

# W15.13.0024/IV

wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998  
(programmatische aanpak stikstof)

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het, mede naar aanleiding van de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State (voorlichting van 11 april 2012, no. W15.12.0046/IV), wenselijk is enkele verbeteringen aan te brengen in de regeling van de programmatische aanpak stikstof;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

## **Artikel I**

De Natuurbeschermingswet 1998 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel a komt te luiden: Onze Minister: Onze Minister van Economische Zaken;
2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel o door een puntkomma worden drie onderdelen toegevoegd, luidende:
  - p. programma: programma als bedoeld in artikel 19kg, eerste lid;
  - q. ontwikkelingsruimte: stikstofdepositie, uitgedrukt als een hoeveelheid per hectare per jaar, die in het kader van het programma met betrekking tot een daarin opgenomen Natura 2000-gebied kan worden toegedeeld in of gereserveerd voor besluiten als bedoeld in artikel 19km, eerste lid;

- r. voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied: voor stikstof gevoelige natuurlijke habitats of habitats van soorten in een Natura 2000-gebied waarvoor een instandhoudingsdoelstelling geldt.

## B

Artikel 19d wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "projecten of andere handelingen als bedoeld in het vierde lid" vervangen door: projecten of andere handelingen als bedoeld in het vijfde lid.
2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
  7. Het verbod, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing op een project of andere handeling, indien voor dat project of die handeling vóór 1 oktober 2005 een rechtens onaantastbare vergunning krachtens de Hinderwet of de Wet milieubeheer is verleend, dan wel een melding op grond van artikel 8.41 van de Wet milieubeheer is gedaan, en het project of de andere handeling sinds 1 oktober 2005:
    - a. geen toename van stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied heeft veroorzaakt ten opzichte van de depositie die het project of de andere handeling gemiddeld in een representatieve periode vóór 1 oktober 2005 veroorzaakte, en
    - b. niet zodanig is gewijzigd dat het project of de andere handeling andere significante gevolgen dan stikstofdepositie kan veroorzaken op een voor stikstof gevoelige habitat.

Artikel 19c is van overeenkomstige toepassing. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop de gemiddelde depositie, bedoeld in onderdeel a, wordt bepaald.

8. Ingeval sprake is van een project of andere handeling als bedoeld in het zevende lid en niet is voldaan aan onderdeel b van dat lid, betreft het bevoegd gezag bij het verlenen van een vergunning als bedoeld in het eerste lid, niet de gevolgen die een project of andere handeling kan hebben door het veroorzaken van stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied, indien de stikstofdepositie niet is toegenomen ten opzichte van de in het zevende lid, onderdeel a, bedoelde gemiddelde depositie.

## C

Artikel 19kd wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:
  - a. De aanhef komt te luiden: Onder verslechtering of significant verstorende effecten als bedoeld in de artikelen 19d, eerste lid, en 19j, eerste lid, worden niet verstaan de gevolgen van een handeling, onderscheidenlijk van de in een plan voorziene activiteiten, door het veroorzaken van stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied in de volgende gevallen: .

- b. In onderdeel a wordt na de zinsnede "de handeling is gebruik dat op de referentiedatum werd verricht" ingevoegd: , onderscheidenlijk het plan was van toepassing op de referentiedatum,.
  - c. In onderdeel b wordt na de zinsnede "de handeling is een activiteit die na de referentiedatum is begonnen, of een gebruik dat na de referentiedatum in betekenende mate is gewijzigd" ingevoegd ", onderscheidenlijk het plan is van toepassing geworden na de referentiedatum, of is nadien in betekenende mate gewijzigd", en wordt de zinsnede "die activiteit of dat gebruik" vervangen door: die activiteit, dat gebruik of dat plan.
2. Het derde lid komt te luiden:
3. Onder "referentiedatum" als bedoeld in het eerste lid wordt verstaan:
- a. voor gebieden ter uitvoering van richtlijn 92/43/EEG:
    - 1°. 7 december 2004, of
    - 2°. de datum waarop het desbetreffende gebied door de Europese Commissie tot een gebied van communautair belang is verklaard ter uitvoering van artikel 4, tweede lid, van richtlijn 92/43/EEG, voor zover die verklaring plaatsvindt na 7 december 2004;
  - b. voor gebieden ter uitvoering van richtlijn 79/409/EEG:
    - 1°. 10 juni 1994, of
    - 2°. de datum waarop het desbetreffende gebied is aangewezen ter uitvoering van richtlijn 79/409/EEG, voor zover die aanwijzing plaatsvindt na 10 juni 1994.
3. Het vierde lid vervalt.

D

Artikel 19kf, eerste lid, komt als volgt te luiden:

- 1. Voor een project dat of een andere handeling die stikstofdepositie veroorzaakt op een in het programma opgenomen Natura 2000-gebied wordt een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, niet verleend op grond van het feit dat onmiddellijk in verband met dit project of deze andere handeling een afname van de stikstofdepositie plaatsvindt als gevolg van de beëindiging of beperking van een of meer bepaalde andere handelingen. De vergunningverlening geschiedt uitsluitend met toepassing van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 19km en 19ko.

E

Artikel 19kg komt te luiden:

### **Artikel 19kg**

1. Onze Minister en Onze Minister van Infrastructuur en Milieu stellen een programma vast voor de daarin opgenomen Natura 2000-gebieden ter vermindering van de stikstofdepositie in die gebieden en ter verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in die gebieden binnen afzienbare termijn.
2. Het programma beoogt een ambitieuze en realistische vermindering van de stikstofdepositie, afkomstig van in Nederland aanwezige bronnen.
3. Het programma wordt vastgesteld in overeenstemming met de bestuursorganen die voor de daarin opgenomen Natura 2000-gebieden het beheerplan, bedoeld in artikel 19a of 19b, vaststellen.
4. Na de vaststelling van het programma kunnen Onze Minister en Onze Minister van Infrastructuur en Milieu daarin een Natura 2000-gebied opnemen in overeenstemming met de bestuursorganen die voor dat gebied het beheerplan, bedoeld in artikel 19a of 19b, vaststellen.
5. Het programma wordt ten minste eenmaal in de zes jaar vastgesteld en geldt voor een tijdvak van zes jaar.
6. Op de voorbereiding van de vaststelling of wijziging van een programma, uitgezonderd een wijziging als bedoeld in artikel 19ki, eerste lid, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
7. Onverminderd artikel 3:42, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht maakt Onze Minister het programma of een wijziging van het programma als bedoeld in het vierde lid of in artikel 19ki, eerste lid, op elektronische wijze bekend.

F

Artikel 19kh wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:
  - a. In de aanhef wordt "is" vervangen door: worden.
  - b. In onderdeel d wordt "maatregel als bedoeld in onderdeel c" vervangen door: maatregelen als bedoeld in de onderdelen c en g.
  - c. In onderdeel e wordt "goede staat van instandhouding" vervangen door: gunstige staat van instandhouding.
  - d. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel f door een puntkomma, worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:
    - g. de getroffen of te treffen maatregelen ter verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen;
    - h. de resultaten van een beoordeling voor elk Natura 2000-gebied dat in het programma is opgenomen, in hoeverre de maatregelen, bedoeld in de onderdelen c en g, rekening houdend met de verwachte algemene ontwikkeling van de stikstofdepositie, in het bijzonder het totaal van de stikstofdeposities, bedoeld in het zevende en negende lid, en de overeenkomstig het vierde en vijfde lid bepaalde ontwikkelingsruimte:

- 1°. bijdragen aan de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in het gebied;
  2. voorkomen dat verslechtering optreedt van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het gebied;
  - 3°. voorkomen dat storende factoren optreden voor de soorten waarvoor het gebied is aangewezen voor zover die factoren, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, een significant effect kunnen hebben, en
  - 4°. de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied die geen betrekking hebben op voor stikstof gevoelige habitats, niet in gevaar brengen.
4. In het derde lid wordt "maatregelen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c" vervangen door: maatregelen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen c en g.
  5. Het vierde lid komt te luiden:
    4. In het programma worden de uitgangspunten opgenomen voor de bepaling van de ontwikkelingsruimte en voor de toedeling en reservering van ontwikkelingsruimte. In het programma wordt de op het tijdstip van vaststelling van het programma beschikbare ontwikkelingsruimte vermeld.
  6. Onder vernummering van het vijfde tot het zesde lid wordt na het vierde lid een lid ingevoegd, luidende:
    5. Bij ministeriële regeling kan, overeenkomstig de uitgangspunten die in het programma zijn opgenomen op grond van het vierde lid, worden bepaald op welke wijze voor de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen de ontwikkelingsruimte wordt bepaald en ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld en gereserveerd.
  7. In het zesde lid (nieuw) wordt de zinsnede "mede in het licht van de ontwikkelingsruimte die ontstaat als gevolg van de maatregelen, bedoeld in het derde lid, onderdeel a, zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast" vervangen door: mede in het licht van de ontwikkelingsruimte die ontstaat als gevolg van de maatregelen, bedoeld in het derde lid, onderdelen c en g, en de autonome ontwikkelingen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast.
  8. Er worden drie leden toegevoegd, luidende:
    7. Het verbod, bedoeld in artikel 19d, eerste lid, is met betrekking tot een Natura 2000-gebied niet van toepassing op een project of andere handeling die stikstofdepositie veroorzaakt op voor stikstof gevoelige habitats in dat gebied waarvoor een instandhoudingsdoelstelling geldt, indien is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:
      - a. de stikstofdepositie overschrijdt niet een waarde, uitgedrukt als een hoeveelheid per hectare per jaar, die is vastgesteld bij ministeriële regeling;
      - b. het project of de handeling kan voor het Natura 2000-gebied geen andere gevolgen veroorzaken dan stikstofdepositie die, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een

significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, en

- c. het project of de handeling kan geen significante gevolgen hebben voor een Natura 2000-gebied door andere factoren dan stikstofdepositie.
8. De waarde, bedoeld in het zevende lid, onderdeel a, wordt zodanig vastgesteld dat het programma voldoet aan artikel 19kg, tweede lid.
9. Bij het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 19km, eerste lid, betreft het bevoegd gezag niet de stikstofdepositie die het project of de andere handeling veroorzaakt op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied, indien de stikstofdepositie niet de in het zevende lid, onderdeel a, bedoelde waarde overschrijdt.

G

Artikel 19ki komt te luiden:

#### **Artikel 19ki**

1. Onze Minister en Onze Minister van Infrastructuur en Milieu kunnen in het programma maatregelen als bedoeld in artikel 19kh, eerste lid, onderdeel c of g, wijzigen of door andere maatregelen vervangen, dan wel maatregelen toevoegen. Zij stellen voor de Natura 2000-gebieden waarop de maatregelen betrekking hebben in het programma vast wat de gevolgen zijn voor de ontwikkelingsruimte en voor de beoordeling, bedoeld in artikel 19kh, eerste lid, onderdeel h. Ingeval het wijzigen, vervangen of toevoegen van maatregelen leidt tot minder ontwikkelingsruimte voor projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken in enig Natura 2000-gebied, geschiedt dit in overeenstemming met de bestuursorganen die het beheerplan, bedoeld in artikel 19a of 19b, voor dat gebied vaststellen.
2. De Minister van Defensie of bestuursorganen van provincies, gemeenten of waterschappen kunnen in het programma opgenomen maatregelen als bedoeld in artikel 19kh, eerste lid, onderdeel c of g, voor de uitvoering waarvan zij zorgdragen, gewijzigd uitvoeren of vervangen door andere maatregelen, indien de bestuursorganen die voor het desbetreffende gebied het beheerplan, bedoeld in artikel 19a of 19b, vaststellen, ermee instemmen, zolang dit niet leidt tot minder ontwikkelingsruimte voor projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken in enig Natura 2000-gebied.

H

Artikel 19kj komt te luiden:

#### **Artikel 19kj**

De bestuursorganen die het aangaat dragen zorg voor een tijdige uitvoering van de in het programma opgenomen maatregelen, bedoeld in artikel 19kh, eerste lid, onderdeel c of g.

Artikel 19km wordt vervangen door drie artikelen, luidende:

#### **Artikel 19km**

1. De ontwikkelingsruimte voor een in het programma opgenomen Natura 2000-gebied, kan, met uitzondering van de ruimte die is toegedeeld aan projecten als bedoeld in artikel 19kh, zesde lid, overeenkomstig de uitgangspunten, bedoeld in artikel 19kh, vierde lid, worden toegedeeld in:
  - 1°. een beheerplan als bedoeld in artikel 19a, voor zover daarin een project of andere handeling is opgenomen als bedoeld in artikel 19d, tweede lid;
  - 2°. een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid;
  - 3°. een omgevingsvergunning met toepassing van hoofdstuk IX;
  - 4°. een tracébesluit waarop artikel 13, zevende lid, van de Tracéwet van toepassing is;
  - 5°. een wegaanpassingsbesluit waarop artikel 9, vierde lid, van de Spoedwet wegverbreding van toepassing is, of
  - 6°. een ander besluit dat bij ministeriële regeling is aangewezen.
2. Bij het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 19km, eerste lid, neemt het bevoegd gezag de reserveringen in acht, die krachtens artikel 19kn, eerste lid, zijn gedaan. Daarbij draagt het er zorg voor dat in de eerste helft van het tijdvak van het programma voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar blijft om, met inachtneming van artikel 19kn, vierde lid, en het bepaalde krachtens artikel 19kn, vijfde lid, te worden toegedeeld in besluiten waarvoor krachtens artikel 19kn, eerste lid, ontwikkelingsruimte is gereserveerd.

#### **Artikel 19kn**

1. Bij ministeriële regeling kan ter uitvoering van het programma voor daarbij aangegeven Natura 2000-gebieden gedurende het tijdvak van het programma ontwikkelingsruimte worden gereserveerd voor de toedeling daarvan in besluiten als bedoeld in artikel 19km, eerste lid, die betrekking hebben op bij die regeling afzonderlijk of per categorie genoemde of beschreven projecten of andere handelingen, waarbij een voorkeursvolgorde voor de toedeling kan worden aangegeven.
2. Een regeling op grond van het eerste lid wordt vastgesteld in overeenstemming met de bestuursorganen die het beheerplan, bedoeld in artikel 19a of 19b, vaststellen voor de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden waarin de stikstofdepositie die de in het eerste lid bedoelde projecten of andere handelingen veroorzaken, zich hoofdzakelijk voordoet, indien die stikstofdepositie de waarde, bedoeld in artikel 19kh, zevende lid, overschrijdt.
3. Een reservering vervalt voor zover het bevoegd gezag voor het nemen van een besluit waarvoor de ontwikkelingsruimte is gereserveerd, aan Onze Minister heeft verklaard dat het de reservering of een deel daarvan gedurende het tijdvak van het programma niet zal toedelen.

4. Ten minste 10% van de ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld in besluiten, onderscheidenlijk gereserveerd voor besluiten, die in de tweede helft van het tijdvak van het programma worden genomen.
5. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het vierde lid.

#### **Artikel 19ko**

1. Een bestuursorgaan dat ontwikkelingsruimte toedeelt in een besluit als bedoeld in artikel 19km, eerste lid, onderdelen 1°, 2°, 4°, 5° of 6°, draagt tijdig zorg voor een nauwkeurige en volledige registratie van de afschrijving van de toegedeelde ontwikkelingsruimte van de ontwikkelingsruimte die beschikbaar is voor projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken in de Natura 2000-gebieden waarop het besluit betrekking heeft. Ingeval ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld in een besluit als bedoeld in artikel 19km, eerste lid, onderdeel 3°, draagt het bestuursorgaan, bedoeld in artikel 47b, eerste lid, zorg voor de nauwkeurige en volledige registratie van de afschrijving van de toegedeelde ontwikkelingsruimte.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op een reservering van ontwikkelingsruimte op grond van artikel 19kn, eerste lid, met dien verstande dat Onze Minister zorg draagt voor de registratie van een reservering.
3. Indien in een besluit als bedoeld in artikel 19km, eerste lid, ontwikkelingsruimte wordt toegedeeld die is gereserveerd krachtens artikel 19kn, eerste lid, draagt het bestuursorgaan dat het besluit neemt, ervoor zorg dat de gereserveerde ontwikkelingsruimte in overeenstemming met het besluit wordt afgeschreven.
4. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld ten aanzien van de registratie van de op het tijdstip van inwerkingtreding van vaststelling van het programma beschikbare ontwikkelingsruimte en de afschrijving van de toegedeelde en gereserveerde ontwikkelingsruimte van de beschikbare ontwikkelingsruimte, waarbij in elk geval een instantie wordt aangewezen die daarmee is belast.

J

Artikel 39 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt te luiden:
  3. Een beroep tegen de vaststelling van een beheerplan als bedoeld in artikel 19a heeft uitsluitend betrekking op de beschrijvingen van handelingen die het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar brengen, en de daarbij in voorkomend geval aangegeven voorwaarden en beperkingen.
2. Het vierde lid komt te luiden:
  4. Een beroep tegen de vaststelling van een programma als bedoeld in artikel 19kg, eerste lid, heeft uitsluitend betrekking op de beschrijving of vermelding van projecten als bedoeld in artikel 19kh, zesde lid.



## **Artikel II**

Artikel 19kf, eerste lid, is niet van toepassing op een besluit op een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, die is ingediend voor het tijdstip waarop deze wet in werking treedt.

## **Artikel III**

Indien het bij Koninklijke boodschap van 30 december 2011 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Kamerstukken 33135) tot wet is of wordt verheven en die wet later in werking treedt dan deze wet, vervallen de artikelen 2.1.2, onderdeel D, en 2.1.2, onderdeel E, van die wet.

## **Artikel IV**

Indien het bij Koninklijke boodschap van 30 december 2011 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Kamerstukken 33135) tot wet is of wordt verheven en die wet eerder in werking is getreden of treedt dan deze wet, wordt deze wet als volgt gewijzigd:

### **A**

Artikel I, onderdeel C, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel 1 komt te luiden: In de aanhef van het eerste lid wordt "Onder significante gevolgen als bedoeld in de artikelen 19d, eerste lid, en 19j, tweede lid" vervangen door: Onder verslechtering of significant verstorende effecten als bedoeld in de artikelen 19d, eerste lid, en 19j, eerste lid.
2. Onderdeel 2 komt te luiden:
  2. In het derde lid wordt onderdeel b vervangen door:
    - b. voor gebieden ter uitvoering van richtlijn 79/409/EEG:
      - 1°. 10 juni 1994, of
      - 2°. de datum waarop het desbetreffende gebied is aangewezen ter uitvoering van richtlijn 79/409/EEG, voor zover die aanwijzing plaatsvindt na 10 juni 1994.

### **B**

Aan artikel I, onderdeel H, artikel 19km, eerste lid, wordt onder vernummering van de onderdelen 3° tot en met 6° tot onderdelen 4° tot en met 7° een onderdeel toegevoegd, luidende:

- 3°. een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 19db, eerste lid;

## **Artikel V**

Indien het bij Koninklijke boodschap van 3 juli 2009 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in verband met uitbreiding van de werkingsfeer van beide wetten naar de exclusieve economische zone (Kamerstukken 32002) tot wet is of wordt verheven en die wet eerder in werking is getreden of treedt dan deze wet, wordt in artikel I, onderdelen C en D, van deze wet "richtlijn 79/409/EEG" vervangen door: richtlijn 2009/147/EG.

## **Artikel VI**

Indien het bij Koninklijke boodschap van 3 juli 2009 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in verband met uitbreiding van de werkingsfeer van beide wetten naar de exclusieve economische zone (Kamerstukken 32002) tot wet is of wordt verheven en die wet later in werking treedt dan deze wet, wordt in artikel I, onderdeel Dd, van die wet "artikel 27, eerste lid" vervangen door: artikel 27, eerste lid, artikel 19kd, vierde lid.

## **Artikel VII**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Sharon A.M. Dijkma  
Staatssecretaris van Economische Zaken

## **wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof)**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **HOOFDSTUK 1. INLEIDING**

De Natuurbeschermingswet 1998 – zoals deze is gewijzigd met de Crisis- en herstelwet<sup>1</sup> 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 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 opgerichte, of uitgebreide inrichting, of door een toename van verkeersbewegingen, met zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van het

---

<sup>1</sup> 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.

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 Vogelrichtlijn<sup>2</sup> en de Habitatrichtlijn<sup>3</sup> vergunningverlening voor de betrokken projecten en de vaststelling van daarvoor benodigde plannen of wijzigingen daarvan weer mogelijk.

Op basis van het geldende wettelijk 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.<sup>4</sup> Die voorlichting, waartoe de toenmalige Staatssecretaris 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 wetwijziging, voorziet onderhavig wetsvoorstel daarin. Aanbevelingen over de inhoud van het programma zelf, betreft het kabinet bij het opstellen van het definitieve programma.

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 19kd 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 (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

---

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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).

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

- 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 daartoe in een ministeriële bevoegdheid om te regelen hoe de omvang van de ontwikkelingsruimte wordt bepaald, toegedeeld en gereserveerd (voorgestelde artikelen 19kh, vijfde lid, 19kn, eerste en vierde lid, en 19ko, vierde 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, 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 de maatregelen die de stikstofdepositie reduceren, 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 lid, onderdeel a, 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.

Daarnaast is een voorziening getroffen voor bedrijven die vóór 1 oktober 2005 – de datum van inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998 – zijn opgericht of uitgebreid. Verduidelijkt wordt dat deze bedrijven geen afzonderlijke vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 meer behoeven voor deze, inmiddels gerealiseerde, oprichting of uitbreiding, als zij beschikken over een onherroepelijke vergunning op grond van de Wet milieubeheer of de Hinderwet, dan wel een melding op grond van de Wet milieubeheer is gedaan. Deze voorziening wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel B, onder 2 (voorgesteld artikel 19d, zevende lid).



## **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, aldus die systematiek, worden gedaan door de zogenoemde voortouwnemer – het bestuursorgaan dat de totstandkoming van een beheerplan voor een Natura 2000-gebied coördineert ingeval er ten aanzien van dat gebied meer dan één bevoegd gezag voor het vaststellen van een beheerplan is. Dit in overeenstemming met de andere bevoegde bestuursorganen. Wanneer een Natura 2000-gebied in meer dan één provincie ligt, zijn gedeputeerde staten van de provincie waarin het grootste deel van het gebied ligt de voortouwnemer, op basis van bestuurlijke afspraken.

##### ***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 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.<sup>5</sup> 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

---

<sup>5</sup> Zie Kamerstukken II, 2011/2012, 30654, nr. 102, bijlage, par. 3.1.

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, mede in het licht van de voorlichting van de Afdeling advisering,<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> Tegen die achtergrond acht het kabinet een aanpassing van de procedure wenselijk. Het stelt daarom voor te regelen dat de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu het programma vaststellen 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 beslissen.

---

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

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



### ***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 – 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. 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 van de vraag 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, onderdeel h, van de Natuurbeschermingswet 1998. Alvorens 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 blijktens 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.<sup>8</sup>

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 bevoegd 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 de rekenmodule AERIUS per opgenomen Natura 2000-gebied

---

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

de ontwikkelingsruimte berekend. AERIUS is een ondersteunend ict-instrument waarmee een stikstofanalyse wordt uitgevoerd.<sup>9</sup>

Ook voorziet het programma-in-wording in een voorkeursvolgorde voor de toedeling van ontwikkelingsruimte door de bevoegde bestuursorganen voor daarin specifiek of categoriaal benoemde projecten of andere handelingen. In de systematiek van het programma-in-wording 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 voorziet het programma-in-wording erin dat bij de vaststelling van het programma in een bijlage ontwikkelingsruimte kan 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 toegedeeld 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 voortouwnemer<sup>10</sup> 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

---

<sup>9</sup> 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 stikstofdepositie 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.

<sup>10</sup> Zie paragraaf 2.2.1, onder a, van deze toelichting.

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 – 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 toegedeeld, 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 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 hierover 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 per in het programma opgenomen Natura 2000-gebied de ontwikkelingsruimte. Deze wordt berekend door gebruikmaking van de rekenmodule AERIUS. Met de vaststelling van het programma liggen dan ook de factoren voor berekening vast, zodat met de vaststelling van het programma de ontwikkelingsruimte is vastgesteld. Een wijziging van de inhoud van het programma heeft daarom ook gevolgen voor de ontwikkelingsruimte. Gelet op de belangrijke rol van AERIUS is het wenselijk om regels te kunnen stellen over de wijze waarop de omvang van de ontwikkelingsruimte wordt bepaald. Het wetsvoorstel voorziet met het oog daarop in een bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken om hierover regels vast te stellen (voorgesteld artikel 19kh, vijfde 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 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 één van de genoemde toestemmingsbesluiten en geen afzonderlijk besluit.

Het gaat hier om toestemmingsbesluiten waarbij ten aanzien van de gevolgen voor een Natura 2000-gebied aan de vereisten van artikel 6, eerste, tweede, derde of vierde lid, van de Habitatrichtlijn is voldaan, te weten:

- een besluit tot verlening van 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 besluit tot verlening van 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 (artikel 47 en verder van de Natuurbeschermingswet 1998). De toedeling van ontwikkelingsruimte geschiedt door gedeputeerde staten, soms de Minister van Economische Zaken, bij het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen die ten behoeve van de omgevingsvergunning moet worden verleend aan het daarvoor bevoegde gezag, doorgaans burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente;
- een besluit tot het vaststellen van het beheerplan, voor zover daarin is beschreven op welke wijze een project moet worden gerealiseerd of een andere handeling moet worden uitgevoerd; voor die projecten geldt vervolgens een wettelijke vrijstelling (artikel 19d, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998) – de toedeling geschiedt door gedeputeerde staten, de Minister van Economische Zaken, de Minister van Infrastructuur en Milieu of de Minister van Defensie;
- het vaststellen van tracébesluiten en wegaanpassingsbesluiten. Deze besluiten moeten 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 6, (nieuw) biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling andere toestemmingsbesluiten aan te wijzen waarvoor ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld. Dit 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 stroomlijnen.<sup>11</sup> Daarvoor kan het wenselijk zijn dat ook ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld in het kader van een ander besluit dan één van de besluiten die in het voorgestelde artikel 19km, eerste lid, onderdelen 1 tot en met 5, zijn vermeld. Een voorbeeld is dat voor een

---

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

bepaald project of een bepaalde handeling de toetsing van de gevolgen voor een Natura 2000-gebied onderdeel uitmaakt van een ander besluit als voorzien in andere wetgeving, in plaats van een afzonderlijke vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998.

Uit de gebiedsanalyse moet blijken of het gerechtvaardigd is om de voor het gebied beschikbaar gestelde ontwikkelingsruimte toe te delen aan projecten of andere handelingen die stikstofdepositie op het gebied veroorzaken. Voorwaarde is dat de in het programma opgenomen maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Bij een toestemmingsbesluit kan daarom 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 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.

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, 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.<sup>12</sup>

Zoals hierna onder 3<sup>o</sup> 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 rekenmodel AERIUS biedt het bestuursorgaan de nodige informatie hierover.

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 de ministeriële regeling op grond van het voorgestelde artikel 19kh, vijfde lid, waarin de prioritaire projecten overeenkomstig de in het programma opgenomen uitgangspunten zullen worden aangewezen, zal zo nodig een beschrijving van de projecten worden opgenomen, al dan niet onder verwijzing naar de beschrijving die daarvan in bepaalde documenten al is gegeven. Zo nodig kan ook worden aangegeven hoeveel ontwikkelingsruimte ten opzichte van de individuele Natura 2000-gebieden voor een prioritair project wordt gereserveerd. De ministeriële regeling moet worden aangepast, indien in de uitvoeringsmodaliteiten van een project zodanige veranderingen optreden, dat wordt afgeweken van de beschrijving die in de ministeriële regeling van het project is gegeven

---

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

of waarnaar in de ministeriële regeling is verwezen, dan wel indien voor een Natura 2000-gebied meer ontwikkelingsruimte nodig is dan in de ministeriële regeling voor het project is gereserveerd. Om de bestuurlijke lasten zoveel mogelijk te beperken, worden wijzigingen van de ministeriële regeling (half)jaarlijks 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 slechts wordt beoogd dat de projecten ten behoeve van de opstelling van de ministeriële regeling, ondanks eventuele wijziging van de uitvoeringsmodaliteiten, kunnen worden geïdentificeerd. De ministeriële regeling is bedoeld voor de operationalisering van de uitgangspunten voor de toedeling van ontwikkelingsruimte aan 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 MIRT-projecten en de verhoging van de op bepaalde wegen toegestane snelheid tot 130 km zullen in elk geval in de uitgangspunten worden benoemd. Dit houdt in dat de partijen 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 er daarbij een 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.

Het is mogelijk dat voor 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 latere periode van de pas 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 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 niet eerder dan op het moment van uitvoering en veelal vooral pas op het moment waarop de exploitatie of het gebruik een aanvang neemt. Een weg bijvoorbeeld veroorzaakt stikstofdeposities pas 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. In het geval van projecten die stikstofdeposities op overbelaste stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden kunnen veroorzaken, kan voor het project bij een toename van de stikstofdepositie op enig Natura 2000-gebied als gevolg van dat project alleen toestemming worden gegeven met gebruikmaking van ontwikkelingsruimte. Ontwikkelingsruimte kan uitsluitend beschikbaar worden gesteld, wanneer in een ecologische beoordeling op grond van het voorgestelde artikel 19kh, eerste lid, onder h, is geoordeeld dat het totaal aan maatregelen die in het programma is voorzien 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 oordeel is gegeven, kan een Natura 2000-gebied in het programma worden opgenomen en kan ten aanzien van dat gebied gebruikt worden gemaakt van ontwikkelingsruimte teneinde voor een project dat stikstofdepositie op dat gebied veroorzaakt, toestemming te verlenen. 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 een toestemmingsbesluit wordt genomen en de uitvoering van dat project pas in een volgende periode van het programma plaatsvindt, kan geen gebruik worden gemaakt van ontwikkelingsruimte die beschikbaar zal worden gesteld in de periode van het programma waarin het project zal worden uitgevoerd. Voor die periode is er immers nog geen programma 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. Het gaat hierbij niet alleen om projecten die worden uitgevoerd in de periode van het programma waarin het toestemmingsbesluit wordt genomen, maar ook om projecten die pas in een volgende periode van het programma zullen worden uitgevoerd. De mitigerende maatregelen worden genomen in onmiddellijke samenhang met alle projecten waarvoor in de periode van het programma waarin deze maatregelen worden uitgevoerd, 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. Een bijzonderheid daarbij is dat de mitigerende maatregelen veel eerder zullen worden genomen dan het moment waarop de uitvoering van het project een aanvang neemt. Dit doet echter niet af aan de beoogde onmiddellijke samenhang tussen de maatregelen en het project waarvoor toestemming wordt gegeven. Op het moment waarop de uitvoering van het project een aanvang neemt, zijn de mitigerende maatregelen die in verband met de toename van de stikstofdepositie als gevolg van dat project zijn vereist, dus al genomen. Daarom hoeft op het moment van uitvoering en ingebruikneming van het project in een latere periode van het programma dus 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 voor besluitvorming. Zonder reservering zou de toedeling van ontwikkelingsruimte namelijk moeten plaatsvinden in volgorde van ontvangst van de aanvragen om een toestemmingsbesluit.

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

Met een reservering van ontwikkelingsruimte is op voorhand duidelijk welke projecten prioriteit hebben bij de toedeling van ontwikkelingsruimte, zoals voor de zogenoemde MIRT<sup>13</sup>-projecten – ruimtelijke projecten waarbij een fysieke ruimtelijke ingreep nodig is, waar de rijksoverheid samen met de regio's aan werkt – en defensieprojecten.

De projecten worden aangewezen bij ministeriële regeling overeenkomstig de afspraken die daarover zijn gemaakt in het programma (voorgesteld artikel 19kn, eerste lid). 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 19kn, tweede 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 toegedeeld aan een project of andere handeling.

---

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

Desgewenst kan in een nieuwe programmaperiode opnieuw ontwikkelingsruimte worden gereserveerd voor hetzelfde project of dezelfde handeling. 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, derde lid). De gereserveerde ontwikkelingsruimte komt dan beschikbaar voor andere projecten of handelingen.

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 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 AERIUS raadplegen en tevens navraag doen bij het bevoegd gezag voor de toestemmingsbesluiten, vrijwel altijd gedeputeerde staten.

#### *4°. Registratie van toedeling en reservering van ontwikkelingsruimte*

Voor een goede werking in de praktijk van de systematiek van het toedelen en reserveren van ontwikkelingsruimte, is het zaak dat bestuurorganen 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.

Voorgesteld wordt dat de Minister van Economische Zaken zorgdraagt voor de registratie. Hiervoor zal het rekenmodel AERIUS worden gebruikt. Dit registratiesysteem heeft tot doel overzicht te bieden aan alle betrokken bevoegde gezagen. In AERIUS wordt bijgehouden hoeveel ontwikkelingsruimte nog beschikbaar is na afschrijving van de toegedeelde en gereserveerde ontwikkelingsruimte door de bevoegde gezagen. Fluctuaties in de beschikbare ontwikkelingsruimte, bijvoorbeeld door de wijziging van maatregelen of de toedeling van ontwikkelingsruimte in een besluit, moeten steeds voor de bevoegde gezagen via AERIUS te raadplegen zijn.

Dit voorgestelde registratiesysteem ontleent zijn kracht aan een correcte en tijdige verwerking van toedelingen en reserveringen door de desbetreffende bevoegde gezagen. Aangezien een

nauwkeurige en volledige registratie in ieders belang is, vertrouwt het kabinet erop dat alle bevoegde gezagen hiervoor zorg 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 de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu bij ministeriële regeling (voorgesteld artikel 19kn, eerste lid, nieuw) de projecten en andere handelingen aanwijst waarvoor ontwikkelingsruimte wordt gereserveerd, draagt hij op grond van dit wetsvoorstel zorg voor het afschrijven van reserveringen van ontwikkelingsruimte voor deze projecten en andere handelingen (voorgesteld artikel 19ko, tweede lid). Het bevoegd gezag dat gereserveerde ontwikkelingsruimte toedeelt in een toestemmingsbesluit draagt er op zijn beurt zorg voor dat de toegedeelde ontwikkelingsruimte wordt afgeschreven van de gereserveerde ontwikkelingsruimte (voorgesteld artikel 19ko, derde lid).

Gelet op het karakter van het registratiesysteem is de registratie van de afschrijving van ontwikkelingsruimte een feitelijke handeling, waartegen geen bezwaar of beroep kan 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 is toegedeeld.

Indien 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, derde lid). Hetzelfde geldt overigens als een reservering in de periode waarop ze betrekking heeft, niet wordt aangesproken omdat voor het beoogde project of de beoogde andere handeling geen, of nog geen toestemmingsbesluit is genomen.

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, vierde 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, vierde lid). Bij ministeriële regeling kunnen hierover nadere regels worden gesteld (voorgesteld artikel 19kn, vijfde 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, was voorzien in een mogelijkheid om het programma tussentijds te wijzigen. Wijziging kan 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 voorzagt 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 opnieuw vast te stellen of tussentijds te wijzigen 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-voeding en de voorlichting van de Afdeling advisering voorziet het wetsvoorstel in een wettelijke regeling voor een tussentijdse wijziging 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). Daarvoor is 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.

Bij een wijziging van de in het programma opgenomen maatregelen dient ook te worden bezien wat de gevolgen zijn voor de natuurwaarden van de in het programma opgenomen gebieden (voorgesteld artikel 19ki, tweede volzin van het eerste en het tweede lid). Via het rekenmodel AERIUS wordt dat berekend.

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 19ki, derde lid, onderdeel a). 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 kabinet is voornemens om wijzigingen in het maatregelenpakket van het programma 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, was 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 moest 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 moest 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 voorzag.

De toedeling van ontwikkelingsruimte aan projecten of andere handelingen vindt bij de verlening van toestemming voor het desbetreffende project of de desbetreffende andere handeling (zie paragraaf 2.2.2, onder a, van deze toelichting).

De toedeling van ontwikkelingsruimte 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 toebedeeld 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 toegedeeld 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 (artikel 19kk).

### ***c. Regeling in wetsvoorstel***

Gelet op de systematiek van het programma-in-wording en 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, zoals voorzien in gebiedsanalyses. Met de vaststelling van het programma wordt ook de ontwikkelingsruimte vastgesteld (zie hiervoor paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting).

## **2.5. Grenswaarde**

Wanneer een project op zichzelf 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 cumulatie met deposities 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, is 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 Habitatrictlijn. Het kabinet stelt daarom voor een zogenoemde grenswaarde in te stellen, waarvoor een passende beoordeling in het kader van het programma op voorhand heeft aangetoond dat een project of andere handeling die een stikstofdepositie veroorzaakt die onder die grenswaarde blijft, niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van 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 Habitatrictlijn stelt, alleen mogelijk indien het project of de andere handeling verder geen andere verslechterende of significant verstorende gevolgen heeft voor de aanwezige natuurwaarden (voorgesteld onderdeel b), en voorts geen andere significante gevolgen dan stikstofdepositie kan hebben voor het Natura 2000-gebied (voorgesteld onderdeel c). Wanneer het project of de andere handeling wel gevolgen heeft voor andere natuurwaarden, is de initiatiefnemer wel vergunningplichtig. 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 immers worden verwezen naar de passende beoordeling die ten behoeve van het programma is opgesteld (voorgesteld artikel 19kh, eerste lid, onderdeel h, nieuw).

Een soortgelijke 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, is ook in die situaties van toepassing.

Of de stikstofdepositie van een project of een andere handeling lager is dan de grenswaarde, moet door de initiatiefnemer en het bevoegd gezag in relatie tot elk Natura 2000-gebied apart worden bezien. Het kan dus voorkomen dat een project in relatie tot het ene Natura 2000-gebied niet vergunningplichtig is, en voor een ander, nabij gelegen gebied, wel. Het rekenmodel 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 ten aanzien 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). De waarde wordt uitgedrukt in een hoeveelheid stikstofdepositie per hectare per jaar. Gedacht wordt aan een algemene grenswaarde van 1 mol. Voor bepaalde projecten zal het echter een afwijkende grenswaarde worden vastgesteld, bijvoorbeeld voor infrastructuurprojecten. De reden hiervan is dat deze projecten lijnvormig zijn en op grond van hun ligging de stikstofdepositie ervan nauwkeurig kan worden berekend. De grenswaarde kan dan bijvoorbeeld zijn de stikstofdepositie die wordt veroorzaakt op een afstand van 3 km tot het infrastructuurproject. De depositie die op een grotere afstand wordt veroorzaakt, kan worden ingevoerd in het rekenmodel AERIUS en hoeft dan niet meer in een individuele passende beoordeling te worden bekeken.

## **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. Om de registratie door de Minister van Infrastructuur en Milieu en door de provincies zoveel mogelijk te faciliteren, wordt voorgesteld het beheer van het registratiesysteem te beleggen bij de Minister van Economische Zaken. Hiervoor zal het rekenmodel AERIUS worden gebruikt. Aangezien een nauwkeurige en volledige registratie in ieders belang is, vertrouwt het kabinet erop dat alle bevoegde gezagen hiervoor zorg dragen. Om onnodige bestuurlijke lasten te voorkomen, is niet voorzien in een systeem waarbij de Minister van

Economische Zaken ten aanzien van elke registratie toestemming moet geven. Paragraaf 2.2, c, onderdeel 4°, geeft een toelichting op het voorgestelde registratiesysteem.

Gelet op de betrokkenheid van het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bij het beleidsproces van de totstandkoming van het programma aanpak stikstof en dit wetsvoorstel, hoeft het wetsvoorstel ingevolge de Code interbestuurlijke verhoudingen<sup>14</sup> niet expliciet aan de provincies en de gemeenten worden voorgelegd voor advies.

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.

### **3.3. Gevolgen voor de rechterlijke macht**

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

---

<sup>14</sup> Code interbestuurlijke verhoudingen, bijlage IV, Afspraken interbestuurlijke verhoudingen, nr. 4.

## HOOFDSTUK 4. ARTIKELSGEWIJS

### Artikel I

#### A

Deze voorgestelde wijzigingen zijn louter van redactionele aard.

#### B

##### Eerste onderdeel

Deze voorgestelde wijziging herstelt een omissie.

##### Tweede onderdeel

Sinds 1 oktober 2005 bevat de Natuurbeschermingswet 1998 een vergunningplicht voor projecten of andere handelingen die gelet op de instandhoudingsdoelstelling, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen (artikel 19d, eerste lid).

Voor activiteiten die vóór 1 oktober 2005 plaatsvonden of zijn uitgebreid, gold geen vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Dat neemt niet weg dat projecten of andere handelingen met mogelijke gevolgen voor gebieden die na 10 juni 1994, maar vóór 1 oktober 2005 waren aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van de Vogelrichtlijn, getoetst hadden moeten worden aan artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn, zoals ook blijkt uit uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State<sup>15</sup>. Die toets had evenzeer moeten plaatsvinden voor gebieden die na 7 december 2004 op de lijst van gebieden van communautair belang als bedoeld in de Habitatrichtlijn zijn geplaatst. Die gebieden werden beschermd via de zogenoemde rechtstreekse werking van de Habitatrichtlijn. Dat betekent dat als een toestemming is vereist op grond van de Wet milieubeheer of de Hinderwet, in het kader van die toestemming wordt getoetst aan de Habitatrichtlijn.

Dit voorgestelde artikellid bepaalt dat voor projecten of andere handelingen waarvoor op grond van de Wet milieubeheer of de Hinderwet toestemming is verleend vóór 1 oktober 2005 geen vergunningplicht geldt op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, omdat deze projecten of andere handelingen destijds in het kader van de verlening van die toestemming zijn getoetst of hadden moeten worden getoetst aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, ongeacht of deze toets daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Voorwaarden zijn dat de stikstofdepositie die het project of de andere handeling veroorzaakt, niet is toegenomen ten opzichte van de depositie die vóór 1 oktober 2005 daadwerkelijk gemiddeld werd veroorzaakt en dat het project of de andere handeling geen andere significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Deze voorziening geeft uitvoering aan het in het Nederlandse bestuursrecht geldende beginsel van de formele

---

<sup>15</sup> ABRS 7 september 2011, zaaknr. 201003301/1/R2 en ABRS 31 maart 2010, zaaknr. 200903784/1/R2

rechtskracht, volgens welk beginsel een besluit rechtens onaantastbaar is wanneer daartegen geen bezwaar of beroep meer openstaat.

Vorenstaande laat onverlet dat het bevoegd gezag de beschikking moet hebben over de mogelijkheid om passende maatregelen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn te treffen als de activiteit tot mogelijke verslechtingen of significante verstoringen kan leiden. Om die reden wordt artikel 19c, van de Natuurbeschermingswet 1998, dat de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid bevat, van overeenkomstige toepassing verklaard.

In de praktijk zal deze bepaling vooral van belang zijn voor landbouwbedrijven voor de oprichting of uitbreiding waarvan een vergunning op grond van artikel 8.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer is verleend.

Voor projecten of andere handelingen waarvoor geen toestemming voor 1 oktober 2005 is verleend, geldt de vergunningplicht van de Natuurbeschermingswet 1998 onverkort. Wanneer voor dergelijke projecten of andere handelingen ten onrechte geen vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 is verleend, moet alsnog een aanvraag worden ingediend. Bij de vergunningverlening wordt uitgegaan van de werkelijke stikstofdepositie en niet van de wijziging ten opzichte van de stikstofdepositie die eerder is vergund bij de toestemmingverlening op grond van andere regelgeving. Bij defensie terreinen en bij grote industriële inrichtingen, zoals de Hoogovens, is sprake van fluctuaties en zal voor de werkelijke depositie worden uitgegaan van de stikstofdepositie bij volledig en intensief gebruik van de terreinen.

## C

Deze wijzigingen werden ook beoogd in het wetsvoorstel tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht, maar dat wetsvoorstel bevat in artikel 2.1.2 een aantal redactionele omissies.<sup>16</sup> Dit wetsvoorstel herstelt die omissies. Aangezien thans nog niet duidelijk is welk wetsvoorstel eerder in werking zal treden, regelen de artikelen II en III de samenloop van beide wetsvoorstellen.

## D

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 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.

---

<sup>16</sup> Kamerstukken I, 2011/2012, 33135, A.

Vergunningverlening is alleen mogelijk als voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is en wordt toegedeeld en wanneer de toegedeelde ontwikkelingsruimte zorgvuldig wordt geregistreerd.

E

#### Eerste 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 beoogd 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 beoogd met de maatregelen, bedoeld in het voorgestelde artikel 19kh, eerste lid, onder 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 de toelichting.

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. Pas nadat een gebied in de programmatische aanpak stikstof is opgenomen, kan ontwikkelingsruimte worden toegedeeld ten behoeve van besluiten als bedoeld in artikel 19km, eerste lid. Dit betekent dat de periode waarop met toepassing van het programma voor het 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.

#### Vijfde lid

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.<sup>17</sup>

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

---

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2010/2011, 30 654, nr. 92 en Kamerstukken II 2011/2012, 30 654, nr. 99

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.

#### Zesde lid

Bij de voorbereiding van het programma of de toevoeging van een gebied 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 terzake bij de procedure ter voorbereiding van het programma is gewisseld.

#### 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.

F

#### 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 instandhouding 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). De overige wijzigingen zijn van redactionele aard.

#### Vijfde 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.

#### Zesde 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. Dit is de ontwikkelingsruimte die uitgangspunt is geweest voor de beoordeling als bedoeld in artikel 19kh, eerste lid, onderdeel h. Dit is immers de omvang van de ontwikkelingsruimte die blijkens de beoordeling van alle maatregelen in het programma, rekening houdend met autonome ontwikkelingen, beschikbaar kan worden gesteld ten behoeve van besluiten als bedoeld in artikel 19km, eerste lid, zonder in strijd te komen met de vereisten van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

De omvang van de ontwikkelingsruimte die beschikbaar kan worden gesteld blijkens de beoordeling bedoeld in het voorgestelde artikel 19kh, eerste lid, onderdeel h, wordt als gegeven ingevoerd in het rekenmodel AERIUS. De ontwikkelingsruimte hoeft niet in het programma of in een ander besluit te worden vastgesteld, omdat de omvang een gegeven is dat rechtstreeks voortvloeit uit de beoordeling bedoeld in het voorgestelde artikel 19kh, eerste lid, onderdeel h.

G

#### Eerste en tweede lid

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.

H

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 voorgestelde eerste lid van artikel 19kj stelt verplicht dat de programma-maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd. De 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 van het Rijk (de Minister van Economische Zaken, de Minister van Infrastructuur en Milieu of de Minister van Defensie), van de provincies, de waterschappen of de gemeenten zijn. 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.

I

#### Artikel 19km

##### Tweede lid

Paragraaf 2.2 bevat een toelichting op dit artikellid. 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.

#### Artikel 19kn

##### Eerste lid

Dit voorgestelde artikel is toegelicht in paragraaf 2.2 van de 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 beoordelingsseenheden 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. Belangrijk is vooral dat op het moment waarop een toestemmingsbesluit over het project moet worden genomen, in de registratie nog steeds voldoende ontwikkelingsruimte 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.

Indien het bevoegd gezag voor een toestemmingsbesluit voor een prioritair project verwacht dat het de gereserveerde ontwikkelingsruimte gedurende de lopende programmaperiode niet zal gebruiken, kan het met een eenvoudige mededeling aan de Minister van Economische Zaken deze ruimte beschikbaar stellen voor andere toestemmingsbesluiten, zodat deze ruimte niet ongebruikt blijft en aan het eind van de programmaperiode verval.

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, worden overgedragen 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.

#### Derde lid

Indien het bevoegd gezag voor het nemen van een toestemmingsbesluit voor een prioritair project overeenkomstig het voorgestelde derde 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. 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 meedelen dat het van de voor een prioritair project gereserveerde ontwikkelingsruimte gebruik kan maken.

#### Vierde en vijfde 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 nauwkeurig laten registreren van de in totaal toe te delen hoeveelheid ontwikkelingsruimte. 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.

##### Tweede 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 worden verminderd met de toegedeelde hoeveelheid ontwikkelingsruimte. Dit geldt ook voor de uitvoering van een bestemmingsplan, waarvoor op grond van het voorgestelde artikel 19km, tweede lid, ontwikkelingsruimte is gereserveerd.

##### Vierde 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. Daarin kan hij ook een instantie aanwijzen die hiermee is belast. Dat kan bijvoorbeeld het zogenaamde PAS-Bureau zijn dat in het concept-programma was voorzien. Deze instantie verricht slechts administratieve handelingen, met name de registratie van de afschrijvingen van ontwikkelingsruimte voor de toedeling daarvan ten behoeve van besluiten als bedoeld in artikel 19km, eerste lid. Tevens zal het PAS-bureau het bevoegd gezag kunnen informeren 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, derde lid. Indien

een project waarvoor een reservering is gedaan, zodanig wordt gewijzigd dat dit tot een verandering van de stikstofdepositie op voor verzuring gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied leidt, kan het bevoegd gezag dat voor het project een besluit neemt als bedoeld in het voorgestelde artikel 19km, eerste lid, daarvan mededeling doen aan het PAS-Bureau, dat de reservering kan bijstellen. Indien de reservering aan een maximum is gebonden, kan de reservering ten hoogste tot dat maximum worden bijgesteld. Indien meer ontwikkelingsruimte benodigd is, kan de reservering door wijziging van de ministeriële regeling of provinciale verordening, waarin de reservering is geregeld, worden verhoogd, met dien verstande dat dan voor andere besluiten als bedoeld in het voorgestelde artikel 19km, eerste lid, minder ontwikkelingsruimte beschikbaar is.

J

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 artikel 19kh, vijfde lid; 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, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998. In het huidige artikel 39, vierde lid, is abusievelijk geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat projecten op grond van het programma kunnen worden vrijgesteld. Voorgesteld wordt daarom in de wet te regelen (voorgesteld onderdeel 2; voorgesteld artikel 39, vierde lid) dat tegen dat onderdeel van het programma wel beroep mogelijk is. Het voorgestelde onderdeel 1 voorziet in een redactionele aanpassing.

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.

Sharon A.M. Dijkma  
Staatssecretaris van Economische Zaken