

Vergaderjaar 2012–2013

33 669

Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

De Natuurbeschermingswet 1998 – zoals deze is gewijzigd met de Crisis- en herstelwet¹ op 31 maart 2010 – voorziet in een programmatische aanpak ter vermindering van de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden. Het programma behelst een samenhangende, gebieds- en sectoroverstijgende aanpak die dwingend doorwerkt in het beleid van verschillende overheden en die verbetering van milieu en watercondities paart aan ruimte voor bedrijfsontwikkeling.

Het programma beoogt economische ontwikkeling samen te laten gaan met het op termijn realiseren van de doelen voor de Natura 2000-gebieden. Het programma bevat daartoe maatregelen die leiden tot een afname van stikstofdepositie en een versterking van de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Als gevolg van deze verbetering van de draagkracht van de natuur kunnen in en rondom de Natura 2000-gebieden meer economische activiteiten, zoals bedrijfsuitbreidingen, worden toegelaten die stikstofemissie met zich brengen. Deze ruimte voor extra activiteiten wordt «ontwikkelingsruimte» genoemd.

Aanleiding voor de programmatische aanpak stikstof was enerzijds de constatering dat in veel Natura 2000-gebieden de overbelasting door stikstof een groot probleem is voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden, en anderzijds de constatering dat het hier gaat om een problematiek die niet op gebiedsniveau is aan te pakken. Een belangrijk deel van de stikstofbelasting wordt veroorzaakt door bronnen die ver buiten het Natura 2000-gebied zijn gelegen, vaak in heel andere delen van het land. De stikstofbelasting kan daarom alleen succesvol worden aangepakt als alle betrokken overheden, op rijks- en provinciaal niveau, met een gezamenlijke, samenhangende aanpak komen, onder regie van het Rijk. Aan die aanpak moet een wetenschappelijke onderbouwing ten grondslag liggen van de effecten van de in de aanpak op te nemen maatregelen voor het behoud en de verbetering van

¹ Het voorstel voor een Crisis- en herstelwet werd op dit punt aangevuld door het amendement van de leden Samson en Koopmans, Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 135.

de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats en soorten in de onderscheiden Natura 2000-gebieden.

Deze onderbouwing moet ook de handvatten bieden voor de bepaling welke ontwikkelingsruimte er is voor projecten of andere handelingen, die bijdragen aan de stikstofbelasting in de overbelaste gebieden, binnen het streven om behoud en herstel van de betrokken natuurwaarden te realiseren. Ontwikkelingsruimte is een hoeveelheid stikstofdepositie die in het kader van het programma met betrekking tot een daarin opgenomen Natura 2000-gebied beschikbaar kan worden gesteld voor projecten of andere handelingen.

Bij een individueel project dat leidt tot stikstofbelasting in een al overbelast Natura 2000-gebied is door de individuele initiatiefnemer vaak nauwelijks te onderbouwen dat een eventuele extra stikstofemissie door een nieuw op te richten of uit te breiden inrichting, of door een toename van verkeersbewegingen, met zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied. Het gevolg daarvan is dat verlening van vergunningen uiterst moeizaam wordt. In samenhang met een overkoepelende – programmatische – aanpak en de daaraan ten grondslag liggende onderbouwing is ten aanzien van individuele projecten en de plannen waarin die projecten zijn opgenomen een dergelijke zekerheid wèl te bieden. Aldus worden binnen de kaders van de Vogelrichtlijn² en de Habitatrichtlijn³ vergunningverlening voor de betrokken projecten en de vaststelling van daarvoor benodigde plannen of wijzigingen daarvan weer mogelijk.

Op basis van het geldende wettelijke kader zijn de Minister van Economische Zaken, de Minister van Infrastructuur en Milieu en gedeputeerde staten van de twaalf provincies in 2010 begonnen met het opstellen van een programma om de stikstofdepositie in Nederland te laten dalen en ontwikkelingsruimte voor economische activiteiten te creëren. Gedurende dit proces constateerden zij dat het programma, zoals dat ontwikkeld werd, op onderdelen moest worden aangepast en dat dit ook tot bijstelling van het wettelijk kader noopt. Verder kwamen zij tot het inzicht dat, omwille van een efficiënte vaststelling en een effectieve uitvoering van het programma, enkele aanvullende wettelijke voorzieningen nodig zijn, waarin de huidige wet niet voorziet.

Dit inzicht werd vervolgens in april 2012 ook naar voren gebracht in de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de systematiek van het programma-in-wording.⁴ Die voorlichting, waartoe de toenmalige Staatsecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, mede namens de toenmalige Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, de Afdeling had verzocht, bevestigde overigens op hoofdlijnen de juridische houdbaarheid van de voorgestelde systematiek van het programma-in-wording. Het programma kan, aldus de Afdeling, met inachtneming van de in de voorlichting gegeven aanbevelingen voldoen aan de randvoorwaarden die de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn stellen. Voor zover deze aanbevelingen nopen tot een wetswijziging, voorziet onderhavig wetsvoorstel daarin. Aanbevelingen over de inhoud van het programma zelf, betreft het kabinet bij het opstellen van het definitieve programma.

² 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).

³ 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).

⁴ Voorlichting van 11 april 2012, no. W15.12.0046/IV, Kamerstukken II 2011/2012, 30 654, nr. 102, bijlage.

Tegen deze achtergrond ziet het kabinet aanleiding voor het onderhavige voorstel tot wijziging van de regeling van de programmatische aanpak stikstof in de Natuurbeschermingswet 1998 (artikelen 19kg tot en met 19km). De volgende wijzigingen worden voorgesteld:

1. een wijziging van de procedure voor het opnemen van Natura 2000-gebieden in het programma. Verduidelijkt wordt dat het programma wordt vastgesteld in overeenstemming met alle bestuursorganen die een beheerplan vaststellen voor de Natura 2000-gebieden die in het programma worden opgenomen en de bestuursorganen die daarbij medebetrokken zijn (voorgesteld artikel 19kg, derde lid, nieuw). Voor het later toevoegen van Natura 2000-gebieden aan een eenmaal vastgesteld programma wordt een eenvoudige procedure voorgesteld (voorgesteld artikel 19kg, vierde lid, nieuw). Verder wordt voorgesteld expliciet te regelen dat voor elk Natura 2000-gebied dat in het programma wordt opgenomen, een gebiedsanalyse wordt uitgevoerd (voorgesteld artikel 19kh, eerste lid, onderdeel h, nieuw). Deze voorstellen worden in paragraaf 2.1 van deze memorie van toelichting verder uitgewerkt en toegelicht;
2. de regels over de wijze waarop ontwikkelingsruimte voor projecten of andere handelingen wordt bepaald, toegedeeld en gereserveerd, worden verduidelijkt. Het wetsvoorstel voorziet in een ministeriële bevoegdheid om te regelen hoe de ontwikkelingsruimte wordt bepaald, toegedeeld en gereserveerd en hoe dit wordt geregistreerd (voorgestelde artikelen 19kh, vijfde lid, 19kn, eerste en vierde lid, en 19ko, vijfde lid, nieuw). Ook wordt in het wetsvoorstel geëxpliciteerd dat de toedeling van ontwikkelingsruimte plaatsvindt bij besluiten waarin toestemming wordt verleend voor een project of andere handeling (voorgesteld artikel 19km, eerste lid, nieuw). Het bestuurorgaan dat ontwikkelingsruimte toedeelt, moet bij die toedeling reserveringen van ontwikkelingsruimte in acht nemen (voorgesteld artikel 19km, tweede lid, nieuw). Projecten of andere handelingen waarvoor ontwikkelingsruimte is gereserveerd, kunnen worden aangewezen bij ministeriële regeling (voorgesteld artikel 19kn, eerste lid, nieuw). Paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting geeft een toelichting op deze voorstellen;
3. de procedureregels over het wijzigen, laten vervallen, vervangen of toevoegen van de maatregelen die bijdragen aan een vermindering van de stikstofdepositie en andere maatregelen ter verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen, worden vereenvoudigd (voorgesteld artikel 19ki, nieuw). Dit voorstel wordt in paragraaf 2.3 van deze memorie van toelichting toegelicht;
4. de verhouding tussen het programma en het beheerplan wordt met dit wetsvoorstel verduidelijkt. Het programma is ten opzichte van het beheerplan sturend op het aspect stikstofdepositie, en werkt dus door in het beheerplan dat voor alle beheersaspecten het overzicht biedt (voorgesteld artikel 19kh, eerste lid, onderdeel h, nieuw, in samenhang met het huidige artikel 19kk). Verwezen wordt naar paragraaf 2.4 van deze memorie van toelichting;
5. er wordt een zogenoemde grenswaarde geïntroduceerd, die bij ministeriële regeling wordt vastgesteld (voorgesteld artikel 19kh, zevende, achtste en negende lid, nieuw). Het niveau van deze grenswaarde moet zodanig zijn dat wanneer de stikstofdepositie die door een project of andere handeling wordt veroorzaakt onder die grenswaarde blijft, er geen sprake zal zijn van aantasting van stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied. In die situatie is voor de desbetreffende projecten of handelingen ten aanzien van de stikstofdepositie geen individuele vergunning vereist (voorgesteld artikel 19kh, zevende lid, aanhef, nieuw). Dit voorstel wordt in paragraaf 2.5 nader toegelicht.

HOOFDSTUK 2. VOORGESTELDE WIJZIGINGEN

2.1. Opname van gebieden in het programma aanpak stikstof

2.1.1. Opname van gebieden bij de vaststelling van het programma

a. Systematiek programma-in-wording

De systematiek van het programma-in-wording waarover voorlichting is gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, ging uit van gefaseerde besluitvorming. Eerst zou het programma worden vastgesteld, daarna zouden de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu besluiten over de opname van Natura 2000-gebieden in het programma. De voordracht voor de opname zou volgens die systematiek, ingeval formeel meer bestuursorganen zijn betrokken bij de vaststelling van het beheerplan voor dat gebied, worden gedaan door de zogenoemde voortouwnemer: het bestuursorgaan dat de totstandkoming van een beheerplan voor een Natura 2000-gebied coördineert. Deze voordracht zou geschieden in overeenstemming met de andere betrokken bestuursorganen. Dit is met name aan de orde als een Natura 2000-gebied in meer dan één provincie ligt. In dat geval zijn – op basis van bestuurlijke afspraken en in lijn met artikel 2, eerste en vierde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 – gedeputeerde staten van de provincie waarin het grootste deel van het gebied ligt de voortouwnemer.

b. Huidig wettelijk kader

Artikel 19kg, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 gaat ervan uit dat de gebieden waarvoor het programma geldt, op het moment van de vaststelling van het programma daarin zijn opgenomen. Gebieden waarvoor gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn voor het vaststellen van beheerplannen, worden alleen in het programma opgenomen op basis van een voordracht van desbetreffende gedeputeerde staten. De wet bevat geen criteria waaraan deze voordracht wordt getoetst. Het programma wordt vastgesteld door de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met desbetreffende gedeputeerde staten (artikel 19kg, tweede lid). De wet voorziet overigens niet in een formele betrokkenheid van de Minister van Defensie, hoewel deze op grond van artikel 19b, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 het bevoegd gezag is voor het vaststellen van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden, of delen daarvan, die door hem worden beheerd of die onder zijn verantwoordelijkheid vallen. In de praktijk wordt het programma opgesteld in een gezamenlijk proces van alle betrokken bestuursorganen. Het programma wordt ten minste eenmaal in de zes jaar vastgesteld (artikel 19kg, vierde lid).

c. Regeling in wetsvoorstel

Uitgangspunt is dat bij de vaststelling van het programma aanpak stikstof de Natura 2000-gebieden waarop het programma betrekking heeft, daarin zijn opgenomen, zoals ook door de Afdeling advisering van de Raad van State terecht is geconstateerd.⁵ Het kabinet ziet af van een gefaseerde besluitvorming. Het gros van de Natura 2000-gebieden waarbij stikstofbelasting een probleem is zal bij de vaststelling van het programma daarin zijn opgenomen.

Wel zijn in het proces van het opstellen van het programma de Minister van Economische Zaken, de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Minister van Defensie en gedeputeerde staten van de twaalf provincies,

⁵ Zie Kamerstukken II, 2011/2012, 30 654, nr. 102, bijlage, par. 3.1.

mede in het licht van de voorlichting van de Afdeling advisering,⁶ tot het inzicht gekomen dat de wettelijke procedure om het programma vast te stellen in de praktijk niet efficiënt is. Zo is het voorschrift dat een Natura 2000-gebied uitsluitend in het programma wordt opgenomen als daartoe een voordracht is gedaan door gedeputeerde staten overbodig, omdat het programma als zodanig, inclusief de opname van de gebieden, instemming van hen behoeft. Tegelijk is geconstateerd dat de huidige wettelijke regeling niet geheel recht doet aan de verantwoordelijkheden. Zo hoeft de Minister van Defensie op grond van de huidige wettekst formeel niet in te stemmen met het programma, net zo min als gedeputeerde staten van provincies waarin slechts een klein deel van een Natura 2000-gebied is gelegen. Dat doet, zoals ook de Afdeling advisering in haar voorlichting signaleert, geen recht aan de verbondenheid van het programma met het beheerplan en aan de plicht van alle betrokken bestuursorganen om zorg te dragen voor de uitvoering van de in het programma, en vervolgens in het door hen te accorderen beheerplan, op te nemen maatregelen.⁷

Tegen die achtergrond acht het kabinet een aanpassing van de procedure wenselijk. Het stelt daarom voor de procedure die voorziet in een afzonderlijke voordracht van de in het programma op te nemen gebieden te schrappen en voorts te regelen dat de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu het programma vaststellen in overeenstemming met:

- de bestuursorganen die bevoegd zijn tot vaststelling van het beheerplan voor de in het programma opgenomen gebieden, alsmede
- de bestuursorganen in overeenstemming waarmee in voorkomend geval de vaststelling van dat beheerplan moet geschieden.

In de praktijk zal deze procedure erop neerkomen dat het programma zal worden vastgesteld in overeenstemming met de Minister van Defensie en gedeputeerde staten van alle twaalf provincies (voorgesteld artikel 19kg, derde lid, nieuw).

2.1.2. Latere opname van gebieden in het programma

a. Systematiek programma-in-wording

Het programma-in-wording houdt rekening met de mogelijkheid dat er Natura 2000-gebieden zijn waarvoor nog geen maatregelenpakket gereed is op het moment dat het programma wordt vastgesteld. Deze gebieden moeten op een later moment alsnog in het programma worden opgenomen. De systematiek van het programma-in-wording ging ervan uit dat in die gevallen alleen de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu over de opname van een gebied in het programma zouden beslissen.

b. Huidig wettelijk kader

Voor een latere opname van Natura 2000-gebieden in het vastgestelde programma is een formele wijziging van het programma nodig, overeenkomstig de algemene regels over de totstandkoming van het programma. De Natuurbeschermingswet 1998 bevat geen specifieke procedure voor het opnemen van gebieden in het programma, nadat dat is vastgesteld. Dat betekent dat de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met de bevoegde gezagen voor het vaststellen van het beheerplan voor alle Natura 2000-gebieden –

⁶ Zie Kamerstukken II 2011/2012, 30 654, nr. 102, bijlage, par. 3.1.

⁷ Zie Kamerstukken II 2011/2012, 30 654, nr. 102, bijlage, par. 3.2.

ook de al in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden – een besluit nemen tot herziening van het programma.

c. Regeling in wetsvoorstel

Het is in het belang van de natuur en de economie dat Natura 2000-gebieden waarvoor een maatregelenpakket gereed is, zo snel mogelijk in het programma worden opgenomen. Daarvoor is het wenselijk dat de wet voorziet in een aparte, op die situatie toegesneden procedure. Dit wetsvoorstel voorziet daartoe in een eenvoudige procedure (voorgesteld artikel 19kg, vierde lid, nieuw), op grond waarvan de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu aan het programma een Natura 2000-gebied kunnen toevoegen, in overeenstemming met de bestuursorganen die het beheerplan voor het desbetreffende gebied vaststellen en de bestuursorganen die daarmee overeenkomstig artikel 2, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 moeten instemmen. Dat betekent dat de bevoegde gezagen voor de vaststelling van het beheerplan voor gebieden die reeds in het programma zijn opgenomen, niet alle opnieuw hoeven in te stemmen. Met deze regeling is ook de betrokkenheid van de Minister van Defensie geborgd, ingeval een gebied wordt toegevoegd waarvoor hij het beheerplan (mede) vaststelt.

2.1.3. Gebiedsanalyse

a. Systematiek programma-in-wording

De systematiek van het programma-in-wording waarover voorlichting is gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, voorziet in een gebiedsanalyse voor elk Natura 2000-gebied dat in het programma wordt opgenomen. De gebiedsanalyse wordt gemaakt onder verantwoordelijkheid van de bevoegde gezagen die voor het desbetreffende gebied het beheerplan opstellen. Wanneer er twee of meer bevoegde gezagen voor het beheerplan zijn, draagt het bestuursorgaan dat de totstandkoming van het desbetreffende beheerplan coördineert, zorg voor de gebiedsanalyse.

De gebiedsanalyses behelzen onder meer een ecologische beoordeling, of er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat het effect van de te treffen brongerichte en gebiedsgerichte maatregelen, rekening houdend met het voornemen om ontwikkelingsruimte beschikbaar te stellen, aan het eind van de periode van het programma leidt tot een situatie waarin de instandhoudingsdoelen voor het desbetreffende Natura 2000-gebied niet in gevaar komen en verslechtering van het Natura 2000-gebied wordt voorkomen.

b. Huidig wettelijk kader

Artikel 19kg, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 regelt dat het programma tot doel heeft de stikstofdepositie te verminderen met het oog op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden en stelt in artikel 19kh eisen aan de inhoud van het programma. De wet schrijft niet expliciet een gebiedsanalyse voor.

c. Regeling in wetsvoorstel

Het kabinet acht gebiedsanalyses een zodanig essentieel onderdeel van het programma, dat wettelijke verankering daarvan wenselijk is. Deze verankering geschiedt in het voorgestelde nieuwe onderdeel h van artikel 19kh, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998.

Voordat een Natura 2000-gebied in het programma kan worden opgenomen, moeten de bevoegde gezagen voor het beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied, voor dat gebied afzonderlijk een gebiedsanalyse uitvoeren. Een Natura 2000-gebied mag alleen in het programma worden opgenomen als blijkt uit de gebiedsanalyse de zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast door projecten of andere handelingen waarvoor toestemming zal worden verleend onder toedeling van ontwikkelingsruimte.⁸ Daarbij houden de betrokken bevoegde gezagen rekening met de locatie en de specifieke omstandigheden van de voor stikstof gevoelige habitats.

Ook bij een latere opname van een Natura 2000-gebied in het programma moeten de betrokken bevoegde gezagen een gebiedsanalyse uitvoeren, zoals uit het voorgestelde nieuwe onderdeel h van artikel 19kh, eerste lid, volgt.

2.1.4. Duur van het programma

In artikel 19kg, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 is geregeld dat het programma ten minste eenmaal in de zes jaar wordt vastgesteld. Voorgesteld wordt om, mede in het licht van de voorlichting van de Afdeling advisering, in de wet te verduidelijken dat het programma geldt voor een periode van zes jaar (voorgesteld artikel 19kg, vijfde lid, nieuw).

Zonder deze voorgestelde bepaling zou, zoals de Afdeling advisering in haar voorlichting terecht heeft opgemerkt, niet duidelijk zijn wanneer de termijn van zes jaar aanvangt, ingeval van tussentijdse wijzigingen. Duidelijkheid over het moment van aanvang van de termijn is wenselijk, omdat de in het programma opgenomen maatregelen binnen deze termijn moeten zijn uitgevoerd. Dat heeft tot gevolg dat het programma minder dan zes jaar van toepassing is op een later toegevoegd gebied.

2.2. Ontwikkelingsruimte

a. Systematiek programma-in-wording

In de systematiek van het programma-in-wording waarover voorlichting is gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, worden in het programma de gebiedsanalyses en de uitgangspunten voor de bepaling van de totale omvang van de ontwikkelingsruimte opgenomen. Op basis van die gegevens wordt met het reken- en registratie-instrument AERIUS voor elk in het programma opgenomen Natura 2000-gebied de ontwikkelingsruimte berekend. AERIUS is een ondersteunend ict-instrument waarmee een stikstofanalyse wordt uitgevoerd.⁹

Ook voorziet het programma-in-wording in een voorkeursvolgorde voor de toedeling van ontwikkelingsruimte door de bevoegde bestuursorganen aan in het programma specifiek of categoriaal benoemde projecten of andere handelingen. In de systematiek van het programma-in-wording

⁸ Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie (HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij)).

⁹ Met de stikstofanalyse wordt de stikstofproblematiek in de Natura 2000-gebieden gekwantificeerd, zodat met alle relevante elementen kan worden onderbouwd dat de stikstofproblematiek hanteerbaar gemaakt kan worden, de achteruitgang van habitattypen kan worden uitgesloten en er voldoende ruimte blijft bestaan voor economische ontwikkelingen. Met AERIUS wordt geanalyseerd of aanvullende gebiedsgerichte maatregelen noodzakelijk zijn om de stikstofpositie verder terug te dringen. Wanneer dit het geval is kunnen deze in AERIUS worden uitgewerkt in de vorm van een scenario en kan het effect van maatregelen worden doorgerekend.

was de voorkeursvolgorde een beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, die bindend zou zijn voor de verschillende bestuursorganen die de voor die projecten of andere handelingen benodigde toestemmingsbesluiten nemen waarvoor ontwikkelingsruimte nodig is. Voorts voorzagt het programma-in-wording erin dat bij de vaststelling van het programma in een bijlage ontwikkelingsruimte zou kunnen worden gereserveerd voor concrete projecten en andere handelingen. Reservering houdt in dat een deel van de beschikbare hoeveelheid ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten, andere handelingen of plannen opzij wordt gezet, om op termijn te kunnen worden toegeedeeld in een toestemmingsbesluit voor een project of andere handeling. Bij die toestemming toetst het bevoegd gezag uiteraard ook de mogelijke andere gevolgen voor de te beschermen natuurwaarden die los staan van de stikstofdepositie. Een reservering is dus geen toestemming a priori.

De voortouwnemer¹⁰ van het beheerplan zou in de genoemde systematiek het bevoegd gezag zijn dat de ontwikkelingsruimte beschikbaar stelt aan het bestuursorgaan dat bevoegd is te beslissen op een aanvraag om toestemming voor een project of andere handeling waarvoor ontwikkelingsruimte nodig is. Laatstgenoemd bestuursorgaan deelt de ontwikkelingsruimte toe in een toestemmingsbesluit, waardoor het project daadwerkelijk kan worden gerealiseerd. Dit uitgangspunt lijdt slechts uitzondering indien ontwikkelingsruimte nodig is voor projecten of andere handelingen waarvoor de Minister van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, bevoegd gezag is en waarvoor in het programma ontwikkelingsruimte is gereserveerd. Voor die projecten of andere handelingen kunnen de ministers zelf ontwikkelingsruimte toedelen.

De systematiek van het programma-in-wording voorziet verder in de voorwaarde dat het bestuursorgaan dat de ontwikkelingsruimte toedeelt, de toedeling registreert.

Tenslotte maakte de systematiek van het programma-in-wording het mogelijk dat de partijen bij het programma ontwikkelingsruimte zouden reserveren voor de vaststelling van plannen als bedoeld in artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998, bijvoorbeeld bestemmingsplannen die stikstofdepositieveroorzakende projecten mogelijk maken. De definitieve toedeling van ontwikkelingsruimte zou vervolgens plaatsvinden bij de toestemmingsverlening voor de projecten waarin het bestemmingsplan voorziet.

b. Huidig wettelijk kader

Artikel 19kh, vierde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 bepaalt dat in het programma de uitgangspunten worden opgenomen voor de bepaling van ontwikkelingsruimte – oftewel de vaststelling van de omvang daarvan – en voor de toedeling van die ruimte aan handelingen in en buiten de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden.

Het beheerplan voorziet in de toedeling van ontwikkelingsruimte aan projecten en andere handelingen (artikel 19km, eerste lid). Met het oog daarop draagt het bevoegd gezag dat het beheerplan vaststelt, er zorg voor dat de handelingen waaraan ontwikkelingsruimte is toegeedeeld, en de eventueel daarbij aangegeven voorwaarden en beperkingen, worden opgenomen in het beheerplan (artikel 19km, vierde lid).

Een deel van de ontwikkelingsruimte wordt gebruikt voor projecten die in het programma zelf worden beschreven of genoemd in plaats van in het beheerplan. Hierbij geldt als voorwaarde dat ten aanzien van die projecten

¹⁰ Zie paragraaf 2.1.1, onder a, van deze memorie van toelichting.

op grond van een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat, mede in het licht van de ontwikkelingsruimte, de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast. De vergunningplicht uit artikel 19d, eerste lid, is op deze projecten niet van toepassing (artikel 19kh, vijfde lid).

De Natuurbeschermingswet 1998 voorziet niet in het toedelen van ontwikkelingsruimte aan projecten of andere handelingen, anders dan in het beheerplan of het programma.

c. Regeling in wetsvoorstel

Om optimaal uitvoering te geven aan de in het programma opgenomen systematiek van vaststelling, toedeling en reservering van ontwikkelingsruimte is het, mede in het licht van de voorlichting van de Afdeling advisering, wenselijk de regeling hiervan in de Natuurbeschermingswet 1998 te wijzigen.

1°. Bepalen van ontwikkelingsruimte

Uit de inhoud van het vastgestelde programma, de gebiedsanalyses en de uitgangspunten voor bepaling van de ontwikkelingsruimte, volgt voor elk in het programma opgenomen Natura 2000-gebied de ontwikkelingsruimte. Deze wordt berekend met gebruikmaking van het reken- en registratie-instrument AERIUS. De op het moment van vaststelling voor elk gebied beschikbare ontwikkelingsruimte wordt in het programma vermeld (voorgesteld artikel 19kh, vierde lid, tweede volzin, nieuw). Voor het geval een wijziging van de inhoud van het programma ook gevolgen voor de ontwikkelingsruimte heeft, zal dat leiden tot een nieuwe vaststelling van de vanaf dat moment voor elk gebied beschikbare ontwikkelingsruimte. Verder leidt uiteraard de toedeling van ontwikkelingsruimte in toestemmingsbesluiten voor projecten of andere handelingen tot een vermindering van ontwikkelingsruimte, zoals het intrekken of vervallen van een besluit waarin ontwikkelingsruimte is toegedeeld weer tot een vergroting van de ontwikkelingsruimte kan leiden. Gelet op de belangrijke rol van de ontwikkelingsruimte voor de verlening van toestemming voor projecten of andere handelingen, is het wenselijk om regels te kunnen stellen over de wijze waarop de omvang van de ontwikkelingsruimte wordt bepaald. Het wetsvoorstel voorziet in een bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu om hierover regels vast te stellen, na overleg met de provincies en de Minister van Defensie (voorgesteld artikel 19kh, vijfde lid, nieuw, in samenhang met voorgesteld artikel 19kq, eerste en tweede lid, nieuw).

2°. Toedelen van ontwikkelingsruimte

Het wetsvoorstel regelt dat de toedeling van ontwikkelingsruimte aan een project of een andere handeling plaatsvindt bij de verlening van toestemming voor dat project of die handeling (voorgesteld artikel 19km, eerste lid, nieuw), en dus niet bij de vaststelling van het beheerplan, zoals thans in de Natuurbeschermingswet 1998 is geregeld (artikel 19km, eerste lid). Dat geeft voor de praktijk flexibiliteit, aangezien met de aanvang van een project of handeling niet hoeft te worden gewacht op het vaststellen van een beheerplan, of een wijziging daarvan. Het bevoegd gezag voor het toestemmingsbesluit deelt op grond van dit wetsvoorstel de ontwikkelingsruimte toe. De toedeling van de ontwikkelingsruimte is onderdeel van het toestemmingsbesluit en geen afzonderlijk besluit.

Een besluit houdende toestemming voor een project of andere handeling wordt gegeven als zeker is gesteld dat ten aanzien van de gevolgen voor een Natura 2000-gebied is voldaan aan de vereisten van artikel 6, eerste, tweede, derde of vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Toestemming kan worden verleend bij:

- een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998. De toedeling geschiedt door gedeputeerde staten, soms de Minister van Economische Zaken;
- een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, waarbij ten aanzien van de gevolgen voor een Natura 2000-gebied een verklaring van geen bedenkingen nodig is (artikelen 47 en volgende van de Natuurbeschermingswet 1998). De toedeling van ontwikkelingsruimte geschiedt door het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning, doorgaans burgemeester en wethouders van de gemeente waar het project of de handeling wordt verricht. Bij het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen ten behoeve van de omgevingsvergunning wordt in de verklaring door gedeputeerde staten of de Minister van Economische Zaken aangegeven of en in welke mate ontwikkelingsruimte kan worden toegekend;
- een beheerplan, voor zover daarin projecten of andere handelingen zijn opgenomen die op grond van artikel 19d, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn vrijgesteld van de vergunningplicht. De toedeling geschiedt door gedeputeerde staten, de Minister van Economische Zaken, de Minister van Infrastructuur en Milieu of de Minister van Defensie;
- een besluit tot het vaststellen van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 19db, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, te weten een bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied als bedoeld in artikel 2.3 van de Crisis- en herstelwet. Een dergelijk bestemmingsplan kan de voorwaarden, voorschriften en beperkingen bevatten waaronder een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 kan worden verleend, onder de in artikel 19db van die wet opgenomen voorwaarden, en kan op voorhand aan de in het plan voorziene projecten en handelingen ontwikkelingsruimte toekennen;
- een tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit. Dit besluit moet op grond van respectievelijk de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding ook voldoen aan de eisen van de Natuurbeschermingswet 1998. In dat geval geschiedt de toedeling door de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Het voorgestelde artikel 19km, eerste lid, onderdeel g, (nieuw) biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling andere toestemmingsbesluiten aan te wijzen waarin ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld. In het licht van het kabinetsbeleid om de besluitvorming over ruimtelijke projecten te versnellen en te vereenvoudigen en de ruimtelijke wet- en regelgeving verder te stroomlijnen¹¹, kan het wenselijk zijn dat ook ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld in een ander besluit dan de besluiten die in het voorgestelde artikel 19km, eerste lid, onderdelen a tot en met f, zijn vermeld. Het gaat dan om in andere wetgeving getroffen voorzieningen waardoor voor een bepaald project of een bepaalde handeling de toetsing van de gevolgen voor een Natura 2000-gebied onderdeel uitmaakt van het op grond van die wetgeving vereiste besluit en geen afzonderlijke vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 meer nodig is.

De toedeling van ontwikkelingsruimte in toestemmingsbesluiten geschiedt overeenkomstig de uitgangspunten die daarvoor zijn vastge-

¹¹ Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD-PvdA 29 oktober 2012, Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, bijlage.

steld in het programma aanpak stikstof. Met inachtneming van die uitgangspunten kunnen de bevoegde gezagen voor de toestemmingsbesluiten in beleidsregels zelf beleid formuleren, bijvoorbeeld over de gevallen waarin, de mate waarin en de voorwaarden waaronder toedeling van ontwikkelingsruimte geschiedt, welke prioriteiten daarbij gelden en in welke volgorde aanvragen worden behandeld. Het ligt in de rede dat de bevoegde gezagen bij de provincies en het Rijk de beleidsregels zoveel mogelijk op voorhand met elkaar afstemmen.

Bij een toestemmingsbesluit kan ontwikkelingsruimte worden toegedeeld voorafgaand aan het treffen van de maatregelen die bijdragen aan het verminderen van de stikstofdepositie en de maatregelen die de gevolgen van stikstofdepositie voor de voor stikstof gevoelige habitats verminderen, mits de zekerheid bestaat dat die maatregelen zodanig tijdig worden getroffen dat geen verslechtering van de kwaliteit van de habitats of significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied optreden. De gebiedsanalyse die voor elk Natura 2000-gebied wordt gemaakt, levert daarvoor de onderbouwing. De daartoe bevoegde bestuursorganen dragen zorg voor een tijdige uitvoering van de in het programma beschreven of genoemde maatregelen, bedoeld in artikel 19kh, eerste lid, onderdeel c. Zoals hierna uiteen wordt gezet (paragraaf 2.3), kan uit de resultaten van monitoring blijken dat bijsturing noodzakelijk is. Bijsturing kan bestaan uit het wijzigen van maatregelen of, wanneer maatregelen die tot voldoende reductie van de stikstofdepositie leiden niet mogelijk zijn, tot vermindering van de ontwikkelingsruimte.

Toedeling van ontwikkelingsruimte aan projecten en andere handelingen bij de aangehaalde toestemmingsbesluiten kan ook plaatsvinden voorafgaand aan het vaststellen van het beheerplan. Aangezien op grond van dit wetsvoorstel de desbetreffende Natura 2000-gebieden alleen in het programma kunnen worden opgenomen in overeenstemming met de bestuursorganen die het beheerplan voor het betrokken gebied vaststellen of daarmee moeten instemmen, is voldoende geborgd dat het programma doorwerkt in de beheerplannen. De Afdeling advisering van de Raad van State wees op het belang van die betrokkenheid in haar voorlichting.¹²

Zoals hierna onder 3° uiteen wordt gezet, kan in het programma ontwikkelingsruimte worden gereserveerd voor prioritaire projecten of handelingen. Het voorgestelde artikel 19km, tweede lid, (nieuw) borgt dat het bestuursorgaan dat een toestemmingsbesluit neemt, alleen ontwikkelingsruimte toedeelt wanneer er voldoende ontwikkelingsruimte overblijft voor de prioritaire projecten en handelingen waarvoor ruimte is gereserveerd. Het reken- en registratie-instrument AERIUS biedt het bestuursorgaan hierover de nodige informatie.

Het is mogelijk dat een project waarvoor een toestemmingsbesluit wordt genomen, pas in een volgende periode van het programma wordt uitgevoerd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij langlopende infrastructuurprojecten, zoals wegen (waaronder de MIRT-projecten). In een dergelijk geval moet ten behoeve van het toestemmingsbesluit gebruik worden gemaakt van ontwikkelingsruimte die beschikbaar is gesteld voor de periode van het programma waarin het toestemmingsbesluit wordt genomen. In de fase van de daadwerkelijke uitvoering van het project in een volgende periode waarvoor een programma is vastgesteld hoeft dan niet opnieuw ontwikkelingsruimte te worden aangesproken.

De volgende overwegingen hebben aan deze benadering ten grondslag gelegen. Op het moment dat het toestemmingsbesluit voor een project wordt genomen, moet worden nagegaan of het project significante

¹² Kamerstukken II 2011/12, 30 654, nr. 102, bijlage, paragraaf 3.5.

gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan veroorzaken in de zin artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Een project veroorzaakt niet al op het moment van de besluitvorming daarover significante gevolgen, maar pas op het moment van uitvoering en veelal pas op het moment waarop de exploitatie of het gebruik een aanvang neemt. Een weg bijvoorbeeld veroorzaakt stikstofdepositie op het moment waarop het verkeer van de weg gebruik gaat maken. Er moet dus op het moment van toestemmingverlening voor het project een inschatting worden gemaakt van de gevolgen op het moment van exploitatie of gebruik.

Als een project een toename van stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige habitats in enig Natura 2000-gebied kan veroorzaken, kan voor het project alleen toestemming worden gegeven met gebruikmaking van ontwikkelingsruimte. Ontwikkelingsruimte kan uitsluitend beschikbaar worden gesteld, wanneer op basis van een ecologische beoordeling op grond van het voorgestelde artikel 19kh, eerste lid, onderdeel h, is vastgesteld dat toedeling van ontwikkelingsruimte in het licht van het totaal aan maatregelen als voorzien in het programma voorzien en in het licht van alle relevante ontwikkelingen ten aanzien van een individueel Natura 2000-gebied niet zal leiden tot significante gevolgen voor het Natura 2000 gebied of een verslechtering van de habitats in het gebied. Pas nadat dat oordeel is gegeven, kan een Natura 2000-gebied in het programma worden opgenomen en kan gebruik worden gemaakt van ontwikkelingsruimte teneinde voor een project dat stikstofdepositie op dat gebied veroorzaakt, toestemming te verlenen. Met gebruik van de ontwikkelingsruimte in een toestemmingsbesluit wordt dan, onder verwijzing naar de conclusie in de gebiedsanalyses in het programma, voor dat project aangetoond dat het project niet zal leiden tot significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied of een verslechtering van de habitats in het gebied.

Voor de maatregelen die in het programma zijn opgenomen, geldt een wettelijke uitvoeringsplicht (artikel 19kj, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Indien voor een langlopend project toestemming wordt gegeven en de uitvoering van dat project pas in de periode van een volgend programma plaatsvindt, kan geen gebruik worden gemaakt van ontwikkelingsruimte die beschikbaar zal worden gesteld in het programma voor die periode. Het programma voor die periode is immers nog niet vastgesteld. In de voorgestelde benadering kan ten behoeve van het toestemmingsbesluit gebruik worden gemaakt van de ontwikkelingsruimte die beschikbaar is gesteld in de periode van het programma waarin het besluit wordt genomen. De maatregelen die de toedeling van ontwikkelingsruimte mogelijk maken, worden aangemerkt als zogenaamde mitigerende maatregelen, waarmee op programmaniveau wordt verzekerd dat projecten die stikstofdepositie op een in het programma opgenomen Natura 2000-gebied veroorzaken, geen significante gevolgen voor dat gebied veroorzaken. De mitigerende maatregelen worden genomen in onmiddellijke samenhang met alle projecten waarvoor in de periode van het programma toestemmingsbesluiten worden genomen. Het toestemmingsbesluit kan worden genomen, indien in de passende beoordeling wordt geconcludeerd dat het project, rekening houdend met de mitigerende maatregelen, geen significante gevolgen veroorzaakt. In geval van een langlopend project wordt dus toestemming verleend door gebruik te maken van de ontwikkelingsruimte die beschikbaar kan worden gesteld als gevolg van het nemen van mitigerende maatregelen die in de periode van het programma waarin het toestemmingsbesluit wordt genomen. Dat die mitigerende maatregelen veel eerder zullen worden genomen dan het moment waarop de uitvoering van het project een aanvang neemt doet niet af aan de beoogde onmiddellijke samenhang tussen de maatregelen en het project waarvoor toestemming wordt gegeven. Aangezien op het moment waarop de uitvoering van het project een aanvang neemt de mitigerende

maatregelen in verband met de toename van de stikstofdepositie als gevolg van dat project al zijn genomen, hoeft op het moment van uitvoering en ingebruikneming van het project in een latere periode van het programma niet opnieuw ontwikkelingsruimte te worden toegedeeld. Vanwege de onlosmakelijke samenhang tussen het project en de mitigerende maatregelen (ontwikkelingsruimte) wordt voorts geconcludeerd dat het project, rekening houdend met die maatregelen, niet zal leiden tot verslechtering van de situatie in het Natura 2000-gebied in strijd met artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

3°. Reserveren van ontwikkelingsruimte

De mogelijkheid van reservering van ontwikkelingsruimte acht het kabinet wenselijk, om te waarborgen dat projecten en andere handelingen die uit maatschappelijk oogpunt hoge prioriteit hebben in een later stadium door kunnen gaan met gebruikmaking van ontwikkelingsruimte, ondanks het feit dat zij op het moment van vaststellen van het programma nog niet bekend zijn of nog niet gereed zijn voor besluitvorming. Zonder reservering zou de toedeling van ontwikkelingsruimte in alle gevallen plaatsvinden in volgorde van ontvangst van de aanvragen om een toestemmingsbesluit, en zou het risico bestaan dat geen ontwikkelingsruimte meer beschikbaar is op het moment van besluitvorming over het prioritaire project.

Het voorgestelde artikel 19kn, eerste lid, voorziet daarom in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling projecten en andere handelingen aan te wijzen waarvoor ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd. Tevens wordt expliciet gemaakt dat reservering van ontwikkelingsruimte plaatsvindt overeenkomstig de bestuurlijke afspraken die in het programma hun beslag hebben gekregen: de uitgangspunten voor de reservering van ontwikkelingsruimte worden in het programma opgenomen (voorgesteld artikel 19kh, vierde lid, nieuw, in samenhang met artikel 19kn, eerste lid).

In het programma wordt bij wijze van uitgangspunt voor de toedeling van ontwikkelingsruimte ten behoeve van prioritaire projecten alleen aangegeven om welke projecten het gaat. In een ministeriële regeling op grond van het voorgestelde artikel 19kn, eerste lid, zullen de prioritaire projecten overeenkomstig de in het programma opgenomen uitgangspunten worden aangewezen en zal zo nodig een nadere beschrijving van de projecten worden opgenomen, al dan niet onder verwijzing naar de beschrijving die daarvan in bepaalde documenten al is gegeven (zie hierna onder 3°). Daarbij kan ook worden aangegeven hoeveel ontwikkelingsruimte ten opzichte van de individuele Natura 2000-gebieden voor een prioritaire project wordt gereserveerd. Indien in een project zodanige veranderingen optreden dat de beschrijving van het project in de ministeriële regeling niet langer overeenkomt met het daadwerkelijk uit te voeren project, dan dient de ministeriële regeling te worden aangepast. Om de bestuurlijke lasten zoveel mogelijk te beperken, worden wijzigingen van de ministeriële regeling halfjaarlijks gebundeld en wordt bij de voorbereiding van de besluitvorming daarover zoveel mogelijk aangesloten bij regulier overleg dat nu al tussen het Rijk en de provincies wordt gevoerd; daarvoor wordt ook zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande structuren en processen van informatieverzameling, zoals voor het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.

In een dergelijk geval hoeven de uitgangspunten die in het programma zijn opgenomen, niet te worden aangepast, althans zo lang nog steeds sprake is van hetzelfde project dat in het programma is benoemd. Om onnodige bestuurlijke lasten te voorkomen, wordt in het programma namelijk volstaan met een globale aanduiding van de prioritaire projecten,

waarmee de projecten ten behoeve van de opstelling van de ministeriële regeling, ongeacht de precieze invulling van de uitvoeringsmodaliteiten, kunnen worden geïdentificeerd. De ministeriële regeling is bedoeld voor de operationalisering van de uitgangspunten voor de reservering van ontwikkelingsruimte voor prioritaire projecten.

De opsomming van prioritaire projecten in de uitgangspunten van het programma hoeft niet uitputtend te zijn. Er moet ruimte bestaan om in de ministeriële regeling, zonder in strijd te komen met de uitgangspunten in het programma, ook andere prioritaire projecten aan te wijzen. De zogenoemde MIRT¹³-projecten – ruimtelijke projecten waarbij een fysieke ruimtelijke ingreep nodig is, waar de rijksoverheid samen met de regio's aan werkt –, defensieprojecten en de verhoging van de op bepaalde wegen toegestane snelheid tot 130 kilometer per uur zullen in elk geval in de uitgangspunten worden benoemd. Dit houdt in dat de bestuursorganen die het programma hebben vastgesteld of daarmee hebben ingestemd, het erover eens zijn dat de beschikbare ontwikkelingsruimte allereerst wordt aangewend om deze projecten te kunnen uitvoeren, met dien verstande dat daarbij voldoende bandbreedte wordt aangehouden om de uitvoeringsmodaliteiten van deze projecten in de loop van de voorbereiding van het toestemmingsbesluit voor een project en de uitvoeringsfase van een project nog te kunnen wijzigen.

In de ministeriële regeling kan zowel ontwikkelingsruimte worden gereserveerd voor rijksprojecten als voor projecten op provinciaal niveau. Gelet op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en de provincies voor het programma, wordt de ministeriële regeling vastgesteld in overeenstemming met gedeputeerde staten van de provincies (voorgesteld artikel 19kq, derde lid). Desgewenst kunnen de provincies in aanvulling op de ministeriële regeling ook ontwikkelingsruimte reserveren in provinciale beleidsregels of bij provinciale verordening. De reserveringen in de ministeriële regeling hebben voorrang op de provinciale reserveringen die niet in de regeling hun beslag hebben gekregen.

Reserveringen vervallen aan het eind van de programmaperiode, wanneer de ontwikkelingsruimte niet daadwerkelijk bij een toestemmingsbesluit is toegeedeeld aan een project of andere handeling. In een nieuwe programmaperiode kan echter opnieuw ontwikkelingsruimte worden gereserveerd voor hetzelfde project of dezelfde handeling, wanneer het toestemmingsbesluit voor dat project of die handeling in de eerdere programmaperiode niet is opgenomen. De voor de eerdere programmaperiode gemaakte reservering kan dan worden overgebracht naar de nieuwe programmaperiode. Om te voorkomen dat ontwikkelingsruimte gedurende de gehele programmaperiode opzij blijft gezet voor projecten of handelingen, waarvan al duidelijk is dat zij niet meer tijdens de looptijd van het programma worden gerealiseerd, vervalt een reservering al eerder, wanneer het bevoegd gezag voor het nemen van een besluit ten behoeve waarvan de ontwikkelingsruimte is gereserveerd, heeft verklaard dat het de gereserveerde ontwikkelingsruimte of een deel daarvan niet zal toedelen (voorgesteld artikel 19kn, tweede lid). De gereserveerde ontwikkelingsruimte komt dan beschikbaar voor andere projecten of handelingen. Uiteraard zal zodra ontwikkelingsruimte voor een project daadwerkelijk is toegeedeeld, de reservering van ontwikkelingsruimte voor dat project komen te vervallen (voorgesteld artikel 19ko, vierde lid).

Het voorgestelde artikel 19kn, eerste lid, is ook van belang voor de vaststelling van bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening met mogelijk significante gevolgen voor een

¹³ Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport, zoals voorzien in artikel 4 van de Wet infrastructuurfonds.

Natura 2000-gebied. Op grond van artikel 19j, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 stelt de gemeenteraad dat plan alleen vast, indien hij op basis van een passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat de natuurwaarden van het gebied niet zullen worden aangetast. Wanneer voor de toestemmingsbesluiten voor projecten en handelingen die met het bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt voldoende ontwikkelingsruimte is gereserveerd, kan de gemeenteraad het bestemmingsplan vaststellen. Aldus kan namelijk de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan worden aangetoond. De gemeenteraad kan hiervoor het reken- en registratie-instrument AERIUS raadplegen en tevens navraag doen bij het bevoegd gezag dat ontwikkelingsruimte kan toedelen in toestemmingsbesluiten. De benodigde ontwikkelingsruimte wordt niet gereserveerd voor of toegedeeld in het bestemmingsplan zelf, maar kan enkel worden toegedeeld in de in artikel 19km, eerste lid, vermelde toestemmingsbesluiten. Indien het bestemmingsplan projecten of plannen mogelijk maakt, waarvoor niet op voorhand ontwikkelingsruimte is gereserveerd, kan de gemeenteraad nagaan of voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is, door AERIUS te raadplegen of navraag te doen bij het bevoegd gezag voor de toestemmingsbesluiten.

4°. Registratie van wijzigingen in de beschikbare ontwikkelingsruimte

Voor een goede werking in de praktijk van de systematiek van het toedelen en reserveren van ontwikkelingsruimte, is het zaak dat bestuursorganen zorg dragen voor een nauwkeurige registratie van de door hen toegedeelde of gereserveerde ontwikkelingsruimte. Een zorgvuldige registratie borgt dat niet te veel ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld en dat reserveringen in acht worden genomen.

Ontwikkelingsruimte die is toegedeeld in of gereserveerd voor toestemmingsbesluiten moet in mindering worden gebracht op de hoeveelheid ontwikkelingsruimte die beschikbaar is in het tijdvak van het programma. Het voorgestelde artikel 19ko regelt de registratie van toedeling en reservering van ontwikkelingsruimte.

In een ministeriële regeling op grond van artikel 19ko, vijfde lid, zal het reken- en registratie-instrument AERIUS worden voorgeschreven als systeem voor de registratie van toegedeelde of gereserveerde ontwikkelingsruimte. Dit registratiesysteem heeft tot doel overzicht te bieden aan alle betrokken bevoegde gezagen. In AERIUS wordt bijgehouden hoeveel ontwikkelingsruimte nog beschikbaar is, gelet op de reserveringen en na afschrijving van de toegedeelde ontwikkelingsruimte door de bevoegde gezagen. Ook fluctuaties in de beschikbare ontwikkelingsruimte door de wijziging van maatregelen moeten steeds voor de bevoegde gezagen via AERIUS te raadplegen zijn.

Het voorgestelde registratiesysteem ontleent zijn kracht aan een correcte en tijdige verwerking van toedelingen en reserveringen door de desbetreffende bevoegde gezagen. Het is aan alle bevoegde gezagen om hiervoor zorg te dragen. Het voorgestelde artikel 19ko voorziet daartoe in een verplichting. Een registratiesysteem met een normatief karakter, waarbij de minister van Economische Zaken ten aanzien van elke registratie toestemming geeft – met alle administratieve en bestuurlijke lasten van dien – is volgens het kabinet daarom niet nodig.

Mocht de situatie zich voordoen dat een bestuursorgaan de toegedeelde ontwikkelingsruimte niet correct registreert, dan kan de minister van Economische Zaken in het uiterste geval gebruikmaken van de generieke instrumenten voor interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken.

Omdat bij ministeriële regeling (voorgesteld artikel 19kn, eerste lid, nieuw) de projecten en andere handelingen worden aangewezen waarvoor ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd, draagt de Minister van Economische Zaken op grond van dit wetsvoorstel zorg voor registratie van de reserveringen van ontwikkelingsruimte voor deze projecten en andere handelingen (voorgesteld artikel 19ko, derde lid). Wanneer in een toestemmingsbesluit ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld, vervalt de reservering van de ontwikkelingsruimte en draagt het bevoegd gezag dat het toestemmingsbesluit neemt er op zijn beurt zorg voor dat de toegedeelde ontwikkelingsruimte wordt afgeschreven van de gereserveerde ontwikkelingsruimte (voorgesteld artikel 19ko, vierde lid). Indien op voorhand al duidelijk is dat de reservering bij het nemen van een besluit niet geheel hoeft te worden aangesproken, kan het bevoegd gezag voor het toestemmingsbesluit voor het restant de reservering laten vervallen, zodat deze ontwikkelingsruimte ten goede kan komen aan andere projecten of handelingen waarvoor in dezelfde periode nog een toestemmingsbesluit moet worden genomen (voorgesteld artikel 19kn, tweede lid). De registratie van de reservering in AERIUS zal dienovereenkomstig worden aangepast.

Er kan ook sprake zijn van bijschrijving van ontwikkelingsruimte, namelijk ingeval een toestemmingsbesluit waarin ontwikkelingsruimte is toegekend door het bevoegd gezag wordt ingetrokken, bijvoorbeeld omdat realisatie van het project niet langer opportuun is of omdat degene aan wie de vergunning is verleend bepaalde voorwaarden niet nakomt, of de vergunning komt te vervallen. Het vervallen van de vergunning kan in voorkomend geval in de betrokken wetgeving, maar ook in de vergunning zelf zijn voorzien, voor het geval de uitvoering van een project niet binnen een bepaalde periode na vergunningverlening is aangevangen. Ook bijschrijving van de ontwikkelingsruimte behoeft een adequate registratie (voorgesteld artikel 19ko, tweede lid).

Gelet op het lijdelijke en feitelijke karakter van de registratie kan hiertegen geen bezwaar of beroep worden ingesteld. Tegen het toestemmingsbesluit waarbij de ontwikkelingsruimte is toegedeeld, staat vanzelfsprekend wel bezwaar en beroep open. Daarbij kan ook ter discussie worden gesteld of wel voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar was en is toegedeeld.

Het kabinet stelt verder voor de huidige in artikel 19km, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen algemene reservering voor toedeling in de tweede helft van de programmaperiode te continueren in de nieuwe voorgestelde systematiek, uiteraard nu toegesneden op de toedeling via toestemmingsbesluiten in plaats van via het beheerplan (voorgesteld artikel 19kn, derde lid). Deze voorziening is wenselijk, omdat zij voorkomt dat alle ontwikkelingsruimte al in de eerste helft van de programmaperiode is toegedeeld en dat er in de tweede helft geen toestemmingsbesluiten meer kunnen worden genomen. Verder voorkomt zij dat alle ontwikkelingsruimte al meteen wordt toegedeeld, terwijl de maatregelen die deze ruimte moeten opleveren, nog geheel of gedeeltelijk moeten worden genomen. Er moet daarom ten minste 10% van de beschikbare ontwikkelingsruimte overblijven voor de tweede helft van de programmaperiode (voorgesteld artikel 19kn, derde lid). Bij ministeriële regeling kunnen hierover nadere regels worden gesteld (voorgesteld artikel 19kn, vierde lid). De gedachte gaat uit naar een meer gelijkmatige verdeling van de beschikbare ontwikkelingsruimte over de beide helften van de programmaperiode (bijvoorbeeld 60%-40%).

2.3. Wijziging maatregelen

a. Systematiek programma-in-wording

In de systematiek van het programma-in-wording waarover de Afdeling advisering van de Raad van State voorlichting heeft gegeven, is voorzien in een mogelijkheid om het programma tussentijds te wijzigen. Wijziging kan bijvoorbeeld nodig zijn, wanneer uit de resultaten van de monitoring blijkt dat de reductie van de stikstofdepositie achterblijft bij de verwachtingen, of dat voorziene maatregelen niet zullen worden uitgevoerd. In dat geval zijn aanvullende reductiemaatregelen of een vermindering van de ontwikkelingsruimte nodig.

Ook nieuwe wetenschappelijke inzichten kunnen aanleiding vormen om de maatregelen aan te passen, of om aanvullende maatregelen te treffen. Voor dergelijke situaties voorziet het programma-in-wording in de mogelijkheid dat de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met de provincies, een besluit tot wijziging van het programma nemen.

Voor het geval een bestuursorgaan om praktische, financiële of technische redenen behoefte heeft aan een wijziging ten aanzien van de in het programma opgenomen maatregelen, is het uitgangspunt van het programma-in-wording dat deze wijziging snel en efficiënt kan worden doorgevoerd. Dit onderdeel van het programma moest nog nader worden uitgewerkt.

b. Huidig wettelijk kader

Op grond van artikel 19ki van de Natuurbeschermingswet 1998 kunnen de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu in overeenstemming met de provincies in het programma opgenomen maatregelen die bijdragen aan de vermindering van de stikstofdepositie op verzoek van het bestuursorgaan dat het aangaat wijzigen of vervangen, indien het desbetreffende bestuursorgaan heeft aangetoond dat die wijziging of de vervangende maatregel per saldo een vergelijkbaar of positiever effect zal hebben op de vermindering van de stikstofdepositie.

Verder kunnen de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu in overeenstemming met de provincies besluiten dat een in het programma beschreven maatregel niet meer hoeft te worden uitgevoerd, wanneer zij van oordeel zijn dat die maatregel niet meer nodig is (artikel 19kj, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998).

Wanneer de noodzakelijk geachte wijzigingen niet langs één van deze wegen kunnen worden uitgevoerd, dan is het slechts mogelijk het programma tussentijds te wijzigen of een nieuw programma vast te stellen op basis van artikel 19kg, vierde lid, in samenhang met het eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998. Hierop heeft de Afdeling advisering in haar voorlichting terecht gewezen.

c. Regeling in wetsvoorstel

Tegen de achtergrond van het programma-in-wording en de voorlichting van de Afdeling advisering voorziet het wetsvoorstel in een wettelijke regeling voor tussentijdse wijzigingen ten aanzien van in het programma opgenomen maatregelen. Uitgangspunt hierbij is dat alleen die bestuursorganen bij de besluitvorming zijn betrokken die bevoegd zijn tot het vaststellen van het beheerplan voor de Natura 2000-gebieden waarvoor de wijziging van de maatregel gevolgen heeft:

- de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu kunnen maatregelen laten vervallen, wijzigen of door andere

- maatregelen vervangen, dan wel kunnen zulke maatregelen toevoegen (voorgesteld artikel 19ki, eerste lid, eerste volzin);
- ingeval een wijziging ten aanzien van de opgenomen maatregelen negatieve gevolgen heeft voor de ontwikkelingsruimte in een Natura 2000-gebied, worden de bevoegde gezagen voor het vaststellen van het beheerplan voor de desbetreffende gebieden ook bij de wijziging betrokken. In dat geval vindt de wijziging plaats in overeenstemming met hen (voorgesteld artikel 19ki, eerste lid, tweede volzin);
 - voor de in het programma voor een bepaald Natura 2000-gebied opgenomen maatregelen van andere overheden – provincies, gemeenten of waterschappen – geldt dat deze maatregelen gewijzigd mogen worden uitgevoerd of mogen worden vervangen door andere maatregelen, wanneer de bestuursorganen die bevoegd zijn tot het vaststellen van het beheerplan voor het desbetreffende gebied daarmee instemmen (voorgesteld artikel 19ki, tweede lid). Er is dan geen wijziging nodig van het programma door de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu. Deze voorgestelde voorziening geldt alleen wanneer de wijziging van maatregelen geen negatieve gevolgen heeft voor de ontwikkelingsruimte. Zijn die negatieve gevolgen er wel, dan is een wijziging van het programma nodig door de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu overeenkomstig het voorgestelde artikel 19ki, eerste lid.

Met het oog op een snelle totstandkoming van de vaststelling van wijzigingen in het maatregelenpakket van het programma, wordt voorgesteld de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu de keuze te laten of zij bij een voorgenomen wijziging de snelle reguliere besluitvormingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht toepassen, of de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (voorgesteld artikel 19kg, zesde lid). Wanneer de voorgenomen wijziging ingrijpend is, of ingewikkeld van aard vanwege de aanwezigheid van veel tegengestelde belangen, dan ligt het in de rede dat zij kiezen voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Het voornemen is om de wijzigingen in het maatregelenpakket van het programma waarvoor de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk zijn, zoveel mogelijk te bundelen en één maal per jaar door te voeren.

2.4. Verhouding tussen het programma en het beheerplan

a. Systematiek programma-in-wording

In de systematiek van het programma-in-wording waarover de Afdeling advisering voorlichting heeft gegeven, is het uitgangspunt dat de voor een Natura 2000-gebied relevante, in het programma opgenomen maatregelen worden overgenomen in het beheerplan voor dat gebied. Het gaat daarbij om hydrologische en andere herstel- en beheermaatregelen en zo nodig om maatregelen die zijn gericht op het wegnemen van lokale stikstofbelasting. Het bevoegd gezag voor het vaststellen van het beheerplan moet bij de invulling van het beheerplan uitgaan van de in het programma vastgestelde effecten van het generieke beleid en de in het programma opgenomen aanvullende gebiedsspecifieke maatregelen voor de stikstofgevoelige natuur.

Ook moet het beheerplan voorzien in een nadere uitwerking in omvang, ruimte en tijd van de in het programma opgenomen maatregelen, en de operationalisering daarvan, tenzij het programma daar zelf al in voorziet.

De toedeling van ontwikkelingsruimte aan projecten of andere handelingen vindt plaats bij de verlening van toestemming voor het desbetreffende project of de desbetreffende andere handeling (zie paragraaf 2.2.2, onder a, van deze toelichting). Deze toedeling is dus niet afhankelijk van de vaststelling van het beheerplan.

b. Huidig wettelijk kader

In de huidige wettelijke regeling staat het beheerplan centraal. De toedeling van ontwikkelingsruimte geschiedt in het beheerplan (artikel 19km, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998). Een hoeveelheid van ten minste 10% van de ontwikkelingsruimte mag uitsluitend worden toegeedeeld aan handelingen die eerst aanvangen in de tweede helft van het tijdvak waarvoor het beheerplan is vastgesteld (artikel 19km, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998).

Verder draagt het bevoegd gezag dat het beheerplan vaststelt er zorg voor dat de handelingen waaraan ontwikkelingsruimte is toegeedeeld in het beheerplan worden overgenomen (artikel 19km, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998).

Artikel 19kk van de Natuurbeschermingswet 1998 bevat een basis om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de inpassing van onderdelen van het programma die betrekking hebben op of van belang zijn voor een in het programma opgenomen Natura 2000-gebied in het beheerplan voor dat gebied.

c. Regeling in wetsvoorstel

Gelet op de voorlichting van de Afdeling advisering wil het kabinet de wettelijke regeling over de verhouding tussen het programma en het beheerplan verduidelijken: het programma heeft in dit wetsvoorstel een centrale, sturende rol bij de terugdringing van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden. In het programma zijn relevante maatregelen opgenomen, als voorzien in de gebiedsanalyses. Met de vaststelling van het programma wordt ook de ontwikkelingsruimte vastgesteld, die bij het desbetreffende toestemmingsbesluit wordt toegeedeeld aan projecten en andere handelingen (zie hiervoor paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting).

Het programma aanpak stikstof zal een integrale beoordeling bevatten van de brongerichte en gebiedsgerichte maatregelen die in het Natura 2000-gebied zullen worden getroffen voor de aanpak van de stikstofproblematiek. De integrale beoordeling brengt mee dat het aspect stikstof voor een Natura 2000-gebied geheel is afgewogen en één-op-één kan worden overgenomen in het beheerplan. Met de vaststelling van het programma door de Ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met de bestuursorganen die voor de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden het beheerplan vaststellen of daarbij moeten worden betrokken, is gewaarborgd dat het programma zal doorwerken bij de vaststelling van het beheerplan voor een Natura 2000-gebied.

2.5. Grenswaarde

Wanneer een project op zichzelf – los van eventuele mitigerende maatregelen – extra stikstofdepositie veroorzaakt op een overbelast stikstofgevoelig Natura 2000-gebied, dan is er sprake van een mogelijk significant gevolg en heeft de initiatiefnemer voor het project een vergunning krachtens artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig. Daarvoor dient hij een passende beoordeling te maken van de gevolgen voor de natuurwaarden van het desbetreffende gebied. In de

passende beoordeling onderzoekt hij of de stikstofdepositie, in samenhang met de maatregelen van het programma, met autonome ontwikkelingen en met de depositie van andere projecten, al dan niet zal leiden tot aantasting van een stikstofgevoelige habitat in een Natura 2000-gebied.

Aangezien er in Nederland 133 overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zijn en er blijkens modelmatige berekeningen vrijwel altijd sprake is van een zeer geringe stikstofdepositie op gebieden die ver van het project liggen, zijn voor nieuwe activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken veelal een vergunning en een passende beoordeling nodig. Dat leidt tot hoge administratieve lasten, nalevingskosten en bestuurlijke lasten. Het kabinet acht het wenselijk om die lasten te verlichten waar dat mogelijk is, uiteraard binnen de randvoorwaarde dat moet worden voldaan aan de vereisten die voortvloeien uit de Habitatrichtlijn.

Het kabinet stelt daarom voor een zogenoemde grenswaarde vast te stellen, waarvoor een passende beoordeling in het kader van het programma op voorhand heeft aangetoond dat elk project dat of andere handeling die een stikstofdepositie veroorzaakt die onder die grenswaarde blijft, niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van enig Natura 2000-gebied (voorgesteld artikel 19kh, achtste lid, onder 2°). De grenswaarde kan de vorm hebben van een maximale hoeveelheid stikstofdepositie of een minimumafstand tot een Natura 2000-gebied. De ministers die het programma vaststellen, stellen ook de passende beoordeling op bij de totstandkoming van het programma, in overeenstemming met de provincies en de Minister van Defensie.

Voorgesteld wordt de projecten en andere handelingen waarvoor de passende beoordeling heeft uitgewezen dat zij niet leiden tot significante gevolgen of verslechtering, uit te zonderen van de vergunningplicht (artikel 19d, eerste lid), wanneer de stikstofdepositie die deze projecten of andere handelingen veroorzaken onder de grenswaarde blijft (voorgesteld artikel 19kh, zevende lid, onderdeel a). Dit is, gelet op de eisen die de Habitatrichtlijn stelt, alleen mogelijk, indien het project of de andere handeling – los van de stikstofdepositie – geen andere verslechterende of significant versturende gevolgen heeft voor de aanwezige natuurwaarden (voorgesteld artikel 19kh, zevende lid, onderdeel b).

Wanneer het project of de andere handeling wel andere gevolgen kan hebben voor de natuurwaarden, geldt de uitzondering op de vergunningplicht niet. Voorgesteld wordt om in die situatie de stikstofbelasting die lager is dan de grenswaarde, niet te betrekken bij de vergunningverlening (voorgesteld artikel 19kh, negende lid). In dat geval kan voor de gevolgen van de stikstofdepositie immers worden verwezen naar de passende beoordeling die ten behoeve van het programma is opgesteld. Deze voorziening is eveneens wenselijk, ingeval de toetsing van de gevolgen voor de natuur door een project of andere handeling plaatsvindt bij de verlening van een ander toestemmingsbesluit dan een vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998. Dit is onder meer het geval bij een omgevingsvergunning, een tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit. Het voorgestelde artikel 19kh, negende lid, heeft dan ook mede betrekking op die besluiten.

Of de stikstofdepositie van een project of een andere handeling lager is dan de grenswaarde, moet door de initiatiefnemer en het bevoegd gezag voor elk Natura 2000-gebied apart worden gezien. Het kan dus voorkomen dat een project in relatie tot het ene Natura 2000-gebied niet vergunningplichtig is, en in relatie tot een ander, nabij gelegen gebied wel. Het reken-

en registratie-instrument AERIUS biedt hierover eenvoudig te raadplegen informatie.

De voorgestelde vrijstelling zal in de praktijk meebrengen dat het aantal vergunningen voor projecten of andere handelingen die een zeer geringe depositie veroorzaken op alle 133 overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Nederland, sterk wordt beperkt. Ingeval het project of de andere handeling ook mogelijke andere gevolgen heeft dan stikstofdepositie, en dientengevolge vergunningplichtig is, is er ook sprake van een lastenvermindering, omdat dan ten aanzien van de gevolgen van de stikstofdepositie geen passende beoordeling hoeft te worden opgesteld.

De hoogte van de grenswaarde zal worden vastgesteld bij ministeriële regeling (voorgesteld artikel 19kh, zevende lid, onderdeel a). Gedacht wordt aan een algemene grenswaarde van één mol stikstofdepositie per hectare per jaar. Voor infrastructuurprojecten zal echter een afwijkende grenswaarde worden vastgesteld. De reden hiervan is dat deze projecten lijnvormig zijn en op grond van hun ligging de stikstofdepositie ervan nauwkeurig kan worden berekend. De grenswaarde voor de wijziging van hoofdwegen kan dan een minimumafstand – bijvoorbeeld tenminste 3 kilometer – van de bron tot de grens van een Natura 2000-gebied zijn. Ook voor de wijziging van binnenvaartwegen en van zeescheepvaartwegen kan als grenswaarde een minimumafstand tot een Natura 2000-gebied worden vastgesteld.

Voor activiteiten die de grenswaarde niet overschrijden en daarmee niet vergunningplichtig zijn, wordt in het programma aanpak stikstof – op basis van de in het voorgaande al genoemde passende beoordeling – depositieruimte¹⁴ beschikbaar gesteld; voor deze activiteiten is dus geen ontwikkelingsruimte nodig. Bij de vaststelling van de betrokken grenswaarde en de daarvoor benodigde depositieruimte zal worden uitgegaan van een scenario waarbij – uit een oogpunt van voorzorg – sprake is van een maximaal gebruik van de betrokken depositieruimte. Zo wordt uitgegaan van een maximaal economisch groeiscenario, waarbij derhalve sprake is van een groter aantal projecten en andere handelingen dan bij een meer realistisch groeiscenario in de lijn der verwachtingen zou liggen. Tevens zal worden voorzien in een systeem van monitoring, dat het mogelijk maakt om de grenswaarde tijdig te verlagen of op nihil te stellen. Dat is aan de orde als de toename van de stikstofdepositie, die wordt veroorzaakt door projecten of andere handelingen waarvoor een beroep wordt gedaan op de grenswaarde, groter dreigt te worden dan de daarvoor binnen het programma beschikbare depositieruimte. Zo nodig kunnen ook verschillende grenswaarden voor verschillende Natura 2000-gebieden worden vastgesteld; met het reken- en registratie-instrument AERIUS kan op basis van de monitoringsgegevens eenvoudig worden berekend of het vaststellen van een gedifferentieerde grenswaarde nodig is. Vervolgens kan met dit reken- en registratie-instrument – waarin deze gedifferentieerde waarden dan zijn ingevoerd – eenvoudig worden vastgesteld wat dit voor de vergunningplicht voor een concreet project of concrete andere handeling betekent.

Het niveau van regeling van de grenswaarde – namelijk een ministeriële regeling – verzekert dat snel en flexibel kan worden ingespeeld op ontwikkelingen zoals een groter gebruik van de depositieruimte dan verwacht, maar ook bijvoorbeeld op een noodzakelijke bijstelling van de depositieruimte als zodanig. Dat is nodig gelet op de Europeesrechtelijke verplichting om verslechtering van de kwaliteit van habitats in Natura

¹⁴ Depositieruimte komt binnen het programma beschikbaar met de verwachte daling van de stikstofdepositie in combinatie met het uitvoeren van herstelmaatregelen.

2000-gebieden, laat staan significante gevolgen voor die gebieden te voorkomen en om de voor de Natura 2000-gebieden vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. Een bijstelling zou het gevolg kunnen zijn van een wijziging van maatregelen (zie paragraaf 2.3 van deze memorie van toelichting), maar ook van ecologische ontwikkelingen in de Natura 2000-gebieden. Het niveau van de regeling sluit overigens aan bij hetgeen in wetgeving gebruikelijk is voor in de wet al sterk geclausuleerde vrijstellingen van dwingende wettelijke bepalingen.

HOOFDSTUK 3. EFFECTEN VAN HET WETSVORSTEL

3.1. Lasten voor burgers en bedrijven

Het gros van de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen heeft geen gevolgen voor de lasten voor bedrijven. Op één onderdeel leidt het wetsvoorstel tot een vermindering van de administratieve lasten van bedrijven, te weten het voorstel tot introductie van een zogenoemde grenswaarde. Zoals in paragraaf 2.5 uiteen is gezet, houdt dit voorstel in dat wanneer de stikstofdepositie die door een project of andere handeling wordt veroorzaakt onder de grenswaarde blijft, geen individuele toestemming behoeft te worden verleend. De grenswaarde heeft tot gevolg dat de vergunningverlening voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken veelal alleen betrekking heeft op de nabijgelegen Natura 2000-gebieden. Voor de stikstofdepositie in gebieden op grotere afstand van het project of de andere handeling is op voorhand ontwikkelingsruimte gereserveerd, waarmee rekening wordt gehouden in de passende beoordeling die voor het programma aanpak stikstof wordt gemaakt. Ingeval het project of de andere handeling ook mogelijke andere gevolgen heeft dan stikstofdepositie, is sprake van een lastenvermindering omdat voor de stikstofdepositie kan worden verwezen naar de passende beoordeling die voor het programma is gemaakt. Het instellen van een grenswaarde leidt met name tot een lastenverlichting voor projecten of andere handelingen die alleen stikstofdepositie veroorzaken die in alle Natura 2000-gebieden onder de grenswaarde blijft, omdat in die gevallen geen vergunning hoeft te worden aangevraagd en geen passende beoordeling hoeft te worden gemaakt.

De verwachting is dat het instellen van een grenswaarde van één mol per hectare per jaar zorgt voor een halvering van de vergunningaanvragen voor zowel landbouw als industrie. Ervan uitgaande dat het aantal vergunningaanvragen jaarlijks tussen de 1300 en 1700 zal bedragen, zal dat aantal met het instellen van een grenswaarde dalen naar 650 tot 850 aanvragen per jaar. De kosten voor de aanvraag van een natuurbeschermingswetvergunning bedragen € 760,- en de kosten van aanvullend ecologisch onderzoek voor het aspect stikstofdepositie worden geschat op € 1.500 per aanvraag. De administratieve lastenvermindering zal afhankelijk van het daadwerkelijke aantal vergunningen dan tussen de 1,4 miljoen en 1,9 miljoen euro per jaar bedragen.

Bij het opstellen van de ministeriële regeling waarin de grenswaarden worden vastgesteld, zullen de kwantitatieve gevolgen van de grenswaarde voor de hoogte van de lasten voor bedrijven exact in beeld worden gebracht.

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van burgers of instellingen.

De nalevingskosten voor de natuurwetgeving voor bedrijven – thans bedragen deze ruim 4,6 miljoen euro – zullen niet wijzigen als gevolg van het wetsvoorstel.

3.2. Bestuurlijke lasten

Naast de gevolgen voor de administratieve lasten, hebben de voorgestelde wijzigingen ook invloed op de lasten van overheden die deze regelgeving uitvoeren – Rijk, provincies en gemeenten.

Naar verwachting leidt dit wetsvoorstel structureel tot een lichte vermindering van de lasten voor de vermelde overheden. Deze lastenvermindering is het gevolg van de volgende voorstellen:

1. de vereenvoudiging van de procedure voor het toevoegen van gebieden aan een eenmaal vastgesteld programma (voorgesteld artikel 19kg, vierde lid, nieuw). Kern van dit voorstel is dat alleen de bestuursorganen die voor het desbetreffende gebied het beheerplan vaststellen met de wijziging van het programma behoeven in te stemmen. Dat betekent minder bestuurlijke drukte dan de regeling in de huidige Natuurbeschermingswet 1998, volgens welke regeling ook de bevoegde gezagen voor gebieden die eerder in het programma zijn opgenomen met de toevoeging van een gebied moeten instemmen;
2. de procedureregels over het wijzigen, laten vervallen of vervangen van de maatregelen die in het programma zijn opgenomen worden vereenvoudigd (voorgesteld artikel 19ki). De Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu kunnen maatregelen wijzigen, door andere maatregelen vervangen of nieuwe maatregelen toevoegen. Alleen wanneer de wijziging van de maatregelen leidt tot minder ontwikkelingsruimte voor projecten of andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken in enig Natura 2000-gebied, behoeft de wijziging de instemming van de bestuursorganen die het beheerplan vaststellen voor het desbetreffende gebied. Wanneer de wijziging van maatregelen van de Minister van Defensie of van bestuursorganen van provincies, gemeenten of waterschappen niet leidt tot minder ontwikkelingsruimte voor projecten of andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken in enig Natura 2000-gebied, kunnen de maatregelen in overeenstemming met de bestuursorganen die voor het desbetreffende gebied het beheerplan vaststellen gewijzigd worden uitgevoerd of worden vervangen door andere maatregelen. Deze voorstellen leiden tot een daling van de bestuurlijke lasten ten opzichte van de huidige Natuurbeschermingswet 1998, die instemming van alle provincies vereist.
3. het instellen van een zogenoemde grenswaarde (voorgesteld artikel 19kh, zevende, achtste en negende lid). Voor projecten of handelingen hoeft ten aanzien van de stikstofdepositie geen individuele toestemming te worden verleend, indien die stikstofdepositie de grenswaarde niet overschrijdt. Zoals hiervoor uiteen is gezet zal het aantal vergunningaanvragen naar verwachting dalen van 1300 tot 1700 per jaar naar 650 tot 850 aanvragen per jaar. Dit betekent dat de provincies en de Minister van Economische Zaken minder vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 hoeven te verlenen.

Tegenover deze daling van de bestuurlijke lasten staat een lichte toename van de lasten vanwege het voorstel dat de bestuursorganen die ontwikkelingsruimte toedelen of reserveren zorg dragen voor een nauwkeurige en volledige registratie van de afschrijving van toegedeelde ontwikkelingsruimte (voorgesteld artikel 19ko). Een zorgvuldige registratie is noodzakelijk voor een goede werking van het programma, omdat deze borgt dat niet te veel ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld en dat reserveringen in acht worden genomen. Het beheer van het registratiesysteem wordt belegd bij de Minister van Economische Zaken. Hiervoor zal de registratiemodule van het ICT-instrument AERIUS worden gebruikt. Aangezien een

nauwkeurige en volledige registratie in ieders belang is, mag ervan worden uitgegaan dat alle bevoegde gezagen hiervoor zorg dragen. Om onnodige bestuurlijke lasten te voorkomen, is – naast het algemene instrumentarium van interbestuurlijk toezicht van de Provinciewet en de Gemeentewet – niet voorzien in een specifiek systeem waarbij de Minister van Economische Zaken ten aanzien van elke registratie toestemming moet geven. Paragraaf 2.2, c, onderdeel 4^o, geeft een toelichting op het voorgestelde registratiesysteem.

De regeling van het bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen die uitsluitend gevolgen hebben voor buitenlandse Natura 2000-gebieden (voorgesteld artikel 2a, derde lid) zal eveneens tot een lichte toename van de lasten van de provincies leiden.

Overeenkomstig de Code interbestuurlijke verhoudingen¹⁵ zijn de provincies, gemeenten en waterschappen bij de voorbereiding van het wetsvoorstel uitvoerig betrokken geweest, overigens niet alleen voorafgaand aan het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, maar ook bij de verwerking van dat advies. Zij zijn ook bestuurlijk geconsulteerd. Deze consultatie heeft haar beslag gekregen in bestuurlijk overleg met de Staatssecretaris van Economische Zaken en door voorlegging van het wetsvoorstel aan het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW), welke organisaties vervolgens zorg hebben gedragen voor bestuurlijke afstemming binnen hun geledingen. Het IPO en de UvW hebben aangegeven dat de provincies, onderscheidenlijk waterschappen met de voorgestelde wijzigingen kunnen instemmen. Ook de VNG kan met de voorgestelde wijzigingen instemmen.

In dit geval wordt een uitzondering gemaakt op de minimuminvoeringstermijn van drie maanden tussen de publicatiedatum en het tijdstip van inwerkingtreding die normaliter wordt gehanteerd, omdat dit wetsvoorstel een spoedreparatie van de Natuurbeschermingswet 1998 betreft. Het is in het belang van ondernemers en overheden als het programma aanpak stikstof zo snel mogelijk in werking treedt. Daarvoor is vereist dat de Natuurbeschermingswet 1998 is aangepast, zoals hiervoor is toegelicht. Ook met de afwijking van de minimuminvoeringstermijn hebben het IPO, de UvW en de VNG ingestemd.

3.3. Gevolgen voor het aantal rechtszaken

Het voorstel tot introductie van een grenswaarde leidt tot een daling van het aantal verleende vergunningen. Bij het opstellen van de ministeriële regeling ter vaststelling van de grenswaarden zal de omvang van de daling van het aantal benodigde vergunningen exact worden berekend. Eerst dan kunnen de gevolgen voor het aantal beroepen tegen vergunningen worden berekend. Zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven is de verwachting dat het aantal vergunningaanvragen zal afnemen van 1300 tot 1700 tot een aantal van 650 tot 850 per jaar. Verwezen wordt naar de toelichting in paragrafen 2.5 en 3.1.

Verder wordt voorgesteld beroep mogelijk te maken tegen onderdelen van het programma waarin projecten zijn beschreven die vervolgens zijn vrijgesteld van de vergunningplicht van artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (voorgesteld artikel 39). Het kabinet verwacht dat van deze vrijstellingsmogelijkheid niet of uiterst spaarzaam gebruik zal worden gemaakt, en verwacht dat dit voorstel geen toename

¹⁵ Code interbestuurlijke verhoudingen, bijlage IV, Afspraken interbestuurlijke verhoudingen, nr. 4.

van het aantal zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tot gevolg zal hebben.

HOOFDSTUK 4. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

A

Eerste, tweede en vierde onderdeel

Deze voorgestelde wijzigingen zijn van vooral redactionele aard. De wijziging in het eerste onderdeel hangt samen met de naamswijziging van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in het Ministerie van Economische zaken bij besluit van 5 november 2012, houdende naamswijziging van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (Stcrt. 2012, 23040). De wijziging in het tweede onderdeel herstelt een foute verwijzing. De opname van de begripsomschrijvingen als voorzien in het vierde onderdeel vergroot de leesbaarheid van de in hoofdstuk III, titel 2, paragraaf 2a, opgenomen regeling van de programmatische aanpak stikstof.

Derde onderdeel

Deze wijziging herstelt een omissie bij de omzetting van de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De definitie van Natura 2000-gebied in artikel 1, onderdeel n, heeft ten onrechte geen betrekking op Natura 2000-gebieden in het buitenland die zijn aangewezen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn, terwijl uit de richtlijnen voortvloeit dat ook de effecten van activiteiten in Nederland op die gebieden moeten worden getoetst. Met de voorgestelde wijziging vallen ook de buitenlandse «Vogelrichtlijngebieden» onder de definitie van Natura 2000-gebied. Dat heeft onder meer tot gevolg dat de vergunningplicht in artikel 19d, eerste lid, mede betrekking heeft op activiteiten die in Nederland plaatsvinden en gevolgen hebben voor gebieden in het buitenland die zijn aangewezen als speciale beschermingszone als bedoeld in de Vogelrichtlijn.

B en C

De voorgestelde wijziging van artikel 2a herstelt een omissie. Nederland is ingevolge de Habitatrichtlijn verplicht om te beoordelen of nieuwe activiteiten effect hebben op Natura 2000-gebieden, zowel binnenlandse als buitenlandse gebieden. Ingevolge artikel 19d, eerste lid, is de hoofdregel dat een vergunning als bedoeld in dat artikel wordt verleend door gedeputeerde staten. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt daarmee bedoeld gedeputeerde staten van de provincie waarin het Natura 2000-gebied geheel of grotendeels is gelegen, tenzij sprake is van de situatie, bedoeld in artikel 2a, tweede lid, waarin de effecten zich vooral voordoen in een andere provincie. De bevoegde gedeputeerde staten betrekken bij de beslissing over de vergunningaanvraag tevens de gevolgen van het project of de andere handeling in Natura 2000-gebieden – of delen daarvan – in andere provincies of buiten Nederland.

Thans is echter niet geregeld wie bevoegd gezag is voor de beslissing over een vergunningaanvraag voor een project dat of andere handeling die uitsluitend gevolgen kan hebben voor een buitenlands Natura 2000-gebied. Het voorgestelde artikel 2a, derde lid, wijst voor die situatie gedeputeerde staten van de provincie waarin het project of de andere handeling wordt gerealiseerd, onderscheidenlijk verricht, aan als het

bevoegd gezag. Wanneer een project of andere handeling hoofdzakelijk gevolgen kan hebben voor Nederlandse Natura 2000-gebieden, blijft de hoofdregel gelden dat gedeputeerde staten van de provincie waarin het gebied geheel of grotendeels is gelegen over de vergunningaanvraag beslissen.

Voor de provincies is het uiteraard van belang dat zij weten welk toetsingskader zij moeten hanteren bij de beoordeling van de gevolgen voor buitenlandse gebieden. Er vindt overleg plaats met de buurlanden Duitsland en België over de toetsingskaders die over en weer gebruikt worden. Het streven is erop gericht dat op het moment dat het concept van het programma aanpak stikstof voor zienswijzen ter inzage wordt gelegd, een toetsingskader voor buitenlandse gebieden beschikbaar zal zijn. Een verwijzing daarnaar wordt in het programma opgenomen. In de artikelen 2 en 2a van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt voorts de regeling verduidelijkt inzake het betrekken bij de vergunningverlening van de gevolgen van het project of de andere handeling voor Natura 2000-gebieden, of gedeelten daarvan, in andere provincies of buiten Nederland, en inzake de afstemming met de andere betrokken provincies

D

De voorgestelde wijzigingen herstellen twee onjuiste verwijzingen.

E

In de ministeriële regeling programmatische aanpak stikstof, die tegelijk met dit wetsvoorstel in werking zal treden, zal op basis artikel 19kb van de Natuurbeschermingswet 1998 het elektronische reken- en registratie-instrument AERIUS worden voorgeschreven als instrument om te beoordelen of projecten, andere handelingen of plannen een verslechterend of significant verstorend effect kunnen hebben, alsmede of projecten of plannen significante gevolgen kunnen hebben. Met de voorgestelde wijziging wordt artikel 19kb ook van toepassing op de situatie geregeld in artikel 19a, tiende lid, van de Natuurbeschermingswet 1998. Dat betekent dat op grond van dat artikel ook regels kunnen worden vastgesteld die gelden voor het bevoegd gezag dat een beheerplan vaststelt, waarin projecten worden opgenomen waarvoor de vergunningplicht van artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 niet geldt; in casu dus de regel dat zij met gebruikmaking van AERIUS voorafgaand moeten beoordelen of die projecten significante gevolgen kunnen hebben.

F, G en H

Paragraaf 2a.1 bevat regels met betrekking tot de vergunningplicht en de aanschrijvingsbevoegdheid in relatie tot stikstofdepositie. Artikel 19kd regelt dat onder de voorwaarden die in dat artikel zijn gesteld de beoordeling van de gevolgen van een handeling voor de stikstofdepositie niet bij de vergunningverlening worden betrokken. Deze voorziening was bedoeld als tijdelijke voorziening. Na het van kracht worden van het programma aanpak stikstof bestaat aan dit artikel geen behoefte meer, omdat vanaf dat moment de beoordeling of een project of een andere handeling dat stikstofdepositie veroorzaakt kan worden toegestaan geschiedt overeenkomstig het programma en de daarin vastgelegde uitgangspunten voor onder meer de toekenning van ontwikkelingsruimte. Gelet hierop wordt voorgesteld het artikel te laten vervallen.

Provincies baseren provinciale stikstofverordeningen mede op artikel 19ke. Alle voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden worden opgenomen in het programma aanpak stikstof. Na inwerkingtreding van

het programma, hebben provinciale stikstofverordeningen vooral betekenis in relatie tot het programma. Om die reden wordt voorgesteld dit artikel te verplaatsen naar de paragraaf over de programmatische aanpak vermindering stikstofdepositie (voorgesteld artikel 19kp, nieuw).

Artikel 19kf is niet meer relevant na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Het vervallen van de mogelijkheid om extern te salderen waarin artikel 19kf, tweede lid, voorziet, wordt hierna toegelicht (onderdeel L, artikel 19km, derde en vierde lid).

Gelet op de hiervoor besproken wijzigingen kan de hele paragraaf 2a.1 komen te vervallen. De onderdelen E, F en G voorzien daarin en in de daarmee samenhangende wijzigingen van de nummering van de paragrafen en hun opschriften.

/

Eerste en tweede lid

Met de voorgestelde wijziging van artikel 19kg, eerste en tweede lid, wordt verduidelijkt dat het programma niet alleen tot doel heeft het verminderen van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden, maar ook het realiseren van een gunstige staat van instandhouding van die habitats. De vermindering van de stikstofdepositie wordt bereikt met de maatregelen, bedoeld in artikel 19kh, eerste lid, onder c. Deze omvatten vooral generieke maatregelen op rijksniveau, eventueel aangevuld met generieke maatregelen en knelpuntgerichte maatregelen op provinciaal niveau. Het verbeteren van de staat van instandhouding van de stikstofgevoelige habitats wordt bereikt met de maatregelen, bedoeld in het voorgestelde artikel 19kh, eerste lid, onderdeel g (nieuw). Deze omvatten vooral gebiedsspecifieke maatregelen, zoals verbetering van de hydrologische situatie en het beheer, die worden genomen door rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

Derde en vierde lid

De voorgestelde regeling over het opnemen van een gebied in het programma en het later toevoegen van een gebied aan het programma is toegelicht in de paragrafen 2.1.1 en 2.1.2 van deze memorie van toelichting.

Voorgesteld wordt het huidige vierde lid van artikel 19kg grotendeels te laten vervallen. De eerste volzin, tweede zinsnede, regelt dat het programma voor de eerste keer uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet – op 31 maart 2010 – wordt vastgesteld. Deze termijn is achterhaald.¹⁶

In de tweede volzin van het vierde lid van artikel 19kg is bepaald dat het programma aanpak stikstof maar één keer gedurende de programmaperiode kan worden aangepast. Dit is niet wenselijk, omdat er behoefte aan kan bestaan het programma vaker aan te passen, bijvoorbeeld om maatregelen te veranderen of Natura 2000-gebieden toe te voegen. De resultaten van de monitoring kunnen aanleiding geven tot verandering van de maatregelen of aanpassing van de ontwikkelingsruimte die beschikbaar wordt gesteld. Dit kan noodzakelijk zijn om te blijven voldoen aan het vereiste van actualiteit van de passende beoordeling die ten behoeve van besluiten als bedoeld in artikel 19km, eerste lid, wordt gemaakt. Daarom wordt voorgesteld de tweede volzin van het vierde lid niet te continueren.

¹⁶ Kamerstukken II 2010/2011, 30 654, nr. 92 en Kamerstukken II 2011/2012, 30 654, nr. 99

Vijfde lid

Omdat nu duidelijk is dat het programma wordt vastgesteld met inbegrip van de gebieden waarop het programma betrekking heeft, is duidelijk dat de periode van zes jaar waarvoor het programma geldt, aanvangt op het moment van vaststelling van het programma. Als een gebied nog niet is opgenomen maar later aan het programma worden toegevoegd geldt dat pas vanaf de toevoeging aan het programma ontwikkelingsruimte worden toegeedeeld ten behoeve van besluiten als bedoeld in artikel 19km, eerste lid, die betrekking hebben op dat gebied. Dit betekent dat de periode waarop met toepassing van het programma voor dat gebied van ontwikkelingsruimte gebruik kan worden gemaakt, aanvangt op het tijdstip waarop het gebied in het programma is opgenomen en doorloopt tot het eind van de periode waarvoor het programma is vastgesteld. Deze periode is dan dus korter dan de programmaperiode van zes jaar.

Zesde lid

Bij de voorbereiding van het programma of de toevoeging van een gebied dan wel een (andere) wijziging moet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht worden gevolgd. Hiervoor is gekozen vanwege de eisen die het Verdrag van Aarhus stelt aan de inspraak van het publiek bij milieumaatregelen en omdat het om ingewikkelde besluiten gaat die veel verschillende en soms tegenstrijdige belangen raken.

Voor het vaststellen van een beheerplan dient overigens dezelfde procedure te worden gevolgd (artikel 19a, vijfde lid). Indien bij de vaststelling van het beheerplan onderdelen van het programma aan de orde worden gesteld, kan worden verwezen naar hetgeen ter zake bij de procedure ter voorbereiding van het programma is gewisseld.

Het toepassen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is niet verplicht bij wijzigingen van de in het programma opgenomen maatregelen, zoals toegelicht in paragraaf 2.3 van deze memorie van toelichting.

Zevende lid

In het voorgestelde nieuwe zevende lid van artikel 19kg is bepaald dat het programma elektronisch bekend wordt gemaakt. Hierdoor is telkens een actuele, integrale tekst van het programma beschikbaar. Daarnaast moet er overeenkomstig artikel 3:42, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht van de vaststelling of een wijziging van het programma mededeling worden gedaan in de Staatscourant.

Voor deze wijze van bekendmaking is gekozen omdat het programma door alle daaraan gekoppelde gebiedsspecifieke maatregelen en beoordelingen een uitgebreid document zal zijn, dat bovendien kan worden gewijzigd indien een Natura 2000-gebied op een later moment wordt toegevoegd aan het programma, of indien er veranderingen optreden ten aanzien van de maatregelen die daarin waren opgenomen. Ook de wijzigingen van het programma moeten elektronisch bekend worden gemaakt.

J

Eerste onderdeel

In het voorgestelde nieuwe onderdeel g van artikel 19kh, eerste lid, wordt, in overeenstemming met de wijziging van artikel 19kg, eerste lid, verduidelijkt dat de maatregelen niet alleen zijn gericht op de vermindering van stikstofdepositie in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, maar ook gericht kunnen zijn op de verbetering van de staat van instand-

houding van de stikstofgevoelige natuurlijke habitats en habitats van soorten in die gebieden.

Het voorgestelde nieuwe onderdeel h strekt ertoe dat een Natura 2000-gebied alleen in het programma kan worden opgenomen na de uitvoering van een zogenoemde gebiedsanalyse als bedoeld in artikel 19kh, eerste lid, onderdeel h. Die analyse heeft betrekking op alle negatieve en positieve ontwikkelingen die van belang zijn voor de staat van instandhouding voor stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied. Zij heeft tot doel om na te gaan of per saldo wordt voldaan aan de vereisten van artikel 6, eerste, tweede en derde lid van de Habitatrichtlijn en artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn, zoals verwoord in artikel 19kh, eerste lid, onder h, daarbij rekening houdend met artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn, onderscheidenlijk artikel 2 van de Vogelrichtlijn, waarin is bepaald dat ook op de gevolgen voor andere belangen moet worden gelet. De positieve ontwikkelingen omvatten, naast autonome ontwikkelingen, ook alle maatregelen ter vermindering van de stikstofdepositie (de maatregelen van onderdeel c) en van de gevolgen van stikstofdepositie voor stikstofgevoelige habitats (de maatregelen van onderdeel g). Verwezen zij verder naar paragraaf 2.1.3 van deze memorie van toelichting.

De overige wijzigingen zijn van redactionele aard.

Derde onderdeel

Volgens het voorgestelde artikel 19kh, vierde lid, nieuw, worden in het programma de uitgangspunten opgenomen voor de bepaling van ontwikkelingsruimte en de toedeling van die ruimte. Met deze voorgestelde wijziging wordt daaraan toegevoegd dat ook de uitgangspunten voor reservering van ontwikkelingsruimte in het programma worden opgenomen. Daarmee wordt geborgd dat de reservering van ontwikkelingsruimte op grond van het nieuwe artikel 19kn plaatsvindt overeenkomstig de bestuurlijke afspraken tussen de partijen bij het programma.

Vierde onderdeel

Het voorgestelde nieuwe vijfde lid geeft de wettelijke grondslag voor het vaststellen van een ministeriële regeling waarin is bepaald op welke wijze voor stikstofdepositie gevoelige habitats in elk Natura 2000-gebied als bedoeld in artikel 19kg, derde lid of vierde lid, de ontwikkelingsruimte wordt bepaald. Verwezen zij naar paragraaf 2.2, onderdeel c, onder 1°, van deze memorie van toelichting.

Vijfde onderdeel

De betrokken toegevoegde artikelleden hebben betrekking op de grenswaarde, waarop in paragraaf 2.5 van deze memorie van toelichting is ingegaan. De formulering in onderdeel a van het zevende lid beoogt uit te sluiten dat verschillende, achtereenvolgende kleine uitbreidingen ten aanzien van dezelfde inrichting in dezelfde programmaperiode – die ieder voor zich een stikstofdepositie veroorzaken die onder de grenswaarde blijft – bij elkaar opgeteld wel leiden tot overschrijding van de grenswaarde.

K

Deze voorgestelde leden bevatten de procedure voor het achterwege laten, wijzigen of vervangen van maatregelen. Voor de toelichting wordt verwezen wordt naar paragraaf 2.3 van deze memorie van toelichting.

L

In verband met de voorgestelde nieuwe regeling over veranderingen van het maatregelenpakket in artikel 19ki is het tweede lid van artikel 19kj overbodig geworden. Voorgesteld wordt deze bepaling te schrappen. Het eerste lid van artikel 19kj stelt verplicht dat de programma-maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd. De voorgestelde gewijzigde formulering «De bestuursorganen die het aangaat dragen zorg voor (...)» is gekozen, omdat deze bestuursorganen de maatregelen niet altijd zelf hoeven uit te voeren. Het is echter wel verplicht dat alle maatregelen die in het programma zijn voorzien, worden uitgevoerd, tenzij artikel 19ki wordt toegepast. De bestuursorganen die het aangaat kunnen bestuursorganen zijn van het Rijk (de Minister van Economische Zaken, de Minister van Infrastructuur en Milieu of de Minister van Defensie), van de provincies, de gemeenten of de waterschappen. Het gaat niet alleen om de maatregelen ter vermindering van de stikstofdepositie (bedoeld in artikel 19kh, eerste lid, onderdeel c), maar ook om de nieuwe categorie maatregelen, ter verbetering van de staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitats (bedoeld in artikel 19kh, eerste lid, onderdeel g). Voorgesteld wordt dit artikel in die zin aan te passen.

M

In het voorgestelde artikel 19kq, eerste lid, wordt generiek geregeld dat een ministeriële regeling die zijn grondslag vindt in één van de artikelen over de programmatische aanpak stikstof wordt vastgesteld door de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu. De daarop betrekking hebbende zinsnede in artikel 19kk kan derhalve vervallen.

N

Artikel 19km

Eerste en tweede lid

Paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting bevat een toelichting op deze artikelleden. Wanneer in een toestemmingsbesluit ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld, terwijl die ruimte niet beschikbaar is, kan de rechter het toestemmingsbesluit vernietigen. In dat geval is de conclusie van de passende beoordeling, dat er voldoende mitigerende maatregelen zijn genomen om aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied te voorkomen, niet meer correct.

Derde en vierde lid

Met deze voorgestelde wijziging vervalt de mogelijkheid om met betrekking tot Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen te salderen, al dan niet met gebruikmaking van een in een provinciale depositiebank geregistreerde hoeveelheid stikstof, die is gerelateerd aan beëindigde of gewijzigde activiteiten. Salderen houdt in dat een project of andere handeling die in een Natura 2000-gebied stikstofdepositie veroorzaakt, wordt toegestaan omdat in onmiddellijke samenhang daarmee een andere handeling die een grotere stikstofdepositie op dat habitat veroorzaakt, wordt beëindigd of beperkt. Aan deze voorziening bestaat geen behoefte meer, nu dit wetsvoorstel voorziet in het toedelen van ontwikkelingsruimte aan projecten of andere handelingen die kunnen leiden tot een toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.

Eerste lid

Dit voorgestelde artikel is toegelicht in paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat bij de reservering de hoeveelheid benodigde ontwikkelingsruimte niet hoeft te worden genoemd, maar het kan wenselijk zijn een beperking op te nemen voor de hoeveelheid ruimte die ten behoeve van een prioritair project ten hoogste mag worden aangesproken door het bevoegd gezag. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door van het prioritaire project, zoals een weg, een beschrijving te geven en uit te rekenen hoeveel stikstofdepositie het veroorzaakt in alle beoordelingseenheden van de betrokken Natura 2000-gebieden. Deze gereserveerde ontwikkelingsruimte kan dan voor die gebieden in de registratie en in AERIUS apart worden gezet, omdat zij niet beschikbaar is voor niet-prioritaire projecten.

Het is niet altijd nodig om prioritaire projecten heel specifiek te beschrijven. De regeling kan ook betrekking hebben op een categorie van projecten. Belangrijk is dat op het moment waarop een toestemmingsbesluit over het project moet worden genomen, in de registratie nog steeds voldoende ontwikkelingsruimte voor deze categorie is gereserveerd.

Indien het voorgenomen prioritaire project gedurende de programmaperiode verandert, heeft dit geen gevolgen zolang in alle beoordelingseenheden in het Natura 2000-gebied nog steeds voldoende ontwikkelingsruimte is gereserveerd.

De ontwikkelingsruimte voor specifieke prioritaire projecten van Rijk en provincies, waarvoor in de eerste programmaperiode een reservering is gemaakt, maar die in die periode nog niet kon worden toegedeeld omdat voor die projecten nog geen besluit tot verlening van toestemming is genomen, kan, indien daartoe aanleiding bestaat, overgaan naar de tweede programmaperiode. Hiertoe kan het desbetreffende project voor de tweede programmaperiode opnieuw worden aangewezen als prioritair project in de ministeriële regeling, onder vermelding dat hiervoor nog de gereserveerde ontwikkelingsruimte uit de eerste programmaperiode kan worden gebruikt en geen nieuwe ontwikkelingsruimte voor de volgende programmaperiode hoeft te worden aangesproken. Dit is mogelijk, omdat al in de eerste periode de maatregelen zijn genomen ter verbetering van de staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitats in de desbetreffende Natura 2000-gebieden, die het mogelijk hebben gemaakt de voor het project gereserveerde ontwikkelingsruimte beschikbaar te stellen. Indien deze ruimte in de eerste periode niet is benut, hoeven er daarom in de tweede periode niet nogmaals maatregelen te worden genomen om deze onbenutte ontwikkelingsruimte alsnog aan het project te kunnen toedelen. Er moet ook rekening worden gehouden met de vereisten van art. 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Dit betekent dat niet alle ontwikkelingsruimte die in de eerste periode niet is benut, automatisch naar de tweede periode moet worden doorgeschoven, maar dat opnieuw een afweging moet plaatsvinden met de Natura 2000-belangen. Uitgangspunt daarvoor is dat de niet benutte ontwikkelingsruimte in de tweede periode alleen opnieuw mag worden toegedeeld aan een project waarvoor de ruimte in de eerste periode al was gereserveerd. Er moet nog worden onderzocht of het nodig is de mogelijkheid van het doorschuiven van ontwikkelingsruimte van de eerste naar de tweede programmaperiode uitdrukkelijk in het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 tot uitdrukking te brengen.

Tweede lid

Indien het bevoegd gezag voor het nemen van een toestemmingsbesluit voor een prioritair project overeenkomstig het voorgestelde tweede lid heeft verklaard dat het gedurende de programmaperiode van de gereserveerde ruimte niet of niet volledig gebruik zal maken, dan kan deze ruimte in een ander toestemmingsbesluit worden toegedeeld, zodat deze ruimte niet ongebruikt blijft en aan het eind van de programmaperiode vervalt. Op grond van het voorgestelde artikel 19ko, eerste lid, moet de gereserveerde ontwikkelingsruimte die is toegedeeld, van de beschikbare hoeveelheid ontwikkelingsruimte worden afgeschreven. De verklaring van het bevoegd gezag is geen besluit, maar een mededeling aan de Minister van Economische Zaken. Hij kan het bevoegd gezag dat heeft gevraagd of er nog ontwikkelingsruimte beschikbaar is, vervolgens mededelen dat het van de voor een prioritair project gereserveerde ontwikkelingsruimte gebruik kan maken.

Derde en vierde lid

Het is de bedoeling dat halverwege de programmaperiode van zes jaar op grond van de monitoringsresultaten de balans wordt opgemaakt of het nog steeds waarschijnlijk is dat de doelstellingen van het programma aan het eind van de programmaperiode van zes jaar gehaald zullen worden. Zo niet, dan moet bijstelling plaatsvinden, door extra maatregelen te nemen of minder ontwikkelingsruimte toe te delen. Hiervoor dient een buffer van ten minste 10% van het totaal aan ontwikkelingsruimte te zijn gereserveerd. Het is de bedoeling dat voor de tweede helft van de programmaperiode een hoger percentage wordt gereserveerd, waarbij aan 40% wordt gedacht. De reden hiervan is dat dan niet alleen een buffer bestaat om tegenvallers op te vangen, maar met name ook dat daardoor kan worden voorkomen dat er voor het nemen van toestemmingsbesluiten als bedoeld in het voorgestelde artikel 19km, eerste lid, in de tweede helft van de programmaperiode geen ontwikkelingsruimte meer beschikbaar is.

Artikel 19ko

Eerste lid

Deze voorgestelde bepaling borgt dat de bestuursorganen die ontwikkelingsruimte toedelen bij een toestemmingsbesluit de afschrijving van de toegedeelde hoeveelheid ontwikkelingsruimte van de in totaal toe te delen hoeveelheid ontwikkelingsruimte nauwkeurig laten registreren. In het geval de ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld in een omgevingsvergunning waarvoor een verklaring van geen bedenkingen is vereist, geschiedt de registratie van toegedeelde ontwikkelingsruimte door het bestuursorgaan dat de verklaring van geen bedenkingen afgeeft. De Minister van Economische Zaken en gedeputeerde staten dragen verder zorg voor een nauwkeurige registratie van de bij ministeriële regeling, onderscheidenlijk provinciale verordening, gereserveerde hoeveelheid ontwikkelingsruimte.

Vierde lid

Dit voorgestelde lid beoogt te voorkomen dat een prioritair project een te groot beslag op ontwikkelingsruimte legt doordat er een reservering voor is gedaan en vervolgens een toedeling van ontwikkelingsruimte plaatsvindt. De reservering moet dan komen te vervallen.

Vijfde lid

De Minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor de nauwkeurige en volledige registratie van de beschikbaarstelling en toedeling van ontwikkelingsruimte. Hij kan hiertoe bij ministeriële regeling regels stellen. In het reken- en registratie-instrument AERIUS kan het bevoegd gezag zien hoeveel ontwikkelingsruimte nog beschikbaar is, daarbij rekening houdend met de reserveringen die bij ministeriële regeling of provinciale verordeningen voor prioritaire projecten zijn gedaan. Het bevoegd gezag mag de gereserveerde ontwikkelingsruimte namelijk niet toedelen ten behoeve van andere besluiten. Dit volgt uit het voorgestelde artikel 19km, tweede lid.

Artikel 19kp

Dit voorgestelde artikel bevat de bepalingen die nu nog in artikel 19ke van de Natuurbeschermingswet 1998 staan. Gelet op de samenhang van dat artikel met de programmatische aanpak stikstof, is het logischer om dit artikel in de paragraaf over de programmatische aanpak stikstof op te nemen.

Artikel 19kq

Eerste lid

Gelet op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu voor het programma aanpak stikstof, wordt voorgesteld de ministeriële regeling die uitvoering geeft aan aan dit wetsvoorstel gezamenlijk vast te stellen.

Tweede lid

Dit lid is toegelicht in paragraaf 2.2, onderdeel c, onder 3°, van deze toelichting.

O en artikel II

Beheerplannen en het programma kunnen onderdelen bevatten die zijn aan te merken als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit is het geval wanneer in een beheerplan projecten of andere handelingen zijn beschreven, en wanneer in het programma projecten zijn beschreven. Wanneer deze projecten worden gerealiseerd overeenkomstig het beheerplan of het programma, of de andere handelingen overeenkomstig het beheerplan, dan zijn zij vrijgesteld van de vergunningplicht van de Natuurbeschermingswet 1998 (respectievelijk artikel 19d, tweede lid, en voorgesteld artikel 19kh, zesde lid, nieuw). Die onderdelen zijn gericht op een rechtsgevolg, en zijn in dat opzicht gelijk te stellen met een vergunning. Tegen die onderdelen is dan ook beroep mogelijk. Voor beheerplannen is dit geregeld in artikel 39, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998. In de Algemene wet bestuursrecht en in het huidige artikel 39 van de Natuurbeschermingswet 1998 is abusievelijk geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat projecten op grond van het programma kunnen worden vrijgesteld: het programma aanpak stikstof is thans krachtens de Algemene wet bestuursrecht uitgesloten van beroep (artikel 1 van bijlage 2). Voorgesteld wordt daarom in de wet te regelen (voorgesteld onderdeel 2; artikel 39, derde lid, nieuw) dat tegen dat onderdeel van het programma wel beroep mogelijk is. Tevens wordt voorgesteld het programma aanpak stikstof te laten vervallen in artikel 1 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht (artikel II).

Andere onderdelen van een beheerplan en het programma zijn een beschrijving van op uitvoering gericht beleid, en niet gericht op een rechtsgevolg. Tegen deze onderdelen is dan ook geen beroep mogelijk. Dat geldt ook voor wijzigingen ervan, bijvoorbeeld bij wijzigingen van de in het programma opgenomen maatregelen.

P

In het eerste onderdeel wordt de verwijzing naar het ingevolge artikel I, onderdeel F, te vervallen artikel 19kd geschrapt. Met het tweede onderdeel wordt een volzin toegevoegd die duidelijk maakt dat, ook al vindt de toedeling van ontwikkelingsruimte plaats bij de omgevingsvergunning, het bevoegde gezag voor de verklaring van geen bedenkingen – over het algemeen gedeputeerde staten, soms de Minister van Economische Zaken – overeenkomstig artikel 19km bepaalt of en in welke mate ontwikkelingsruimte kan worden toegekend.

Artikel III

In verband met de verplaatsing van artikel 19ke naar de paragraaf over de programmatische aanpak stikstof, in welke paragraaf de bepaling artikelnummer «19kq» krijgt, wordt de verwijzing in artikel 1a, onder 2°, van de Wet op de economische delicten aangepast.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema