



Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 12 juli 2019, nr. WJZ/ 19151628, tot instelling van het Adviescollege stikstofproblematiek (Regeling instelling Adviescollege stikstofproblematiek)

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Besluit:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *minister*: Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
- b. *adviescollege*: Adviescollege stikstofproblematiek.

Artikel 2

1. Er is een Adviescollege stikstofproblematiek.
2. Het adviescollege heeft tot taak de minister te adviseren over:
 - a. de wijze waarop en de voorwaarden waaronder op korte termijn toestemming kan worden verleend voor ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden en legalisering kan plaatsvinden van ontwikkelingen die zijn gerealiseerd op basis van de vrijstellingen die waren verbonden aan het programma aanpak stikstof 2015–2021;
 - b. een kader, ter verzekering van een evenwichtige afweging van de belangen van verschillende sectoren en maatschappelijke belangen, dat kan worden gehanteerd voor toestemmingverlening en legalisering op grond van de geldende wetgeving en voor de prioritering bij die toestemmingverlening en legalisering; en
 - c. een nieuwe aanpak van de stikstofproblematiek die past in het streven om in de Natura 2000-gebieden een gunstige staat van inandhouding te realiseren en daartoe de voor stikstof gevoelige habitats te herstellen en die ertoe strekt om de balans tussen natuur en economische ontwikkeling te herstellen.
3. Bij de formulering van de aanpak, bedoeld in het tweede lid, onderdeel c, worden zo mogelijk ook andere schadelijke emissies betrokken en wordt in ieder geval voorkomen dat de aanpak tot een toename van andere schadelijke emissies leidt.

Artikel 3

Het adviescollege bestaat uit een voorzitter en ten minste vier en ten hoogste negen andere leden.

Artikel 4

1. Het adviescollege brengt uiterlijk binnen 2 maanden, nadat de voorzitter en de andere leden van het adviescollege door de minister zijn benoemd, zijn schriftelijke advies uit aan de minister over het onderwerp, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdelen a en b.
2. Het adviescollege brengt uiterlijk binnen 11 maanden, nadat de voorzitter en de andere leden van het adviescollege door minister zijn benoemd, zijn schriftelijke advies uit aan de minister over het onderwerp, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel c.



3. De minister kan de in het eerste en tweede lid genoemde termijnen verlengen bij een in de Staatscourant te vermelden besluit.
4. Na het uitbrengen van de adviezen als bedoeld in het tweede en derde lid is het adviescollege opgeheven.

Artikel 5

1. Het beheer van de bescheiden betreffende de werkzaamheden van het adviescollege geschiedt op overeenkomstige wijze als bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
2. De archiefbescheiden van het adviescollege worden na zijn opheffing of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Artikel 6

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en vervalt met ingang van 1 januari 2021.

Artikel 7

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling instelling Adviescollege stikstofproblematiek.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 12 juli 2019

*De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten*

*De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops*



TOELICHTING

1. Inleiding

De onderhavige regeling strekt tot instelling van het Adviescollege stikstofproblematiek. Dit adviescollege wordt gevraagd advies uit te brengen over oplossingen voor de kortere termijn en voor de langere termijn voor de problematiek die is ontstaan in het licht van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 29 mei 2019. Het betreft de uitspraken over het programma aanpak stikstof 2015–2021 en over twee daarmee samenhangende vrijstellingsregelingen voor activiteiten met een zeer lage stikstofuitstoot en voor het weiden van vee en het gebruik van meststoffen.¹

Over de instelling van het adviescollege is overeenstemming bereikt met alle betrokken rijkspartijen, de provincies, de gemeenten en de waterschappen.

2. Achtergrond

Ter bescherming van de Natura 2000-gebieden hebben de bevoegde gezagen voor het beheer van die gebieden destijds voor de periode van 1 juli 2015 tot 1 juli 2021 een ‘programma aanpak stikstof’ vastgesteld voor de aanpak van de negatieve effecten van overmatige stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden met voor stikstof gevoelige habitattypen en soorten.² Het programma was gericht op vermindering van de stikstofbelasting van de gebieden en op versterking en herstel van de natuurwaarden binnen die gebieden. Het programma bracht tevens in beeld welke ruimte er was voor nieuwe ontwikkelingen die stikstofdepositie op de gebieden zouden veroorzaken. Aan de vaststelling van de omvang van deze ruimte lag een ecologische beoordeling ten grondslag die met enige regelmaat zou worden geactualiseerd en waarop kon worden teruggevallen bij de individuele toestemmingverlening voor ontwikkelingen die gebruik maakten van deze ruimte. Deze beoordeling moest voor deze ontwikkelingen onder meer gelden als een zogenoemde ‘passende beoordeling’ in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn. Een dergelijke passende beoordeling moet worden gemaakt voor plannen en projecten die als zodanig of in combinatie met andere plannen of projecten significant negatieve gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. Voor dergelijke plannen en projecten mag alleen toestemming worden verleend als uit een passende beoordeling van de gevolgen zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet worden aangetast en (dus) de realisatie van de voor de te beschermen natuurwaarden in het gebied geldende behoud- en hersteldoelstellingen niet in gevaar wordt gebracht.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft zich naar aanleiding van prejudiciële vragen van de Afdeling over de verhouding van de programmatische aanpak stikstof tot de Habitatrictlijn uitgesproken.³ Die vragen werden gesteld in het kader van enkele gevoerde beroepsprocedures tegen Natura 2000-vergunningen die op het programma aanpak stikstof waren gebaseerd en tegen besluiten over handnavingsverzoeken ten aanzien van het weiden van vee en het gebruik van meststoffen. Uit de uitspraak van het Europese Hof blijkt dat de juridische systematiek van de programmatische aanpak stikstof als zodanig toelaatbaar is en dat op grond van een aan een dergelijke aanpak ten grondslag liggende onderbouwing in beginsel vergunningen en andere toestemmingen zouden moeten kunnen worden verleend, mits de vereiste zekerheid is geboden dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet worden aangetast. Het Hof laat het aan de nationale rechter om te beoordelen of die zekerheid er is.

Die beoordeling heeft de Afdeling in haar uitspraken van 29 mei 2019 gemaakt. Hoofdconclusie in deze uitspraken is dat aan de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het programma aanpak stikstof 2015–2021 niet de vereiste zekerheid kan worden ontleend dat met de op grond daarvan beschikbaar te stellen ruimte voor nieuwe ontwikkelingen de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zal worden aangetast. Kort gezegd is de Afdeling van mening dat de positieve effecten van de in het programma opgenomen maatregelen niet – zoals in het programma gebeurde – kunnen worden gebruikt om weg te strepen tegen potentiële negatieve effecten van nieuw toe te laten ontwikkelingen. Ten eerste niet, omdat een groot deel van de maatregelen van het programma sowieso noodzakelijk is voor het voldoen aan de minimumvereisten van de Habitatrictlijn voor het

¹ ABRS 29 mei 2019, 201600614, -617, -618, -620, -622, -630 (ECLI:NL:RVS:2019:1603) en ABRS 29 mei 2019, 2015061270/2/R2, 201506807/4/R2, 201506815/3/R2 en 201506818/3/R2 (ECLI:NL:RVS:2019:1604).

² Stcrt. 2015, 18411. Het programma is enkele malen geactualiseerd. Voor de laatste versie van de tekst, zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036751>.

³ HvJ 7 november 2018, in de gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17 (ECLI:EU:C:2018:882).



behoud en herstel van de natuurwaarden en niet aanvullend zijn. Ten tweede niet, omdat de effecten van de maatregelen te onzeker waren, omdat de maatregelen pas in de loop van de programmaperiode worden getroffen, en omdat – ook als zij eenmaal zijn getroffen – volgens de Afdeling niet voldoende zeker is dat zij tijdig op elke locatie in de betrokken Natura 2000-gebieden het gewenste positieve effect hebben. Dit terwijl wel al meteen vanaf de aanvang van het programma nieuwe projecten werden toegestaan.

Volgens de Afdeling kunnen, gelet op de genoemde gebreken, op de passende beoordeling van het programma aanpak stikstof 2015–2021 geen toestemmingsbesluiten voor nieuwe, stikstofdepositie veroorzakende ontwikkelingen worden gebaseerd.

Ook zijn de aan het programma aanpak stikstof 2015–2021 gekoppelde vrijstelling van de vergunningplicht voor activiteiten met kleine deposities onder een grenswaarde en de vrijstelling voor het weiden van vee en het gebruik van meststoffen volgens de Afdeling in strijd met de Habitatrictlijn en onverbindend. De eerste vrijstelling vanwege de gebreken in de passende beoordeling die ten grondslag lag aan het programma aanpak stikstof, waarop de vrijstelling was gebaseerd. De tweede vrijstelling omdat het gebruik van een categorale uitzondering op de vergunningplicht voor activiteiten ongeacht waar en in welke omvang of intensiteit deze zullen plaatsvinden, onvoldoende kan worden begrensd tot gevolgen die eerder zijn beoordeeld in de passende beoordeling van die toestemming. In het laatste geval kan een vrijstelling van de vergunningplicht alleen worden verleend als op voorhand op grond van objectieve gegevens significante gevolgen van de vrijgestelde activiteiten in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden zijn uit te sluiten. Dergelijke objectieve gegevens waren bij de vrijstelling voor het weiden van vee en het gebruik van meststoffen niet aan de orde. Bovendien moeten volgens de Afdeling de effecten van de stalemissies en de effecten van het weiden integraal als onderdeel van één-hetzelfde project worden beoordeeld.

In haar brief aan de Tweede Kamer van 11 juni 2019⁴ heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangegeven zich met alle betrokkenen te bezinnen op de toekomstige aanpak van het stikstofoverschot en daarbij door middel van een quick scan ook te bezien of het mogelijk is om te komen tot een integrale aanpak voor het terugdringen van schadelijke emissies. Ook heeft de minister aangegeven met alle betrokken partijen te willen bezien op welke wijze voor de kortere termijn toestemmingverlening weer mogelijk kan worden gemaakt en hoe om te gaan met lopende of al gerealiseerde ontwikkelingen waaraan geen onherroepelijk toestemmingsbesluit ten grondslag ligt. Overeenkomstig de afspraken in het bestuurlijk overleg van 21 juni 2019 met de partijen die bevoegd gezag zijn voor toestemmingverlening en handhaving in relatie tot Natura 2000, heeft de minister bij brief van 27 juni 2019 aan de Tweede Kamer uiteengezet welk beleid door de bevoegde gezagen op dit punt vooralsnog wordt gevolgd en voor een aantal situaties aangegeven dat daarvoor op korte termijn nadere oplossingen zullen moeten worden gevonden.⁵

In het debat over de PAS-uitspraken van de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Infrastructuur en Waterstaat met de Tweede Kamer op 20 juni 2019 hebben de ministers aangegeven de instelling van een commissie te overwegen om van advies te dienen over oplossingen voor de ontstane situatie en daarover te zullen overleggen met de provincies, die in veel gevallen bevoegd gezag zijn voor Natura 2000-vergunningverlening en voor het beheer van Natura 2000-gebieden. Dit overleg heeft plaatsgevonden, ook met gemeenten en waterschappen en andere rijkspartijen, en heeft geleid tot brede steun voor de instelling van een dergelijke commissie.

3. Adviescollege

De in het licht van de uitspraak van de Afdeling ontstane situatie is inhoudelijk en bestuurlijk complex. Voor de advisering over de oplossing daarvan is het wenselijk beroep te doen op onafhankelijke, externe deskundigheid vanuit verschillende achtergronden, juridisch, ecologisch, economisch en bestuurlijk. Geen van de bestaande adviescolleges en -commissies is geëquipeerd voor de vervulling van de specifieke taakopdracht waarin de onderhavige regeling voorziet (zie hierna). Tegen die achtergrond is gekozen voor de instelling van een nieuw, eenmalig adviescollege met een afgebakende opdracht (zie hierna). Waar de advisering in belangrijke mate ook betrekking heeft op het te voeren beleid, is sprake van een adviescollege in de zin van artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges. De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is medeondertekenaar van de instellingsregeling van het adviescollege, overeenkomstig de kaderwet.

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 32 670, nr. 147.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 32 670, nr. 163.



De opdracht van het adviescollege valt in twee deelopdrachten uiteen, die zijn gekoppeld aan de oplossingen voor de kortere termijn en de oplossingen voor de langere termijn (artikel 2).

Voor de kortere termijn gaat het om advisering over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder op korte termijn toestemming kan worden verleend voor ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden en legalisering kan plaatsvinden van ontwikkelingen die zijn gerealiseerd op basis van de vrijstellingen die waren verbonden aan het programma aanpak stikstof 2015–2021. Ook is het van belang om een afwegingskader voor deze toestemmingverlening en legalisering en de daarbij aan te brengen prioritering te ontwikkelen. Dat moet objectieve uitgangspunten bieden op basis waarvan een afweging tussen de belangen van de verschillende economische sectoren en andere belangen (veiligheid, bereikbaarheid, huisvesting, verduurzaming et cetera) kan worden gemaakt in het licht van de schaarse ruimte voor stikstofdepositie veroorzakende ontwikkelingen.

In de hiervoor aangehaalde brieven aan de Tweede Kamer van 11 en 27 juni 2019 zijn voor de kortere termijn in dit verband de relevante juridische mogelijkheden aangeduid die voor toestemmingverlening kunnen worden gebruikt. Het gaat dan om interne saldering binnen een afgebakend project en – onder de strikte voorwaarden die de Afdeling in haar jurisprudentie heeft ontwikkeld – om externe saldering met andere emissiebronnen die worden beëindigd of beperkt. Door de saldering kan worden verzekerd dat per saldo door een ontwikkeling geen toename van stikstofdepositie op de daarvoor gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten in een Natura 2000-gebieden plaatsvindt, waardoor dus significant negatieve effecten als gevolg van stikstofdepositie zijn uit te sluiten. Voor projecten waarbij een toename van stikstofdepositie niet door interne of externe saldering kan worden voorkomen, kan in heel specifieke gevallen gebruik worden gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheid die artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn biedt. Die uitzonderingsmogelijkheid geldt voor projecten die een dwingende reden van groot openbaar belang vertegenwoordigen en waarvoor geen reëel (minder schadelijk) alternatief bestaat, onder de voorwaarde dat in adequate en tijdige compensatie van mogelijk aangetaste natuurwaarden wordt voorzien, zodanig dat de werking van het netwerk van Natura 2000-gebieden intact blijft.

Voor de langere termijn gaat het om een advies over een nieuwe aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur. Daarbij geldt als uitgangspunt de verplichting op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn om op termijn een gunstige staat van instandhouding te realiseren voor de habitats van soorten en de natuurlijke typen habitats waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen, welke doelstelling onder druk staat nu als gevolg van overbelasting door stikstof veel habitats in een slechte staat van instandhouding verkeren. Bij de formulering van een nieuwe aanpak dienen te worden betrokken de transitie-opgaven waarvoor Nederland zich de komende jaren gesteld ziet, zoals het klimaatakkoord⁶ en de ontwikkeling naar een circulaire landbouw overeenkomstig de landbouwvisie 'Waardevol en verbonden'⁷. De nieuwe aanpak kan gaan van een aanpak die voortbouwt op elementen van het programma aanpak stikstof die wel houdbaar zijn of houdbaar kunnen worden gemaakt tot geheel andere alternatieven voor die aanpak. Onderscheid is denkbaar al naar gelang het niveau waarop de aanpak werking heeft (lokaal, regionaal, landelijk) en de sectoren waarop de aanpak betrekking heeft. Het adviescollege wordt gevraagd bij wijze van quick scan te verkennen of mogelijk – kerwijs ook een meer integrale aanpak van schadelijke emissies perspectief kan bieden of juist tot vertraging van de aanpak van de stikstofproblematiek zou leiden. In ieder geval is het van belang bij de formulering van de nieuwe aanpak acht te slaan op mogelijke gevolgen voor andere schadelijke emissies. De aanpak van de stikstofproblematiek kan wellicht daarvoor positieve gevolgen hebben; negatieve gevolgen moeten in beginsel worden voorkomen. Van belang is voorts dat in een nieuwe aanpak ruimte bestaat voor innovatieve ontwikkelingen, ook als deze zich in de praktijk nog niet geheel hebben bewezen.

In het licht van de zwaarte van de opdracht en de veelzijdigheid van de problematiek en de aan de orde zijnde belangen, bestaat het adviescollege uit tenminste vier en ten hoogste negen leden naast de voorzitter. Gelet op het grote maatschappelijke belang bij snelle duidelijkheid, wordt het adviescollege gevraagd zijn advies voor de kortere termijn reeds binnen 2 maanden na benoeming van de voorzitter en de leden te geven. Voor het advies voor de langere termijn heeft het adviescollege 9 maanden extra. Na het uitbrengen van dit laatste advies wordt het adviescollege van rechtswege opgeheven (artikel 4). Gelet op de mogelijkheid die de minister heeft om deze termijnen te verlengen,

⁶ Bijlage bij de brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer van 28 juni 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 32 813, nr. 337).

⁷ Kamerstukken II 2017/18, 35 000 XIV, nr. 5.



wordt de instellingsregeling pas per 1 januari 2021 ingetrokken (artikel 6).

*De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten*

*De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops*