

- **CONCEPT** -

Besluit van [PM], houdende wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving in verband met de aanwijzing van verduurzamingsactiviteiten als vergunningvrije activiteiten

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, mede namens Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, van [PM], nr. [PM];

Gelet op artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [PM], nr. [PM]);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, mede namens Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, van [PM], nr. [PM];

Hebben goed gevonden en verstaan:

Artikel I (wijziging Besluit activiteiten leefomgeving)

Artikel 11.16 van het Besluit activiteiten leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt "Natura 2000-toets in het kader van een ander besluit en visserij in de exclusieve economische zone" vervangen door "Natura 2000-toets bij ander besluit, visserij in exclusieve economische zone en verduurzamingsactiviteiten".
2. Aan het slot van onderdeel a vervalt "of".
3. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door "; of" wordt een nieuw onderdeel toegevoegd, luidende:
 - c. de activiteit:
 - 1°. gericht is op vermindering van de emissie van ammoniak of stikstofoxiden met ten minste [30%] door wijziging van een bestaande activiteit, mits deze wijziging niet leidt tot een activiteit die naar zijn aard verschilt;
 - 2°. niet gepaard gaat met uitbreiding van de omvang van die bestaande activiteit voor zover deze omvang relevant is voor de emissie van ammoniak of stikstofoxiden;
 - 3°. buiten de emissie van ammoniak of stikstofoxiden niet door andere factoren significante nadelige gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben; en
 - 4°. geen toename veroorzaakt van de emissie van ammoniak of stikstofoxiden gedurende een periode van langer dan [3] jaar en groter dan een factor [5] van de emissiereductie na realisatie van de wijziging van de bestaande activiteit.

Artikel II (inwerkingtreding)

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

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

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

CONCEPT

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Omdat er voor veel activiteiten onzekerheid is over de mogelijkheid tot het verkrijgen van een vergunning voor een Natura 2000-activiteit (hierna: natuurvergunning), en dit zelfs het geval is voor activiteiten die slechts tot doel hebben bestaande activiteiten te verduurzamen, beoogt deze algemene maatregel van bestuur (amvb) snel duidelijkheid te verschaffen voor bepaalde verduurzamingsactiviteiten, zodat deze zo spoedig mogelijk doorgang kunnen vinden. Deze amvb verduidelijkt voor welke verduurzamingsactiviteiten met kleine en tijdelijke stikstofemissies in ieder geval geen passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn ('HrI') vereist is en geen natuurvergunningplicht geldt, omdat zij worden geacht direct verband te houden met of nodig te zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied (hierna: 'nodig voor de natuur') zoals geformuleerd in artikel 6, derde lid, HrI. Deze amvb is verduidelijkend (verklarend) van aard, omdat hierin activiteiten worden aangewezen waarvoor ook zonder deze aanwijzing geldt dat geen passende beoordeling en een natuurvergunning vereist is. Deze amvb beoogt daarmee duidelijkheid (en rechtszekerheid) te bieden aan alle bij die activiteiten betrokken partijen.

Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op: de achtergrond en context van de amvb (paragraaf 2); de hoofdlijnen van de amvb (paragraaf 3); de verhouding tot Europees recht (paragraaf 4); de verhouding tot het stelsel van de Omgevingswet (paragraaf 5); wetgevingsaspecten (paragraaf 6); toezicht en handhaving (paragraaf 7); rechtsbescherming (paragraaf 8); effecten van het voorstel (paragraaf 9); uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (paragraaf 10); consultatie en voorhang (paragraaf 11) en inwerkingtreding (paragraaf 12). Tot slot volgt de artikelsgewijze toelichting.

2. Achtergrond

Nederland staat voor een reductieopgave van stikstofemissies vanwege de overbelasting door stikstofemissies van voor stikstof gevoelige natuur. Daarnaast staat Nederland voor een reductieopgave van andere emissies, die bijvoorbeeld wordt opgepakt door het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat¹ in uitvoering en het Programma Energie Hoofdstructuur.² Met deze amvb wordt ingezet op een reductie van stikstofemissies, maar dit zal vaak ook bijdragen aan de reductie van andere emissies. Teneinde de reductieopgave voor stikstofemissies te behalen, zijn verschillende ontwikkelingen ingezet. De reductie van stikstofemissies en monitoring daarvan vindt plaats via het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering.³ Daarnaast zijn er in het kader van de aanpak piekbelasting verschillende regelingen ingesteld om stikstofuitstoot versneld te reduceren. Voor niet-landbouw sectoren wordt de grootste emissie- en depositiereductie bereikt via klimaat- en milieubeleid en Europese regelgeving. Dit betreft bijvoorbeeld steeds verder aangescherpte Europese emissienormen voor wegverkeer, mobiele werktuigen en industrie en internationale afspraken voor de scheepvaart. Nederland zet actief in op de verdere aanscherping van Europese emissie-eisen. Het kabinet werkt ook aan een aanpak piekbelasting industrie. En tenslotte is er een gebiedsgerichte aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur.⁴ Sinds begin 2025 is tevens de Ministeriële Commissie voor Economie & Natuurherstel gestart, die tot doel heeft Nederland van 'het stikstofslot' te halen. In het kader daarvan is een startpakket aangekondigd.⁵

In Nederland zijn 128 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, voor welke instandhoudingsdoelstellingen gelden voor habitattypen en habitats van soorten waarvoor stikstof een (vaak belangrijke) drukfactor is.⁶ Vrijwel al deze Natura 2000-gebieden hebben te maken met overbelasting door stikstofdepositie. In 2022 was op 28% van de oppervlakte stikstofgevoelige

¹ [Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat \(MIEK\) | RVO.nl](#).

² *Stcrt.* 2024, 7181.

³ Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2022-2035, *Kamerstukken II* 2022/23, 35334, nr. 213.

⁴ Hoofdlijnenbrief stikstof, *Kamerstukken II* 2024/25, 35334, nr. 323.

⁵ *Kamerstukken II* 2024/25, 35334, nr. 362.

⁶ Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2022-2035, *Kamerstukken II* 2022/23, 35334, nr. 213, par. 1.1.

natuur in een Natura 2000-gebied geen sprake van een overbelasting door stikstofdepositie.⁷ Uit de natuurdoelanalyses is gebleken dat stikstofreductie nodig is voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van deze stikstofgevoelige gebieden. Bij meer dan 80% van de voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden is er sprake van (dreigende) verslechtering.⁸ Voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de overbelaste Natura 2000-gebieden is het onder andere noodzakelijk dat de stikstofdepositie daalt. Daarvoor dienen instandhoudings- en passende maatregelen te worden getroffen op grond van artikel 6, eerste en tweede lid Hrl. Instandhoudingsmaatregelen houden minimaal behoud van omvang en kwaliteit in, waarbij passende maatregelen aan de orde zijn als behoud van omvang of kwaliteit in het geding is, oftewel er sprake is van (dreigende) verslechtering.

De vergunningverlening voor Natura 2000-activiteiten in Nederland staat als gevolg van een te hoge stikstofbelasting al jaren onder druk. Geregeld moet het bevoegd gezag een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit afwijzen, of wordt een verleende vergunning door de rechter vernietigd. Bij initiatiefnemers kan daardoor sprake zijn van onzekerheid over de mogelijkheid tot het verkrijgen van een natuurvergunning. Op 18 december 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('de Afdeling') uitspraak gedaan in het hoger beroep over intern salderen met ongebruikte stikstofruimte door de Amercentrale en destructiebedrijf Rendac.⁹ De Afdeling kwam in deze uitspraken terug op haar uitspraak in de zaak Logtsebaan waarin de Afdeling eerder had geoordeeld dat per 1 januari 2020 voor intern salderen geen natuurvergunning nodig was.¹⁰ Door de uitspraken van 18 december 2024 is intern salderen natuurvergunningplichtig geworden.

Bij wijziging of uitbreiding van een project geldt vanwege de uitspraken van 18 december 2024 dat stikstofdepositie niet meer zonder vergunning mag worden weggestreept tegen de depositie van de activiteit die eerder was toegestaan op dezelfde locatie (de referentiesituatie). Intern salderen is een mitigerende maatregel, waarvoor ongeveer dezelfde voorwaarden gelden als voor extern salderen, waaronder het additionaliteitsvereiste. Daardoor is vergunningverlening voor Natura 2000-activiteiten nog complexer geworden, omdat de staat van de natuur en het ontbreken van voldoende passende- en instandhoudingsmaatregelen vaak in de weg staan aan het vergunnen van nieuwe activiteiten. Om de ontstane situatie op te lossen, "Nederland van het slot te halen", is op 24 januari 2025 de Ministeriële Commissie Economie & Natuurherstel (hierna: MCEN) ingesteld.¹¹ Een van de sporen waarlangs de commissie haar aanpak heeft vormgegeven, is een verkenning naar de juridische mogelijkheden voor vergunningverlening. Op 25 april 2025 heeft de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, mede namens de leden van de MCEN de Tweede Kamer geïnformeerd over het startpakket om Nederland van het slot te krijgen.¹²

In het startpakket is een aantal concrete acties aangekondigd voor de korte termijn. Een van de concrete acties op de korte termijn is het onderzoeken of en onder welke minimale voorwaarden kleinschalige en tijdelijke emissies van (verduurzamings)projecten doorgang kunnen vinden. Met deze amvb wordt duidelijkheid geboden voor verduurzamingsactiviteiten. Dit zijn activiteiten die juist een bijdrage kunnen leveren aan het reduceren van stikstofbelasting en daardoor aan verbetering van de natuur. Bedrijven worden onder de huidige omstandigheden niet gestimuleerd om maatregelen te nemen die kunnen bijdragen aan emissiereductie, omdat zij in onzekerheid verkeren over de vraag of zij voor verduurzamingsactiviteiten met kleine en tijdelijke emissies een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit nodig hebben en zo ja, of zij deze onder de huidige omstandigheden kunnen verkrijgen. Het is daarom wenselijk dat met betrekking tot deze activiteiten op korte termijn duidelijkheid wordt gegeven, zodat deze activiteiten zo snel mogelijk doorgang kunnen vinden.

⁷ Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2024, RIVM-rapport 2024-0076.

⁸ Beoordeeld in 126 Natura 2000-gebieden. Zie de brief van de Staatssecretaris LNVN, *Kamerstukken I* 2024/25, 34985, nr. V.

⁹ ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ECLI:NL:RVS:2024:4909.

¹⁰ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71.

¹¹ *Kamerstukken II* 2024/25, 33576, nr. 417.

¹² *Kamerstukken II* 2024/25, 35334, nr. 362.

3. Hoofdpijnen

3.1 Doel amvb

Het doel van deze amvb is dat verduurzamingsactiviteiten met kleine en tijdelijke stikstofemissies op korte termijn weer uitgevoerd kunnen worden. Met het oog hierop wordt in deze amvb voor bepaalde verduurzamingsactiviteiten die voldoen aan de voorwaarden verduidelijkt dat deze niet onder de vergunningplicht voor de Natura 2000-activiteit vallen, omdat deze activiteiten in die gevallen geacht worden nodig te zijn voor de natuur.

Het gaat in deze amvb om activiteiten die de bestaande activiteit op een locatie wijzigen, welke wijziging tot doel heeft de stikstofemissie met minimaal [30%] te verminderen ten opzichte van de oorspronkelijke emissie. Het exacte percentage is nog onder voorbehoud van de uit te voeren ecologische onderbouwing. Deze wijziging mag niet tot gevolg hebben dat de bestaande activiteit verandert in een andere activiteit of dat er een nieuwe activiteit wordt verricht. De verduurzamingsactiviteiten kunnen bijvoorbeeld niet inhouden dat een veehouder in zijn bedrijfsgebouwen caravans in plaats van vee gaat stallen. Maar alleen het reduceren van de emissies uit een stalsysteem van een luchtwasser, zonder dat de aantallen dieren of diercategorieën toenemen, wordt bijvoorbeeld niet aangemerkt als de wijziging van de bestaande activiteit in een andere activiteit. De activiteit mag verder niet samengaan met een uitbreiding van de omvang van de bestaande activiteit, voor zover die omvang relevant is voor de emissie van stikstof. De activiteit mag buiten de emissie van stikstof verder niet door andere factoren significante nadelige gevolgen voor een Natura 2000-gebied hebben. Voor zover sprake is van een tijdelijke toename van stikstofemissie in de realisatiefase, dient deze gevolgd te worden door een permanente daling, waarbij de tijdelijke toename niet langer mag duren dan een periode van drie jaar en niet groter mag zijn dan een factor vijf van de emissiereductie na realisatie van de wijziging van de bestaande activiteit.

Indien niet wordt voldaan aan één of meer van deze voorwaarden uit de amvb, bijvoorbeeld in geval sprake is van een uitbreiding van de activiteit die relevant is voor de stikstofemissie door de toename van dieraantallen van een type dier, valt de activiteit buiten het toepassingsbereik van de amvb. Dat sluit niet uit dat er mogelijk alsnog sprake kan zijn van een passende - of instandhoudingsmaatregel, maar de onderbouwing daarvan kan dan niet met deze amvb worden gegeven. Het blijft ook mogelijk de emissiereductie in te zetten als mitigerende maatregel ten behoeve van stikstofrelevante uitbreidingen, in welk geval additionaliteit moet worden aangetoond als er depositie plaatsvindt op overbelaste hexagonen waarvoor sprake is van (dreigende) verslechtering of als behoud niet is geborgd.

De amvb ziet dus op activiteiten die de stikstofoverbelasting van de Natura 2000-gebieden helpen tegen gaan. Wanneer maatregelen worden getroffen die nodig zijn om emissiereductie te bereiken opdat de stikstofdepositie op het gebied daalt, kan dat worden aangemerkt als een passende en/of instandhoudingsmaatregel die is gericht op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied. Dit is het geval als de emissie vermindert, maar dezelfde activiteit wordt voortgezet en de omvang ervan (voor zover relevant voor de stikstofemissie) niet toeneemt (evenveel dieren houden, dezelfde producten maken, op dezelfde locatie). Van groot belang is dat deze verduurzamingsmaatregelen door kunnen gaan, ook als het niet goed gaat met de natuur. Daarom wordt voor deze activiteiten met deze amvb verduidelijkt dat het beheermaatregelen zijn.

Tegelijkertijd ziet deze amvb slechts op een beperkte groep verduurzamingsmaatregelen, namelijk alleen verduurzamingsactiviteiten die minimaal [30%] emissiereductie opleveren. Door een uitdrukkelijke aanwijzing van deze activiteiten ontstaat meer zekerheid voor initiatiefnemers, zodat deze activiteiten die nodig zijn voor de natuur, sneller doorgang zullen vinden.

Verduurzamingsmaatregelen kunnen direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied, wanneer zij als hoofddoel hebben dat zij bijdragen aan de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied. Omdat de beoogde verduurzamingsmaatregelen tot doel hebben dat stikstofemissies worden gereduceerd en dat bijna overal in Nederland nodig is voor de instandhouding van voor stikstof gevoelige natuur in Natura 2000-gebieden, is er sprake van beheermaatregelen en geldt er dus geen vergunningplicht voor Natura 2000-activiteiten en geen verplichting tot het uitvoeren van een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, Hrl.

Activiteiten zijn niet vergunningplichtig wanneer zij direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een gebied. Deze amvb richt zich op de verduurzaming van projecten die al een natuurvergunning hebben omdat zij stikstofdepositie op stikstofoverbelaste Natura 2000-gebieden veroorzaken en om die reden vergunningplichtig zijn. Tegelijkertijd is het in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van deze gebieden noodzakelijk dat de depositie generiek daalt. Bij bestaande activiteiten is het vaak zo dat vergunninghouders wel stikstofdepositie vanuit hun project willen reduceren, maar het niet mogelijk is het gehele project zodanig vorm te geven dat er in het geheel geen stikstofdepositie meer optreedt. De bedoelde aanpassingen kunnen nu niet vergund worden omdat nog onvoldoende duidelijk is welke maatregelen de voortouwnemers van Natura 2000-gebieden zullen nemen om de (dreigende) verslechtering door stikstofdepositie weg te nemen.

Deze amvb maakt geen onderdeel uit van de voorziene fundamentele herziening van het natuurvergunningstelsel dat eveneens in de voornoemde Kamerbrief van 25 april 2025 is aangekondigd. Deze amvb past binnen de huidige wettelijke systematiek.

3.2 Inhoud amvb

In het Besluit activiteiten leefomgeving ('Bal') wordt in artikel 11.16 tot en met 11.21 voor Natura 2000-activiteiten de aanwijzing van vergunningvrije gevallen als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet geregeld.

Met dit besluit worden in artikel 11.16 Bal activiteiten aangewezen die niet onder de vergunningplicht als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet vallen omdat zij direct verband houden of nodig zijn voor het beheer van het betreffende Natura 2000-gebied en daarmee buiten het toetsingskader als bedoeld in artikel 6, derde lid, Hrl vallen. Voor deze activiteiten is het opstellen van een passende beoordeling niet vereist en geldt geen vergunningplicht.

De reikwijdte van de amvb is beperkt tot activiteiten die kleine en tijdelijke stikstofemissies tot gevolg kunnen hebben, maar geen andere significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben. Dat betekent niet dat er geen activiteiten denkbaar zijn waarbij wel degelijk andere effecten kunnen optreden, maar die toch kwalificeren als beheermaatregel. Ook voor activiteiten die niet voldoen aan één of meer van de overige criteria uit de amvb, kan alsnog gelden dat ze kunnen worden aangemerkt als beheermaatregel. Voor deze activiteiten is op dit moment echter niet op voorhand en in algemene zin, zoals in deze amvb wordt gedaan, te verklaren dat deze activiteiten altijd als een passende- en/of instandhoudingsmaatregel kunnen worden aangemerkt en daarom niet vergunningplichtig zijn.

Indien er andere effecten dan stikstofemissies kunnen ontstaan door de activiteit, is de activiteit niet op grond van deze amvb uitgezonderd van de vergunningplicht. In concrete gevallen zouden deze activiteiten echter wel nodig kunnen zijn voor het beheer van een gebied. Dit staat ter beoordeling aan het bevoegd gezag. De verduurzamingsactiviteiten die zijn aangewezen met deze amvb, zijn allemaal gericht op een vermindering van stikstofemissie. De omvang van de bestaande activiteit wordt daarbij niet uitgebreid, voor zover deze omvang relevant is voor de uitstoot van stikstof in de vorm van ammoniak en stikstofoxiden. Het gaat dus om activiteiten die (uiteindelijk) minder stikstofemissie veroorzaken dan in de oorspronkelijke situatie op dezelfde locatie en op dat punt een verbetering opleveren voor de natuur.

De amvb ziet dus op aanpassingen van een bestaande activiteit (project in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn). Een voorbeeld is de elektrificatie van bestaande spoorlijnen waar in de bestaande situatie dieseltreinen rijden. Een dergelijke activiteit draagt bij aan de verduurzaming van het spoor. Een ander voorbeeld van de wijziging van een bestaand project is een woonwijk die nog is voorzien van een gasaansluiting en verwarming door gasgestookte cv-ketels en die wordt gerenoveerd of vervangen en wordt voorzien van een duurzamere vorm van verwarming zoals bijvoorbeeld een warmtenet of warmtepompen. Bij verduurzaming van een bestaand, stikstofemitterend project, kan het zijn dat er in de gebruiksfase nog steeds sprake is van stikstofemissies. Die stikstofemissies moeten echter lager zijn dan in de bestaande situatie.

Ook kan de amvb van toegevoegde waarde zijn voor specifieke gevallen van verduurzaming in de veehouderij. Veehouders kunnen aanpassingen aan hun stal doen en met emissiearme

stalsystemen en/of technieken zorgen dat de emissie van ammoniak na aanpassing significant minder is. In de praktijk kwam vaak voor dat de stikstofruimte die door de aanpassing ontstaat, gebruikt wordt voor uitbreiding van het bedrijf en daarmee de dieren aantallen. In dergelijke gevallen is er sprake van intern salderen en die situatie blijft vergunningplichtig in het kader van Natura 2000. In gevallen waarbij de veehouder alleen aanpassingen aan de stal doet om deze emissie arm(er) te maken en verder niets wijzigt aan het project, is echter geen sprake van intern salderen en is sprake van vermindering van ammoniakemissie. Er zijn verschillende soorten emissiereducerende technieken en systemen met verschillende werkingsprincipes. Gezien de variatie in het functioneren van de verschillende systemen en technieken in de praktijk op individueel bedrijfsniveau, zou de met deze amvb geregelde uitzondering alleen van toepassing zijn op situaties waarbij een techniek of systeem wordt toegepast waar nog geen aanleiding bestaat om aan te nemen dat deze geen of een zeer beperkt reducerend effect in de praktijk heeft. Daarnaast is de mogelijkheid van deze amvb beperkt tot die situaties waarbij de capaciteit en omvang van de bestaande activiteit niet toeneemt en waar de wijziging niet leidt tot een andere activiteit dan plaatsvond in de bestaande situatie op de betreffende locatie. Dat houdt onder meer in dat de mogelijkheid van deze amvb beperkt is tot die situaties waarbij de veehouder niet intern saldeert, en het dieren aantal niet toeneemt, of andere zaken aan de stal aanpast behalve de aanpassingen die noodzakelijk zijn om de emissiereducerende techniek of het systeem aan te brengen. Een mogelijk nadeel van deze amvb is dat voor de nieuwe situatie geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit afgegeven is. Het is dus de vraag of veehouders hieraan mee zullen werken.

Deze amvb laat onverlet dat bepaalde activiteiten die niet onder de aanwijzing vallen, op andere gronden buiten de vergunningplicht kunnen vallen. Voor deze activiteiten geldt dat zij niet hoeven te voldoen aan de voorwaarden zoals geformuleerd in artikel 11.16 Bal. Dit geldt bijvoorbeeld voor activiteiten waarbij op voorhand (in de voortoets) op basis van objectieve gegevens significante gevolgen kunnen worden uitgesloten. Ook geldt dit voor wijzigingen die geen verandering van het project zoals vergund met zich brengen en dus moeten worden aangemerkt als voortzetting van één-en-hetzelfde project. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij het gedeeltelijk onbenut laten van de maximale capaciteit die op grond van de vergunning gebruikt kan worden of voor managementmaatregelen voor veehouderijbedrijven, zoals voermaatregelen.

Voor deze amvb wordt bij de beoordeling van de bestaande situatie uitgegaan van de vergunde situatie conform de eisen die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stelt. Dat betekent dat emissieruimte die structureel buiten gebruik is en waarvoor een vergunningplicht geldt om deze in gebruik te nemen mag niet worden betrokken bij de beoordeling. Indien een initiatiefnemer een verduurzamingsactiviteit als bedoeld in deze amvb uitvoert, is nog niet de voorheen geldende natuurvergunning administratief gewijzigd. Echter, door het uitvoeren van de vergunningvrije verduurzamingsactiviteit is het niet meer mogelijk de "natuurvergunning op te vullen" tot de eerder aanwezige emissie. Immers, deze uitbreiding is niet vergunningvrij in de zin van deze amvb, waardoor daarvoor een natuurvergunning vereist is bij stikstofrelevante wijzigingen.

3.3 Ecologische onderbouwing

PM na de internetconsultatie zal deze paragraaf worden aangevuld.

[De percentages, factoren en termijnen die in artikel 11.16 Bal worden opgenomen kunnen nog wijzigen naar aanleiding van de uit te voeren ecologische onderbouwing.]

4. Verhouding tot Europees recht

Artikel 6 Habitatrichtlijn

De vergunningplicht voor de Natura 2000-activiteit in de Nederlandse wetgeving is gebaseerd op de verplichting tot het opstellen van een passende beoordeling zoals die in artikel 6, derde lid, Hrl is geformuleerd en tevens van toepassing is verklaard op de Natura 2000-gebieden die op grond van de Vogelrichtlijn zijn aangewezen. Dit houdt in dat er sprake is van een vergunningplicht voor een plan of project wanneer significante effecten voor een Natura 2000-gebied niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. Het plan of project moet in dat geval passend worden beoordeeld, uit welke beoordeling de zekerheid moet worden verkregen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied niet aantast. Alleen dan kan een vergunning worden verleend.

Artikel 6, derde lid, Hrl, alsmede de Omgevingswet in Bijlage 1 waarin de Natura 2000-activiteit is gedefinieerd, sluiten projecten die direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een gebied (‘nodig zijn voor de natuur’) uit van een passende beoordeling voor dat betreffende Natura 2000-gebied. Dat betekent dat daarvoor naar Nederlands recht ook geen omgevingsvergunning vereist is omdat dit geen Natura 2000-activiteiten zijn. Het gaat hierbij om projecten die direct verband houden met de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied en daarvoor noodzakelijk zijn.¹³ De woorden “niet direct verband houdt met of nodig is voor...” zorgen ervoor dat voor een niet-instandhoudingscomponent van een plan of project waarvan een van de doelstellingen beheer is, mogelijk nog wel een passende beoordeling nodig is.¹⁴ Het kan gaan om maatregelen die worden getroffen met het oog op de instandhouding (artikel 6 lid 1 Hrl) en het tegengaan of voorkomen van verslechtering (artikel 6 lid 2 Hrl) van het betreffende Natura 2000-gebied.

De Afdeling heeft in de uitspraak over de vernattingsmaatregelen in de Oostvaardersplassen verduidelijkt wanneer sprake is van ‘beheermaatregelen’ (maatregelen die nodig zijn voor de natuur).¹⁵ Voor deze vraag moet beoordeeld worden of het project of de activiteit daadwerkelijk bijdraagt aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied, en of dit ook het hoofddoel is. Dat het project of een activiteit in een beheerplan voor een Natura 2000-gebied is opgenomen, is hiervoor geen vereiste. Ook het enkele feit dat de activiteit significante negatieve gevolgen kan hebben voor andere aangewezen habitattypen of habitatsoorten, is niet doorslaggevend. Verder mogen beheermaatregelen secundair een ander doel dienen, zolang de maatregelen maar primair voor het beheer worden genomen.¹⁶

Voor de activiteiten die in deze amvb worden aangewezen geldt dat zij worden geacht buiten de reikwijdte van artikel 6, derde lid, Hrl te vallen zodat voor deze activiteiten dus geen passende beoordeling en vergunning vereist is. Het gaat bij deze activiteiten namelijk om activiteiten die geacht worden “nodig te zijn voor de natuur” zoals geformuleerd in het derde lid van artikel 6 Hrl. Het zijn verduurzamingsmaatregelen die (uiteindelijk) leiden tot een vermindering van stikstofuitstoot, bijvoorbeeld door innovatieve maatregelen te treffen binnen een bestaand project die leiden tot emissiereductie. Die activiteiten kunnen worden aangemerkt als passende- en/of instandhoudingsmaatregelen die zijn gericht op de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden. Voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van de meeste Natura 2000-gebieden is immers noodzakelijk dat de stikstofdepositie op deze gebieden daalt. De stikstofdepositie op betrokken stikstofoverbelaste Natura 2000-gebieden wordt als gevolg van deze activiteiten verlaagd.

Uit de ecologische beoordeling zal volgen met welk reductiepercentage de beoogde activiteiten een significante bijdrage kunnen leveren aan de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden en of het voorgestelde percentage volstaat.

Met de vermindering van stikstofuitstoot, gaat geen uitbreiding van de omvang van het bestaande project gepaard voor zover deze omvang relevant is voor de emissie van stikstof. Er is dus geen sprake van een uitbreiding of intensivering van de bestaande activiteit, zodat de activiteit primair gericht is op verduurzaming van de bestaande activiteit door middel van de reductie van stikstofuitstoot. Deze stikstofreductie draagt direct bij aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied. Overigens volgt uit voornoemde uitspraak van de Afdeling over de vernattingsmaatregelen in de Oostvaardersplassen dat als de activiteit secundair een ander doel dient, dit niet afdoet aan de kwalificatie als beheermaatregel. Ook bij activiteiten waar sprake is van een tijdelijke depositiebijdrage in de realisatiefase, zou dus nog steeds sprake zijn van instandhoudings- of passende maatregel die gericht is op de

¹³ EC richtsnoeren ‘Managing Natura 2000 sites, The provisions of Article 6 of the Habitats Directive 92/43/EEC’, paragraaf 4.4.3.

¹⁴ Mededeling van de Commissie Beheer van Natura-2000-gebieden De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG).

¹⁵ ABRvS 14 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2198.

¹⁶ Hoewel de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de Afdeling met betrekking tot beheermaatregelen tot op heden enkel betrekking heeft op maatregelen die worden genomen binnen Natura 2000-gebieden, wordt onder de huidige stand van de rechtspraak aangenomen dat beheermaatregelen ook kunnen zien op activiteiten die worden getroffen buiten Natura 2000-gebieden.

instandhoudingsdoelstellingen, omdat deze activiteiten uiteindelijk juist leiden tot een permanente daling van stikstofemissie (en depositie) ten opzichte van de oorspronkelijke situatie op dezelfde locatie. Dit zal moeten volgen uit de nog uit te voeren ecologische beoordeling. Het is van belang dat dit soort activiteiten tot vermindering van stikstofemissies, gelet op de huidige staat van de natuur waarin sprake is van stikstofoverbelasting, door kunnen gaan.

5. Verhouding tot stelsel Omgevingswet

Onder het stelsel van de Omgevingswet geldt dat – in lijn met artikel 6, derde lid, Hrl – op grond van artikel 5.1 het verrichten van een 'Natura 2000-activiteit' vergunningplichtig is. De Natura 2000-activiteit is in de bijlage bij de Omgevingswet omschreven als *een activiteit, inhoudende het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied*.

Uitzonderingen op de vergunningplicht kunnen bij amvb worden aangewezen. In de artikelen 11.16 tot en met 11.20 Bal worden voor Natura 2000-activiteiten vergunningvrije gevallen aangewezen. Artikel 11.21 Bal gaat in op de begrenzing van de aanwijzing van de vergunningvrije gevallen. Daarin is kort gezegd bepaald dat een Natura 2000-activiteit alleen als vergunningvrij kan worden aangewezen als:

- In een voortoets op voorhand met zekerheid kan worden uitgesloten dat de activiteit afzonderlijk of in combinatie met andere projecten significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben of;
- Een passende beoordeling is uitgevoerd waaruit de zekerheid is verkregen dat de activiteit die natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantast of;
- De activiteit kan worden gerechtvaardigd op grond van een ADC-toets.

Binnen het huidige stelsel kunnen aldus onder begrenzing van voornoemde voorwaarden bepaalde activiteiten bij amvb als vergunningvrij worden aangewezen.

Hoewel deze amvb in feite 'declaratoir' (verklarend) van aard is omdat daarin voor bepaalde activiteiten wordt verklaard dat zij niet vergunningplichtig zijn omdat geen sprake is van een Natura 2000-activiteit, past deze aanwijzing wel binnen het stelsel van de Omgevingswet. Op grond van artikel 11.21, eerste lid, onder a, Bal, kunnen activiteiten in een programma, omgevingsverordening of ministeriële regeling als vergunningvrij worden aangewezen als in een voortoets significante effecten kunnen worden uitgesloten. Ook voor deze categorie van activiteiten geldt - net als voor de activiteiten aangewezen onder deze amvb - dat voor deze activiteiten geen passende beoordeling en vergunningplicht vereist is en dus buiten de reikwijdte van artikel 6, derde lid, Hrl vallen.

6. Wetgevingsaspecten

PM na internetconsultatie

7. Toezicht en handhaving

PM na internetconsultatie

8. Rechtsbescherming

De amvb leidt niet concreet tot rechtsgevolgen voor burgers. Het betreft immers een declaratoire aanwijzing van een bestaand feit. Ook voorziet het voorstel niet in een bevoegdheid voor bestuursorganen om een besluit te nemen met rechtsgevolgen. Om die reden is er in het wetsvoorstel geen rechtsbeschermingsbepaling opgenomen.

9. Effecten van het voorstel

a. Milieueffecten

PM na internetconsultatie (ecologische beoordeling)

b. Regeldrukeffecten

PM verwerking toetsing ATR

c. Effect op bestuurlijke lasten

De amvb heeft tot doel duidelijkheid te verschaffen over de afwezigheid van de vergunningplicht voor verduurzamingsactiviteiten die leiden tot een vermindering van stikstofemissies op overbelaste natuur. Daarvoor wordt toegelicht wanneer voor verduurzamingsactiviteiten geen vergunningplicht geldt omdat de activiteiten juist nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te behalen.

De amvb zal dus niet tot lasten voor overheden leiden omdat door deze wijziging het voor activiteiten die aan de omschrijving voldoen, duidelijk zal zijn dat er geen vergunningplicht is.

d. Bedrijfseffectentoets

PM na internetconsultatie

10. Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden

PM na internetconsultatie

11. Consultatie en voorhang

PM na internetconsultatie

12. Inwerkingtreding

PM na internetconsultatie

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijziging Besluit activiteiten leefomgeving)

Op grond van artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet kunnen bij algemene maatregel van bestuur gevallen worden aangewezen, waarvoor het verbod om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten niet geldt. In artikel 11.16 aanhef, onder a en b, van het Besluit activiteiten leefomgeving zijn reeds twee categorieën activiteiten uitgezonderd van dit verbod.

Artikel I voegt aan artikel 11.16 Bal een derde categorie activiteiten toe waarvoor geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit vereist is. Deze categorie betreft verduurzamingsactiviteiten met kleine en tijdelijke stikstofemissies. Het gaat om activiteiten die de bestaande activiteit op een locatie wijzigen, welke wijziging tot doel heeft de emissie van ammoniak en stikstofoxiden met minimaal [30%] te verminderen ten opzichte van de oorspronkelijke emissie. Deze wijziging mag niet tot gevolg hebben dat de bestaande activiteit verandert in een andere activiteit of dat er een nieuwe activiteit wordt verricht. De verduurzamingsactiviteiten kunnen bijvoorbeeld niet inhouden dat een veehouder in zijn bedrijfsgebouwen caravans in plaats van vee gaat stallen. Er kunnen door deze vrijstelling dus geen nieuwe of andere activiteiten vergunningsvrij worden verricht. De activiteit mag verder niet samengaan met een uitbreiding van de omvang van de bestaande activiteit, voor zover die omvang relevant is voor de emissie van ammoniak of stikstofoxiden. De activiteit mag daarnaast – buiten de emissie van ammoniak of stikstofoxiden – niet door andere factoren significante nadelige gevolgen voor een Natura 2000-gebied hebben. Als de activiteit in de realisatiefase leidt tot een toename van de emissie van ammoniak of stikstofoxiden, mag de activiteit bovendien geen toename veroorzaken van de emissie gedurende een periode van langer dan drie jaar en groter dan een factor vijf van de emissiereductie na realisatie van de wijziging van de bestaande activiteit.

Voor activiteiten die aan voornoemde cumulatieve voorwaarden voldoen, geldt dat daarvoor geen passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn hoeft te worden opgesteld en geen vergunningplicht geldt, omdat zij gelet op de kenmerken die zij bezitten, worden geacht direct verband te houden of nodig te zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied zoals geformuleerd in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Het gaat om activiteiten die bijdragen

aan een daling van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en op grond daarvan aangemerkt kunnen worden als een instandhoudings- of passende maatregel die is gericht op de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken Natura 2000-gebied, zoals geformuleerd in artikel 6, eerste of tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Met toevoeging van deze categorie activiteiten wordt zodoende enkel verduidelijkt dat voor deze activiteiten geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit vereist is. Dit is ook het geval zonder aanwijzing in dit artikel.

Desondanks is van belang om voor deze activiteiten te verduidelijken dat geen passende beoordeling hoeft te worden gemaakt en geen vergunning voor een Natura 2000-activiteit vereist is. De achtergrond hiervan is dat de vergunningverlening voor Natura 2000-activiteiten in Nederland als gevolg van een te hoge stikstofbelasting al jaren onder druk staat en mede door de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 december 2024 in zake intern salderen (ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ECLI:NL:RVS:2024:4909) nog complexer is geworden. Voor veel agrariërs en andere partijen is hierdoor onder meer onzeker welke activiteiten zij nog kunnen verrichten zonder dat zij hiervoor een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit nodig hebben. Met toevoeging van deze categorie activiteiten aan artikel 11.16 Bal – waarmee wordt verduidelijkt dat voor deze activiteiten geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit vereist is – wordt beoogd duidelijkheid en rechtszekerheid te bieden aan alle bij die activiteiten betrokken partijen. Hierdoor worden deze partijen gestimuleerd de betreffende activiteiten, die juist gericht zijn op verduurzaming van de bestaande activiteit en een bijdrage leveren aan vermindering van de stikstofbelasting, te verrichten.

Artikel II (inwerkingtreding)

Dit artikel regelt dat dit besluit op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treedt. Een inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip geeft flexibiliteit om een geëigend moment voor inwerkingtreding te bepalen. Bij het bepalen van dit tijdstip zal rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten.

De Minister van Landbouw, Voedselzekerheid, Visserij en Natuur,