No.W11.19.0355/IV 's-Gravenhage, 20 november 2019

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 8 november 2019, no.2019002360, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, en de Minister voor Milieu en Wonen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot het stellen van regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur (Spoedwet aanpak stikstof), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in een aantal maatregelen om een gecoördineerde en versnelde aanpak van de stikstofproblematiek mogelijk te maken. Het gaat daarbij om enkele maatregelen die erop zijn gericht te komen tot een vermindering van stikstofdeposities in de beschermde gebieden en het versneld treffen van beheersmaatregelen. Daarnaast gaat het om maatregelen die erop gericht zijn om activiteiten die niet het beheer van de Natura 2000‑gebieden betreffen gemakkelijker mogelijk te maken.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in de toelichting inzicht in de werking en de verwachte effecten van verschillende in het voorstel opgenomen maatregelen gemist. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting nodig.

1. Inleiding

De toelichting beschrijft dat maatregelen moeten worden genomen om de stikstofbelasting verder terug te brengen en het natuurherstel te intensiveren.[[1]](#footnote-1) Die aanpak gaat uit van een pakket van landelijke maatregelen, die gebiedsgericht worden uitgewerkt. De toelichting vermeldt ook dat de uitvoering van maatregelen een lange adem vergt met een structurele aanpak. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat voor een aantal sectoren acute problemen bij de vergunningverlening zijn ontstaan die een grote maatschappelijke impact hebben.

Met het voorliggende voorstel voor een spoedwet worden aanvullende instrumenten geboden om maatregelen te kunnen treffen die bijdragen aan vermindering van de stikstofbelasting en versnelling van het natuurherstel. Die maatregelen zijn er voorts op gericht de toestemmingsverlening op grond van de natuurwetgeving voor verschillende activiteiten op korte termijn weer vlot te trekken. Het voorstel voorziet daartoe in een aantal maatregelen om een gecoördineerde en versnelde aanpak van de stikstofproblematiek mogelijk te maken. Daartoe wordt:

1. een nieuw afwegingskader geformuleerd voor de introductie van drempelwaarden en een systeem voor het beheer van stikstofdepositieruimte in het kader van de Wet natuurbescherming;
2. een wijziging voorgesteld van de Wet dieren met het oog op het stellen van regels inzake de samenstelling van diervoeders of andere stoffen of producten;
3. een wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 voorgesteld waardoor de maximumsnelheid op alle snelwegen wordt verlaagd naar 100 km per uur;
4. een wijziging van de Crisis-en herstelwet voorgesteld om de besluitvorming bij fysieke maatregelen voor verbetering of herstel van Natura 2000-gebieden te versnellen.

2. Inzicht in effecten

Het wetsvoorstel staat in het teken van de aanpak van de stikstofproblematiek.

Duidelijk is dat in veel Natura-2000 gebieden sprake is van overbelasting door stikstofdeposities. De voor de verschillende gebieden vastgestelde kritische depositiewaarden zijn in veel gevallen (soms fors) overschreden. Er zullen versneld herstel- en verbeteringsmaatregelen moeten worden uitgevoerd, gericht op geloofwaardig en aantoonbaar herstel van Natura-2000 gebieden.[[2]](#footnote-2)

Tegen deze achtergrond heeft de Afdeling een bredere beschouwing, dan in paragraaf 2 van de toelichting gegeven, gemist over de betekenis van het voorstel in het licht van deze opgave. Daardoor is niet inzichtelijk wat op de korte, maar ook op de langere termijn nodig is om de huidige problemen te beheersen en zo mogelijk op te lossen.

Uit de toelichting blijkt evenmin welke bijdrage het voorstel, en de afzonderlijke onderdelen daarvan, leveren aan de aanpak van deze problematiek.[[3]](#footnote-3) Zo is in de toelichting in het geheel geen indicatie gegeven van de (omvang van de) veronderstelde positieve effecten van de hiervoor onder 1o tot en met 3o genoemde maatregelen voor de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden. In de toelichting staat ook dat een nieuwe drempelwaarde alleen kan bestaan als de vermindering van de stikstofbelasting en het natuurherstel daadwerkelijk sneller gaan dan tot nu toe het geval is.[[4]](#footnote-4) Vanuit dat oogpunt zal de afname van de stikstofbelasting die wordt bereikt door de voorgestelde maatregelen groter moeten zijn dan de stikstofbelasting die wordt veroorzaakt door de vrijgestelde activiteiten. Inzicht in de effecten van de voorgestelde maatregelen is noodzakelijk nu in artikel I een stelsel van drempelwaarden en een depositieregistratiesysteem wordt voorgesteld (zie ook paragraaf 4c).

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. Drempelwaarden

In artikel 2.9 van de Wet natuurbescherming wordt een aantal wijzigingen voorgesteld die ertoe strekken mogelijke drempelwaarden in te voeren bij de vergunningverlening van verschillende plannen en projecten die niet het beheer van de N2000-gebieden betreffen. Hierdoor zal voor bepaalde categorieën plannen en projecten geen vergunning krachtens de Wet natuurbescherming vereist zijn.

Voor de voorwaarden waaronder deze drempelwaarden worden gehanteerd is het stramien gevolgd van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU).

De Afdeling wijst, in aansluiting op hetgeen zij hierover heeft opgemerkt in de voorlichting die zij heden eveneens heeft uitgebracht,[[5]](#footnote-5) op de voorwaarden voor het hanteren van drempelwaarden gebaseerd op artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het HvJ EU.

Waar op de voet van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn toepassing gegeven wordt aan een vrijstelling die is gebaseerd op een drempelwaarde, moet met een passende beoordeling inzichtelijk worden gemaakt welke deposities de desbetreffende projecten veroorzaken, welke gevolgen dat heeft voor de natuurlijke kenmerken en, in het geval moet worden gevreesd voor aantasting van de natuurlijke kenmerken, welke mitigerende maatregelen die aantasting geheel wegnemen.

Waar op de voet van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn toepassing gegeven wordt aan een vrijstelling moet met een passende beoordeling inzichtelijk worden gemaakt welke negatieve gevolgen voor de natuurlijke kenmerken optreden. Ervan uitgaande dat een deugdelijke motivering kan worden gegeven dat dwingende redenen van groot openbaar belang nopen tot verwezenlijking van de projecten en er geen alternatieven bestaan, moeten compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van de Natura 2000 bewaard blijft. De Commissie zal op de hoogte moeten worden gesteld van de compenserende maatregelen. Waar het gaat om prioritaire habitatgebieden zal advies van de Europese Commissie moeten worden gevraagd over de compensatie.

Het gevolg is, dat de invoering van drempelwaarden met toepassing van artikel 6, derde of vierde lid, van de Habitatrichtlijn, in veel gevallen moeilijk zal zijn, zeker op de korte termijn. Van de voorgestelde regeling mogen volgens de Afdeling op dit punt dan ook geen wonderen worden verwacht.

Op de langere termijn kan in dit verband, zoals de Afdeling in de voorlichting nader heeft uiteengezet, wellicht enige ruimte worden gevonden in een benadering die meer aansluit bij artikel 6 van de habitatrichtlijn als geheel en de daarmee gemoeide instandhoudingsdoelstellingen. Een drempelwaarde kan dan verdedigbaar zijn in het licht van een geloofwaardig en effectief pakket van maatregelen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor het desbetreffende gebied, en om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats van soorten in dat gebied niet verslechtert.[[6]](#footnote-6) Dat pakket van maatregelen zal ook werkelijk moeten worden uitgevoerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel op dit punt aan te vullen.

4. Depositieregistratiesysteem

In het voorgestelde artikel 5.5a van de Wet natuurbescherming is voorzien in een regeling waarbij projecten worden toegestaan met gebruikmaking van een “geregistreerde stikstofdepositieruimte” (de toelichting spreekt ook wel van een “stikstofdepositiebank”). Stikstofdepositieruimte ontstaat, volgens het tweede lid van dat artikel, door aanvullende maatregelen ten opzichte van de in het beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied opgenomen maatregelen.

a. *Werking regeling*

De Afdeling merkt op dat de uitvoeringsmodaliteiten voor deze regeling bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Uit de toelichting wordt bovendien vooralsnog niet duidelijk hoe de regeling in de praktijk zal moeten gaan functioneren en welke effecten ervan worden verwacht.[[7]](#footnote-7)

De Afdeling adviseert, mede in het licht van de brief van 13 november 2019[[8]](#footnote-8), de toelichting op dit punt aan te vullen.

b. *Stikstofdepositieruimte*

Uit het voorgestelde artikel 5.5a, tweede lid, Wet natuurbescherming volgt dat stikstofdepositieruimte ontstaat door aanvullende maatregelen ten opzichte van de in het beheerplan voor het desbetreffende gebied opgenomen maatregelen.

De Afdeling merkt op, dat nu in veel gebieden sprake is van overbelasting, inzichtelijk dient te worden gemaakt welke maatregelen in het kader van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn worden genomen die nodig zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied en welke maatregelen als bedoeld in het voorgestelde artikel 5.5a, tweede lid, daadwerkelijk als aanvullend zullen kunnen worden beschouwd. Daarnaast moet concreet gemaakt worden dat de te treffen maatregelen verder gaan dan voor het behalen en behouden van de instandhoudingsdoelstellingen nodig is en dat juist die verdergaande maatregelen ruimte vrijmaken voor nieuwe ontwikkelingen die significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen hebben.

Voorts is van belang dat de stikstofdepositie die tot de stikstofdepositieruimte gaat behoren, nauwkeurig wordt bepaald. Dat zal bij concrete besluiten, zoals de intrekking van een vergunning, eenvoudiger zijn dan bij maatregelen van meer algemene aard, zoals een algehele verlaging van de maximumsnelheid op snelwegen. Voor de onderbouwing van de voorgestelde regeling is duidelijkheid hierover van groot belang.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

c. *Tijdelijke regeling*

De Afdeling begrijpt de voorgestelde regeling vanuit de noodzaak om op korte termijn ruimte te creëren voor vergunningverlening om de acute problemen in een aantal sectoren voor de korte termijn op te lossen.

Tegelijkertijd merkt de Afdeling op dat een regeling als de onderhavige niet eenvoudig is in te passen in de systematiek van artikel 6 van de Habitatrichtlijn en in dat kader, zoals hiervoor is uiteengezet, een aantal vragen oproept. Van belang is ook dat indien daadwerkelijk sprake is van de totstandkoming van een geloofwaardig en effectief pakket aan maatregelen, gericht op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de verschillende gebieden, de noodzaak voor een regeling als deze minder groot zal zijn omdat een stelsel van drempelwaarden dan in veel gevallen uitkomst zal kunnen bieden.   
  
De Afdeling merkt verder op dat het naast elkaar toepassen van een stelsel van drempelwaarden en een depositieregistratiesysteem als hier voorgesteld ertoe leidt dat eenmaal gerealiseerde depositieruimte via twee verschillende instrumenten weer wordt ingezet. Dit zal er toe leiden dat het tempo waarmee de stikstofdepositie afneemt ten gevolge van ingezette maatregelen wordt vertraagd en de termijn waarop de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden worden bereikt, wordt verlengd. Het bereiken en behouden van de instandhoudingsdoelstellingen wordt daarmee bemoeilijkt. In dat licht bezien is een instrument als hier voorgesteld aanvaardbaar om het thans bestaande acute probleem op te lossen, maar is het op langere termijn niet houdbaar.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling de regeling inzake stikstofregistratie tijdelijk van aard te laten zijn. Zij adviseert het voorstel dienovereenkomstig aan te passen.

5. Veevoerspoor

Het voorstel voorziet in een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de samenstelling van diervoeders of andere stoffen of producten die zijn bedoeld voor het voederen van dieren.[[9]](#footnote-9) Deze regels kunnen onder meer zijn een verbod op het gebruik van diervoeders, die bepaalde bestanddelen bevatten of een verplichting om een bepaald bestanddeel aan diervoeder toe te voegen.[[10]](#footnote-10) Ter toelichting op deze maatregelen wordt opgemerkt dat om de uitstoot van stikstof via het dier te verminderen, een overmaat aan eiwit, of slecht verteerbaar eiwit, zo veel mogelijk moet worden voorkomen.[[11]](#footnote-11)

De Afdeling merkt op dat daarbij echter niet inzichtelijk wordt gemaakt in hoeverre de voorgestelde maatregelen ook daadwerkelijk bijdragen aan een vermindering van de stikstofuitstoot en of die maatregelen, die afzonderlijk maar ook naast elkaar kunnen worden getroffen, wel nodig en geschikt zijn om dat doel te bereiken. Evenmin wordt toegelicht of een vermindering van de stikstofuitstoot via de door de veehouderij gehouden dieren niet met minder vergaande maatregelen kan worden bereikt.

Hoewel deze regels op een later moment bij ministeriële regeling zullen worden gesteld, acht de Afdeling een nadere beschouwing hierover in de toelichting op zijn plaats. Dergelijke maatregelen vormen, zoals in de toelichting wordt onderkend, een belemmering van het vrij verkeer van goederen[[12]](#footnote-12) en moeten om die reden worden gerechtvaardigd.[[13]](#footnote-13) Ruimte voor rechtvaardiging bestaat alleen als de maatregelen geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken. Ook moet de maatregel, zowel op zichzelf bezien als in vergelijking met andere maatregelen, evenredig zijn aan het belang van dat doel.

De Afdeling adviseert dan ook in de toelichting dragend te motiveren dat de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk kunnen bijdragen aan een beperking van de stikstofuitstoot en evenredig zijn aan dat doel.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.   
  
  
De vice-president van de Raad van State,

1. Toelichting, paragraaf 2. Verwezen wordt naar het eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek “Niet alles kan”, aanbevelingen voor korte termijn, 25 september 2019. [↑](#footnote-ref-1)
2. Zie het eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek “Niet alles kan”, aanbevelingen voor korte termijn, 25 september 2019. [↑](#footnote-ref-2)
3. De brief van de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Infrastructuur en Waterstaat en van Milieu en Wonen van 13 november 2019 over het maatregelenpakket voor de stikstofproblematiek in de woningbouw- en infrastructuursector en voor de PFAS-problematiek (Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 1) geeft inmiddels enige indicatie. [↑](#footnote-ref-3)
4. Memorie van toelichting, paragraaf 3, kopje Drempelwaarde, tweede alinea. [↑](#footnote-ref-4)
5. W11.19. 0346/IV/Vo. [↑](#footnote-ref-5)
6. Vergelijk ook het eerste advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek “Niet alles kan”, aanbevelingen voor korte termijn, 25 september 2019. [↑](#footnote-ref-6)
7. Zie ook de brief van 13 november 2019 over het maatregelenpakket voor de stikstofproblematiek in de woningbouw- en infrastructuursector en voor de PFAS-problematiek (Kamerstukken II 2019/20 35334, nr. 1). [↑](#footnote-ref-7)
8. Brief van de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit , van Infrastructuur en Waterstaat en van Milieu en Wonen van 13 november 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 1). [↑](#footnote-ref-8)
9. Voorgesteld artikel 2.18a Wet dieren. [↑](#footnote-ref-9)
10. Voorgesteld artikel 2.18a, tweede lid, Wet dieren. [↑](#footnote-ref-10)
11. Memorie van toelichting, hoofdstuk 6 (“het veervoerspoor”). [↑](#footnote-ref-11)
12. Neergelegd in artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). [↑](#footnote-ref-12)
13. Bescherming van het milieu is een in de rechtspraak erkende dwingende reden van algemeen belang die een belemmering van het vrij verkeer van goederen kan rechtvaardigen (HvJ EU 21 december 2011, C-28/09, Commissie/Oostenrijk, ECLI:EU:C:2011:854). [↑](#footnote-ref-13)