MCEN Spoor 1 - A3 Systeemvergelijking buitenland
Deelnotitie uit onderdeel A - Systeemwijzigingen

Inleiding/Aanleiding

Het juridische kader voor vergunningverlening voor de in Europees verband beschermde natuur binnen de EU zijn de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). In het bijzonder betreft dat artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Daarin zijn opgenomen: de vergunningplicht (derde lid) voor projecten met een mogelijk effect op aangewezen soort en habitats in Natura 2000-gebieden en de ADC-toets voor vergunningen (vierde lid). Daarnaast zijn ook de positieve instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden (eerste lid) en het verbod op verslechtering in deze gebieden (tweede lid) van belang.

Beschrijving van het vraagstuk/onderwerp

In spoor 1 onderzoeken we hoe vergunningverlening in Nederland weer op gang kan komen. Mogelijk kunnen we leren van de EU-landen, Duitsland, Denemarken, Vlaanderen, Ierland, Frankrijk en Italië en kan een andere vergunningensystematiek bijdragen aan het oplossen van de stikstofproblematiek, zonder dat er sprake kan zijn van *"cherry-picking"*. Daarbij is tevens van belang dat de feitelijke situaties tussen landen zeer kunnen verschillen waardoor het niet mogelijk is een bepaalde systematiek een-op-een over te nemen.

Conclusies:

- De Vlaamse aanpak heeft interessante aspecten waarbij vergunningverlening mogelijk is onder de impactscore. Echter, daarbij hoort ook de verplichte uitkoop van piekbelasters en de hervergunningsplicht voor 2030 voor alle activiteiten.
- Er wordt vaak verwezen naar de ondergrens die in Duitsland geldt. Maar deze is alleen voor NOX vastgesteld. Ook zijn er verschillen in het rekenmodel mbt het rekening houden met depositie die weer terug de lucht in gaat. Het vergt dus meer onderzoek om een goede vergelijking te maken.
- Met betrekking tot Denemarken geldt dat daar vrij veel beperkingen aan de agrarische sector worden opgelegd, en dat er in principe geen vergunningen worden verleend boven de KDW. Verder verschilt het gebruikte rekenmodel van het Nederlandse met betrekking tot het berekenen van herverdamping van stikstofdepositie (dat zit dus wel in AERIUS).
- In Italië en Frankrijk zijn grote regionale verschillen en zijn er in de agrarische regio's dan ook strengere regels.
- Ierland heeft geen intensieve runderindustrie. Bij de melkveehouderij is met name een probleem in verband met de uitspoeling van nitraten. Er loopt nader onderzoek naar vergunningverlening.

Kanttekening

Het vergelijken van rechtsstelsels in verschillende lidstaten is een complexe opgave die eigenlijk in een promotieonderzoek zou moeten worden ondergebracht. Desalniettemin is in deze notitie een poging gedaan inzichten over buitenlandse stelsels op te nemen. Maar als men conclusies wil verbinden aan de gesignaleerde verschillen, zal dat een uitgebreider onderzoek vergen. Het is dus ook niet mogelijk om zomaar enkele aspecten uit een ander rechtsstelsel te halen, omdat deze samenhangen met de respectievelijke kaders.

Een tweede belangrijke kanttekening bij deze notitie is dat vergunningssystematiek samenhangt met de feitelijke situatie in een land. Een daarvan is dat door Nederland vier keer meer NH3 en vijf keer meer NOx wordt geëxporteerd aan stikstofemissies dan er vanuit het buitenland naar Nederland komt. Op basis van de prognoses van het Planbureau voor de leefomgeving en het RIVM verandert het aandeel buitenland richting de toekomst; van 34,2% in 2021 naar 30,6% in 2030. Dit betekent dat de buitenlandse depositie op Nederlandse natuur naar verwachting meer daalt dan de depositie veroorzaakt door Nederlandse bronnen op de Nederlandse natuur. Hieruit kan je ook concluderen dat Nederland een extra grote opgave heeft om tot stikstofreductie te komen ten opzichte van de landen om ons heen.

Daarnaast moeten lidstaten van de EU te allen tijde, ongeacht de vormgeving van een bepaalde vergunningssystematiek, voldoen aan de instandhoudingsdoelstellingen zoals gesteld in artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

Vergunningssystematiek in Vlaanderen, Duitsland, Denemarken, Ierland, Frankrijk en Italië

Vlaanderen

- Vlaanderen kent een vergelijkbare opgave als Nederland vanwege de hoge stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. In Vlaanderen is in 2021 een stikstofarrest geweest (RvVB 25 februari 2021, Kortessem) en in 2023 vernietigde de Vlaamse rechter de vergunning van Ineos waarmee ook duidelijk werd dat het door Vlaanderen voorgestane beleid onvoldoende zou zijn (RvVB 20 juli 2023, Ineos). De verantwoordelijkheid ligt voor het stikstofbeleid ligt in België bij de Vlaamse en Waalse overheden, voor wat betreft de laatste is weinig bekend.
- Ook Vlaanderen heeft zeer beperkt ruimte voor vergunningverlening vanwege de overbelasting van stikstof op natuur en wordt de KDW gebruikt om de effecten van stikstof te beoordelen.
- In januari 2024 is het decreet over de programmatische aanpak stikstof (PAS) goedgekeurd. De Vlaamse aanpak rust grotendeels op bronaanpak middels een emissieplafond voor ondernemers, waarbij men zelf invulling geeft aan de wijze waarop doelstellingen behaald worden. Daarnaast moet er een structureel dalende lijn van stikstofdepositie zijn en mag die niet worden overschreden.
- Alle activiteiten moeten worden hervergund met het oog op het stikstofdoel voor 2030. Een vergunning kan verleend worden als:
    1. er is voldaan aan stikstofdoel voor 2030;
    2. er geen stijging is van de stikstofdepositie ten opzichte van de huidige vergunde situatie;
    3. de impactscore is lager dan 50% (dit zijn de piekbelasters).
- In 2030 moet de overschrijding van de KDW zijn gehalveerd ten opzichte van de overschrijding in 2015.
- Na 2030 zal een beoordeling plaatsvinden wat de opgave nog is om te komen tot alle natuur op orde in 2045. Daarbij zal ook meer maatwerk nodig zijn voor de gebieden waar het moeilijk is om met generieke reductie het doel te bereiken.
- Nieuwe activiteiten komen in aanmerking voor een vergunning als de stikstofdepositie van de activiteit gelijk of onder de impactscore van 1,0% (NOX in de industrie) en 0,025% (NH3 in de agrarische sector) blijft. Daarnaast is er een separate beoordeling voor mobiliteitsprojecten (NOX).
- Indien sprake is van een overschrijding van deze impactscore dient een passende beoordeling plaats te vinden over de impact op de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende natuurgebied.
- Er wordt in Vlaanderen gerekend met het model VLOPS. Dit heeft dezelfde rekenbasis als OPS in AERIUS. Er geldt een maximale rekenafstand van 20 kilometer.
- De Vlaamse aanpak zet in op innovatie, maar de stikstofreductie mag ook plaatsvinden door vermindering van dieraantallen. De emissiefactoren van stallen zijn gebaseerd op de Nederlandse factoren.
- Diverse partijen hebben bezwaren ingediend bij het Vlaamse Grondwettelijk Hof tegen het Vlaams stikstofdecreet waarin het beleid is omgeschreven. De eisen zijn (gedeeltelijke) vernietiging van het decreet. Eerder heeft de (Belgische) Raad van State ook een kritisch advies afgegeven. Ook zijn er juridische procedures gestart tegen stalinnovaties.

Duitsland

- Ook in Duitsland wordt de KDW gehanteerd om stikstofdepositie in kwetsbare gebieden te beoordelen. Naast regio's waar de KDW met regelmaat worden overschreden (met name in het noordwesten en zuidoosten van Duitsland), zijn er ook grote regio's waar KDW niet worden overschreden. Een nationale doelstelling voor het terugdringen van deze overschrijdingen is in Duitsland niet wettelijk vastgelegd. Volgens laatste data worden KDWs in 69% van de gevoelige gebieden overschreden.
- Regels over stikstofvervuiling via de lucht zijn in Duitsland vastgesteld in nationale luchtvervuilingswetgeving (het Bundes Immissionsschutz Gesetz, BImSchG) die door deelstaten wordt uitgevoerd.

- Eisen vanuit het BImSchG aan vergunningverlening zijn door de Bondsrepubliek en deelstaten vastgelegd in een nationale handleiding voor het borgen van luchtkwaliteit (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft, TA Luft). Deze afspraken zijn mede opgesteld op basis van rechtspraak en bevatten paragrafen over stikstofdepositie in kwetsbare gebieden. Regionale uitvoeringsinstanties zijn verantwoordelijk voor de uitvoering in de vergunningverlening.
- De Duitse bestuursrechter, het Bundesverwaltungsgericht (hierna: BVerwG), heeft in de jurisprudentie over de gunning van aanleg van wegen (NOX) bepaald dat nieuwe activiteiten in Duitsland vergunningplichtig zijn als:
    - Deze meer dan de 'Abschneidewert' van 0,3 kg N/ha/jr (=21 mol/ha/jr) veroorzaken. Dit is een rekenkundige ondergrens. Er is discussie over de houdbaarheid van deze drempelwaarde, maar deze is nog niet juridisch getest, zoals in Nederland. Juridische milieuorganisaties zijn in Duitsland vooral gericht op grondwaterkwaliteit en nitraat.
    - Na deze ondergrens wordt vervolgens gekeken of ook blijkt dat de depositie van de nieuwe activiteit meer dan 3% van de desbetreffende KDW beslaat.
    - Als beide het geval zijn, moet er een individuele toets worden verricht waarin moet worden aangetoond dat deze activiteit desondanks geen significant negatieve gevolgen op het gebied heeft bijvoorbeeld omdat het een klein oppervlak betreft (Flächenmäβige Bagatellschwelle).
- De Duitse rechter ziet tot nu toe – anders dan Nederlandse rechters - geen aanleiding om over de verenigbaarheid van het beleid met de Habitatrichtlijn prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de EU te stellen, terwijl die drempels en de toepassing daarvan zichtbaar op gespannen voet staan met de rechtspraak van het Hof (o.a. het Moorburg-arrest). Het is niet uit te sluiten de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State – bij introductie van een soortgelijke systematiek in Nederland - deze wel ter toetsing aan het HvJEU voorlegt. Volgens de Nederlandse rechter is dit nl. een kwestie van uitleg van het Europees recht.
- De Duitse rechters van het BVerwG maken wel een voorbehoud omdat depositie beneden de ondergrens niet verdwijnt. Op het onvoldoende voeren van zo'n dekenaanpak is Duitsland aangesproken (inbreukprocedure). De toepassing van de drempel kan een sluipende verslechtering niet uitsluiten.
- Toepassing van de ondergrens voor NH3 is omstreden (NH3 lost beter op in water, heeft andere ecologische gevolgen dan NOx). Daarbij is de Flächenmäβige Bagatellschwelle nog niet door de Duitse rechter getoetst.
- Er is bij Duitse deskundigen en NGO's, en bij Europese juristen, twijfel over de houdbaarheid van deze aanpak. Vooralsnog lijken wat betreft stikstof de pijlen vooral gericht op te hoge nitraatgehalten in grond- en oppervlaktewater. Duitsland is recent na ruim tien jaar aan hoge boetes uit een EU-inbreukprocedure ontkomen door de mestwetgeving aan te scherpen. Regionaal lopen er nog verschillende juridische procedures door NGO's vanwege te hoge nitraatgehalten. Tegelijkertijd is nationaal het stikstofoverschot in de landbouw sinds 1990 ruim gehalveerd en ligt sinds enkele jaren onder het nationale doel van 70 kg/ha/jaar.
- Ten aanzien van Duitsland is er relevante jurisprudentie van het HvJEU, o.a.:
    - Uit de conclusie van de Advocaat Generaal Kokott (Conclusie van 25 juli 2018, ECLI:EU:C:2018:622, Case C 293/17 en C 294/17) bij het PAS-arrest (HvJEG 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, Case C 293/17 en C 294/17) is eveneens af te leiden dat niet vaststaat dat de Duitse drempelwaarden verenigbaar zijn met art. 6, derde lid van de Habitatrichtlijn.
    - Juni 2018: Veroordeling Duitsland door HvJEG vanwege slechte kwaliteit grondwater (handelen in strijd met de Nitraatrichtlijn) HvJEG 21 juni 2018, EU:C:2018:481 (Case C 543/16).
    - September 2023: Veroordeling Duitsland door HvJEG vanwege het niet (tijdig) vaststellen van instandhoudingsdoelen en aanwijzen van 88 gebieden en

instandhoudingsmaatregelen van 737 gebieden. HvJEG 21 sept 2023, ECLI:2023:EU:C:687 (Case C-116/22).
    - November 2024: Veroordeling Duitsland door HvJEG vanwege handelen in strijd met verslechteringsverbod (art 6 HRL). HvJEG 14 nov 2024, ECLI:EU:C: 2024:954 (Case C 47/23).
- In Duitsland wordt voor het modelleren van stikstofdepositie het rekenmodel AUSTAL2000 gebruikt. Dit model is ontwikkeld in opdracht van het Duitse federale milieuagentschap en is gebaseerd op de Langevin-equatie, een wiskundige beschrijving van de beweging van deeltjes in een vloeistof of gas. AUSTAL2000 houdt rekening met verschillende factoren, zoals topografie, bodemgebruik en meteorologische gegevens, om de verspreiding en depositie van luchtverontreinigende stoffen, waaronder stikstofverbindingen, te simuleren. Het model is conform de Duitse technische instructies voor luchtkwaliteit (TA Luft) en voldoet aan de VDI-richtlijnen (Verein Deutscher Ingenieure). Een belangrijk aspect van AUSTAL2000 is het toepassingsbereik, dat doorgaans wordt beperkt tot een afstand van 20 kilometer vanaf de emissiebron. Dit betekent dat bij vergunningverlening de gevolgen van stikstofemissies op Natura 2000-gebieden binnen deze straal worden beoordeeld. Deze benadering verschilt niet veel van de Nederlandse situatie (25 km).

Denemarken

- In Denemarken heeft de stikstofproblematiek met name een effect op natuur door uitspoeling uit de landbouw naar fjorden en de Oostzee. Er is een akkoord met de agrarische sector gesloten dat er in 2027 13.780 ton minder uitspoeling van stikstof plaatsvindt om daarmee te voldoen aan de Kaderrichtlijn water.
- Daarnaast wordt in Denemarken al veel meer vanuit klimaat gestuurd op de agrarische sector. Er is in 2021 een akkoord getekend tussen de overheid, agrarische partijen en milieuorganisaties dat er door de sector in 2030 55%-60% van de uitstoot van broeikasgassen wordt gerealiseerd ten opzichte van 1990. Er geldt ook een CO2-belasting voor veehouders.
- In Denemarken loopt, vergelijkbaar met ons, het natuurspoor naast het milieuspoor. In het milieuspoor geldt er een actualisatieplicht op grond van BBT (Beste Beschikbare Technieken).
- In Denemarken worden naast effecten op Natura 2000-gebieden, ook effecten op natuur buiten Natura 2000-gebieden beoordeeld.
- In principe wordt er geen vergunning verleend als de KDW's zijn overschreden.
- Maar er mag nog wel een beperkte hoeveelheid stikstof worden toegebracht. Voor de meest stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden geldt er een maximale toelaatbare depositie per vergund bedrijf afhankelijk van cumulatie met andere bedrijven en afhankelijk van de grootte van het bedrijf.
- Voor het bepalen van de grenswaarde wordt er rekening gehouden met cumulatie door deze bovengrens te verlagen als er andere stallen in nabijheid liggen. De grenswaarde is 0,7 kg N/ha/jaar wanneer er geen stal in de buurt ligt, 0,4 kg N/ha/jaar als er één andere veehouderij in de buurt ligt of 0,2 kg N/ha/jaar wanneer er meerdere stallen in de buurt liggen.
- Om te bepalen of een stal in de buurt ligt wordt de afstand gemeten vanaf het middelpunt van de stal tot aan het stikstofgevoelige habitattype. Uiteindelijk bepaalt de totale emissie van de naburige stallen en de afstand waarop deze liggen van het habitattype of deze mee moeten worden genomen in deze cumulatieve beoordeling. In een zone tussen 300 meter en 1000 meter rond Natura 2000-gebieden geldt een maximum aan veehouderijen en emissies die mogen plaatsvinden. Voor activiteiten daarboven wordt geen vergunning verleend.

Ierland

- Ierland heeft de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn opgenomen via de European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011.
- Voor de beoordeling van nieuwe plannen en projecten hanteert Ierland een stapsgewijze aanpak:
    - Stage 1 screening: bepaalt of een project significante effecten kan hebben.
    - Stage Passende Beoordeling: indien nodig volgt een verdere beoordeling.

- Bij de screening van agrarische emissies (ammoniak en stikstofdepositie) worden kwantitatieve drempelwaarden en een rekenmodel toegepast.
- De Environmental Protection Agency (EPA) heeft richtlijnen opgesteld voor vergunningverlening aan intensieve veehouderijen, die in Ierland alleen varkens- en pluimveehouderijen omvatten. Melkveehouderijen vallen hierbuiten, omdat deze niet intensief zijn in Ierland. Voor melkveehouderijen ligt de focus meer op nitraat en de relatie met waterkwaliteit.
- Volgens het instructiedocument IN1 van de EPA geldt een beoordelingsafstand van 500 meter:
    - Ligt een bedrijf binnen 500 meter van een Natura 2000-gebied, dan is een volledige passende beoordeling met gedetailleerde modellering vereist.
    - Buiten deze afstand kan eerst een vereenvoudigde modelberekening worden uitgevoerd.
- Bij de beoordeling worden grenswaardes gehanteerd. Als de bijdrage van het project kleiner is ten opzichte van deze grenswaarde, kan het effect als verwaarloosbaar beschouwd worden. Concreet hanteert de EPA de volgende drempels:
    - Maximaal 4% van de kritische concentratie voor ammoniak.
    - Maximaal 5% van de kritische depositie voor stikstof.
    - Ligt de emissiebijdrage onder deze grenswaarden, dan wordt aangenomen dat geen significant effect optreedt en is een uitgebreide passende beoordeling niet nodig. Bij hogere bijdragen is wel een volledige passende beoordeling met gedetailleerde modellering en een Natura Impact Statement vereist.
- Ook is sinds oktober 2024 een concept IN2 van EPA ontwikkeld gericht op industriële uitstoot van stikstof.
- Op dit moment is nog geen informatie beschikbaar over hoe de vergunningverlening onder de Habitatrichtlijn in Ierland verloopt. Tevens zijn op dit moment geen aanwijzingen dat de vergunningverlening onder druk staat of dat de huidige implementatie risico's met zich meebrengt. Er loopt nog een uitvraag hiernaar.

Frankrijk

- In Frankrijk is de Habitatrichtlijn omgezet in het Code de l'Environment.
- Er bestaat een nationale lijst van projecten waarvoor een vergunning onder de Habitatrichtlijn in ieder geval vereist is, aangevuld met regionale lijsten.
- Wanneer een vergunning onder de Habitatrichtlijn nodig is, moet een impactanalyse worden uitgevoerd.
- Frankrijk hanteert hierbij een kwalitatieve benadering bij de impactanalyse:
    - Drempelwaarden spelen geen directe rol als harde toetsingsnorm bij vergunningen.
    - De focus ligt op concrete verslechtering of verstoring van een gebied, zoals verandering van de habitatkwaliteit, afname van soorten of meetbare toevoeging van schadelijke stof.
    - Stikstofdepositie is daarbij geen criterium.
- De impactanalyse is maatwerk en richt zich op ecologische aspecten, waaronder waterkwaliteit (bijvoorbeeld nitraatproblematiek en groene algengroei in Bretagne).
- Indien uit de analyse blijkt dat het project achteruitgang veroorzaakt, moeten mitigerende maatregelen worden getroffen of kan de vergunning worden geweigerd.
- Het beheer van Natura 2000-gebieden in Frankrijk is gedecentraliseerd. Elk gebied heeft een eigen beheerplan met specifieke maatregelen, gebruiksbeperkingen en een eigen beheerder. In het beheerplan is tevens vastgelegd hoe de staat van de natuur wordt gemonitord. Stikstofdepositie blijkt bij de monitoring en rapportering geen prominente rol te spelen omdat de problematiek ook heel anders is.

Frankrijk – Bretagne

- De vergunningverlening onder de Habitatrichtlijn in Bretagne verloopt problematisch en staat juridisch onder druk.
- Regelmatig worden vergunningen vernietigd door het 'tribunal administratif' (Franse bestuursrechter). In het bijzonder gaat het vaak mis bij de beoordeling van cumulatieve effecten, bijvoorbeeld bij vergunningen voor de uitbreiding van varkensstallen.

- De regio Bretagne wil graag een richtsnoer ontwikkelen om de vergunningverlening te verbeteren, maar hiervoor heeft het ministerie van Ecologische Transitie in Parijs nog geen goedkeuring gegeven.
- De autoriteiten in Bretagne bevestigden dat stikstofdepositie geen rol speelt in de vergunningverlening, wat de kwetsbaarheid in juridische procedures kan verklaren. Waarom dit het geval is, kon niet binnen de beschikbare tijd worden achterhaald. Wel gaven de Franse autoriteiten aan in gesprek met ons te willen gaan hierover om dit te verduidelijken.
- In het algemeen wordt weinig aandacht besteed aan emissies in de lucht; de focus ligt vooral op de toepassing van de best beschikbare technieken.
- Wel wordt gekeken naar de uitspoeling van stikstof en, in mindere mate, fosfor naar water, al zijn de gehanteerde indicatoren hiervoor niet heel ambitieus.

(Noord-)Italië

- Italië heeft de Habitatrichtlijn omgezet in nationale wetgeving met presidentieel wetsdecreet D.P.R. n. 357/1997 (Decreto del Presidente della Repubblica n.r 357/1997). De bijbehorende richtlijnen 'Linee guida per la valutazione di incidenza (VIncA)' geven een nadere uitleg over de uitvoering van de passende beoordeling – wat tevens is afgestemd met de Europese Commissie. Hierbij wordt gekeken naar de ecologische impact, maar in tegenstelling tot Nederland, spelen grenswaarden voor stikstof geen doorslaggevende rol in de beoordeling. Onder de 'verplichte voorwaarden' ('condizioni d'obbligo') staan verschillende restricties (5 t/m 8) met betrekking tot de Habitatrichtlijn (risico's, verstoring, samenstelling van de grond, hydrologie aan de oppervlakte, inheemse soort en exoten). De toetsing wordt uitgevoerd door de organisatie die beheerder is van het natuurgebied in samenspraak met de bevoegde autoriteit.
- Stikstof komt in Italiaanse wetgeving vooral voor in regelgeving over nitraat, water- en luchtkwaliteit, waarbij vaak wordt verwezen naar Europese wetgeving zoals de NEC- of Nitraatrichtlijn.
- De Po-Vallei in Noord-Italië behoort tot de regio's in Europa met de hoogste stikstofemissiedichtheid, vergelijkbaar met Nederland, Vlaanderen en delen van Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen in Duitsland. De vallei bestaat uit vier regio's: Lombardije, Emilia Romagna, Veneto en Piemonte. In deze regio's zijn er gebieden waar het nitraatoverschot beperkt moet blijven. Zo heeft de regio Lombardije – waar veel stikstof wordt uitgestoten door industriële en agrarische activiteiten – verschillende plannen voor de aanpak van de luchtkwaliteit, bijvoorbeeld via het 'Ammoniak Project'. Daarnaast heeft de regio Veneto een 'vierde actieprogramma Nitraat', waarin verwezen wordt naar het nationale programma nitraat en aanpak waterkwaliteit. Over het algemeen zijn bemesting, luchtvervuiling en waterkwaliteit belangrijke onderwerpen waar stikstof een rol in speelt.
- In het 'Nationale Air Pollution Control Programma (NAPCP)' van 2019 geven de lidstaten aan hoe zij de emissiereductieverplichtingen van de NEC-richtlijn willen nakomen. Hierin zijn regionale ammoniakreductiedoelstellingen voor 2030 vastgesteld voor onder andere de regio's in de Po-Vlakte: Lombardije -19,7%, Piemonte -17%, Emilia Romagna -18,4% en Veneto -15,4%.
- Daarnaast heeft Italië vanuit de Richtlijn Industriële Emissies ook regelgeving omgezet die verplichtingen oplegt aan veehouderijen. Dit betreft de 'geïntegreerde milieuvergunning' Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) met daarin een specifieke verwijzing naar de veehouderijsector (Allevamenti zootecnici sogetti ad AIA). De veehouderijen die volgens deze regelgeving een vergunning moeten aanvragen zijn intensieve pluimvee- en varkenshouderijen. Deze vergunningplicht kent Nederland ook voor de MBA in het milieuspoor. Verder geldt dat bij vergunningaanvragen voor uitbreiden van deze veehouderijen een plan voor verbetering van emissies ingediend moet worden.
- Naast de AIA is er ook een lichter vergunningstraject, de zogenoemde AUA (Autorizzazione Unica Ambientale), die vergelijkbaar is met de Nederlandse omgevingsvergunning. Deze is van toepassing op kleine en middelgrote bedrijven en activiteiten die niet in de categorie voor de zwaardere AIA-vergunning vallen. DE AUA omvat verschillende vergunningsgebieden, zoals: waterafvoer, agronomische aanwending van mest, emissies in de atmosfeer, geluidsoverlast, gebruik van slib uit landbouwactiviteiten en afval.
- De bevoegdheid voor uitgifte van deze AIA- en AUA-vergunningen ligt bij de provincies.

- Daarnaast is er de 'Conferenza dei servizi': een commissie van alle bevoegde autoriteiten op het gebied van vergunningverlening. Deze commissie beoordeelt zowel procedurele en administratieve verplichtingen als de technische vereisten (best beschikbare technieken) met relatieve bedrijfscontroles naar grond- en gebiedsgebonden restricties in relatie tot Natura 2000-gebieden.
- De Italiaanse autoriteiten bevestigen dat in Noord-Italië stikstofuitstoot problematisch is. Wel geldt dit vooral voor ammoniakemissies en fijnstof (luchtkwaliteit) en nitraat (water/bodem). Dit kan ook de focuspunten van regelgeving en beleid verklaren en dat de stikstofaanpak en beoordelingskaders anders zijn ingekleurd.
- Binnen de beschikbare tijd kon echter geen informatie opgehaald worden over het verloop van de vergunningverlening onder de Habitatrichtlijn en of de implementatie risico's met zich meebrengt. Deze informatie wordt in een nadere analyse verder onderzocht.

<u>Verschillen met de Nederlandse situatie</u>

Vlaanderen

- In Vlaanderen wordt geen stikstofdepositie berekend op Vogelrichtlijngebieden.
- In Vlaanderen wordt verkeer niet meegerekend bij projecten.
- De piekbelasters worden gedwongen beëindigd. Welke bedrijven exact piekbelaster zijn, wordt nog vastgesteld. Piekbelasters kunnen ook hun impactscore verlagen.
- Bij de Vlaamse aanpak zijn 6.1/6.2-maatregelen vermengd met 6.3-maatregelen (als bedoeld in artikel 6 van de Habitatrichtlijn). Daarin heeft Nederland met de PAS-uitspraak uit 2019 een zeer duidelijke uitspraak gekregen van de Raad van State dat dat niet is toegestaan. Bij een Nederlandse aanpak zal daarmee rekening moeten worden gehouden.

Duitsland

- Het meest opvallende verschil bij de beoordelingskaders is dat Nederland een zeer lage drempelwaarde van 0,005 mol stikstof per hectare per jaar hanteert en Duitsland een (eerste) ondergrens van 0,03 kg (21 mol) stikstof per hectare per jaar. Dat betekent dat in Nederland bij een extra depositie van 0,005 mol stikstof per hectare per jaar op een overbelast gebied significante effecten niet op voorhand uit te sluiten zijn. Daarvoor is een voortoets (eventueel met een ecologische beoordeling nodig) of als significant negatieve effecten nog niet uit te sluiten zijn is een passende beoordeling noodzakelijk is. In Duitsland is dat pas vanaf 21 mol voor NOX.
- Mogelijk wordt depositie in de Duitse verspreidings- en depositiemodellen anders berekend (omdat geen rekening wordt gehouden met het compensatiepunt/condensatiepunt). Dat zou kunnen betekenen dat er in Duitsland in feite hogere deposities uit dezelfde emissies worden berekend dan in Nederland met OPS (dat in AERIUS gebruikt wordt). Ondergrenzen als getallen sec met elkaar vergelijken is dus lastig en niet passend; je moet naar de hele systematiek en het rekenmodel kijken voor een goede vergelijking.

Denemarken

- De systematiek in Denemarken verschilt behoorlijk van de systematiek in Nederland. In Denemarken is stikstof niet altijd de grootste drukfactor. Er wordt in Denemarken met name ook gestuurd op de klimaatopgave.
- De natuur en de problematiek verschilt omdat er met name een knelpunt is op mariene natuurwaarden.
- De strengere normen gelden vooral voor veehouderijen. Voor andere activiteiten kan een passende beoordeling wel leiden tot een aanscherping.
- Mogelijk wordt depositie in de Deense verspreidings- en depositiemodellen anders berekend (omdat geen rekening wordt gehouden met het compensatiepunt/condensatiepunt). Dat zou kunnen betekenen dat er in Denemarken in feite hogere deposities worden berekend dan in Nederland met OPS (dat in AERIUS gebruikt wordt).

Ierland

- In Ierland wordt bij de beoordeling van stikstofdepositie gewerkt met duidelijke grenswaarden (<4% voor ammoniak en <5% voor stikstof). Wanneer een project onder

deze grenswaarden blijft, wordt het effect gezien als niet significant en is geen verdere passende beoordeling vereist.
    - Deze grenswaarde verschilt van de huidige drempelwaarde in Nederland van 0,005 mol/ha/jaar.
- In Ierland wordt een standaard screeningsafstand van 500 meter gehanteerd. Binnen 500 meter van een Natura 2000-gebied is altijd een volledige passende beoordeling vereist en daarbuiten mag een vereenvoudigde modelberekening worden toegepast.
    - In Nederland bedraagt deze afstand 25 kilometer.
- In Ierland vallen melkveehouderijen niet onder intensieve veeteelt en dus niet onder de bepaalde regels voor vergunningverlening vanwege stikstofuitstoot.
    - In Nederland zijn alle agrarische bedrijven, inclusief melkveehouderijen, onderworpen aan een vergunningplicht voor stikstofuitstoot als deze mogelijk impact heeft op Natura 2000-gebieden.
- Er zijn grote ruimtelijke verschillen tussen Nederland en Ierland, omdat in Nederland Natura 2000-gebieden, intensieve landbouw en stedelijk gebied veel dichter op elkaar liggen. Ook kent Nederland andere ecosystemen.

Frankrijk

- Frankrijk hanteert een kwalitatieve impactanalyse, waarbij de nadruk ligt op concrete verslechtering of verstoring van een gebied. Dit kan gaan om habitatverslechtering, afname van soorten of de toevoeging van schadelijke stoffen.
    - Nederland werkt met een kwantitatieve toetsingssystematiek, waarbij stikstofdepositie als harde toetsingsnorm wordt meegenomen op basis van de kritische depositiewaarden.
- In Frankrijk speelt stikstofdepositie nog beperkt een rol en wordt dit niet expliciet meegenomen als toetsingscriterium bij vergunningverlening. De beoordeling richt zich op ecologische impact, maar zonder gebruik van modellen of drempelwaarden.
- In Frankrijk ligt de focus in milieubeleid vooral op waterkwaliteit (nitraatproblematiek, algengroei) en minder op emissies in de lucht.
- Frankrijk hanteert een vaste nationale en regionale lijst van projecten waarvoor een vergunning onder de Habitatrichtlijn nodig is. Alleen deze projecten worden beoordeeld.
    - Nederland heeft geen vaste lijst. In beginsel wordt elk individueel project dat stikstofbelasting veroorzaakt op een Natura 2000-gebied waarvan de KDW is overschreden, beoordeeld via een voortoets of een passende beoordeling.
- Ook bij de verschilanalyse met Frankrijk geldt dat er grote ruimtelijke verschillen zijn, omdat in Nederland Natura 2000-gebieden, intensieve landbouw en stedelijk gebied veel dichter op elkaar liggen. Ook kent Nederland andere ecosystemen.

Italië

- In Italië speelt stikstofdepositie geen directe rol in de passende beoordeling zoals dat wel het geval is in Nederland. De focus ligt in Italië op ecologische impact en op de specifieke restricties van de afzonderlijke Natura2000-gebieden.
- Italië richt zich voor stikstofbeheer vooral op nitraat- en ammoniakemissies.
- In Italië ligt de focus bij vergunningverlening op een maatwerk impactanalyse, waarbij de ecologische effecten van een project worden geworden.
    - In Nederland wordt een project beoordeeld op basis van de uitstoot van stikstof met gedetailleerde modelberekeningen.
- Ook bij de verschilanalyse met Italië geldt dat er grote ruimtelijke verschillen zijn, omdat in Nederland Natura 2000-gebieden, intensieve landbouw en stedelijk gebied veel dichter op elkaar liggen en Nederland andere ecosystemen kent. Noord-Italië daarentegen komt wat dat betreft meer overeen met de situatie zoals in Nederland.

Mogelijke oplossingsrichtingen/kansen

<u>Algemeen</u>

Kansen

- Overnemen van systematiek uit het buitenland in Nederland zou een mogelijkheid kunnen zijn en wordt wel eens geopperd. Dit is meestal geen oplossing voor de korte termijn.
- Indien vergunningssystematieken in de verschillende landen meer op elkaar zou lijken, zou ook vergunningverlening met grensoverschrijdende effecten duidelijker worden. Het is niet te zeggen of het ook eenvoudiger wordt of tot het vlottrekken van de vergunningverlening in Nederland zou leiden.
- Samenwerking in algemene zin is sowieso positief omdat als alle landen zich inzetten om tot een reductie van stikstofemissie en -depositie te komen, dat ook een positief effect heeft op elkaars grondgebied. De maatregelen zullen elkaar dus versterken.

Voorwaarden
- Bij het vergelijken van de vergunningssystematiek die we in Nederland hanteren met die in andere lidstaten, moet rekening worden gehouden met feitelijke verschillen qua Nederlandse natuur, grote hoeveelheid stikstofemissies en in het bijzonder grote hoeveelheid ammoniak en mate waarin stikstof een knelpunt is voor verschillende sectoren.
- Daarnaast geeft het sec bekijken van de vergunningssystematiek vaak een onvolledig beeld van het volledige beleid.

<u>Overnemen van de Vlaamse stikstofaanpak</u>
Middellange termijn-optie voor het aanpassen van het Nederlandse stelsel naar het Vlaamse stelsel.

Kansen
- Het Vlaamse model is beter vergelijkbaar en toepasbaar voor Nederland dan het Duitse model, gelet op de situatie in de respectievelijke landen, de gehanteerde drempelwaarde en de beoordelingssystematiek van vergunningverlening.
- Gedurende het treffen van maatregelen (en de daaruit voortvloeiende geborgde dalende lijn) is vergunningverlening in Vlaanderen mogelijk als daarmee de dalende lijn niet wordt overschreden.

Risico's
- Gezien de rechtspraak van de Nederlandse Raad van State is niet bruikbaar voor Nederland:
    - de Vlaamse vermenging van 6.1/6.2-maatregelen met 6.3-maatregelen. Duidelijk moet zijn welke maatregelen worden ingezet als mitigerende maatregelen om projecten toe te staan en welke maatregelen worden ingezet om verslechtering tegen te gaan en om op termijn een goede staat van instandhouding te bereiken.
    - de Vlaamse aanpak gestoeld op stalemissiefactoren waarvan in Nederland duidelijk is dat die te laag zijn en bijstelling behoeven.
- Bedacht moet worden dat er in het Vlaamse stikstofbeleid sprake is van een verplichte beëindiging of reductie van piekbelasters. De systematiek van vergunningverlening kan dus niet los worden gezien van het stikstofbeleid in algemene zin.
- Er gelden bijvoorbeeld ook hogere drempelwaarden (de minimis-drempel) voor NOX dan voor NH3.

<u>Overnemen van de Duitse ondergrens ('Abschneidewert')</u>

Korte termijn-optie als sec een hoge ondergrens wordt ingevoerd, maar valt wel in de categorie *cherry-picking*. Lange termijn-optie als naar een realistische ondergrens wordt gezocht die standhoudt. Dat kan immers pas als ook voldoende beleid wordt gevoerd op de vereiste 6.1/6.2-maatregelen.

Kansen
- Het invoeren van een drempelwaarde van 21 mol N/ha/jr in AERIUS zou veel activiteiten in Nederland vergunningvrij maken. Daarmee zouden op korte termijn vrijwel alle activiteiten kunnen starten.
- Op dit moment wordt gewerkt aan de mogelijke introductie in Nederland van een rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jr als alternatief voor de huidige Nederlandse drempelwaarde van 0,01 mol/ha/jr (de facto 0,005 mol/ha/jr. vanwege afronding). Volgens wetenschapper Arthur Petersen is er een wetenschappelijk onderbouwing voor een ondergrens van 1 mol/ha/jr. Dit standpunt wordt echter niet door de belangrijke

wetenschappers in Nederland onderschreven. Over de rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jr. is een separate notitie beschikbaar.

Risico's

- Bij de vergelijking met natuurvergunningverlening in andere lidstaten, is het van belang om te kijken naar het hele systeem, niet naar kleine onderdelen daarvan. Daarnaast hangt vergunningverlening samen met de algemene natuurkwaliteit en drukfactoren in de lidstaten en moet ook op dat punt worden gewaakt voor selectief shoppen in beleid.
- Realistisch beschouwd is het niet mogelijk de drempelwaarden zoals die in Duitsland gelden, in Nederland toe te passen. In Nederland is sprake van een andere ecologische en ruimtelijke situatie en opgave, inclusief andere jurisprudentie dan in Duitsland. De dichtheid van veeteelt is in Nederland veel groter dan in Duitsland. De situaties zijn dus niet vergelijkbaar. Daarnaast is de problematiek in Nederland al zo lang gaande, is de stikstofoverbelasting zo groot, dat een drempelwaarde van 21 mol aan depositie ondenkbaar is omdat het tegelijkertijd een even grote reductie vergt als passende en instandhoudingsmaatregel.
- De drempelwaarde geldt alleen voor NOX in Duitsland.
- Gelet op technische verschillen kan het zijn dat in feite in Duitsland systematisch veel hogere deposities worden berekend van dezelfde emissie. Dit vergt dus een veel verdergaande technische vergelijking dan sec het vergelijken van de getallen.
- Bij het invoeren van een dergelijke drempelwaarde, lopen initiatiefnemers een levensgrote kans dat er desinvesteringen worden gedaan en dat er een nieuwe groep PAS-melders ontstaat.
- Bij het invoeren van een rekenkundige ondergrens van 1 mol zijn de risico's minder groot. Er is echter geen wetenschappelijke overeenstemming over de grens van 1 mol.
- Ook moet bedacht worden dat bij invoeren van een rekenkundige ondergrens ook een pakket aan passende en instandhoudingsmaatregelen nodig is om de extra emissies die daardoor ontstaan en die ook met zekerheid ergens neer zullen komen (alleen niet bekend waar precies), in gelijke mate te reduceren.

MCEN Spoor 1 – F5 Vergunningverlening MER/Aarhus
Deelnotitie uit onderdeel F – Internationaal/EU (juridische mogelijkheden)

*Nb. Onderdeel van Spoor 1 is om in de notitie **F8 – Aanpassing Europees** de input uit notities F1 – F7 te betrekken.*

Inleiding/Aanleiding
Het **Verdrag van Aarhus** (VvA) bevat bepalingen die betrekking hebben op toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

De **mer-richtlijn** en de **smb-richtlijn** bevatten procedurele verplichtingen voor projecten en plannen met (mogelijk) aanzienlijke milieugevolgen. Dit omvat een proces waarbij aan een reeks van minimumeisen moet worden voldaan, waaronder het opstellen van een milieurapport, het verstrekken van informatie, het houden van raadplegingen, het rekening houden met de resultaten van de milieubeoordeling, het communiceren van informatie over het besluit dat op basis daarvan is genomen, en het nemen van maatregelen om toegang tot de rechter te garanderen. Deze verplichtingen hebben dus invloed op de duur van de vergunningverlening.

Uit de smb-richtlijn volgt nog de verplichting dat dat een plan of programma waarvoor een passende beoordeling als bedoeld in art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn is vereist, plan-mer-plichtig is. Dit geldt niet voor de mer-richtlijn. De Europese mer-richtlijn en smb-richtlijn zijn geïmplementeerd in de Omgevingswet.

Het VvA werd in 2004 werd door Nederland geratificeerd. Nederland werd hierdoor officieel partij in het verdrag. Het Verdrag van Aarhus is een zogenaamd gemengd akkoord. Zowel de Europese Unie als de lidstaten zijn partij, en zijn verplicht het verdrag na te leven. Omdat het een verdrag is, mag de Nederlandse rechter toetsen of een besluit niet in strijd is met het verdrag. Internationale verdragen die de EU heeft getekend en geratificeerd maken, na inwerkingtreding, deel uit van het EU-recht. Dergelijke verdragen zijn (aldus art. 216 lid 2 VWEU) bindend voor de EU-instellingen en de lidstaten. Binnen de normenhiërarchie staan zij boven het secundaire EU-recht, maar onder het primaire EU-recht. Secundair EU-recht, dus richtlijnen, verordeningen en beschikkingen, moeten zoveel mogelijk in overeenstemming met voor de EU geldend internationaal recht geïnterpreteerd worden of, indien daarmee een conflict niet op te lossen is, buiten toepassing worden gelaten. Kortom: Nederland is dus dubbel gebonden aan het verdrag, zowel via het EU-recht en als zelfstandige verdragspartij.

Beschrijving van het vraagstuk/onderwerp
Procedures kunnen lang duren, mede door genoemde verplichtingen; welke mogelijkheden voor versnelling of uitzondering bieden de richtlijnen en het VvA?

Wet- en regelgeving en jurisprudentie
De mer-richtlijn biedt een uitzonderingsmogelijkheid per geval voor projecten1 die uitsluitend bestemd zijn voor defensie, dan wel voor projecten die uitsluitend de respons op civiele noodsituaties tot doel hebben, indien toepassing nadelige gevolgen zou hebben voor deze doeleinden.[2] De smb-richtlijn is niet van toepassing op plannen en programma's die uitsluitend bestemd zijn voor nationale defensie of noodsituaties.[3] Deze uitzonderingen moeten volgens het

[1] Tot het arrest van 7 november 2018 werd door de RvS en het HvJ EU bij de omschrijving van het projectbegrip in de habitatrichtlijn aangesloten bij de mer-richtlijn. In de mer-richtlijn staat namelijk een nadere omschrijving van het begrip 'project' (fysieke ingreep in het natuurlijk milieu of de totstandbrenging van (bouw)werken). Dit criterium werd in de jurisprudentie daardoor ook gebruikt voor de vraag of sprake was van een project in de zin van de Habitatrichtlijn. Inmiddels is het duidelijk dat een activiteit die onder de mer-richtlijn als een project moet worden beschouwd, ook altijd een project zal zijn in de zin van de Habitatrichtlijn, maar dat er ook activiteiten kunnen zijn die wel een project zijn in de zin van de habitatrichtlijn maar geen MER-project. Dat is het geval indien deze activiteiten geen fysieke ingreep in het natuurlijk milieu of de totstandbrenging van (bouw)werken betreffen, maar wel kunnen leiden tot significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden.

[2] Geïmplementeerd in artikel 16.44, eerste lid, Ow.

[3] Geïmplementeerd in artikel 16.35 Ow

Hof van Justitie van de EU (hierna: HvJ EU) restrictief worden uitgelegd.[4] Vrijstelling op grond van "respons op een civiele noodsituatie" is waarschijnlijk niet gerechtvaardigd, als het project bedoeld is voor een situatie die zowel te voorspellen als te voorkomen was.[5]

De mer-richtlijn biedt daarnaast de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen voor een bepaald project vrijstelling te verlenen van de richtlijn, indien de toepassing ervan nadelige gevolgen zou hebben voor het doel van het project, mits aan de doelstellingen van deze richtlijn wordt voldaan. In dit geval:
a) gaan de lidstaten na of er geen andere vorm van beoordeling geschikt is;
b) stellen zij de gegevens die zijn verzameld door andere vormen van beoordeling zoals bedoeld onder a, alsmede de gegevens over en de redenen van de vrijstelling ter beschikking van het betrokken publiek;
c) stellen zij de Commissie, voordat de vergunning wordt verleend, op de hoogte van de redenen waarom de vrijstelling is verleend en verschaffen zij haar alle informatie die zij waar dat van toepassing is ter beschikking van hun eigen onderdanen stellen.
De Commissie zendt de ontvangen documenten onmiddellijk door aan de andere lidstaten.
((geïmplementeerd in artikel 16.44, tweede lid, Ow en artikel 11.9 Ob).

Uit het Doel-arrest[6] volgt dat bevoorradingszekerheid inzake elektriciteit een uitzonderlijk geval kan zijn, mits het redelijk waarschijnlijk is dat het risico voor die bevoorradingszekerheid zich verwezenlijkt en dat het project in kwestie een spoedeisend karakter heeft waardoor het achterwege blijven van een milieueffectbeoordeling kan worden gerechtvaardigd. Een belangrijk criterium is, dat volledige naleving van de richtlijn niet mogelijk is. De uitzonderlijkheid van een geval is op zichzelf onvoldoende grond voor vrijstelling.[7]

De mogelijkheid van vrijstelling werd tussen 2014 en 2024 in de EU bij verschillende projecten succesvol toegepast. Voorbeelden:
- In meerdere gevallen de bouw en exploitatie van lng-terminals en pijplijnverbindingen, ten behoeve van de noodzaak van gasleveringszekerheid.
- Een tijdelijke noodcentrale, ten behoeve van de noodzaak om de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening in de zomer van 2024 te waarborgen.
- In meerdere gevallen zuiveringsprojecten ter verbetering van de efficiëntie en duurzaamheid van irrigatiewerken. Vertraging zou ertoe leiden dat zij geen middelen zouden krijgen uit de Europese faciliteit voor herstel en veerkracht.
- Een project voor het herstel van schade aan een brug door overstromingen en aardverschuivingen. De situatie vereiste dringend actie.

Nb. Het Verdrag van Espoo is van toepassing bij mogelijk belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-effecten. Er zijn geen uitzonderingen mogelijk voor uitzonderlijke gevallen. Er geldt wel een uitzondering voor *plannen en programma's* voor defensie en civiele noodsituaties. Voor *projecten* voor defensie en civiele noodsituaties lijkt Espoo geen uitzonderingsmogelijkheid te kennen.

Het VvA bevat een uitzonderingsmogelijkheid voor activiteiten voor nationale defensiedoeleinden, indien toepassing van het Verdrag op deze doeleinden van nadelige invloed zal zijn. Er zijn geen uitzonderingen mogelijk voor uitzonderlijke gevallen, zoals in de mer-richtlijn.

Het VvA bevat veelal open normen, die uitleg behoeven voordat ze in de praktijk kunnen worden uitgevoerd. De Nederlandse wetgever moet die normen implementeren, maar heeft daarbij geen onbeperkte vrijheid om de bepalingen van het verdrag te interpreteren. Het HvJ EU, het

[4] Arrest Bolzano (C-435/97).
[5] Richtsnoeren betreffende de toepassing van vrijstellingen op grond van de richtlijn milieueffectbeoordeling (Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU) — artikel 1, lid 3, en artikel 2, leden 4 en 5 (2019/C 386/05).
[6] Arrest C-411/17.
[7] Arrest Linster, C-287/98, punt 49.

Nalevingscomité en de vergadering van de Partijen (vvdP), de EU-wetgever en de nationale rechter perken zijn ruimte in. In een aantal zaken voor het Hof van Justitie en het Nalevingscomité is geconstateerd dat Nederland op punten nog niet voldoet aan het VvA. Daarnaast is nog een aantal zaken aanhangig bij het Nalevingscomité. Dit kan noodzaken tot het reactief repareren van de regelgeving die dient ter implementatie van het Verdrag.

Eén van de zaken waarbij zowel het HvJ EU[8] als de RvS oordeelde dat NL-wetgeving niet Aarhusproof bleek te zijn had betrekking op de inspraak en toegang tot de (bestuurs)rechter bij Aarhus-besluiten. Vanwege deze strijdigheid behoeft de wet aanpassing. In afwachting van een reparatiewet heeft de RvS voor de tussenliggende tijd in een aantal uitspraken een invulling gegeven aan de bepalingen van het VvA, waarbij zij een ruime invulling heeft gegeven wat betreft de toegang tot de rechter.

Naar aanleiding van bovengenoemde jurisprudentie wordt door een aantal departementen een reparatiewetsvoorstel voorbereid[9], dat wijzigingen van de Omgevingswet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en een aantal andere omgevingsrechtelijke wetten zal bevatten. Over het conceptwetsvoorstel is advies gevraagd aan de regeringscommissaris voor de Omgevingswet. Hem is gevraagd uiterlijk 6 januari 2025 te adviseren. Parallel daaraan voert het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) de wetgevingstoets uit.

MER/SMB en passende beoordeling
De mer- en de smb-richtlijn vereisen dat projecten, plannen en programma's die significante gevolgen voor het milieu kunnen hebben, aan een milieueffectbeoordeling worden onderworpen voordat zij worden goedgekeurd of toegestaan.
De verplichting om de significante gevolgen van plannen of projecten te beoordelen, kan voortvloeien uit zowel de smb- of de mer-richtlijn als artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. In dat geval kunnen de beoordelings- en vergunningsprocedures gezamenlijk of gecoördineerd verlopen, zoals bepaald in de mer- en de smb-richtlijn. De overeenkomstig deze richtlijnen uitgevoerde beoordelingen kunnen echter niet in de plaats komen van de procedure en verplichtingen van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn, aangezien geen van beide procedures de andere overbodig maakt.

De begrippen 'project' en 'plan' worden zowel in de mer/smb-richtlijn gehanteerd als in de habitatrichtlijn. Wat precies onder plannen of projecten moet worden verstaan, is regelmatig onderwerp van jurisprudentie. Onder andere moet ook wetgeving en (decentrale) regelgeving in bepaalde gevallen worden gezien als een plan (zie bijvoorbeeld de Europese Nevele-jurisprudentie en later de uitspraak over Windpark Delfzijl)[10]. De bestaande kennis en jurisprudentie geven geen uitsluitsel over welke wet- of regelgeving een plan-mer-plicht geldt. Er wordt voor de uitleg van deze begrippen veel over en weer verwezen naar het begrip als bedoeld in de andere richtlijn.

Een passende beoordeling kan worden gerapporteerd in de milieueffectrapportage of in een afzonderlijk verslag. In beide gevallen moet de informatie die betrekking heeft op de passende beoordeling en de bijbehorende conclusies te onderscheiden zijn van die van de milieueffectrapportage. Dit is noodzakelijk omdat er enkele belangrijke verschillen zijn tussen de mer- en smb-richtlijn en de procedure voor een passende beoordeling.
- De passende beoordeling is gericht op de bescherming van Natura 2000-gebieden, d.w.z. gebieden met een hoge biodiversiteitswaarde van Europees belang, en vereist daarom strengere toetsing. De conclusies ervan zijn bindend in die zin dat zij bepalen of een plan of project al dan niet kan worden goedgekeurd (de bevoegde instanties kunnen het plan of

[8] Arrest van het HvJ EU C-826/18 d.d. 14 januari 2021 (Varkens in Nood-arrest)
[9] Zie TK-brief van staatssecretaris IenW d.d. 20-12-2024, kamerstuk 28663, nr. 83
[10] HvJEU 25 juni 2020, C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503 (Nevele); ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395 (Windpark Delfzijl). De belangrijkste conclusie in deze uitspraak is dat de plan-m.e.r.-plicht van toepassing is op windturbinenormen van het Activiteitenbesluit milieubeheer en van de Activiteitenregeling milieubeheer. Deze AmvB en ministriele regeling bevatten normen over geluid, slagschaduw, lichtschitteringen externe veiligheid.

project pas goedkeuren nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten). Wel wordt bij de vergunningsprocedure of bij de opstelling en goedkeuring van het plan rekening gehouden met de resultaten van de milieueffectrapportage.

- In het kader van gecoördineerde of gezamenlijke procedures zou het zinvol zijn om de passende beoordeling eerder in het proces uit te voeren. Dit zou een potentieel dure en langdurige mer-procedure voorkomen als de conclusies van de passende beoordeling al negatief zijn, wat betekent dat geen toestemming kan worden verleend overeenkomstig de bepalingen van artikel 6, lid 3 (tenzij het plan of project doorgang kan vinden op grond van de bepalingen van artikel 6, lid 4).
- In het kader van de mer-richtlijn worden verzachtende en compenserende maatregelen overwogen om mogelijke significante schadelijke gevolgen voor het milieu te vermijden, te voorkomen, te beperken en, indien mogelijk, te compenseren, in het bijzonder voor ingevolge de vogel- en de habitatrichtlijn beschermde soorten en habitats. Daarom kunnen ook in het kader van de mitigatiehiërarchie compenserende maatregelen worden overwogen om resteffecten te compenseren teneinde een nettoverlies aan biodiversiteit te voorkomen. Daarentegen worden in het geval van plannen en projecten die worden beoordeeld in het kader van de habitatrichtlijn, verzachtende maatregelen ter vermijding, voorkoming of beperking van significante schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van het gebied in aanmerking genomen in het kader van de passende beoordeling krachtens artikel 6, lid 3, maar worden compenserende maatregelen ter compensatie van resteffecten alleen als laatste redmiddel gebruikt volgens de procedure krachtens artikel 6, lid 4. Dit zou het geval zijn als wordt besloten het plan of project voort te zetten ondanks de negatieve conclusie van de passende beoordeling. In dat geval moet eerst worden aangetoond dat er geen alternatieve oplossingen zijn die de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet aantasten en dat het plan of project om dwingende redenen van groot openbaar belang gerechtvaardigd is.
- In de mer-richtlijn wordt afhankelijk van type activiteit onderscheid gemaakt in mer-beoordelingsplichtige en mer-plichtige activiteiten. In het geval van de mer-beoordeling kan het opstellen van een milieueffectrapport achterwege worden gelaten indien er geen aanzienlijke milieugevolgen zijn. Bij die beoordeling mogen "mitigerende maatregelen" betrokken worden indien deze maatregelen ook geborgd worden in het te nemen besluit. Hiermee kan mer-procedure voorkomen worden. Dergelijke mitigerende maatregelen kunnen niet worden overwogen in de ecologische voortoets ingevolge artikel 6 lid 3 Hrl. Hiervoor geldt dat mitigerende maatregelen pas kan plaatsvinden in de eigenlijke passende beoordeling-fase als onderdeel van de natuurtoestemming.

  Nb. Aangezien met de uitspraken van de RvS van 18 december 2024 'intern salderen' vergunningplichtig is geworden kan in het kader van de mer-beoordeling niet eenvoudig meer onderbouwd worden dat geen sprake is van aanzienlijke gevolgen mbt stikstof. Nu voor intern salderen een vergunningplicht is ontstaan kan er bij de mer-beoordeling nl. discussie ontstaan op welke wijze de mitigerende maatregel is geborgd. Indien er twijfels zijn of vanwege het additionaliteitsvereiste de maatregel wel ingezet kan worden voor de mer-beoordelingsplichtige activiteit zou een bevoegd gezag kunnen oordelen dat aanzienlijke milieueffecten niet zijn uitgesloten. Dit zou ertoe leiden dat voor meer activiteiten een verplichting ontstaat een milieueffectrapportage op te stellen. Of en in hoeverre de uitspraken mbt intern salderen ook gevolgen heeft voor de mer-beoordeling zal de jurisprudentie moeten uitwijzen.

Mogelijke oplossingsrichtingen/kansen

- Uitzonderingen op de mer- en smb-beoordeling zijn beperkt en restrictief. Een andere vorm van milieueffectbeoordeling is hoe dan ook nodig. Uitzonderingen op inspraakverplichtingen zijn nog beperkter.
- Verdrag van Aarhus, de mer-richtlijn en smb-richtlijn zien op inspraak dan wel verkrijgen van milieu-informatie. Het Verdrag van Aarhus gaat daarnaast over toegang tot de rechter.
- De milieueffectrapportage is een *procedureel* hulpmiddel voor het bevoegd gezag en initiatiefnemers. Er is geen directe koppeling met de vergunningensystematiek in relatie tot stikstof. De uitzonderingen hebben uitsluitend betrekking op de verplichtingen die betrekking hebben op de milieueffectrapportage dan wel inspraak.

- Wel kan de Europese Commissie verzocht worden om net als bij REDIII in een andere sector-specifieke richtlijn de werking van de *procedurele* verplichtingen vanuit de mer-richtlijn en/of smb-richtlijn te beperken of van af te wijken. Aangezien VvA een internationale verplichting is waar EU en NL partij bij zijn kan zo'n sector-specifieke richtlijn niet het VvA opzijzetten, nu zo'n richtlijn van een lagere orde is. Vanuit het traject STOER (Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving) is gevraagd aan IenW om informatie aan te leveren ter (verdere) vereenvoudiging van de mer-regelgeving.
- De mer-richtlijn bevat een definitie van het projectbegrip. Tot 2018 werd daar voor toepassing van het projectbegrip uit de Habitatrichtlijn bij aangesloten. Het HvJ EU heeft sindsdien in haar jurisprudentie een ruimere interpretatie gegeven aan het projectbegrip dan voortvloeit uit de mer-richtlijn. Deze jurisprudentie heeft ertoe geleid dat iedere activiteit met een mogelijk significant negatief effect op een Natura 2000-gebied, een project in de zin van de habitatrichtlijn kan zijn. Een verduidelijking/definitie van het projectbegrip in de Habitatrichtlijn kan mogelijk leiden tot een minder verstrekkende interpretatie.

Voorwaarden

Voor versnelling of versimpelingen van de procedure is wijziging van de richtlijnen zelf nodig of moet een afwijking daarvan in de Europese wetgeving worden vastgelegd (zoals bij REDIII). Het Verdrag van Aarhus stelt in alle gevallen minimumeisen aan inspraak.

Risico's

- Aangezien Verdrag van Aarhus, de mer-richtlijn en smb-richtlijn geen rechtstreekse relatie hebben op de vergunningsystematiek in relatie tot stikstof hebben wijzigingen ook niet direct gevolgen op de inhoudelijke beoordeling van omgevingsvergunningen natura2000-activiteiten.
- Het niet naleven van het VvA (geïmplementeerd in nationaal recht en EU-recht) kan strijd opleveren met het nationale recht als het EU-recht. Zowel de nationale rechter[11] als het HvJ EU moeten in voorkomende gevallen toetsen of het handelen van de organen van de verdragspartijen in overeenstemming is met het VvA. Daarbij geldt dat het HvJ EU als enige bevoegd is te oordelen over de rechtmatigheid van secundair EU-recht en verdragen (zoals VvA) die de EU heeft gesloten. Bestaat twijfel over de betekenis van het VvA, dan kan of moet (in hoogste instantie) de Nederlandse rechter het Hof om een prejudiciële beslissing vragen.

[11] De nationale rechter kan toetsen aan het verdrag van Aarhus, omdat de Grondwet rechterlijke toetsing aan verdragen mogelijk maakt.

MCEN Spoor 1 – F6 Richtlijn luchtkwaliteit en NEC-richtlijn
Deelnotitie uit onderdeel F – Internationaal/EU (juridische mogelijkheden)

*Nb. Onderdeel van Spoor 1 is om in de notitie **F8 – Aanpassing Europees** de input uit notities F1 – F7 te betrekken. Deze deelnotitie maakt onderdeel uit van F6. Notitie F6 bestaat uit een viertal losse notities waarin een aantal Europese richtlijnen worden beschreven.*

Inleiding/Aanleiding

Naar aanleiding van de ingrijpende economische en maatschappelijke gevolgen van de uitspraken van 18 december 2024 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over intern salderen met stikstofdepositieruimte, wordt de vergunningverlening in een aantal Europese richtlijnen bezien, waaronder de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.

Beschrijving van het vraagstuk/onderwerp
Is het mogelijk en juridisch houdbaar om voor de luchtkwaliteitsrichtlijn binnen dan wel buiten de kaders van die richtlijn te treden of andere eisen te stellen t.b.v. vergunningverlening? Twee elementen in dat verband:
- zijn uitzonderingen voor de Nederlandse situatie op de geldende regelgeving mogelijk;
- zo ja, welke uitzonderingen zijn mogelijk.

Hoofdlijnen inhoud

<u>Richtlijnen Luchtkwaliteit en Gevaarlijke stoffen</u>
- De Europese richtlijnen Luchtkwaliteit en Gevaarlijke stoffen in de lucht stellen grenswaarden en streefwaarden voor stoffen die de kwaliteit van de buitenlucht beïnvloeden. Deze zijn als rijksomgevingswaarde vastgelegd in paragraaf 2.2.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Denk aan rijksomgevingswaarden met een resultaatsverplichting voor NO2, NOx, PM10, PM2,5 SO2, benzeen en lood.
- Europese normen voor luchtkwaliteit zijn mede gebaseerd op (maar zijn niet per se zo streng als) adviezen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Veel WHO-advieswaarden zijn in september 2021 scherp naar beneden bijgesteld en liggen (ver) beneden de rijksomgevingswaarden.
- Niet in de tabel staan de omgevingswaarden met een inspanningsverplichting (PM2,5, ozon, benzo[a]pyreen, arseen, cadmium en nikkel) en de NEC-plafonds.
- Voor fijnstof (PM10) en stikstofdioxide (NO2) zijn er aparte aandachtsgebieden. Daar zijn de concentraties relatief hoog. Daarom moet de overheid vooral in deze gebieden de omgevingswaarden toetsen en monitoren. Draagt een activiteit niet in betekenende mate (NIBM) bij aan de luchtverontreiniging? Dan is het niet nodig om de omgevingswaarden voor NO2 en PM10 te toetsen.
- De luchtkwaliteistrichtlijn heeft naast voorkomen van schadelijke gevolgen voor menselijke gezondheid en milieu oog voor ecosystemen. Ecosystemen kunnen schade ondervinden van depositie (neerslag) van zwaveldioxide (SO2) en stikstofoxiden (NOx). Er gelden daarom in Nederland omgevingswaarden om de kwetsbare vegetatie te beschermen (artikel 2.3 lid 1c en d en artikel 2.4 lid 2 Bkl.) Bij dreigende overschrijding van deze omgevingswaarden moet de provincie een programma opstellen (artikel 4.1a Bkl).
- Deze omgevingswaarden gelden alleen voor een natuurgebied met een oppervlakte van 1000 m2 of meer. Bovendien moet dit natuurgebied liggen op een bepaalde afstand van luchtvervuilende bronnen, namelijk:
    - ten minste 20 km van een aangewezen aaneenschakeling van steden en dorpen (in vaktaal: agglomeratie)
    - ten minste 5 km van bebouwing, een IPPC-installatie of een andere milieubelastende installatie, of een autosnelweg of autoweg. Van deze weg moeten wel meer dan 50.000 motorvoertuigen per dag gebruikmaken.

Herschikking luchtkwaliteitsrichtlijn
- Het Europees Parlement en de Raad stelden op 23 oktober 2024 de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa vast. Vanaf 2030 gaan strengere Europese luchtkwaliteitseisen gelden, dus ook in Nederland. Uiterlijk in 2030 moeten de jaargemiddelde concentraties PM2,5 en PM10 zijn gedaald naar respectievelijk 10 en 20

µg/m3 (huidige normen zijn 25 en 40 µg/m3). Voor NO2 gaat een nieuwe jaargemiddelde eis gelden van 20 µg/m3 (nu nog 40 µg/m3).
- De nieuwe richtlijn voegt twee bestaande richtlijnen (2004/107/EG en 2008/50/EG) samen en scherpt de eisen aan.
- In specifieke gevallen kunnen de lidstaten om uitstel vragen. Elk uitstel voor een bepaalde zone dient vergezeld te gaan van een door de Commissie te beoordelen uitvoerige routekaart inzake de luchtkwaliteit. In een dergelijk geval moet de routekaart inzake de luchtkwaliteit passende maatregelen bevatten om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden. De lidstaten moeten ook aantonen dat de maatregelen in hun routekaarten inzake luchtkwaliteit zijn uitgevoerd om de naleving te garanderen.
- In de nieuwe richtlijn is de doelstelling als volgt geformuleerd waarbij ecosystemen en biodiversiteit expliciet benoemd worden: *Deze richtlijn bevat bepalingen inzake luchtkwaliteit die tot doel hebben de luchtverontreiniging tot nul terug te brengen, zodat de luchtkwaliteit in de Unie geleidelijk wordt verbeterd tot zij niveaus bereikt die niet langer als schadelijk voor de gezondheid van de mens, de natuurlijke ecosystemen en de biodiversiteit worden beschouwd, zoals bepaald door de beste beschikbare en meest recente wetenschappelijke inzichten, en om zo te helpen uiterlijk in 2050 een gifvrij milieu te verwezenlijken,*
- De richtlijn kritieke niveaus[1] voor de bescherming van vegetatie en natuurlijke ecosystemen. De lidstaten zorgen ervoor dat deze kritieke niveaus worden nageleefd. De kritieke niveaus zijn voor zwaveldioxide (SO2) 20 µg/m3 en voor NOx 30 µg/m3.

NEC-richtlijn
- NEC staat voor 'national emission ceilings': nationale emissieplafonds voor lucht. Dit zijn Europese verplichtingen en kwantitatieve milieudoelstellingen die een monitoringsplicht kennen en een verplicht programma. De NEC-richtlijn heeft tot doel de oppervlakte in Europa die door verzuring is aangetast minimaal met de helft te verminderen. Dit dient de volksgezondheid en de kwaliteit van natuur en milieu.
- De NEC-plafonds staan in de NEC-richtlijn (EU 2016/2284). De richtlijn verplicht de lidstaten van de Europese Unie (EU) te voorkomen dat de emissies de vastgestelde plafonds overschrijden. Als een lidstaat niet voldoet aan een richtlijn kan de EU sancties opleggen. De NEC-plafonds staan als rijksomgevingswaarden in het Besluit kwaliteit leefomgeving.
- Op Europees niveau zijn per lidstaat emissieplafonds afgesproken voor 5 verontreinigende stoffen:
  - stikstofoxide (NOx)
  - zwaveldioxide (SO2)
  - fijnstof (PM2.5)
  - vluchtige organische stoffen; methaan telt niet mee (VOSNM)
  - ammoniak (NH3)

Uitzonderingsgronden NEC-richtlijn
De uitzonderingsgronden staan uitputtend opgesomd in artikel 5 van de NEC-richtlijn en zijn geimplementeerd in Artikel 2.8b Besluit kwaliteit leefomgeving. Redenen om af te wijken van het (in principe lineaire) reductiepad zijn:
- Een uitzonderlijk koude winter of warme zomer; ofdoor een plotselinge en uitzonderlijke onderbreking of capaciteitsverlies in het stroom- of warmtevoorzienings- of productiesysteem die redelijkerwijs niet kon worden voorspeld.

De uitzonderingsgronden bieden weinig flexibiliteit, en leggen bovendien een uitvoerige bewijslast bij de lidstaat. Die moet aantonen dat een uitzonderingssituatie van toepassing is, en dat die inderdaad redelijkerwijs niet had kunnen worden voorzien. Daarnaast moet de lidstaat aantonen dat op nationaal niveau alle redelijkerwijs te verwachten inspanningen zijn geleverd, en dat die inspanningen zullen worden voortgezet, om de periode van niet-naleving zo kort mogelijk te houden.

Mogelijke oplossingsrichtingen/kansen
- Voor beide richtlijnen geldt dat er geen directe koppeling is met de vergunningensystematiek in relatie tot stikstof. De uitstelmogelijkheden en uitzonderingen uit de luchtkwaliteitsrichtlijnen NEC-richtlijn hebben uitsluitend betrekking op de verplichtingen vanuit de richtlijn. Ook bij

[1] Kritiek niveau: een niveau waarboven directe ongunstige gevolgen kunnen optreden voor sommige receptoren, zoals bomen, andere planten of natuurlijke ecosystemen, doch niet voor de mens.

wijzigingen van de luchtkwaliteitsrichtlijn (2024/2881) of de NEC-richtlijn heeft niet direct gevolgen voor de habitatrichtlijn.
- De EC-richtlijn verplicht NL te voorkomen dat de emissies de vastgestelde plafonds overschrijden. De richtlijn luchtkwaliteit stellen grenswaarden en streefwaarden voor stoffen die de kwaliteit van de buitenlucht beïnvloeden. Afhankelijk van de (mate van) overschrijding zullen er extra maatregelen dienen te worden getroffen waardoor de lucht schoner wordt hetgeen ook voordelen heeft voor de natuur waaronder minder stikstofdepositie.
- Op dit moment wordt door IenW bekeken op welke wijze deze Richtlijn luchtkwaliteit dient te worden geïmplementeerd.
- Het RIVM zal in 2025 een actuele impactanalyse opleveren over de haalbaarheid van de nieuwe normen uit de richtlijn luchtkwaliteit, zodat de gevolgen voor de Nederlandse situatie duidelijker worden. In 2023 heeft het RIVM al een inschatting gemaakt waaruit volgde met de maatregelen die nu gelden de luchtkwaliteit in 2030 voor een groot deel van Nederland aan deze eisen. Maar langs drukke wegen en in de IJmond, op de Maasvlakte en rond Schiphol worden overschrijdingen verwacht. Daarnaast worden enkele knelpunten verwacht rondom intensieve veehouderijen.

Uitvoerbaarheid: voorwaarden
PM

Uitvoerbaarheid: risico's
PM

MCEN Spoor 1 – F6 richtlijn bodemmonitoring en veerkracht (Bodemmonitoringsrichtlijn)

Deelnotitie uit onderdeel F – Internationaal/EU (juridische mogelijkheden)

*Nb. Onderdeel van Spoor 1 is om in de notitie **F8 – Aanpassing Europees** de input uit notities F1 – F7 te betrekken. Deze deelnotitie maakt onderdeel uit van A6. Notitie A6 bestaat uit een viertal losse notities waarin een aantal Europese richtlijnen worden beschreven.*

Inleiding/Aanleiding
Naar aanleiding van de ingrijpende economische en maatschappelijke gevolgen van de uitspraken van 18 december 2024 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over intern salderen met stikstofdepositieruimte, wordt de vergunningverlening in een aantal Europese richtlijnen bezien, waaronder de Bodemmonitoringsrichtlijn. Belangrijke opmerking is dat het voorstel voor deze richtlijn in onderhandeling is, de richtlijn verkeert momenteel in de triloogfase (onderhandelingen tussen de Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement) om tot een eindtekst te komen. Verder is relevant dat dit richtlijnvoorstel geen vergunningverplichtingen bevat.

Beschrijving van het vraagstuk/onderwerp
Is het mogelijk en juridisch houdbaar om binnen – het voorstel voor – de Bodemmonitoringsrichtlijn buiten de kaders van die richtlijn te treden of andere eisen te stellen t.b.v. vergunningverlening? Twee elementen in dat verband:

- zijn uitzonderingen voor de Nederlandse situatie op de geldende regelgeving mogelijk;
- zo ja, welke uitzonderingen zijn mogelijk.

Aangezien het om een richtlijnvoorstel gaat, is er nog geen sprake om omgezette nationale regelgeving. Daarom wijkt dit format af en wordt ingegaan op de inhoud van het richtlijnvoorstel in plaats van op "Wet- en regelgeving en jurisprudentie" en wordt niet ingegaan op de andere elementen (kopjes) omdat daar nu nog niets over gezegd kan worden.

Hoofdlijnen inhoud voorstel voor een Bodemmonitoringsrichtlijn
Het richtlijnvoorstel bevat de volgende doelen: voor alle bodems in de EU een solide en coherent monitoringskader opzetten, de bodemgezondheid in de EU voortdurend verbeteren, bodems die al gezond zijn in die toestand behouden, en alle aspecten van bodemaantasting tegengaan met als langetermijnstreefdoel in 2050 een gezonde bodem in de EU. Dit omvat ook het in kaart brengen van potentiële verontreinigde locaties en verontreinigde locaties en de aanpak daarvan. Nederland voldoet hieraan met de eerder uitgevoerde bodemsaneringsoperatie.
Het voorstel ziet op alle bodems in de lidstaten.

Het voorstel bevat geen verplichtingen, noch tussentijdse doelen om in 2050 tot gezonde bodems te komen. De richtlijn bevat dus ook geen vergunningstelsel.
Kern van het voorstel is dat de lidstaten, dus ook Nederland, een bodemmonitoringssysteem opzetten om de bodemgezondheid te monitoren aan de hand van een aantal parameters, die niet bindende waarden betreffen. De beoordeling van bodemgezondheid kan helpen om maatregelen te identificeren waar bodemgezondheid verbeterd kan worden. De richtlijn heeft geen verplichting tot het maken van een eigen maatregelenprogramma, slechts het stimuleren van mogelijke maatregelen.

Een gezonde landbouwbodem, essentieel voor voedselzekerheid, is in het regeerprogramma opgenomen als doelstelling in lijn met het Nationaal Programma Landbouwbodems (NPL).

Landbouwbodems worden sinds 2018 elke vijf à zes jaar gemonitord (op 1.800 locaties). Er kan voor dit richtlijnvoorstel bij bestaande systemen worden aangesloten. Voor landbouwbodems is er sinds 2019 het Nationaal Programma Landbouwbodems (NPL). De doelstellingen van het NPL zijn dat in 2030 alle landbouwbodems in Nederland duurzaam worden beheerd en dat extra koolstofopslag wordt gerealiseerd.

Mogelijke oplossingsrichtingen/kansen
N.v.t.

Uitvoerbaarheid: voorwaarden

N.v.t.

Uitvoerbaarheid: risico’s
N.v.t.

MCEN Spoor 1 – F6 KRW
Deelnotitie uit onderdeel F – Internationaal/EU (juridische mogelijkheden)

*Nb. Onderdeel van Spoor 1 is om in de notitie **F8 – Aanpassing Europees** de input uit notities F1 – F7 te betrekken. Deze deelnotitie maakt onderdeel uit van F6. Notitie F6 bestaat uit een viertal losse notities waarin een aantal Europese richtlijnen worden beschreven.*

Inleiding/Aanleiding
Naar aanleiding van de ingrijpende economische en maatschappelijke gevolgen van de uitspraken van 18 december 2024 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over intern salderen met stikstofdepositieruimte, wordt de vergunningverlening in een aantal Europese richtlijnen bezien, waaronder de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Beschrijving van het vraagstuk/onderwerp
Is het mogelijk en juridisch houdbaar om voor de KRW binnen dan wel buiten de kaders van die richtlijn te treden of andere eisen te stellen t.b.v. vergunningverlening? Twee elementen in dat verband:
- zijn uitzonderingen voor de Nederlandse situatie op de geldende regelgeving mogelijk;
- zo ja, welke uitzonderingen zijn mogelijk.

Daarnaast is het de vraag of het niet nemen van (voldoende) maatregelen tegen stikstofdepositie een nadelige impact kan hebben op de mogelijkheid om doelstellingen vanuit de KRW te halen.

Wet- en regelgeving en jurisprudentie
De KRW stelt doelen voor zowel oppervlaktewater, grondwater, beschermde gebieden waaronder N2000-gebieden (en water bestemd voor de onttrekking van drinkwater).
De doelen voor oppervlaktewater en grondwater: geen achteruitgang en bereiken goede toestand.
- de goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam hangt af van de chemische en ecologische toestand
- de toestand van een grondwaterlichaam hangt af van de chemische toestand en de hoeveelheid grondwater.

Doelen voor de chemische doelen van oppervlaktewater staan in de richtlijn prioritaire stoffen: 45 stoffen.
Ecologische doelen voor oppervlaktewater worden (aan de hand van Europese parameters) nationaal bepaald:
- 4 biologische kwaliteitselementen, zoals vissen (regionaal bepaald per watertype)
- biologie ondersteunende parameters, zoals fosfaat en het stikstofgehalte (regionaal bepaald per watertype)
- de concentratie 'specifieke verontreinigende stoffen' (landelijk bepaald)
- hydromorfologie (oevers, stroming, peil, ...)

De geldende regelgeving bevat reeds diverse uitzonderingen; deze zijn onderdeel van het KRW-artikel waarin de doelstellingen zijn beschreven. Zo kunnen waterlichamen worden aangewezen als sterk veranderd of kunstmatig en dan hoeft geen natuurlijke staat te worden bereikt. Doelen hadden in 2015 behaald moeten zijn, maar om het maatregelpakket 'haalbaar en betaalbaar' te houden was 2 maal 6 jaar uitstel mogelijk. Eind 2027 wordt deze mogelijkheid beperkt. Uitstel na 2027 is nog wel mogelijk als alle maatregelen zijn genomen, maar natuurlijke omstandigheden belemmeren dat doelen behaald worden. Verder is het onder strenge voorwaarden mogelijk minder strenge doelen te motiveren, bijvoorbeeld als de oorzaak voor het niet behalen van doelen in het buitenland is gelegen of wanneer exoten zoals rivierkreeften maken dat doelen onhaalbaar zijn.

Nb. Projecten worden ook vòòr 2027 al getoetst op de doelstellingen van de KRW. Een vergunning of toestemming voor zo'n project (niet zijnde de omgevingsvergunning voor een Natura2000-activiteit) die het bereiken van een goede toestand eind 2027 nu al in gevaar brengt mag dus niet worden verleend (Wezer-arrest van het Hof, C-461/13).

Op basis van artikel 4 lid 7 van de KRW is het mogelijk voor een lidstaat om van de KRW-verplichting voor het behalen of achteruitgaan van een goede ecologische toestand van een oppervlaktewaterlichaam af te wijken voor projecten van hoger openbaar belang. De KRW biedt de uitzonderingsmogelijkheid voor situaties waarin het niet bereiken van de doelstellingen of het optreden van achteruitgang van de toestand van een waterlichaam het gevolg is van nieuwe veranderingen of wijzigingen van de fysische of fysieke kenmerken van het oppervlaktewaterlichaam met het oog op het hoger openbaar belang.

NB. Ingevolge artikel 4, lid 8 KRW moeten de lidstaten er bij de toepassing van artikel 4, lid 7 KRW zorg voor dragen dat de toepassing verenigbaar is met andere EU-voorschriften op milieugebied. Met andere woorden, als krachtens artikel 4, lid 7 KRW een afwijking is verleend voor het project, moet het, indien van toepassing, nog steeds voldoen aan artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn.

In de Omgevingswet komt (ter implementatie van artikel 4 lid 7 KRW) de afwijkingsmogelijkheid terug in artikelen 2.17 lid 4 (bereiken toestand) en 4.16 lid 3 (achteruitgang toestand) van het Besluit kwaliteit leefomgeving ("Bkl").

Deze uitzondering op grond van artikel 4, lid 7 KRW kan worden gebruikt als aan alle volgende voorwaarden is voldaan:

1. Alle haalbare stappen moeten worden ondernomen om de negatieve effecten op de toestand van het waterlichaam tegen te gaan.
2. Het stroomgebiedbeheersplan moet de redenen voor de veranderingen specifiek toelichten. De doelstellingen worden om de zes jaar getoetst.
3. De redenen voor de veranderingen moeten van hoger openbaar belang zijn en/of het nut van het bereiken van de doelstellingen voor milieu en samenleving moet worden overtroffen door het nut van de verandering voor de gezondheid van de mens, de handhaving van de veiligheid van de mens of duurzame ontwikkeling.
4. Het nuttige doel dat met de veranderingen van het waterlichaam wordt gediend kan niet worden bereikt met voor het milieu betere middelen vanwege de technische haalbaarheid of onevenredige kosten.

De voorwaarden over het hoger openbaar belang en de afweging van de voordelen van de veranderingen of wijzigingen ten opzichte van de gederfde voordelen en kansen voor het waterlichaam lijken ruimte te bieden voor invulling door de lidstaat.

Maar wat wordt er precies verstaan onder hoger openbaar belang en hoe wordt deze afweging gemaakt?

- De KRW zelf geeft geen definitie of voorbeelden van hoger openbaar belang, maar verwijst naar de lidstaten om dit te bepalen.
- Er is wel een richtsnoer van de Europese Commissie dat enige handvatten biedt voor de interpretatie en toepassing van deze uitzondering (richtsnoer nr. 36 artikel 4 lid 7 KRW). Volgens dit richtsnoer dient het publiek of het algemeen belang als grond om afwijkingen te rechtvaardigen, maar moet er een onderscheid worden gemaakt tussen "openbaar belang" en "hoger openbaar belang". Zwaarder wegen betekent in de praktijk dat het andere belang het bereiken van de KRW-doelstellingen overtreft. Lidstaten hebben een beoordelingsmarge om te bepalen of een specifiek project van een dergelijk belang is, maar dit moet worden onderbouwd met een gedetailleerde en concrete (wetenschappelijke) analyse van dat project. Een eenvoudige verklaring zonder een goed onderbouwde beoordeling is dus niet voldoende om een nieuwe (duurzame) ontwikkeling als "hoger openbaar belang" te kwalificeren. Publieke inspraak kan volgens het richtsnoer een rol spelen bij het bepalen van het hoger openbaar belang (richtsnoer nr. 36 artikel 4 lid 7 KRW, p. 69).
- Het richtsnoer noemt ook enkele informatiebronnen die meer inzicht kunnen bieden in de vraag wat als "openbaar belang" of "hoger openbaar belang" moet worden beschouwd, zoals de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (HvJ EU) en de CIS-richtsnoeren voor de implementatie van de KRW. Bovendien kan aansluiting worden gezocht bij de bestaande praktijk met betrekking tot artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn waarin een

uitzondering is opgenomen voor 'dwingende redenen van groot openbaar belang' (richtsnoer nr. 36 artikel 4 lid 7 KRW, p. 69). De terminologie is iets anders (de term 'dwingend' komt in de KRW niet voor) maar desalniettemin kunnen de jurisprudentie en de richtsnoeren die gaan over artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn handvatten bieden in het kader van de uitleg van artikel 4 lid 7 KRW.

Uit deze bronnen blijkt dat hoger openbaar belang betrekking kan hebben op situaties waarin de voorgenomen plannen of projecten onmisbaar blijken te zijn in het kader van (richtsnoer nr. 36 artikel 4 lid 7 KRW, p. 70):

- acties of beleidsmaatregelen ter bescherming van de fundamentele waarden voor het leven van de burgers (gezondheid, veiligheid, milieu);
- fundamenteel beleid voor de staat en samenleving;
- het uitvoeren van activiteiten van economische of sociale aard en het vervullen van specifieke verplichtingen van openbare diensten.

Jurisprudentie
Een zaak waarin het HvJ EU heeft geoordeeld dat een project onder de uitzondering van een hoger openbaar belang kan vallen, is de zaak Commissie/Oostenrijk (C-346/14). Deze zaak betrof de bouw van een waterkrachtcentrale voor hernieuwbare energie. Het HvJ EU oordeelde dat een waterkrachtactiviteit niet automatisch van hoger openbaar belang is enkel omdat er hernieuwbare energie wordt opgewekt. Er is uitgebreide en gedegen onderbouwing benodigd. Het HvJ EU heeft daarbij rekening gehouden met de voordelen van het project voor de productie van hernieuwbare energie, de menselijke gezondheid en het milieu, en de afbreuk die werd gedaan aan de ecologische toestand van de rivier de Schwarze Sulm. Het HvJ EU heeft ook erkend dat de lidstaat een beoordelingsmarge heeft om het hoger openbaar belang vast te stellen, mits dit wordt gebaseerd op een gedegen onderzoek en motivering. Met name de goed onderbouwde motivering en het (wetenschappelijke) onderzoek zijn van belang (r.o. 80):

Een ander voorbeeld is een uitspraak waarin het HvJ EU overwoog dat irrigatie, energieopwekking en drinkwatervoorzieningen een hoger openbaar belang kunnen vormen (C-43/10). Dit is ook in lijn met punt 15 van de considerans van de KRW waarin staat dat watervoorziening een dienst van algemeen belang is. Dit kan bijvoorbeeld een project voor het omleiden van water rechtvaardigen. Ook kan de militaire veiligheid (bijvoorbeeld bij kustgebieden) een reden zijn voor de toepassing van de uitzondering (richtsnoer nr. 36 artikel 4 lid 7 KRW, p. 69).

Verhouding KRW, vogelrichtlijn en habitatrichtlijn
De KRW heeft onder meer tot doel oppervlakte- en grondwaterlichamen in een goede ecologische toestand te brengen en houden. Dat doel heeft raakvlakken met de *doelstellingen* die uit de Vrl en Hrl voortvloeien. In de KRW is de overlap onderkend (zie artikel 6 KRW). De KRW verplicht lidstaten om een register van beschermde gebieden bij te houden, waarin alle Natura2000-gebieden worden opgenomen. Voor de beschermde gebieden geldt dat de doelstellingen in 2015 [2027 door termijnverlenging] hadden moeten zijn bereikt, tenzij in de betreffende Europese richtlijnen iets anders is bepaald. Vrl en Hrl spreken zich niet uit over de termijn waarop een goede staat van instandhouding moet zijn bereikt. De bepaling in de KRW wordt daarom uitgelegd als een verplichting om specifieke instandhoudingsdoelen die gaan over waterkwaliteit of waterkwantiteit en die samenvallen met de doelstellingen van de KRW, in 2015 te hebben bereikt. Maar als de instandhoudingsdoelen verder gaan dan wat de KRW vereist, gelden daarvoor de termijn die voortvloeien uit de Vrl en Hrl.

Verhouding RED III
Op 20 november 2023 is richtlijn 2023/2413 in werking getreden ("RED III"). Deze richtlijn herziet de Hernieuwbare Energierichtlijn 2018/2001. RED III introduceert artikel 16 septies waarin staat dat lidstaten in principe de installatie voor de productie van hernieuwbare energie en de bijbehorende infrastructuur van hoger openbaar belang *kunnen* achten, *tenzij* er duidelijke aanwijzingen zijn dat deze projecten aanzienlijke milieueffecten hebben die niet gemitigeerd of gecompenseerd kunnen worden. Als dergelijke projecten van hoger openbaar belang zijn, kunnen deze mogelijk in aanmerking komen voor een vereenvoudigde vergunningsbeoordeling (zie ook punt 44 van de considerans van RED III). Lidstaten kunnen ervoor kiezen om de toepassing van

dit artikel te beperken in gerechtvaardigde en specifieke omstandigheden. Lidstaten hebben volgens artikel 5 lid 1 RED III tot uiterlijk 1 juli 2024 de tijd om de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden.

Dit artikel introduceert dus een vermoeden, bij de afweging van de uitzondering in artikel 4 lid 7 KRW, dat er sprake is van een 'hoger openbaar belang' als het een project voor hernieuwbare energie betreft. Tegelijkertijd kan dit vermoeden worden weerlegd als er aanwijzingen zijn dat het project aanzienlijke milieueffecten heeft die niet gemitigeerd of gecompenseerd kunnen worden. Hierin ligt dus weer de afweging tussen de voordelen van het project voor het hoger openbaar belang (bijvoorbeeld voor hernieuwbare energie) en de nadelen van het project voor het milieu (bijvoorbeeld voor waterkwaliteit) die we ook kennen uit de Europese jurisprudentie die hierboven aan de orde kwam.

Verhouding Nitraatrichtlijn
Er worden op dit moment prejudiciële vragen gesteld door de Ierse rechter (An Taisce) waarbij ook de verhouding tussen de KRW en Nitraatrichtlijn in beeld wordt gebracht. Met de tenuitvoerlegging van een maatregelenprogramma moeten de doelen die in artikel 4 van de Kaderrichtlijn water (KRW) staan worden bereikt. Het maatregelenprogramma bevat basismaatregelen en, waar nodig, aanvullende maatregelen. Onder de basismaatregelen die minimaal in een maatregelenprogramma moeten worden opgenomen vallen de maatregelen die vereist zijn op grond van de Nitraatrichtlijn. Verder is in de KRW opgenomen dat wanneer er bij lozingen in oppervlaktewateren strengere voorwaarden vereist zijn dan die voortvloeien uit onder andere de Nitraatrichtlijn, deze strengere emissiebeheersingsmaatregelen moeten worden toegepast. Dit betekent dus dat op grond van de KRW aanvullende eisen kunnen worden gesteld die gelden in aanvulling op de eisen gesteld vanuit de Nitraatrichtlijn.
Het is dus niet nodig om met de eisen van een actieprogramma op grond van de Nitraatrichtlijn al aan de eisen van de KRW te voldoen. De via het actieprogramma of via de derogatiebeschikking opgenomen afwijkingen kunnen echter niet uitvoerbaar zijn, als deze strijdig zijn met (maatregelen die zijn vereist voor het behalen van) de doelstellingen opgenomen in artikel 4 van de KRW.

Implementatie vergunning/algemene regels
- De KRW is omgezet in de Omgevingswet.
- Vanuit de vergunningverlening worden continu exercities gedaan om ze up to date en KRW-proof te maken. Dat is al lastig genoeg, enerzijds om te voldoen of te beoordelen of wordt voldaan, anderzijds in capaciteit/tijd.
- Niet alle lozingen zijn vergunningplichtig. Een heel deel van de lozingen is geregeld via algemene regels (bijvoorbeeld lozingen van RWZI's, of lozingen van agrarische bedrijven).
- Alle onttrekkingen die een significant effect kunnen hebben op het waterlichaam zouden vergunningplichtig moeten zijn; er loopt momenteel een onderzoek of die grens juist is gesteld en er juist niet meer activiteiten vergunningplichtig zouden moeten zijn.
- Voor activiteiten geregeld via algemene regels geldt eigenlijk hetzelfde als voor vergunningplichtige activiteiten. Onder de Omgevingswet zou je via maatwerk kunnen afwijken, maar daarbij ben je gehouden aan dezelfde beoordelingsregels als voor vergunningen gelden. Voor wateractiviteiten wordt daarbij rechtstreeks aan de KRW getoetst.

En dan nog
Er loopt een KRW-impulsprogramma waar wordt geprobeerd alles op alles te zetten om de KRW-doelen te halen. Maar ook de uitzonderingsmogelijkheden om af te wijken van de KRW worden in beeld gebracht.

Mogelijke oplossingsrichtingen/kansen
- In 2024 is een Raadsvoorstel tot stand gekomen voor aanpassing van de KRW, de Richtlijn prioritaire stoffen en de Grondwaterrichtlijn. De basis van de Nederlandse inzet is vastgesteld met een BNC-fiche. Daarnaast heeft NL het initiatief genomen om via non-papers aanvullende wijzigingen voor te stellen.
  - Het ene non-paper betreft een alternatief naast one-out-all-out, waarmee de voortgang van de verbetering van de waterkwaliteit inzichtelijk kan worden gemaakt.

- De andere non-paper betrof een uitbreiding van de uitzonderingsmogelijkheden via een uitbreiding van artikel 4.7, KRW. De intentie is om tijdelijke effecten op de waterkwaliteit niet meer te beschouwen als achteruitgang van de waterkwaliteit, in de zin van de KRW. En tevens om onderscheid te maken tussen nieuwe lozingen van stoffen en het verplaatsen van verontreiniging die reeds in het watersysteem aanwezig is.

- Hiervoor was steun bij lidstaten, waardoor deze onderdeel zijn geworden van het Raadsvoorstel. Het proces zit nu in de fase van de trilogen. Het is echter nog onzeker of de door ons voorgestelde aanvullende uitzonderingen het gaan halen.
- Bij KRW is er geen directe koppeling met de vergunningensystematiek in relatie tot stikstof. De uitzonderingen vanuit KRW hebben uitsluitend betrekking op de verplichtingen vanuit de KRW. Ook bij wijzigingen van de KRW heeft dit niet direct gevolgen voor de habitatrichtlijn.
- Richting de EC zou aandacht kunnen worden gevraagd dat verschillende richtlijnen specifieke uitzonderingen bevatten terwijl de Habitatrichtlijn die niet specifiek heeft gemaakt en ook geen aandacht schenkt aan procedurele versnelling in het geval van een calamiteit.

Voorwaarden
Voor uitzonderingen en/of versimpelingen van de procedure is wijziging van de KRW zelf nodig. Een wijziging van de KRW die in beginsel betrekking op de ecologische en chemische toestand voor oppervlaktewaterlichamen en grondwater heeft geen gevolgen voor de vergunningssystematiek in relatie tot stikstof.

Risico's
- In het geval er voor stikstof nieuwe uitzonderingen worden toegestaan kan de kans toenemen dat het halen van de KRW-doelen wordt vertraagd. De maatregelen om stikstofdepositie te verminderen levert namelijk een positieve bijdrage aan het halen van de KRW-doelen.
- Indien bestaande maatregelen worden versoepeld kan strijdigheid met de KRW ontstaan als dat leidt tot achteruitgang van de toestand van het water. Dat geldt ook voor onbedoelde effecten van voorgenomen maatregelen, zoals wanneer beëindigingsregelingen leiden tot omzetting van grasland naar akkerbouw, met een hoger risico op uitspoeling van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen.
- De Commissie heeft onlangs nog een inbreukprocedure gestart over het ontbreken van een aanpak om regelmatig lozings- en onttrekkingsvergunningen te herzien/bezien en zit echt bovenop het onderwerp.

Mogelijke gevolgen van het niet behalen van de KRW-doelen:
- Europees: ingebrekestelling met eventueel opleggen dwangsom
- Nationaal: weigeren vergunning, stilleggen projecten, aanvullende maatregelen of beperkingen aan bestaande projecten.

MCEN Spoor 1 – F6 Richtlijn industriële emissies
Deelnotitie uit onderdeel F – Internationaal/EU (juridische mogelijkheden)

*Nb. Onderdeel van Spoor 1 is om in de notitie **F8 – Aanpassing Europees** de input uit notities F1 – F7 te betrekken. Deze deelnotitie maakt onderdeel uit van F6. Notitie F6 bestaat uit een viertal losse notities waarin een aantal Europese richtlijnen worden beschreven.*

Inleiding/Aanleiding
Naar aanleiding van de ingrijpende economische en maatschappelijke gevolgen van de uitspraken van 18 december 2024 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over intern salderen met stikstofdepositieruimte, wordt de vergunningverlening in een aantal Europese richtlijnen bezien, waaronder de richtlijn industriële emissie Rie.

Beschrijving van het vraagstuk/onderwerp
Is het mogelijk en juridisch houdbaar om voor de Rie binnen dan wel buiten de kaders van die richtlijn te treden of andere eisen te stellen t.b.v. vergunningverlening? Twee elementen in dat verband:
- zijn uitzonderingen voor de Nederlandse situatie op de geldende regelgeving mogelijk;
- zo ja, welke uitzonderingen zijn mogelijk.

Hoofdlijnen inhoud
De Richtlijn industriële emissies stelt milieueisen voor de meest milieubelastende installaties in de Europese Unie. In Nederland gaat het om circa 5000 installaties, waaronder energiecentrales, chemische bedrijven, grote intensieve veehouderijen, afvalverwerkende bedrijven en oplosmiddeleninstallaties. Het algemene doel van de Rie is helpen om ecosystemen en de menselijke gezondheid te beschermen. Er is geen koppeling tussen de Rie en Habitatrichtlijn.
De regels van de Rie moeten:
- de lucht-, water- en bodememissies door de grootste industriële installaties in Europa voorkomen en beperken
- het gebruik van hulpbronnen minimaliseren
- de processen efficiënter maken
- de circulaire economie bevorderen
- voor afvalpreventie en -controle zorgen

Op 15 juli 2024 is de gewijzigde richtlijn gepubliceerd in het Europese publicatieblad en is 20 dagen later inwerking getreden. NL krijgt **tot 1 juli 2026** de tijd om de Rie 2024/1785 in nationale wetgeving te implementeren.

In de Rie is een nieuw hoofdstuk opgenomen om innovatie te stimuleren: hoofdstuk IIa. Om het testen en ontwikkelen van milieuvriendelijke technieken te stimuleren bestaat hiervoor de mogelijkheid van flexibelere vergunningsprocedures. Ook komt er een innovatiecentrum voor industriële transformatie en emissies (INCITE). Dit innovatiecentrum zal informatie verzamelen over innovatieve technieken en deze analyseren. Het gaat om technieken die bijdragen aan decarbonisatie, hulpbronnenefficiëntie, een circulaire economie, die minder of veiligere chemische stoffen gebruiken en die verontreiniging minimaliseren. Deze informatie zal ook gebruikt worden bij BREF-herzieningen.

Hoofdstuk 2 van de Rie over IPPC-installaties geldt niet meer voor veehouderijen. In plaats daarvan is er een nieuw hoofdstuk alleen voor veehouderijen: **hoofdstuk VIa**. Met deze wijziging zijn de veehouderijen geen IPPC-installaties meer en zouden de administratieve lasten voor veehouderijen af moeten nemen[1].

[1] In de NL praktijk blijven zij vergunningplichtig voor milieubelastende activiteiten.

Ook zal de Europese Commissie kijken naar een regeling om ervoor te zorgen dat producenten buiten de Europese Unie voldoen aan regels die vergelijkbaar zijn met de EU-regels. De BBT-conclusies en de bijbehorende BREF worden vervangen door uitvoeringsregels (operating rules). Hierin komt te staan wat voor veehouderijen de beste beschikbare technieken zijn. Alleen veehouderijen met varkens en pluimvee vallen onder de Rie, rundveehouderijen niet. De Europese Commissie zal voor eind 2026 overwegen of zij rundveehouderijen toe wil voegen aan de scope van de RIE.

Niet alles wat onder de Rie valt, is vergunningplichtig. Vanuit de Rie geldt er een vergunningplicht voor hoofdstuk 2 (IPPC), hoofdstuk 3 (grote stookinstallaties), hoofdstuk 4 (afvalverbrandingsinstallaties) en hoofdstuk 6 (productie van titaandioxide).

Voor oplosmiddeleninstallaties (hoofdstuk 5) en veehouderijen (hoofdstuk 6 bis) mogen lidstaten kiezen of ze deze in nationale wetgeving vergunningplichtig maken of meldingsplichtig voor milieubelastende activiteiten. In Nederland wordt aangesloten bij de huidige nationale uitvoeringspraktijk van vergunningsplicht voor milieubelastende activiteiten. Dit komt voort uit de vergunningsplicht voor milieubelastende activiteiten op grond van de Mer-richtlijn.

Hoofdstuk 6bis: veehouderijen

- Hoofdstuk 2 van de herziene Rie over ippc-installaties, geldt niet meer voor veehouderijen. Voor veehouderijen bevat de herziene RIE een eigen hoofdstuk: hoofdstuk 6bis. Op grond hiervan gelden er minder verplichtingen voor veehouderijen dan voor ippc-installaties.
- Hoofdstuk 6bis van de herziene Rie geldt voor installaties waar een activiteit uit bijlage Ibis van de Rie plaatsvindt. De drempelwaarden voor deze activiteit zijn uitgedrukt in veestapeleenheden (VSE). De VSE is een gestandaardiseerde meeteenheid. Hierdoor is vergelijken en optellen van verschillende categorieën vee mogelijk. De berekening gebeurt met behulp van coëfficiënten voor verschillende categorieën vee. Deze coëfficiënten staan in bijlage Ibis van de herziene Rie. De drempelwaarden voor de belangrijkste categorieën in bijlage Ibis zijn:
  - Varkens: 350 VSE
  - Leghennen: 300 VSE
  - Ander pluimvee en combinatie ander pluimvee en leghennen: 280 VSE
  - Combinatie van varkens en pluimvee: 380 VSE
- Er zijn een aantal uitzonderingen waardoor een veehouderij niet onder de herziene Rie valt. Zo is er een uitzondering voor varkenshouderijen met biologische productie conform Verordening (EU) 2018/848. Er is ook een uitzondering als vee voornamelijk buiten wordt gehouden en de bezettingsdichtheid minder is dan 2 VSE per hectare. De grond moet dan wel alleen gebruikt worden voor begrazing of voor de teelt van voedergewassen voor het vee van de veehouderij.
- Voor het toetsen aan de drempelwaarden uit bijlage Ibis geldt een samentellingsregel. Installaties voor veehouderijen die in de buurt van elkaar staan en van dezelfde exploitant zijn, worden bij het toetsen aan de drempelwaarde als één eenheid beschouwd. Dit is ook het geval als het om installaties voor veehouderijen gaat van verschillende exploitanten die een economische relatie of rechtsbetrekking met elkaar hebben. De Europese Commissie stelt uiterlijk op 5 augustus 2028 een (niet-bindend) richtsnoer op met criteria die het bevoegd gezag voor het hanteren van de samentellingsregel gebruikt.
- Op grond van de herziene Rie kunnen lidstaten kiezen om veehouderijen vergunningplichtig of meldingsplichtig te laten zijn. Nb. Maar op grond van de Mer-richtlijn bestaat wel een vergunningplicht voor deze veehouderijen. Omdat lidstaten moeten voldoen aan beide Europese richtlijnen, blijven de veehouderijen die onder de Rie vallen dus vergunningplichtig. De Europese Commissie zal hierover nog een FAQ opstellen.

Afwijkingsmogelijkheden herziene Rie

- In de herziene Rie zit een mogelijkheid om bij buitensporig hoge kosten in combinatie met de technische kenmerken van de installatie, geografische ligging of lokale milieuomstandigheden een emissiegrenswaarde toe te staan die boven de bovenkant van de BBT-emissierange ligt. Die mogelijkheid is niet nieuw. Nieuw is wel dat nu in bijlage II bij de herziene Rie is aangegeven hoe die buitensporig hoge kosten worden bepaald. Hierbij moet onder andere uitgegaan worden van de milieuschadekosten (schade aan het

milieu en gezondheid uitgedrukt in kosten). De Europese Commissie komt met een uitvoeringshandeling waarin nader wordt aangegeven hoe deze kostenberekening moet worden uitgevoerd.
- Nieuw is ook dat als een afwijking is verleend, het bevoegd gezag minimaal elke 4 jaar opnieuw moet beoordelen of er nog voldoende grond is om een emissiegrenswaarde boven de BBT-emissierange toe te staan. Zij zullen daartoe de exploitant verzoeken om het aanleveren van alle benodigde informatie. Deze afwijkingsmogelijkheid geldt nu ook voor milieuprestatiegrenswaarden.
- In de herziene Rie zit een mogelijkheid om tijdelijk soepelere emissiegrenswaarden of milieuprestatiegrenswaarden dan de niveaus in de BBT-conclusies toe te staan als er sprake is van een crisis. Er is sprake van een crisis in gevallen waarin sprake is van een ernstige verstoring van de energievoorziening of een tekort aan hulpbronnen of materialen. Het moet gaan om buitengewone omstandigheden waar de exploitant geen controle over heeft. Doel is de energieproductie of een andere productie van kritiek belang te behouden en de continuïteit van de exploitatie van kritieke installaties te behouden in geval van een crisis. De noodzaak om minder strenge emissiegrenswaarden of grenswaarden voor milieuprestaties vast te stellen moet worden afgewogen tegen de noodzaak om het milieu en de menselijke gezondheid te beschermen en gelijke concurrentievoorwaarden alsook de integriteit van de interne markt te waarborgen. Daarom mogen minder strenge emissiegrenswaarden of milieuprestatiegrenswaarden alleen als ultimum remedium, als alle maatregelen die leiden tot minder verontreiniging, zijn uitgeput. Het bevoegd gezag moet ervoor zorgen dat er geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt door emissies van de installatie. Om zicht te houden op de gevolgen voor het milieu en de volksgezondheid, moeten de emissies worden gemonitord. Deze mogelijkheid kan voor ten hoogste drie maanden gelden, met een verlenging van nog eens drie maanden. De Europese Commissie beoordeelt of de afwijking gerechtvaardigd is en kan criteria vaststellen om te bepalen of er sprake is van een crisis.

Mogelijke oplossingsrichtingen/kansen
- Bij de (herziene) Rie is er geen directe koppeling met de vergunningensystematiek in relatie tot stikstof. De afwijkingsmogelijkheden en uitzonderingen uit de (herziene) Rie hebben uitsluitend betrekking op de verplichtingen vanuit de Rie. Ook bij wijzigingen van de Rie heeft dit niet direct gevolgen voor de habitatrichtlijn.
- De Rie heeft o.a. als doel het voorkomen of beperken van emissies in lucht, water en bodem. De Rie levert daarmee een bijdrage aan terugbrengen van emissies hetgeen ook betekent dat er minder schadelijke stoffen emitteren op N2000-gebieden hetgeen voor de natuur voordelen heeft en zal leiden tot minder stikstofdepositie.
- Op dit moment wordt door IenW een wetsvoorstel voorbereid tot implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1785 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 tot wijziging van Richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) en Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen (hierna: de herziene Rie).
- Daarnaast dient dit wetsvoorstel ter uitvoering van Verordening (EU) 2024/1244 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 24 april 2024 betreffende de rapportage van milieugegevens van industriële installaties, tot oprichting van een portaal voor industriële emissies (hierna: de PIE-verordening), die in de plaats komt van de Verordening (EG) nr. 166/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEG 2006, L 33 (hierna: PRTR-verordening).
- Gelet op de noodzaak van tijdige implementatie op 1 juli 2026 zijn in de voorgestelde wijziging geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie nodig zijn en voorziet dit wetsvoorstel enkel in technische wijzigingen en wijzigingen van de Omgevingswet ter implementatie van de herziene Rie en uitvoering van de PIE-verordening.
- Het grootste deel van de aanpassing van regelgeving in verband met de herziene Rie zal zijn op het niveau van een algemene maatregel van bestuur in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal), het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) en het Omgevingsbesluit.

- Naast het tijdig implementeren zal de Europese commissie voor verschillende onderdelen in de herziene Rie nog uitvoeringshandelingen vaststellen. Mogelijk dat vanuit NL daar nog invloed op uitgeoefend kan worden. Dit heeft betrekking op:
    - Uiterlijk op 1 juli 2026 wijzigt de Europese Commissie het Uitvoeringsbesluit 2012/119/EU (artikel 13, eerste lid, onderdeel 1bis). Dit Uitvoeringsbesluit gaat over het vaststellen van richtsnoeren voor het verzamelen van gegevens en het opstellen van BBT-referentiedocumenten.
    - Uiterlijk op 31 december 2025 wordt aangegeven welke informatie van het milieubeheersysteem openbaar op internet ontsloten moet worden (artikel 14bis, vierde lid).
    - Er komt een gestandaardiseerde methode voor de beoordeling van buitensporig hoge kosten en de potentiële milieuvoordelen. Deze methode wordt toegepast voor het toestaan van soepelere emissiegrenswaarden en milieuprestatiewaarden (artikel 15, vijfde lid en zesde lid).
    - Uiterlijk op 1 september 2026 wordt een document opgesteld met een methode voor het beoordelen van de naleving onder normale bedrijfsomstandigheden van de in de vergunning opgenomen emissiegrenswaarden met betrekking tot emissies in de lucht en het water (artikel 15 bis, tweede lid).
    - De Europese Commissie werkt nadere regelingen uit die nodig zijn voor de werking van het innovatiecentrum INCITE (artikel 27bis, vierde lid).
    - Uiterlijk op 1 september 2026 worden de uitvoeringsregels voor veehouderijen vastgesteld (artikel 70 decies, tweede lid). Hierin staat wat BBT is voor veehouderijen. Dit is verder toegelicht in paragraaf 2.4.

  Voor verschillende onderdelen in de herziene Rie heeft de Europese Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen:
    - Uiterlijk op 30 juni 2026 is er een format voor het opstellen van transformatieplannen die aangeeft welke informatie in de transformatieplannen moet staan (artikel 27 quinquis, vijfde lid).
    - De Europese Commissie heeft de bevoegdheid om bepaalde bijlagen van de Rie aan te passen aan wetenschappelijke en technische vooruitgang. Belanghebbenden worden op passende wijze geraadpleegd. Het gaat om bijlage V, delen 3 en 4, bijlage VI, delen 2, 6, 7 en 8, en bijlage VII, delen 5, 6, 7 en 8. Dit zijn de bijlagen die gaan over stookinstallaties, afval(mee)-verbrandingsinstallaties en oplosmiddeleninstallaties.

  De Europese Commissie zal ook de volgende richtsnoeren opstellen:
    - Een richtsnoer met beste praktijken van hoe een elektronisch systeem opgesteld zou kunnen worden (artikel, vierde lid).
    - Uiterlijk 5 augustus 2028 komt er een richtsnoer die aangeeft wanneer veehouderij-installaties bij elkaar geteld moeten worden om te bepalen of wordt voldaan aan de capaciteitsdrempelwaarde voor veehouderijen.

Uitvoerbaarheid: voorwaarden
PM

Uitvoerbaarheid: risico's
PM

Bijeenkomst MCEN
Wetenschappelijke inzichten

26 maart 2025

Intern gebruik

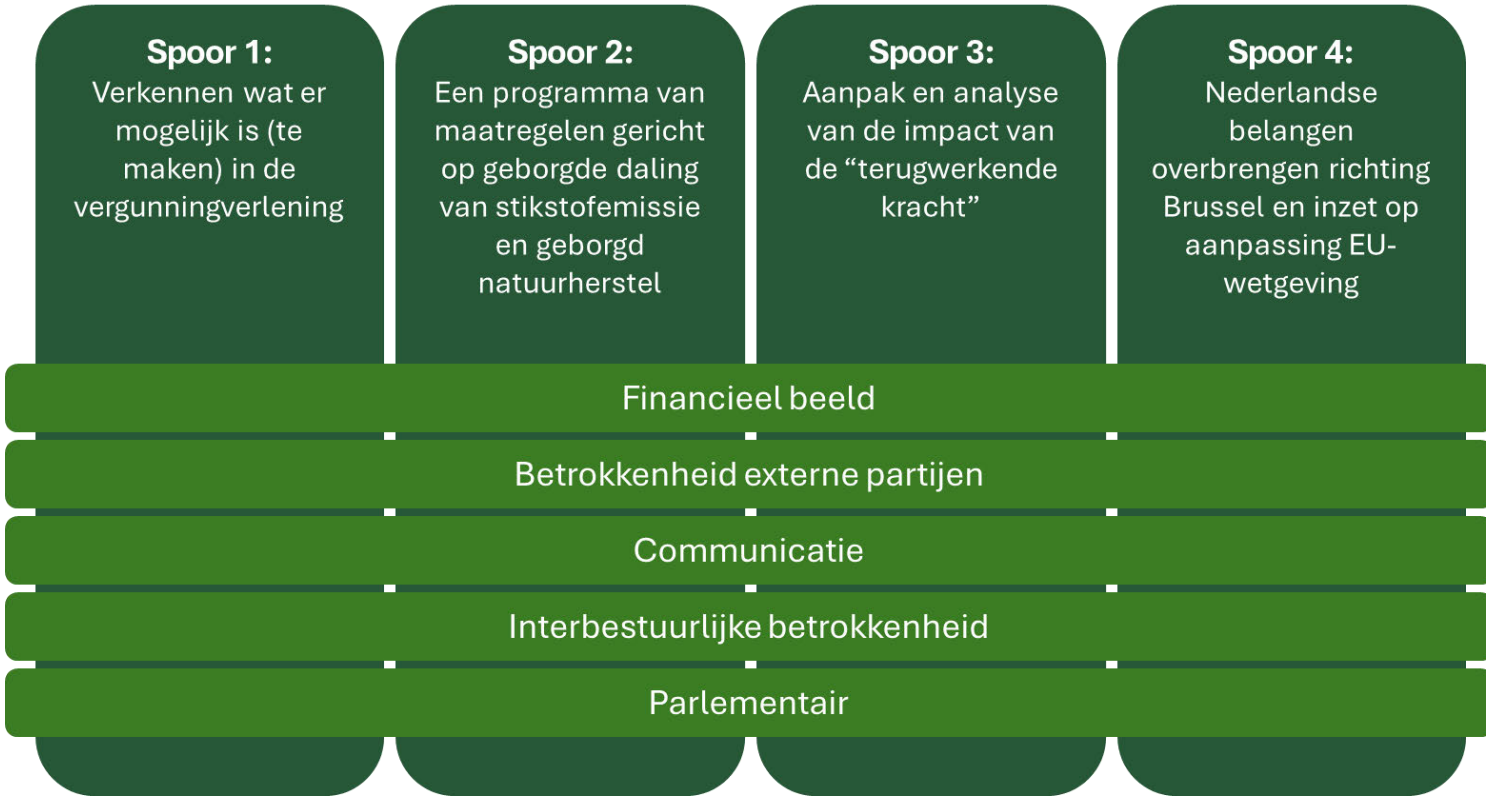
Aanwezigen in volgorde van spreektijd

Naam	Instituut
Persoonsgegevens	

Intern gebruik

In 4 sporen

- Urgentie is duidelijk: resultaten met een ‘Vier-sporen-aanpak’
- Communicerende vaten: én-én-én-aanpak op weg naar: ‘vier-op-een-rij’
- Benutten ook graag kennis & wetenschap en alle ‘diversity of thought’
- De optelsom van álle sporen moet voldoende zijn voor ‘van het slot’ en geborgde aanpak: concrete resultaten voor korte en lange termijn
- Op ieder spoor bezig: hand-in-hand, alle schepen in dezelfde richting.



Intern gebruik

Planning op hoofdlijn

Fase	Wanneer (circa)	Beschrijving/aard
Inventariseren	Februari	Alles op tafel zonder taboes op alle sporen.
Clusteren	Maart	Pakketten van maatregelen vormen. Alle vier de sporen in samenhang. Mogelijk verschillende varianten op tafel.
Besluiten	April	Besluitvormingsfase (ook in samenhang met voorjaarsnota).

Intern gebruik

Spoor 1 (Vergunningverlening & juridisch & wetgeving)

- Én mogelijkheden bekijken voor een ander juridisch kader in brede zin. Mogelijkheden tot een systemische en strategische aanpassing van de systematiek, inclusief wet- regelgeving en beleid. Én zoeken naar optimalisatie van het huidige stelsel (inclusief kijken bij ‘buren’ (Vlaanderen, Duitsland, et cetera).
- Wordt gewerkt aan meerdere producten
  - Juridische analyse en voorstellen voor het verder mogelijk maken van vergunningverlening, met bijbehorende voorwaarden, kansen en risico’s:

    - Hierin kijken naar juridische mogelijkheden voor bijv. instrumentarium, invulling begrippen, onderscheid Nox en NH3, algemene beleidslijnen, met een doorvertaling naar sectoren.

    - Een oplossingsgerichte aanpak per sector op basis van de specifieke kenmerken, behoeften, kansen en risico’s voor die specifieke sector (landbouw, defensie, woningbouw, etc.)

    - Andere voorbeelden (vergunningssystematiek met aandacht voor emissie-sturing-vergunningstelsel, omringende landen, milieu-systematiek, et cetera)
- Ook overige trajecten (bij voorbeeld: technische exercitie RKO)
- Omslag naar emissie, KDW
- Doorlichting NDA-aanpak
- Een-op-een verbonden aan de slagkracht/effecten van spoor 2 (‘communicerende vaten’)

Intern gebruik

Spoor 2 (Programma van maatregelen)

- Toewerken naar een geborgd & samenhangend maatregelenpakket.
- Inventarisatie van ál de bouwstenen/modules voor een mogelijke aanpak per sector (bouw, industrie, landbouw, mobiliteit, natuur) voor een evenwichtige bijdrage:
- Aandacht voor o.a.:
  - Maatschappelijke impact van het pakket
  - Met aandacht voor wat generiek, wat gebiedsgericht
  - Voorstel voor borging, validatie (effectinschattingen op o.a. stikstof), monitoring en bijsturing
- Let op: voor en achterkant van deze medaille
- Een-op-een verbonden aan de koers van spoor 1 (‘communicerende vaten’)

Intern gebruik

Spoor 3 (aanpak terugwerkende kracht)

- Analyse en aanpak voor de “terugwerkende kracht” intern salderen
- Globale ‘Inventarisatie-systematiek’ van concrete casuistiek.
- Producten o.a.;
  - Duiding van de impact
  - Opzet loket voor vragen en informatie
  - Aandragen handelingsperspectief

Intern gebruik

Spoor 4: EU-inzet

- *"Agenderen in Brussel en bij buurlanden voor de strategie om de belangen van Nederland over te brengen."*

<u>Centrale punten</u>

- Voor gezamenlijke EU-inzet is concrete voortgang op andere sporen en overige dossiers instrumenteel: ‘laten zien dat het ons ernst is’
- Aansluiten bij bredere dynamiek Brussel en samenhang andere thema’s (en andere overleggen
- Aanpak: narratief voor Brussel, ontwikkeling VHR- en Nitraat-rl. (en andere wetgeving), inventarisatie knellende wetgeving en ‘nationale koppen’, buurlanden.

Intern gebruik

Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Mee- en tegendenksessie MCEN

9 April 2025

Vormgeving van het plan

1. **Narratief**
2. Wetgeving en vergunningsstelsel: **aanpassen van Wet-/ regelgeving & vergunningsstelsel**
3. Generieke druk-/ emissiereducerende **maatregelen voor heel Nederland**
4. Generieke druk-/ emissiereducerende **maatregelen via natuur en voor specifieke sectoren**
5. Generieke **maatregelen om te ondersteunen/ flankeren**
6. Gebiedsgerichte druk-/ emissiereducerende **maatregelen per regio**
7. Maatregelen in **Europa en het buitenland**
8. Overige **stappen**
9. Mechanisme voor **impact, bijsturing en monitoring**

Intern gebruik

1. Narratief

Voor Nederland…

…én ons systeem aanpassen op lange en korte termijn…

…én met meteen ook voldoende & serieuze emissiereductie, zowel landelijk als in specifieke gebieden met resultaten op korte en lange termijn…

…én uitvoerbaar, geborgd en met een heldere structuur.

Intern gebruik

2. Wetgeving en vergunningsstelsel: **aanpassen van Wet-/ regelgeving & vergunningsstelsel**

A. Actie: NDA-systematiek aanvullen en verbeteren: op lange termijn (systeem en alle drukfactoren) en korte termijn (handreiking);

B. Actie: Nieuw vergunningstelsel: met varianten

C. Actie: ondergrens/ drempel

D. Actie: op weg naar schrappen van de KDW en Aerius; met trefzekere alternatieven

E. Actie: ook andere oplossingen zoals, invulling projectbegrip, intern en extern salderen, klein en tijdelijk, et cetera

Intern gebruik

3. Generieke aanpak druk-/ emissie **maatregelen via natuur voor heel Nederland**

A. Natuuraanpak: natuurherstel/natuurbeheer, brede aanpak drukfactoren (bijv. Hydrologie), TBO's;

B. Álle sectoren: sturen op geborgde emissie;

C. Normerende en beprijzende maatregelen: in aansluiting op bestaande systemen en keuzes terzake.

Intern gebruik

4. Generieke druk-/ emissiereducerende **maatregelen voor specifieke sectoren**

A. **Natuur;** inzet op het verminderen van (brede) drukfactoren en inzet ten behoeve van natuur (gebiedsspecifiek en generiek voor heel Nederland): een sleutel, ook per gebied.

B. **Defensie**; Inzet van eigen gronden; verduurzaming; als opdrachtgever bijdragen aan impuls schoon en emissieloos bouwen; aankoop gronden inclusief versterking natuur.

C. **Gebouwde omgeving;** intensivering/normering van schoon- en emissieloos bouwen (SEB).

D. **Industrie;** Intensivering piekbelasting, gebiedsgericht maatwerk, afvalstoffen geborgde reductie.

E. **Landbouw;** geborgde doelsturing met inzet van stal- en managementmaatregelen en innovatie, het borgen van natuurlijk verloop met inzet van vrijwillige (partiële) beëindigingsregelingen. In combinatie met robuust flankerend beleid en gebiedsgerichte aanpak.

F. **Mobiliteit;** Wegverkeer, versnelde uitfasering oude dieselauto’s, gebiedsgerichte trajectcontroles bij N2000-gebieden, gedragsmaatregelen. Scheepvaart, intensiveren schone binnenvaart.

Intern gebruik

5. Generieke **maatregelen om te ondersteunen/ flankeren**

- Innovatie en investeringspakket (sectoraal uitwerken).
- Een rol voor ketens/markten/financiers met oog voor concurrentiepositie.
- Ruimtelijk en ander instrumentarium (instrumenten omgevingswet, grondbank, productierechtensystematiek, herinrichting, et cetera).
- Verbeterde natuurmonitoring op brede staat van de natuur (combinatie met lange & korte termijn aanpak NDA)
- Uitvoering, ondersteuning via zaakbegeleiders, ondersteuning in gebieden, maatwerk, werkbare financiele arrangementen (SPUK-vraagstuk).

Intern gebruik

6. Gebiedsgerichte druk-/ emissiereducerende **maatregelen per regio**

PLANNEN PROVINCIES

ZONERING RONDOM DRUKGEVOELIGE NATURA 2000-GEBIEDEN, MET GERICHTE AANPAK (VOOR ALLE BETROKKEN SECTOREN)

SPECIFIEKE AANPAK VAN GEBIEDEN (BIJ VOORBEELD VELUWE)

Intern gebruik

7. Maatregelen in **Europa en het buitenland**

A. Inzet op Europese wetgeving: VHR, Nitraatrichtlijn, administratieve druk.

B. Inzet op resultaten met buurlanden over buitenlandse emissies.

C. Inzet op wegnemen knellende (Europese) regelgeving en aanpak nationale koppen.

Intern gebruik

8. Overige **stappen**

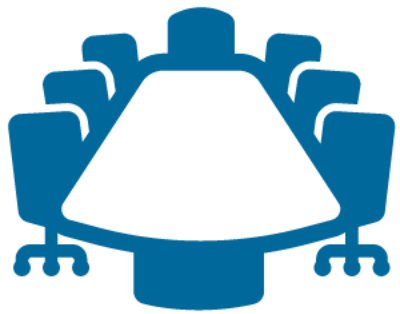
Andere samenwerkings-en organisatorische afspraken die ook betrekking hebben op executiekracht & implementatie (waaronder medeoverheden en sectoren).

Bijvoorbeeld zaken als bijdragen maatschappelijke partijen, productschappen, grondbank, productierechtenstelsels, ‘dienst landelijk gebied’.

Intern gebruik

9. Mechanisme voor **impact, bijsturing en monitoring**

Monitoring, impact en evaluatie



Bijsturingsmechanisme.

Intern gebruik

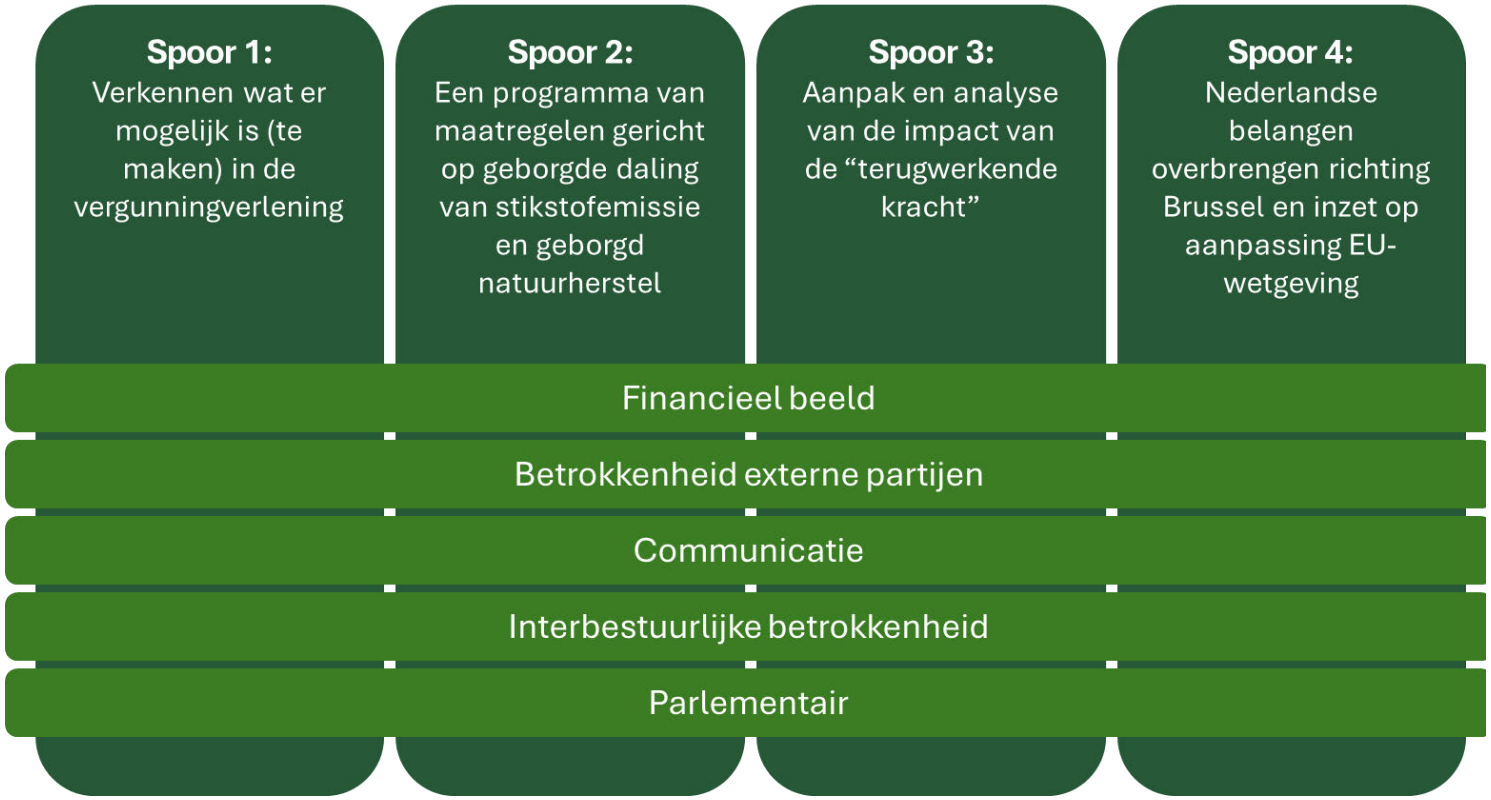
Stand van zaken aanpak MCEN: gesprek partners

Ambtelijke stand van zaken, Catshuissessies

Intern gebruik

In 4 sporen

- De urgentie is duidelijk: resultaten met een ‘Vier-sporen-aanpak’
- Communicerende vaten: én-én-én-aanpak op weg naar: ‘vier-op-een-rij’
- Voor elk spoor en elke partner geldt: ‘geen taboes’ ook ‘over schaduw heen’
- De optelsom van alle sporen moet voldoende zijn voor ‘van het slot’ en geborgde aanpak
- Op ieder spoor bezig: hand-in-hand, alle schepen in dezelfde richting.



Intern gebruik

Planning op hoofdlijn

Fase	Wanneer (circa)	Beschrijving/aard
Inventariseren	Februari	Alles op tafel zonder taboes op alle sporen. Catshuissessies nog als onderdeel van deze fase.
Clusteren	Maart	Pakketten van maatregelen vormen. Alle vier de sporen in samenhang. Mogelijk verschillende varianten op tafel.
Besluiten	April	Besluitvormingsfase (ook in samenhang met voorjaarsnota).

Intern gebruik

Spoor 1 (Vergunningverlening & juridisch & wetgeving)

- Én mogelijkheden bekijken voor een ander juridisch kader in brede zin. Mogelijkheden tot een systemische en strategische aanpassing van de systematiek, inclusief wet- regelgeving en beleid. Én zoeken naar optimalisatie van het huidige stelsel (inclusief kijken bij ‘buren’ (Vlaanderen, Duitsland, et cetera).
- Wordt gewerkt aan meerdere producten
  - Juridische analyse en voorstellen voor het verder mogelijk maken van vergunningverlening, met bijbehorende voorwaarden, kansen en risico’s:

    - Hierin kijken naar juridische mogelijkheden voor bijv. instrumentarium, invulling begrippen, algemene beleidslijnen, met een doorvertaling naar sectoren.

    - Een oplossingsgerichte aanpak per sector op basis van de specifieke kenmerken, behoeften, kansen en risico’s voor die specifieke sector (landbouw, defensie, woningbouw, etc.)

    - Andere voorbeelden (vergunningssystematiek met aandacht voor emissie-sturing-vergunningstelsel, omringende landen, milieu-systematiek, et cetera)
  - Een notitie over de ontstane situatie en mogelijkheden voor uitzonderingsposities, ter onderbouwing van spoor 4 (Brussel).

- Een-op-een verbonden aan de slagkracht/effecten van spoor 2 (‘communicerende vaten’)

Intern gebruik

Spoor 2 (Programma van maatregelen)

- Toewerken naar een geborgd & samenhangend maatregelenpakket.
- Inventarisatie van ál de bouwstenen/modules voor een mogelijke aanpak per sector (bouw, industrie, landbouw, mobiliteit, natuur) voor een evenwichtige bijdrage:
- Producten zijn o.a.:
  - Inzicht in mogelijke maatregelen (‘longlist’), incl. inschatting effecten en benodigde dekking
  - Handelingsopties voor de maatschappelijke impact van het pakket
  - Met aandacht voor wat generiek, wat gebiedsgericht
  - Voorstel voor borging, validatie (effectinschattingen op o.a. stikstof), monitoring, maatschappelijke effecten en financieel beeld
- Let op: voor en achterkant van deze medaille, waarbij geldt inventariseren ≠ selecteren
- Een-op-een verbonden aan de koers van spoor 1 (‘communicerende vaten’)

Intern gebruik

Spoor 3 (aanpak terugwerkende kracht)

- Analyse en aanpak voor de “terugwerkende kracht” intern salderen
- Globale ‘Inventarisatie-systematiek’ van concrete casuistiek.
- Producten o.a.;
  - Duiding van de impact
  - Opzet loket voor vragen en informatie
  - Aandragen handelingsperspectief

Intern gebruik

Spoor 4: EU-inzet

- *"Agenderen in Brussel en bij buurlanden voor de strategie om de belangen van Nederland over te brengen."*

<u>Centrale uitgangspunten</u>

- Voor gezamenlijke EU-inzet is concrete voortgang op andere sporen en overige dossiers instrumenteel: ‘laten zien dat het ons ernst is’
- Aansluiten bij bredere dynamiek Brussel en samenhang andere thema’s (en andere overleggen (REA, Stuurgroep T&T))
- Aanpak: narratief voor Brussel, ontwikkeling VHR- en Nitraat-rl. (en andere wetgeving), inventarisatie knellende wetgeving en ‘nationale koppen’, buurlanden.

Intern gebruik

Samenwerking: geen taboe’s & luiken open

- Elk spoor een eigen aanpak met zoveel als mogelijk ‘luiken open’; ook ‘onconventioneel’ mag en ‘zonder taboes’: alles moet en mag op tafel in de fase van inventariseren (inventariseren ≠ selecteren);
- Gezamenlijke steun voor de vier-sporen-aanpak: betekent het is alle partijen ernst: en dat vergt verantwoordelijkheid en ideeen voor alle sporen;
- komende periode planvorming en mogelijk vervolgbijeenkomst om koers te delen en toetsen.

Intern gebruik

Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Catshuissessie medeoverheden

3 April 2025

Vormgeving van het plan

1. **Narratief**
2. Wetgeving en vergunningsstelsel: **aanpassen van Wet-/ regelgeving & vergunningsstelsel**
3. Generieke druk-/ emissiereducerende **maatregelen voor heel Nederland**
4. Generieke druk-/ emissiereducerende **maatregelen voor specifieke sectoren**
5. Generieke **maatregelen om te ondersteunen/ flankeren**
6. Gebiedsgerichte druk-/ emissiereducerende **maatregelen per regio**
7. Maatregelen in **Europa en het buitenland**
8. Overige **stappen**
9. Mechanisme voor **impact, bijsturing en monitoring**

Intern gebruik

1. Narratief

Voor Nederland…

…én ons systeem aanpassen op lange en korte termijn…

…én met meteen ook voldoende & serieuze emissiereductie, zowel landelijk als in specifieke gebieden…

…én uitvoerbaar, geborgd en met een heldere structuur.

Intern gebruik

2. Wetgeving en vergunningsstelsel: **aanpassen van Wet-/ regelgeving & vergunningsstelsel**

A. Actie: NDA-systematiek aanvullen en verbeteren: op lange termijn (systeem en alle drukfactoren) en korte termijn (handreiking);

B. Actie: Nieuw vergunningsstelsel

C. Actie: ondergrens/ drempel.

D. Actie: op weg naar schrappen van de KDW en Aerius; met trefzekere alternatieven

E. Actie: ook andere oplossingen zoals, invulling projectbegrip, intern en extern salderen

Intern gebruik

3. Generieke aanpak druk-/ emissie **maatregelen voor heel Nederland**

A. Álle sectoren: sturen op geborgde emissie;

B. Normerende en beprijzende maatregelen: in aansluiting op bestaande systemen en keuzes terzake;

C. Natuuraanpak: natuurherstel/natuurbeheer, brede aanpak drukfactoren (bijv. Hydrologie), TBO's.

Intern gebruik

4. Generieke druk-/ emissiereducerende **maatregelen voor specifieke sectoren**

A. **Defensie**; Inzet van eigen gronden; verduurzaming; als opdrachtgever bijdragen aan impuls schoon en emissieloos bouwen; aankoop gronden inclusief versterking natuur.

B. **Gebouwde omgeving;** intensivering/normering van schoon- en emissieloos bouwen (SEB).

C. **Industrie;** Intensivering piekbelasting (met focus op NH3), gebiedsgericht maatwerk, afvalstoffen geborgde reductie.

D. **Landbouw;** geborgde doelsturing met inzet van stal- en managementmaatregelen en innovatie, het borgen van natuurlijk verloop met inzet van vrijwillige (partiële) beëindigingsregelingen. In combinatie met robuust flankerend beleid en gebiedsgerichte aanpak.

E. **Mobiliteit;** Wegverkeer, versnelde uitfasering oude dieselauto's, gebiedsgerichte trajectcontroles bij N2000-gebieden, gedragsmaatregelen. Scheepvaart, intensiveren schone binnenvaart.

F. **Natuur;** inzet op het verminderen van (brede) drukfactoren en inzet ten behoeve van natuur (gebiedsspecifiek en generiek voor heel Nederland).

Intern gebruik

5. Generieke **maatregelen om te ondersteunen/ flankeren**

- Innovatie en investeringspakket (sectoraal uitwerken).
- Een rol voor ketens/markten/financiers met oog voor concurrentiepositie.
- Ruimtelijk en ander instrumentarium (instrumenten omgevingswet, grondbank, productierechtensystematiek, herinrichting, et cetera).
- Verbeterde natuurmonitoring op brede staat van de natuur (combinatie met lange & korte termijn aanpak NDA)
- Uitvoering, ondersteuning via zaakbegeleiders, ondersteuning in gebieden, ondernemingsplan, maatwerk, werkbare financiele arrangementen (SPUK-vraagstuk).

Intern gebruik

6. Gebiedsgerichte druk-/ emissiereducerende **maatregelen per regio**

PLANNEN PROVINCIES

ZONERING RONDOM DRUKGEVOELIGE NATURA 2000-GEBIEDEN, MET GERICHTE AANPAK (VOOR ALLE BETROKKEN SECTOREN)

SPECIFIEKE AANPAK VAN GEBIEDEN (BIJ VOORBEELD VELUWE)

Intern gebruik

7. Maatregelen in **Europa en het buitenland**

A. Inzet op Europese wetgeving: VHR, Nitraatrichtlijn, administratieve druk.

B. Inzet op resultaten met buurlanden over buitenlandse emissies.

C. Inzet op wegnemen knellende (Europese) regelgeving en aanpak nationale koppen.

Intern gebruik

8. Overige **stappen**

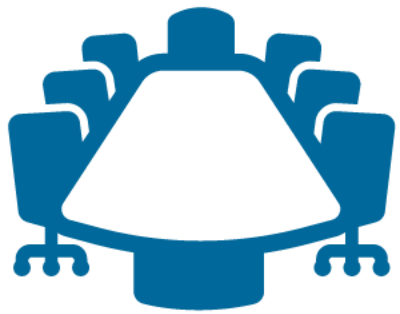
Andere samenwerkings-en organisatorische afspraken die ook betrekking hebben op executiekracht & implementatie (waaronder medeoverheden).

Bijvoorbeeld zaken als bijdragen maatschappelijke partijen, productschappen, grondbank, productierechtenstelsels, ‘dienst landelijk gebied’.

Intern gebruik

9. Mechanisme voor **impact, bijsturing en monitoring**

Monitoring, impact en evaluatie



Bijsturingsmechanisme.

Intern gebruik

Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Catshuissessie maatschappelijke partners

8 April 2025

Vormgeving van het plan

1. **Narratief**
2. Wetgeving en vergunningsstelsel: **aanpassen van Wet-/ regelgeving & vergunningsstelsel**
3. Generieke druk-/ emissiereducerende **maatregelen voor heel Nederland**
4. Generieke druk-/ emissiereducerende **maatregelen via natuur en voor specifieke sectoren**
5. Generieke **maatregelen om te ondersteunen/ flankeren**
6. Gebiedsgerichte druk-/ emissiereducerende **maatregelen per regio**
7. Maatregelen in **Europa en het buitenland**
8. Overige **stappen**
9. Mechanisme voor **impact, bijsturing en monitoring**

Intern gebruik

1. Narratief

Voor Nederland…

…én ons systeem aanpassen op lange en korte termijn…

…én met meteen ook voldoende & serieuze emissiereductie, zowel landelijk als in specifieke gebieden met resultaten op korte en lange termijn…

…én uitvoerbaar, geborgd en met een heldere structuur.

Intern gebruik

2. Wetgeving en vergunningsstelsel: **aanpassen van Wet-/ regelgeving & vergunningsstelsel**

A. Actie: NDA-systematiek aanvullen en verbeteren: op lange termijn (systeem en alle drukfactoren) en korte termijn (handreiking);

B. Actie: Nieuw vergunningstelsel: met varianten

C. Actie: ondergrens/ drempel

D. Actie: op weg naar schrappen van de KDW en Aerius; met trefzekere alternatieven

E. Actie: ook andere oplossingen zoals, invulling projectbegrip, intern en extern salderen, klein en tijdelijk, et cetera

Intern gebruik

3. Generieke aanpak druk-/ emissie **maatregelen via natuur voor heel Nederland**

A. Natuuraanpak: natuurherstel/natuurbeheer, brede aanpak drukfactoren (bijv. Hydrologie), TBO's;

B. Álle sectoren: sturen op geborgde emissie;

C. Normerende en beprijzende maatregelen: in aansluiting op bestaande systemen en keuzes terzake.

Intern gebruik

4. Generieke druk-/ emissiereducerende **maatregelen voor specifieke sectoren**

A. **Natuur;** inzet op het verminderen van (brede) drukfactoren en inzet ten behoeve van natuur (gebiedsspecifiek en generiek voor heel Nederland): een sleutel, ook per gebied.

B. **Defensie**; Inzet van eigen gronden; verduurzaming; als opdrachtgever bijdragen aan impuls schoon en emissieloos bouwen; aankoop gronden inclusief versterking natuur.

C. **Gebouwde omgeving;** intensivering/normering van schoon- en emissieloos bouwen (SEB).

D. **Industrie;** Intensivering piekbelasting, gebiedsgericht maatwerk, afvalstoffen geborgde reductie.

E. **Landbouw;** geborgde doelsturing met inzet van stal- en managementmaatregelen en innovatie, het borgen van natuurlijk verloop met inzet van vrijwillige (partiële) beëindigingsregelingen. In combinatie met robuust flankerend beleid en gebiedsgerichte aanpak.

F. **Mobiliteit;** Wegverkeer, versnelde uitfasering oude dieselauto’s, gebiedsgerichte trajectcontroles bij N2000-gebieden, gedragsmaatregelen. Scheepvaart, intensiveren schone binnenvaart.

Intern gebruik

5. Generieke **maatregelen om te ondersteunen/ flankeren**

- Innovatie en investeringspakket (sectoraal uitwerken).
- Een rol voor ketens/markten/financiers met oog voor concurrentiepositie.
- Ruimtelijk en ander instrumentarium (instrumenten omgevingswet, grondbank, productierechtensystematiek, herinrichting, et cetera).
- Verbeterde natuurmonitoring op brede staat van de natuur (combinatie met lange & korte termijn aanpak NDA)
- Uitvoering, ondersteuning via zaakbegeleiders, ondersteuning in gebieden, maatwerk, werkbare financiele arrangementen (SPUK-vraagstuk).

Intern gebruik

6. Gebiedsgerichte druk-/ emissiereducerende **maatregelen per regio**

PLANNEN PROVINCIES

ZONERING RONDOM DRUKGEVOELIGE NATURA 2000-GEBIEDEN, MET GERICHTE AANPAK (VOOR ALLE BETROKKEN SECTOREN)

SPECIFIEKE AANPAK VAN GEBIEDEN (BIJ VOORBEELD VELUWE)

Intern gebruik

7. Maatregelen in **Europa en het buitenland**

A. Inzet op Europese wetgeving: VHR, Nitraatrichtlijn, administratieve druk.

B. Inzet op resultaten met buurlanden over buitenlandse emissies.

C. Inzet op wegnemen knellende (Europese) regelgeving en aanpak nationale koppen.

Intern gebruik

8. Overige **stappen**

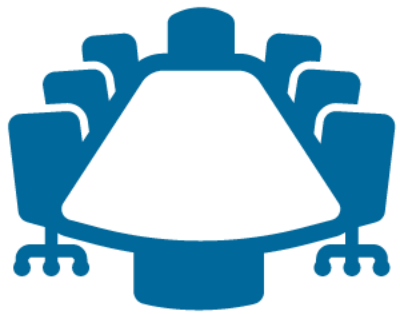
Andere samenwerkings-en organisatorische afspraken die ook betrekking hebben op executiekracht & implementatie (waaronder medeoverheden en sectoren).

Bijvoorbeeld zaken als bijdragen maatschappelijke partijen, productschappen, grondbank, productierechtenstelsels, ‘dienst landelijk gebied’.

Intern gebruik

9. Mechanisme voor **impact, bijsturing en monitoring**

Monitoring, impact en evaluatie



Bijsturingsmechanisme.

Intern gebruik

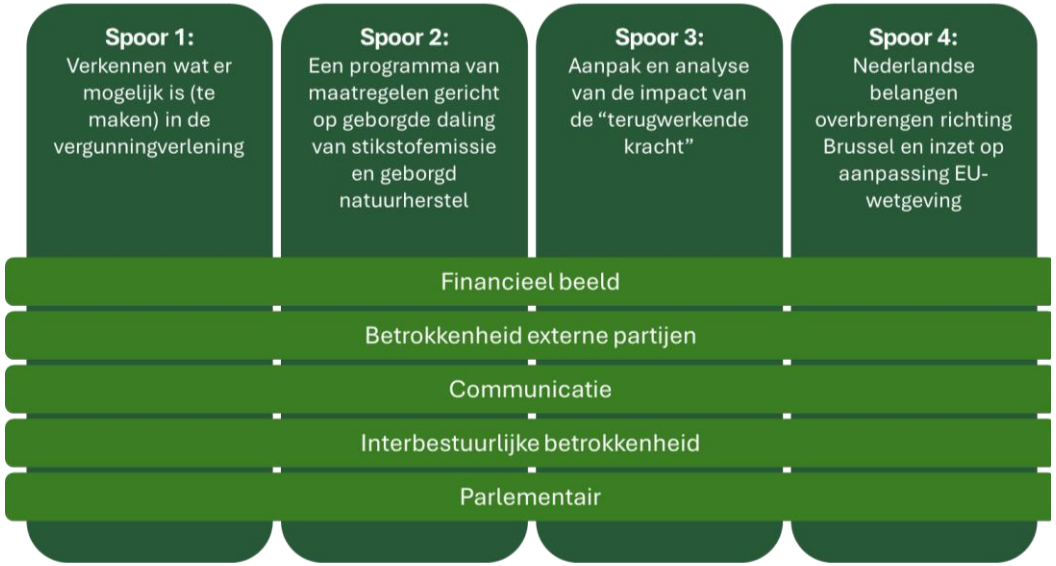
Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Bestuurlijk Overleg MCEN

24 april 2025

Waar staan we?

- Begin maart: Catshuissessie over de aanpak in vier sporen:
  - Op alle vier de sporen resultaten boeken;
  - Alle sporen zijn daarin even belangrijk;
  - Bij start van de MCEN afgesproken dat dit een én-én-én aanpak wordt.
- Begin april: Catshuissessie over de vormgeving van het plan (bouwstenen voor een samenhangend pakket);
- Eind april: Kamerbrief Startpakket Nederland van het slot



Intern gebruik

Voor Nederland… (1/2)

… én ons systeem aanpassen op lange en korte termijn (de richting uit spoor 1: korte en lange termijn wezenlijk anders)…

… én met meteen ook voldoende & serieuze emissiereductie, zowel landelijk als in specifieke gebieden met resultaten op korte en lange termijn (de maatvoering in spoor 2)…

… én met actie in Europa en over de grens (spoor 4)…

… én met antwoorden voor de categorieën tussen ‘wal en schip’ (spoor 3)

… én uitvoerbaar, geborgd en met een heldere structuur.

Intern gebruik

Voor Nederland… (2/2)

… komt het kabinet nu met een reeks aan stevige, fundamentele keuzes met als inzet om Nederland op termijn van het slot te brengen.

… komt het kabinet nu met concrete besluiten die hieraan bijdragen.

… wordt nu zowel op het juridisch systeem als op de maatregelen een start gemaakt, daarvoor is ook substantieel budget beschikbaar (1.6 mrd, 200 mln structureel, en 200 +400 mln.)

… biedt dit startpakket stevige handvatten voor de partijen die tussen wal en schip raken én om richting Europa omvangrijke vervolgstappen te zetten

… moet de totaalaanpak uitvoerbaar zijn. Daarvoor brengen we in het vervolg de maatvoering van maatregelen, afspraken over uitvoering en financiële dekking preciezer in beeld.

Intern gebruik

Spoor 1

FUNDAMENTELE KEUZES

- Fundamenteel herzien systematiek vergunningverlening
- Leren van buitenland
- Integraal bezien van alle drukfactoren
- Natura 2000-gebieden herijken

STARTPAKKET, NU AAN DE SLAG

- RKO (na advies RvS)
- KDW uit de wet met juridisch houdbaar alternatief, voorstel voor de zomer
- Verbeteren Aerius in vergunningverlening
- Voorwaarden voor kleinschalige en tijdelijke emissies
- Haalbaarheid doelen VHR
- NDA handreiking

Intern gebruik

Spoor 2

FUNDAMENTELE KEUZES

- Alle sectoren: stikstofemissiereductie met een emissiegedreven aanpak (zoveel mogelijk uitgegaan van daadwerkelijke metingen);
- Industrie, landbouw en mobiliteit (inclusief bouw): reductie van respectievelijk 50%, 42-46% en 50% in 2035 ten opzichte van 2019;
- De uitvoering en resultaten van het maatregelenprogramma borgen met duidelijke afspraken tussen overheden en relevante partijen, inclusief besluitvorming over financiële dekking.

STARTPAKKET, NU AAN DE SLAG!

- Natuurmaatregelen (o.a. extra geld; herprioritering)
- Geborgde emissiereductie met maatregelen per sector:
- Industrie: uitwerken mogelijke aanvullende maatregelen;
- Landbouw:
  - een tijdelijke, vrijwillige extensiveringsregeling voor de melkveehouderij;
  - een vrijwillige beëindigingsregeling voor veehouders die willen stoppen;
  - verdere ontwikkeling van doelsturing, inclusief normen, data-infrastructuur, toezicht en handhaving.
- Mobiliteit en bouw: uitwerken maatregelen voor mobiliteit en bouw als onderdeel van het definitieve pakket (bijv. onderzoek subsidiemogelijkheden voor emissiereductie en gebiedsgerichte trajectcontroles)
- Regionale maatwerkaanpak:
  - Peel en Veluwe
  - Voornemen om significantiestroken in te voeren

Intern gebruik

Vervolgstappen

- Besluit over totaalpakket op alle vier de sporen, inclusief financiering;
- Analyse en appreciatie van het totaalpakket door consortium van kennisinstellingen, inclusief een inschatting van de maatschappelijke en sociaaleconomische implicaties;
- De benodigde wijzigingen in wet- en regelgeving in procedure brengen;
- Internationale inzet (spoor 4).