

No.W11.20.0257/IV

's-Gravenhage, 9 september 2020

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2020, no.2020001516, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in de wettelijke verankering van de door het kabinet aangekondigde structurele aanpak van de stikstofproblematiek. Het voorziet in het bij algemene maatregel van bestuur (amvb) vaststellen van een omgevingswaarde voor stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden en de mogelijkheid om een omgevingswaarde van stikstofemissie door de bouw vast te stellen, gekoppeld aan een gedeeltelijke vrijstelling voor bouwactiviteiten van de vergunningplicht. Tevens voorziet het in de verplichting om een programma stikstof en natuurverbetering op te stellen.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de omgevingswaarde voor de stikstofbelasting het uitgangspunt van en daarmee een hoofdelement van de structurele aanpak is. Zij adviseert daarom de omgevingswaarde in de wet op te nemen en in de toelichting de gekozen omgevingswaarde dragend te motiveren.

De Afdeling merkt tevens op dat het wetsvoorstel geen inzicht biedt in de mogelijke bronmaatregelen die getroffen kunnen en moeten worden om aan de te kiezen omgevingswaarde te kunnen voldoen. Voorts voorziet het niet in de in dat verband te maken keuzes, noch in een tijdpad waarbinnen de noodzakelijke maatregelen waarvoor wordt gekozen moeten zijn gerealiseerd. De Afdeling acht dat inzicht essentieel en adviseert de toelichting in dat verband aan te vullen.

Ten slotte adviseert de Afdeling de voorgestelde vrijstellingsregeling voor de bouwsector te schrappen en te vervangen door een vrijstelling die verdedigd kan worden in het licht van een geloofwaardig en structureel pakket van maatregelen tot stikstofreductie.

In verband hiermee dient het voorstel nader te worden overwogen.

## 1. Inleiding

Nederland kent al decennia een hoge stikstofbelasting van natuur, waaronder een groot aantal Natura 2000-gebieden met voor stikstof gevoelige habitats. Een teveel aan stikstof (ammoniak en stikstofoxiden) in deze gebieden heeft negatieve effecten op de kwaliteit van de natuur en als gevolg daarvan op de biodiversiteit.

Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke verankering van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek die het kabinet voorstaat, maar voorziet zelf niet in deze structurele aanpak.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 16 december 2019, Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 25.

Deze structurele aanpak bestaat uit een systeem met de volgende elementen:<sup>2</sup>

- de vaststelling bij amvb van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor het verminderen van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden;<sup>3</sup>
- een programma stikstofreductie en natuurverbetering met bron- en natuurmaatregelen, bij amvb vast te stellen, om te voldoen aan de omgevingswaarde(n) en om de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden te verwezenlijken;<sup>4</sup>
- een systematiek van periodieke monitoring en bijsturing van maatregelen en het programma in zijn integraliteit en rapportage daarover; daarover worden bij amvb regels gesteld;<sup>5</sup>
- de vaststelling van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde bij amvb voor het verminderen van de emissie van stikstof door de bouwsector, gekoppeld aan een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie door bouwactiviteiten.<sup>6</sup>

Het voorstel heeft het karakter van een kaderwet.

## 2. Doelstelling van de wet

Duidelijk is dat in veel Natura 2000-gebieden sprake is van overbelasting door stikstofdepositie. De voor de verschillende gebieden vastgestelde kritische depositiewaarden zijn in veel gevallen (soms fors) overschreden. Het gevolg is dat vergunningverlening voor plannen en projecten die niet het beheer van een gebied betreffen moeilijk is.<sup>7</sup>

Het Adviescollege stikstofproblematiek heeft benadrukt dat versneld natuurherstel en reductie van emissies en deposities randvoorwaardelijk zijn voor de oplossing van de stikstofproblematiek in het perspectief van natuurdoelstellingen en daarmee voor toekomstige toestemmingverlening.<sup>8</sup>

De structurele aanpak heeft als hoofddoel het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – een verbeterde landelijke staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitattypen. Doordat met een structurele aanpak in de opgave voor natuurbehoud en -herstel wordt voorzien, ontstaan er geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten.<sup>9</sup>

---

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.

<sup>3</sup> Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming.

<sup>4</sup> Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 1.12b van de Wet natuurbescherming en artikel II, onderdeel B, voorgesteld artikel 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet.

<sup>5</sup> Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 1.12d en 1.12f van de Wet natuurbescherming; de Omgevingswet koppelt de monitoring en rapportageverplichting al aan de vaststelling van een omgevingswaarde in de artikelen 3.11 en 20.1, eerste en tweede lid, en 20.14, eerste lid en biedt al een basis voor het stellen van nadere regels bij amvb in artikel 2.14 in samenhang met artikel 2.15 en de artikelen 20.2 en 20.14.

<sup>6</sup> Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 1.12a van de Wet Natuurbescherming.

<sup>7</sup> Artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn.

<sup>8</sup> Zie het eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek “Niet alles kan”, aanbevelingen voor de korte termijn, 25 september 2019, en “Niet alles kan overal”, Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek, 8 juni 2020.

<sup>9</sup> Memorie van toelichting papagraaf 1.

De Afdeling zal in dit advies bezien of met het wetsvoorstel die doelstellingen voldoende zijn gewaarborgd. Daarbij zal zij ingaan op de volgende punten:

- niveau van regelgeving (3);
- omgevingswaarde (4);
- inzicht in maatregelen (5);
- drempelwaarde voor de bouwsector (6).

### 3. Niveau van regelgeving

Het wetsvoorstel heeft het karakter van een kaderwet. Het biedt een wettelijk kader voor de te bereiken doelstellingen en de verplichting om een programma op te stellen. Het voorziet niet zelf in de te bereiken doelstellingen voor emissiereductie en natuurherstel en in de maatregelen die nodig zijn voor het behalen van de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden, zoals die voortvloeien uit de Habitat- en Vogelrichtlijn.

Met name is in het wetsvoorstel de te kiezen omgevingswaarde voor de stikstofbelasting niet neergelegd. De Afdeling acht het essentieel dat die waarde in de wet worden neergelegd, om een aantal redenen. Deze norm is het uitgangspunt van en daarmee een hoofdelement van de structurele aanpak. Door deze norm op het niveau van de wet in formele zin vast te stellen, is deze stevig verankerd en minder gemakkelijk te wijzigen. Gewaarborgd is dat het parlement de aard en omvang van de norm mede bepaalt. Het betreft ook een duurzame norm die de omvang en intensiteit van de te nemen maatregelen en instrumenten zal gaan bepalen en daarmee de inhoud van het op te stellen programma. De te maken keuze voor de omgevingswaarde zal daarmee ook bepalend zijn voor de gevolgen voor burgers en bedrijven.

De Afdeling adviseert daarom de omgevingswaarde in de Wet natuurbescherming en straks ook in Omgevingswet op te nemen. Daarbij acht de Afdeling het minder van belang dat in de systematiek van de Omgevingswet omgevingswaarden niet in de wet maar bij amvb worden vastgesteld.

### 4. Omgevingswaarde stikstofdepositie Natura 2000-gebieden

De vast te stellen omgevingswaarde zal duidelijkheid moeten bieden, niet alleen in de waarde als zodanig, maar ook in de termijn waarbinnen die waarde wordt gehaald.

Hoewel in het wetsvoorstel de omgevingswaarde nog niet wordt vastgesteld staat in de toelichting wel dat de omgevingswaarde zal inhouden dat in 2030 ten minste 50 procent van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarden zijn gebracht. Daarin staat voorts dat die omgevingswaarde ambitieus is, maar haalbaar en betaalbaar.<sup>10</sup> Dat wordt echter niet toegelicht. In de toelichting staat dat de kabinetsdoelstelling vraagt om een generieke reductie van stikstofemissie van 26 procent.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.3, Omgevingswaarde voor stikstofdepositie voor 2030.

<sup>11</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 8.3.2.

Niet wordt toegelicht welke maatregelen in dat verband nodig zijn en welke gevolgen dit heeft voor burgers en bedrijven. Ook wordt niet gemotiveerd uiteengezet dat die stikstofreductie toereikend is om een gunstige staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden te kunnen behalen. In dat verband merkt de Afdeling op dat het Adviescollege stikstof als doelstelling formuleert om de binnenlandse stikstofemissie in 2030 met 50 procent te reduceren ten opzichte van 2019, hetgeen ertoe leidt dat in 74 procent van de stikstofgevoelige gebieden geen overschrijding van de kritische depositiewaarde meer zal zijn.<sup>12</sup>

Het adviescollege komt tot die doelstelling op basis van een ecologische analyse. Volgens de Adviescommissie vereist het waarborgen van het herstel van de stikstofgevoelige natuurgebieden in uiterlijk 2050 dat vóór 2040 de stikstofdepositie in die gebieden onder de kritische depositiewaarde wordt gebracht.<sup>13</sup> Het Adviescollege acht die doelstelling ook haalbaar. Uit de toelichting blijkt niet waarom het kabinet die doelstelling niet haalbaar acht.

De Afdeling adviseert in de toelichting, in het licht van het advies van het Adviescollege stikstof, de gekozen omgevingswaarde, vanuit het oogpunt van het einddoel van het op landelijk niveau realiseren van een gunstige staat van instandhouding van voor stikstof gevoelige habitattypen en soorten en de haalbaarheid daarvan, dragend te motiveren.

---

<sup>12</sup> Adviescollege stikstofproblematiek, "Niet alles kan overal", Eindadvies over structurele aanpak, paragraaf 3.1.

<sup>13</sup> Adviescollege stikstofproblematiek, "Niet alles kan overal", Eindadvies over structurele aanpak, paragraaf 2.2.

## 5. Inzicht in de maatregelen

Het wetsvoorstel stelt een programma verplicht met het oog op het realiseren van de omgevingswaarde voor depositie van stikstof en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden. Voor het realiseren van de omgevingswaarde van de depositie van stikstof zullen vooral bronmaatregelen moeten worden genomen die stikstofuitstoot beperken. Daarnaast zullen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000 gebieden ook beheer- en herstelmaatregelen voor de natuur getroffen moeten worden.

### *Beheer en herstelmaatregelen*

Wat betreft de beheer en -herstelmaatregelen merkt de Afdeling op dat in de Wet natuurbescherming al is voorzien in de verplichting tot vaststelling van een beheerplan.<sup>14</sup> In het beheerplan worden in elk geval de instandhoudingsmaatregelen en de passende maatregelen beschreven die nodig zijn, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied en het beoogde resultaat daarvan. Bestuursorganen die ingestemd hebben met de instandhoudingsmaatregelen en de passende maatregelen dragen er zorg voor dat de maatregelen tijdig worden getroffen. Het beheerplan kan onderdeel zijn van een ander plan of een programma.

Maatregelen uit het krachtens het wetsvoorstel vast te stellen programma die het beheer of herstel van Natura 2000-gebieden betreffen zullen uiteindelijk doorwerking vinden via het beheerplan. Het gaat in zoverre om maatregelen die kunnen worden uitgevoerd door bestuursorganen in het kader van reeds bestaande bevoegdheden. Het betreft in zoverre dan ook de feitelijke invulling van die bevoegdheden.

Voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen is het essentieel dat niet alleen de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen in de beheerplannen worden beschreven, maar dat daaraan ook daadwerkelijk uitvoering wordt gegeven door de betrokken bestuursorganen. In de toelichting ontbreekt een uiteenzetting van de manier waarop en de instrumenten waarmee die uitvoering door de betrokken bestuursorganen wordt verzekerd. Gelet op het grote belang van uitvoering van de noodzakelijke maatregelen, mag een dergelijke uiteenzetting in de toelichting niet ontbreken. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

### *Bronmaatregelen*

Bij bronmaatregelen gaat het om maatregelen die de stikstofemissie verlagen, zoals bijvoorbeeld het verbod op kolen, het voorschrijven van specifieke eisen aan voertuigen of stalystemen, het opkopen van (landbouw)bedrijven met grote stikstofemissies. Het gaat om landelijke maatregelen die keuzes en belangenafwegingen vergen door de rijksoverheid. Dergelijke bronmaatregelen kunnen in allerlei sectoren worden getroffen, bijvoorbeeld de industrie, landbouw, mobiliteit en de bouw. Het wetsvoorstel en de toelichting bieden geen inzicht in de mogelijke bronmaatregelen die getroffen kunnen en moeten worden om aan de te kiezen omgevingswaarde te kunnen voldoen en voorziet ook niet in de in dat verband te maken keuzes, noch in een tijdspad waarbinnen de noodzakelijke maatregelen waarvoor wordt gekozen moeten zijn gerealiseerd. Evenmin wordt inzicht geboden in de keuzes die voor de verschillende sectoren in dit verband worden gemaakt.

---

<sup>14</sup> Artikel 2.3 van de Wet natuurbescherming.

De Afdeling acht het in het licht van de vast te stellen omgevingswaarde essentieel dat dat inzicht wel wordt geboden en adviseert de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel in dat verband aan te passen.

6. Partiële vrijstelling voor de bouwsector gekoppeld aan een omgevingswaarde voor stikstofemissie

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om bij amvb een omgevingswaarde vast te stellen voor de emissie van stikstof door nader omschreven activiteiten van de bouwsector.<sup>15</sup> Blijkens de toelichting gaat het daarbij uitsluitend om de emissie van stikstof tijdens de bouwfase. Het voorziet er voorts in dat, indien van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, in bij of krachtens amvb bepaalde gevallen de gevolgen van de door die activiteiten veroorzaakte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden voor de vergunningverlening buiten beschouwing worden gelaten.

Uit de toelichting blijkt dat hiermee een drempelwaarde beoogd wordt, gekoppeld aan een reductieopgave voor de bouwsector.<sup>16</sup> De Afdeling merkt op, zoals zij eerder heeft gedaan in de voorlichting met betrekking tot de instelling van een drempelwaarde voor geringe deposities, dat waar met toepassing van drempelwaarden vrijstelling wordt gegeven voor activiteiten die al dan niet gezamenlijk met andere activiteiten kunnen leiden tot een toename van depositie op een Natura 2000-gebied, moet worden uitgesloten dat de doelstellingen van de Habitatrichtlijn niet worden gehaald.<sup>17</sup> De voorgestelde regeling komt er kort gezegd op neer dat een vrijstelling van de vergunningplicht wordt verleend voor emissies tijdens de bouwfase. Die vrijstelling wordt in de voorgestelde regeling uitsluitend gemotiveerd met een verlaging van diezelfde emissies. Daarmee wordt niet aan voormeld vereiste voldaan.

Zoals de Afdeling in de voorlichting heeft opgemerkt kan een drempelwaarde verdedigbaar zijn in het licht van een geloofwaardig en effectief pakket van maatregelen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen van de desbetreffende Natura 2000-gebieden en om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijk habitats van soorten in het desbetreffende gebied niet verslechtert.

De gewenste vrijstelling voor emissies tijdens de bouwfase kan dragend worden gemotiveerd door duidelijk te maken dat de emissies tijdens de bouwfase, in aanmerking nemend de bron- en beheer en herstelmaatregelen die in het programma zijn opgenomen, niet zullen kunnen afdoen aan het behalen van de landelijke instandhoudingsdoelstellingen. In dat programma kan rekening worden gehouden met de in de toelichting beschreven forse reductieopgave voor stikstofemissie in de bouwsector.

Tevens kan in aanmerking worden genomen dat, zoals in de toelichting staat, de bijdrage van de bouwsector aan de stikstofemissie door emissie tijdens de bouwfase

---

<sup>15</sup> Artikel I, onderdeel b, voorgesteld artikel 1.12a, eerste lid, aanhef en onder b.

<sup>16</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.6.1.

<sup>17</sup> Voorlichting van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 20 november 2019 met betrekking tot de instelling van een drempelwaarde voor geringe stikstofdeposities (W11.19.0346).

zeer gering is en vooral veroorzaakt wordt door inzet van mobiele werktuigen op de bouwplaats en vervoersbewegingen.<sup>18</sup> Voorts is van belang dat het steeds gaat om tijdelijke emissies, die zich uitsluitend voordoen tijdens de bouwfase. 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.

Er moet, naast de emissiedaling die het gevolg is van het pakket maatregelen, wel rekening gehouden worden met andere ontwikkelingen die leiden tot toename van emissie van stikstof. Voorts moet verzekerd zijn dat het pakket maatregelen ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Indien aan die voorwaarden wordt voldaan is een kleine vrijstelling als hier voorgesteld mogelijk.

De Afdeling adviseert de voorgestelde vrijstellingsregeling te schrappen en een vrijstellingsregeling op te nemen die verdedigd kan worden in het licht van een geloofwaardig en structureel pakket van maatregelen tot stikstofreductie.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

---

<sup>18</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.6.2.