1a van de Wet dieren zijn opgenomen, wordt voorgesteld handelingen in strijd met krachtens dit wetsvoorstel, eenmaal wet, vast te stellen bepalingen ook in dit onderdeel op te nemen. Deze economische delicten zijn op grond van artikel 2, vierde lid, van de Wet op de economische delicten overtre-

dingen, waarop hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie (maximaal € 20.750,-) kan worden opgelegd (artikel 6, eerste lid, onder 5°, van de Wet op de economische delicten).

Artikel IV (wijziging Tracéwet)

De voorgestelde wijziging van artikel 13, negende lid, van de Tracéwet is nodig vanwege de voorgestelde wijziging van artikel 2.9 van de Wet natuurbescherming.

Artikel V (wijziging Crisis- en herstelwet)

Deze voorgestelde wijziging is toegelicht in paragraaf 4 van deze memorie van toelichting.

Artikel VI (wijziging Wet windenergie op zee)

Deze voorgestelde wijziging is nodig vanwege de voorgestelde wijziging van artikel 2.9 van de Wet natuurbescherming.

Artikel VII (wijziging Besluit natuurbescherming)

In de artikelen 2.7 en 2.8 van het Besluit natuurbescherming over het – thans als gevolg van de eerder aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het programma aanpak stikstof 2015–2021 – niet operationele systeem van toedeling en reservering van ontwikkelingsruimte, worden de verwijzingen naar «andere handelingen» geschrapt. Het gaat om «andere handelingen» dan projecten met een mogelijk significant, negatief gevolg voor een Natura 2000-gebied. Overeenkomstig de voorgestelde aanpassing van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming zullen dergelijke andere handelingen niet meer vergunningplichtig zijn.

De thans in de artikelen 2.12 en 2.13 van het Besluit natuurbescherming opgenomen bepalingen over de drempelwaarde, gekoppeld aan het programma aanpak stikstof, worden geschrapt. Als gevolg van de uitspraak van 29 mei 2019 hebben zij geen betekenis meer. En door de voorgestelde wijziging van artikel 2.9 van de Wet natuurbescherming zal in de toekomst sowieso de drempelwaarde en de daaraan verbonden vrijstelling, respectievelijk buiten beschouwing lating van de daaronder vallende hoeveelheid stikstof worden vorm gegeven bij ministeriële regeling in plaats van bij algemene maatregel van bestuur.

Artikel VIII (wijziging Besluit omgevingsrecht)

De doorgevoerde wijzigingen houden verband met het feit dat met de voorgestelde wijziging van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming in de toekomst geen vergunningplicht meer zal gelden voor andere handelingen die niet zijn aan te merken als een project dat op zich zelf of gecumuleerd met effecten van andere plannen of projecten een significant negatief gevolg kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. Dat betekent dat dit soort handelingen ook niet meer worden meegenomen in de omgevingsvergunning, als voor de natuurtoets daarbij wordt aangehaakt, en dat de omgevingsvergunning kan worden verleend zonder dat op specifieke effecten van dit soort andere handelingen op Natura 2000-gebieden is getoetst.

Artikel IX (wijziging Omgevingswet)

Het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet voorziet in de overgang van de natuurwetgeving van de Wet natuurbescherming naar het stelsel van de Omgevingswet. Dit wetsvoorstel ligt op dit moment ter behandeling in de Eerste Kamer.²⁹ Dat betekent dat de in dit voorstel voor de Spoedwet aanpak stikstof opgenomen wijzigingen van de Wet natuurbescherming straks ook een plek in het stelsel van de Omgevingswet moeten krijgen. Met het oog daarop voorziet dit wetsvoorstel in wijzigingen van de Omgevingswet. Dit past binnen de reikwijdte van de Omgevingswet en sluit ook aan bij de verbeterdoelen van de stelselherziening. Zo draagt het registreren en vooral het reserveren van de depositieruimte bij aan het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving.

De voorgestelde grondslagen om regels te stellen waaronder geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit is vereist, kunnen in het stelsel van de Omgevingswet door de provincies worden gesteld op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Omgevingswet, en op grond van het voorgestelde nieuwe artikel 5.2, derde lid, van de Omgevingswet door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (op grond van het voorstel voor de Aanvullingswet natuur Omgevingswet). Bij algemene maatregel van bestuur worden hierover regels gesteld.

Voor de registratie, toedeling en reservering van stikstofdepositieruimte is in dit wetsvoorstel voorzien in een bijzondere taak (voorgesteld artikel 2.46 van de Omgevingswet). De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit registreert de ruimte die ontstaat door aanvullende maatregelen, en stelt de omvang van de ontstane ruimte vast (voorgesteld eerste lid). Dit zijn feitelijke handelingen.

Het bestuursorgaan dat toestemming verleent voor het verrichten van een Natura 2000-activiteit (een omgevingsvergunning voor die activiteit of een projectbesluit), deelt stikstofdepositieruimte toe aan de desbetreffende activiteit (voorgesteld derde lid). Hiermee is voor de beoordeling van die activiteit gegeven dat de stikstofdepositie die zij veroorzaakt op Natura 2000-gebieden geen significant negatieve gevolgen heeft. Deze besluiten over toedeling maken in de praktijk onderdeel uit van het besluit over de verlening van de omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit of het projectbesluit. De geregistreerde stikstofdepositieruimte wordt na toedeling hierop aangepast (voorgesteld eerste lid).

Verder kan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit stikstofdepositieruimte reserveren voor toedeling aan projecten of categorieën van projecten. Dit zijn besluiten (voorgesteld derde lid).

De voorgestelde wijzigingen van artikel 2.25 en 2.31a van de Omgevingswet maken het mogelijk dat bij algemene maatregel van bestuur instructieregels worden gesteld ten aanzien van het uitoefenen van deze feitelijke handelingen en het nemen van deze besluiten.

Op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet worden bij algemene maatregel van bestuur beoordelingsregels gesteld voor het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning. In artikel 5.29 van de Omgevingswet zijn voor de beoordelingsregels voor Natura 2000-activiteiten het oogmerk (natuurbescherming) en de strekking (o.a. de uitvoering van de habitatrictlijn) vastgelegd. In aanvulling daarop wordt voorgesteld in dat artikel te bepalen dat de beoordelingsregels ook ertoe kunnen strekken dat bij de vergunningverlening geregistreerde stikstofdepositieruimte aan de betrokken Natura 2000-activiteit moet zijn toegedeeld.

²⁹ Kamerstukken I 2018/19, 34 985, A.

In het voorgestelde artikel 22.20 van de Omgevingswet is voor de beoordelingsregels een overgangsrechtelijke voorziening getroffen. Daarin is bepaald dat de regels over stikstofdepositieruimte, bedoeld in artikel 5.5a van de Wet natuurbescherming, na overgang van de Wet natuurbescherming in het stelsel van de Omgevingswet tot een nader te bepalen tijdstip gelden als beoordelingsregels op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet.

In het stelsel van de Omgevingswet worden instructieregels en beoordelingsregels bij algemene maatregel van bestuur gesteld. Waar het gaat om Natura 2000-activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken, is het wenselijk dat snel kan worden ingegrepen als ontwikkelingen dat nodig maken. Daarom is in het nieuwe voorgestelde artikel 23.6b van de Omgevingswet voorzien in de bevoegdheid om deze regels bij ministeriële regeling te stellen; daarna dient alsnog te worden voorzien in een algemene maatregel van bestuur. Bovendien is in het voorgestelde artikel 22.20 van de Omgevingswet verzekerd dat de op grond van de ministeriële regeling van de Wet natuurbescherming gestelde regels over stikstofdepositieruimte na overgang van de Wet natuurbescherming in het stelsel van de Omgevingswet tot een nader te bepalen tijdstip worden gecontinueerd zonder overzetting in de algemene maatregel van bestuur van de Omgevingswet.

De overige voorgestelde wijzigingen zijn nodig vanwege het voorstel om de vergunningplicht voor andere handelingen dan projecten met significante negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied te schrappen.

Artikel X (inwerkingtredingsbepaling)

De inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel wordt bij koninklijk besluit geregeld, waarbij ruimte wordt geboden voor differentiatie in het precieze tijdstip van inwerkingtreding van elk van de onderdelen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten

| Artikel 6 | |
|---|---|
| <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 2.2, eerste lid, (instandhoudingsmaatregelen), 2.3 (beheerplan), 2.4 (oplegging beperkingen aan potentieel schadelijke activiteiten), 2.5 (toegangsbeperkingen) en 2.6 (feitelijke maatregelen bevoegd gezag die eigenaar en gebruiker moeten gedogen). Verder: subsidieregelingen natuurbescherming, overeenkomsten met beheerders en gebruikers, bescherming via reguliere wettelijke kader voor ruimtelijke ordening, milieu en water (Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Meststoffenwet, Wet bodembescherming, Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Waterwet). Zie ook: memorie van toelichting, bij wetsvoorstel natuurbescherming, paragrafen 6.3.1–6.3.3 (Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3).</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>Artikelen 2.2, tweede lid, 2.3 (beheerplan), 2.4 (oplegging beperkingen aan potentieel schadelijke activiteiten), 2.5 (toegangsbeperkingen) en 2.6 (feitelijke maatregelen bevoegd gezag die eigenaar en gebruiker moeten gedogen). Verder: subsidieregelingen natuurbescherming, overeenkomsten met beheerders en gebruikers, bescherming via reguliere wettelijke kader voor ruimtelijke ordening, milieu en water (Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Meststoffenwet, Wet bodembescherming, Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Waterwet). Zie ook: memorie van toelichting, bij wetsvoorstel natuurbescherming, paragrafen 6.4.1–6.4.3 (Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 3).</p> |
| <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 (passende beoordeling, beoordelingskader vergunningaanvraag).</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. 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 Wet natuurbescherming.</p> |

³⁰ Voor de volledige omzettingstabel van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn wordt verwezen naar de bijlage bij de nota van toelichting bij het Besluit natuurbescherming (Stb. 2016, 383).