STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 40639
19 november 2026

Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Omgevingswet (spoedwet vervangen omgevingswaarden stikstofdepositie door omgevingswaarden stikstofemissie)

Nader Rapport

's-Gravenhage, 3 november 2026
Nr. WJZ / 103481247

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Omgevingswet (spoedwet vervangen omgevingswaarden stikstofdepositie door omgevingswaarden stikstofemissie)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 oktober 2025, nr. 2025002396, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 december 2025, nr. W11.25.00316/IV, bied ik U hierbij aan.

In dit nader rapport is het advies van de Afdeling advisering (hierna: de Afdeling) integraal opgenomen, met uitzondering van de samenvatting. De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie (niet-cursieve tekst).

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

De Afdeling merkt vooraf op dat in het opschrift van het wetsvoorstel sprake is van een 'spoedwet'. In Nederland bestaat echter geen afzonderlijke procedure voor een spoedwet. Uit de inhoud van het wetsvoorstel of de toelichting blijkt ook niet dat er bijzondere redenen zijn voor deze benaming.

De Omgevingswet bepaalt dat in 2025, 2030 en 2035 respectievelijk 40 procent, 50 procent en 74 procent van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de Kritische Depositiewaarde (KDW) moet zijn gebracht.[1] Deze zogenoemde omgevingswaarden zijn gebaseerd op de KDW en gaan uit van de stikstof die neerdaalt (depositie) op stikstofgevoelige natuur.[2]

Omgevingswaarden zijn in de Omgevingswet vastgelegde specifieke doelen voor de fysieke leefomgeving.[3] De verplichting om te voldoen aan de op de KDW gebaseerde omgevingswaarden is nu geformuleerd als een resultaatsverplichting.[4] De Omgevingswet bepaalt dat de Minister voor Natuur en Stikstof een programma dient vast te stellen waarin invulling wordt gegeven aan deze resultaatsverplichting.[5] Dit is gebeurd in het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (hierna: het programma).

Het wetsvoorstel beoogt de op de KDW gebaseerde omgevingswaarden uit de wet te halen. Deze omgevingswaarden worden niet vervangen door andere omgevingswaarden of andere in de wet vastgelegde resultaatsverplichtende normen. Vanwege het loslaten van de omgevingswaarden wordt ook de bestaande bepaling over het programma aangepast. Waar het programma eerst was gericht op het behalen van de omgevingswaarden, zal het programma volgens het wetsvoorstel zijn gericht op 'het bereiken van een aanzienlijke vermindering in 2035 van de uitstoot van ammoniak en stikstofoxi-

---

1 Artikel 2.15a, eerste lid, van de Omgevingswet. De percentages zijn gedeeltelijk afgeleid van het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek (Commissie Remkes), Eindadvies over structurele aanpak, van 8 juni 2020. Het Adviescollege stelde voor een percentage van 74% op te nemen voor 2030.

2 De KDW drukt uit hoeveel stikstofdepositie de natuur per jaar zonder (significante) schade kan verdragen. Boven de KDW bestaat het risico dat de kwaliteit van een habitat significant wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van stikstofdepositie. De KDW is een wetenschappelijke waarde en wordt per Natura 2000-gebied vastgesteld. De KDW is gebaseerd op de uitgangspunten die de *United Nations Economic Commission for Europe* heeft vastgesteld, die ongeveer iedere 10 jaar worden herzien. Vergelijk W. Wamelink e.a., 'Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000, Herziening 2023', Wageningen University & Research Rapport 3272, p. 13.

3 Artikel 2.9 van de Omgevingswet.

4 Artikel 2.15a, tweede lid, van de Omgevingswet.

5 Artikel 3.9, vierde lid, onder a, van de Omgevingswet.

den door de industrie, de landbouw en mobiliteit, ten opzichte van 2019'.[6]

Het wetsvoorstel bevat geen invulling van de begrippen 'aanzienlijke vermindering' en 'uitstoot'. Volgens de toelichting zal een amvb nadere regels stellen over de inhoud van het programma, onder meer over monitoring en bijsturing van de maatregelen.[7] *De inhoud van de amvb en het programma is op dit moment niet bekend.*

De toelichting vermeldt verschillende redenen voor het voorstel. De belangrijkste reden is dat de regering de huidige omgevingswaarden in de Omgevingswet en het bijbehorende tijdspad niet haalbaar en daarmee onwenselijk acht. Daarnaast wil de regering met het voorstel de focus verleggen van het sturen op het terugdringen van de depositie van stikstof (de stikstof die neerslaat op natuurgebieden) naar het terugdringen van de emissie van stikstof (de stikstof die wordt uitgestoten). Tot slot bestaat volgens de toelichting geen Europese verplichting in de Habitatrichtlijn[8] *en de Vogelrichtlijn*[9] *om specifiek voor de drukfactor stikstof een omgevingswaarde in de wet op te nemen.*[10]

Het wetsvoorstel is inmiddels op belangrijke punten gewijzigd, waarmee tegemoet wordt gekomen aan het advies van de Afdeling. Het wetsvoorstel beoogt nog steeds de op de KDW gebaseerde omgevingswaarden uit de wet te halen, maar zet daarvoor – anders dan het eerdere voorstel – nieuwe omgevingswaarden in de plaats. Daarmee wordt op wettelijk niveau vastgelegd welke vermindering van de emissie van ammoniak door de landbouw en de industrie, en stikstofoxiden door mobiliteit moet worden bereikt in 2035 ten opzichte van 2019. Voor de landbouw wordt ook een streefwaarde voor 2030 wettelijk vastgelegd. De nieuwe omgevingswaarden zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 2.15a Omgevingswet (Ow).

Het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (hierna: PSN) wordt vervangen door een nieuw programma, het Programma Landbouw, Natuur en Stikstof (LNS). Dit programma is in de eerste plaats gericht op het bereiken van de omgevingswaarden voor 2030 en 2035. In de tweede plaats is het gericht op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Deze twee doelstellingen van het programma zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 3.9, vierde lid, Ow. Het pakket met nieuwe maatregelen dat in het programma wordt opgenomen, is aanzienlijk uitgebreider dan het pakket dat bij de eerdere versie van het wetsvoorstel voorzien was. Bovendien zullen fors meer financiële middelen beschikbaar worden gemaakt. Dat betekent dat de bijdrage van het wetsvoorstel en het bijbehorende programma aan de natuurherstelopgave van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn flink is vergroot.

Ook is inmiddels bekend wat de inhoud is van de amvb behorend bij dit wetsvoorstel. Met de amvb worden eisen gesteld aan het programma, onder meer over monitoring en bijsturing. Tegelijk met de aanbieding van dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer zullen de internetconsultatie voor de amvb en de zienswijzeprocedure voor het programma starten.

De benaming 'spoedwet' is gehandhaafd. Het kabinet is zich ervan bewust is dat die benaming geen andere procedure met zich brengt. Tegelijkertijd wil het kabinet tot uitdrukking brengen dat het van belang is om voortvarend met dit wetsvoorstel en het bijbehorende programma met maatregelen aan de slag te gaan, zodat de natuur kan herstellen en vergunningverlening gebied voor gebied op gang kan komen. De benaming wordt daarom gehanteerd om prioriteit aan te geven bij het verdere wetgevingsproces.

2. Natuurherstelopgave

In Nederland zijn op grond van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn 162 Natura 2000-gebieden aangewezen. Deze richtlijnen bevatten een verplichting voor de lidstaten om de nodige maatregelen te nemen om beschermde habitattypen en soorten en/of hun leefgebieden (hierna ook: beschermde habitats) in stand te houden en zo nodig te herstellen. In de context van dit wetsvoorstel staan de

6 Dit gebeurt door aanpassing van het huidige artikel 3.9, vierde lid, onder a, van de Omgevingswet, waarin de verplichting van de Minister om een programma vast te stellen op dit moment is gekoppeld aan de uitvoering van de op de KDW gebaseerde omgevingswaarden.
7 Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.1 'Vervangen van de KDW als omgevingswaarde'.
8 Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).
9 Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20).
10 Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 'Inleiding' en paragraaf 3.1 'Vervangen van de KDW als omgevingswaarde'.

verplichtingen in artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn centraal. Deze verplichtingen gelden ook voor Vogelrichtlijngebieden.[11]

Artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn verplicht tot het treffen van instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor het behoud of het herstel van de gunstige staat van instandhouding van beschermde habitats ('de instandhoudingsverplichting'). Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn bevat een zogenoemd 'verslechteringsverbod'. Op grond daarvan zijn lidstaten verplicht om passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van beschermde habitats niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen. Het gaat hier om het nemen van preventieve maatregelen: de maatregelen moeten worden genomen zodra een verslechtering dreigt.[12]

De meeste Natura 2000-gebieden in Nederland zijn stikstofgevoelig. Al lange tijd is in deze stikstofgevoelige natuur sprake van overbelasting door stikstofdeposities. De KDW wordt in de meeste van die gebieden overschreden. Het Adviescollege stikstofproblematiek constateerde in haar eindadvies uit 2020 al dat Nederland gezien deze slechte staat van de natuur niet voldoet aan de vereisten van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn.[13] *In januari 2025 oordeelde de rechtbank Den Haag in een zaak tussen Greenpeace en de Staat dat het tot nu toe gevoerde stikstofbeleid niet geldt als het nemen van passende maatregelen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn en dat Nederland in strijd handelt met het verslechteringsverbod.*[14]

Duidelijk is dat Nederland voor een aanzienlijke natuurherstelopgave staat. Gezien de ongunstige staat van instandhouding van de stikstofgevoelige natuur in Nederland, is het nodig om versneld herstel- en verbeteringsmaatregelen uit te voeren, gericht op geloofwaardig en aantoonbaar herstel van Natura 2000-gebieden. Daarbij is het van belang om de verplichtingen die in dit verband voortvloeien uit de Habitatrichtlijn scherp voor ogen te houden.[15]

Tegen deze achtergrond ontbreekt in de toelichting bij het wetsvoorstel een beschouwing van de betekenis van het voorstel in het licht van deze natuurherstelopgave. In het voorstel staat het schrappen van de wettelijke stikstofdoelen centraal, terwijl het geen kaders of eisen stelt om te verzekeren dat het programma zal voorzien in tijdig te nemen concrete (bron)maatregelen om verdere verslechtering van de natuur te voorkomen en uiteindelijk natuurherstel te bereiken.

De Afdeling adviseert om in het voorstel duidelijk te maken hoe wordt bijgedragen aan de aanzienlijke natuurherstelopgave.

Het kabinet is zich ten volle bewust van de aanzienlijke natuurherstelopgave waar Nederland voor staat. Ook is duidelijk dat het werken aan deze opgave nodig is om de vergunningverlening in Nederland weer op gang te krijgen. Juist vanwege deze opgave geeft het kabinet prioriteit aan dit wetsvoorstel en de uitwerking en uitvoering van het maatregelpakket.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in paragraaf 2.4, 2.5 en 4.1 van de memorie van toelichting verder toegelicht hoe het wetsvoorstel bijdraagt aan de natuurherstelopgave. Met het wetsvoorstel wordt wettelijk vastgelegd welke emissiereductie in 2035 door de landbouw, de industrie en mobiliteit moet zijn bereikt. Met deze emissiereductie zal de stikstofbelasting op Natura 2000-gebieden afnemen, waardoor de natuur de kans krijgt om zich te herstellen. Het wetsvoorstel verplicht bovendien tot het opstellen van een programma met maatregelen dat gericht is op het bereiken van deze emissiereductie en op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige habitats. Deze maatregelen bestaan uit generieke maatregelen, een gebiedsgerichte inzet, maatwerk waarmee wordt ingespeeld op kenmerken van een gebied, en natuurherstel. De generieke maatregelen zijn gericht op een structurele en geborgde emissiereductie. De gebiedsgerichte inzet ziet op zones rond kwetsbare, overbelaste Natura 2000-gebieden waar aanvullende maatregelen worden getroffen die zich richten op meerdere drukfactoren (stikstof, hydrologie, gewasbeschermingsmiddelen en versnippering) en waarmee de natuur de kans krijgt zich te herstellen. Hierbij is maatwerk mogelijk

[11] Artikel 3, eerste lid, van de Vogelrichtlijn correspondeert met artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn. De verplichtingen uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn zijn op grond van artikel 7 van de Habitatrichtlijn ook van toepassing op Vogelrichtlijngebieden.

[12] Zie bijvoorbeeld HvJEU 7 november 2018, C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a., punt 134; HvJEU 13 december 2007, C-418/04, ECLI:EU:C:2007:780, Commissie/Ierland, punten 207 en 208.

[13] Adviescollege Stikstofproblematiek (Commissie Remkes), Eindadvies over structurele aanpak, 8 juni 2020, p. 19.

[14] Rb Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578 (hierna ook: de uitspraak van de rechtbank Den Haag).

[15] Zie ook eerdere voorlichtingen en adviezen van de Afdeling advisering over de stikstofproblematiek. Bijvoorbeeld: Voorlichting over mogelijkheden introductie rekenkundige ondergrens stikstofdepositie van 26 mei 2025, W11.25.00063/IV, paragraaf 5; Advies Wijziging van de Omgevingswet (legalisering PAS-projecten) van 10 maart 2025, W11.25.00025/IV, paragraaf 3; Advies Spoedwet aanpak stikstof van 26 november 2019, W11.19.0355/IV, paragraaf 2; Voorlichting met betrekking tot de instelling van een drempelwaarde voor geringe stikstofdeposities van 26 november 2019, W11.19.0346/IV/VO.

voortkomend uit gebiedsprocessen. De natuur(herstel)maatregelen, die bovenop de reguliere natuurbeheermaatregelen komen die al (zullen) worden uitgevoerd, bestaan bijvoorbeeld uit het verbeteren van hydrologische omstandigheden in de omgeving van natuurgebieden, het voorkomen en bestrijden van invasieve exoten en het gezonder maken van bossen.

De met dit wetsvoorstel voorgestelde regelgeving is niet de enige regelgeving waarmee uitvoering zal worden gegeven aan het maatregelpakket. Er volgen onder meer nog:
– regelgeving waarmee voor de landbouw bedrijfsspecifieke emissienormen worden vastgesteld. Voor de melkveehouderij gaat het om een norm van 0,164 kg NH_3 per fosfaatrecht per jaar. Voor de intensieve sectoren gaat het om een norm per dierplaats, die nog – mede op grond van onderzoek naar reductiepotentieel – moet worden vastgesteld;
– regelgeving met voorschriften die gaan gelden in de zoneringgebieden (zones rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden);
– regelgeving waarmee een grondgebondenheidsnorm (GVE-norm per hectare) voor de melkveehouderij wordt ingevoerd;
– een vrijwillige beëindigingsregeling; en
– verschillende subsidieregelingen.

Het gaat uitdrukkelijk om een samenhangende aanpak, die moet zorgen voor doelbereik in de vorm van stikstofemissiereductie, natuurherstel en het op gang komen van vergunningverlening.

Het PBL heeft op 4 september 2026 een reflectie op het maatregelpakket gepubliceerd.[16] Uit die reflectie blijkt dat met het maatregelpakket de beoogde emissiereductie daadwerkelijk binnen bereik komt. Voor de landbouw komt het PBL op een verwachte emissiereductie van circa 40%. Daarbij heeft het PBL opgemerkt dat nog niet alle maatregelen concreet genoeg waren om door te rekenen. Dit geldt voor de gebiedsgerichte maatregelen en maatregelen gericht op het reduceren van emissies die ontstaan bij het aanwenden van mest (veldemissies). Met de uitwerking van deze maatregelen komt doelbereik van 42–46% in de landbouwsector in zicht. Dat komt overeen met de omgevingswaarde van 45,4 tot 49,7 kiloton reductie van ammoniak zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 2.15a, eerste lid, Ow.

Het PBL concludeert dat het maatregelpakket de voorwaarden biedt om de druk op stikstofgevoelige natuurgebieden te verminderen en toe te werken naar natuurherstel. Daarbij benadrukt het PBL dat vooral het uitgangspunt van het kabinet om met het pakket verschillende probleemfactoren in de natuurgebieden tegelijkertijd aan te pakken bijdraagt aan natuurherstel. Het PBL onderstreept daarbij dat de maatregelen logisch samenhangen, met de integrale aanpak van zowel generieke emissiereductie als maatregelen in zones en natuur(herstel)maatregelen in de Natura 2000-gebieden zelf.

Uit de reflectie van het PBL blijkt ook dat het maatregelpakket niet alle risico's op achteruitgang van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden wegneemt. Om op termijn alle Europees beschermde natuur in een gunstige staat te krijgen zal Nederland in de toekomst nog aanvullende stappen moeten zetten. Op dit moment is uitvoering van dit pakket echter het maximaal haalbare. Volgens het PBL is het uitvoeren van dit pakket al een opgave van historische omvang. Het vraagt om een inspanning die grenst aan wat er tot 2035 uitvoerbaar is. Meer dan dat kan van het kabinet niet worden gevraagd. Dat blijkt ook uit de conclusie van de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).[17]

Dit wetsvoorstel richt zich op de aanpak die op landelijk niveau nodig is om een goede basis te creëren voor doelbereik op gebiedsniveau. Het is vervolgens aan de provincies om gebiedsgericht, rekening houdend met de specifieke omstandigheden in en rond elk Natura 2000-gebied, te beoordelen of aanvullende maatregelen nodig zijn om verslechtering tegen te gaan en toe te werken naar het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. In de aanpak van het kabinet is voorzien dat provincies daartoe additionaliteitsplannen opstellen, op grond van een ecologische beoordeling per Natura 2000-gebied. Dit sluit aan bij de toedeling van taken en bevoegdheden in de Ow, waarbij ook recht worden gedaan aan de daarvoor geldende uitgangspunten op grond van artikel 2.3 Ow. In paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting is nader toegelicht waarom voor stikstof een aanvullende, landelijke aanpak noodzakelijk wordt geacht.

[16] Kamerstukken II 2025/26, 36 800 XIV, nrs. 92 en 93.
[17] Conclusie A-G Kokott 25 juli 2018, C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:622, par. 160–161 (Coöperatie Mobillisation for the Environment v. College van Gedeputeerde Staten). Online te raadplegen via: infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&docid=204409&doclang=NL. Zie ook Rb. Den Haag 5 juni 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:CA2166, r.o. 5.3–5.8 (Das en Boom), waaruit blijkt dat de Staat niet gehouden is tot het onmogelijke.

3. De omslag naar een emissiegestuurd systeem

Zoals hiervoor opgemerkt is één van de in de toelichting genoemde redenen voor het wetsvoorstel dat de regering de focus wil verleggen van het sturen op het terugdringen van de depositie van stikstof naar het terugdringen van de emissie van stikstof. De keuze om over te gaan op een andere systematiek dan de huidige op de KDW gebaseerde omgevingswaarden is aan de wetgever. Daarbij moet echter wel goed worden onderbouwd dat het nieuwe systeem voldoet aan de verplichtingen uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Deze motivering is op de volgende twee punten niet overtuigend.

Ten eerste wordt in de toelichting geen inzicht gegeven in de opzet en effectiviteit van het beoogde systeem en wat er van bedrijven zal worden gevraagd om natuurdoelen te kunnen behalen. Uit de toelichting blijkt niet of een emissiegestuurd systeem realistisch is, hoe het moet worden ingevuld, en welke stappen nodig zijn om op korte termijn tot deze invulling te komen. Daarbij rijst bijvoorbeeld de vraag of maximale emissie-eisen alleen op nationaal niveau zullen worden gesteld of ook per bedrijf. Ook zal duidelijk moeten zijn wat de verhouding is tussen de maximale emissie en de maximale depositie op natuurgebieden.

Zoals in de toelichting wordt erkend, is ook bij sturing op emissie door bedrijven een geborgde structurele daling van stikstofdepositie van belang voor het behalen van de doelen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en het zetten van stappen om de vergunningverlening van het slot te halen.[18] Alleen door inzicht in de stikstof die feitelijk neerdaalt op natuurgebieden kan immers worden beoordeeld wat de gevolgen zijn van de emissie voor de natuur. Dat is nodig om te kunnen toetsen of wordt voldaan aan de verplichtingen uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

Ten tweede gaat de toelichting ervan uit dat een emissiegestuurd systeem niet samengaat met de huidige op de KDW gebaseerde omgevingswaarden. Daarbij wordt niet overtuigend gemotiveerd waarom de huidige omgevingswaarden een obstakel vormen voor de invoering van een emissiegestuurd systeem. Een systeem dat uitgaat van emissiereductie is ook mogelijk als de huidige wettelijke omgevingswaarden blijven bestaan, of als daar anders geformuleerde omgevingswaarden voor in de plaats komen. De Omgevingswet geeft op dit moment al voldoende ruimte om binnen het huidige programma de overgang naar een emissiegestuurd systeem nader uit te werken.

De Afdeling adviseert de gewenste overgang naar een emissiegestuurd systeem in ieder geval op de hierboven genoemde twee punten toereikend te motiveren.

Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling is in paragraaf 1 en 2.6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verduidelijkt wat de reden is voor het indienen van het wetsvoorstel. Die reden is gelegen in de grote prioriteit die het kabinet geeft aan het oplossen van de stikstofproblematiek. En dat op een wijze waardoor een sterke en toekomstbestendige landbouwsector behouden blijft, vergunningverlening stapsgewijs weer mogelijk wordt en de natuur zich structureel kan herstellen. Dat vraagt een landelijke aanpak, aangevuld met gebiedsgericht beleid.

Dat vraagt ook dat er op wettelijk niveau ambitieuze, maatschappelijk haalbare doelen voor stikstofemissie worden vastgelegd, waarop kan worden gestuurd. De huidige omgevingswaarden in de wet acht het kabinet niet maatschappelijk haalbaar. Dat blijkt ook uit de reflectie van het PBL. Zelfs met een maatregelpakket dat een inspanning vergt die grenst aan wat er tot 2035 uitvoerbaar is, komen de huidige omgevingswaarden niet binnen bereik. Het is daarom nodig om deze omgevingswaarden te vervangen door de nieuwe emissiedoelen. Een bijkomende reden om de omgevingswaarden te vervangen, is dat de huidige doelen 'beweeglijk' zijn, doordat de KDW periodiek wordt bijgesteld. Die beweeglijkheid laat zich moeilijk verenigen met de behoefte aan duidelijkheid en consistent langjarig emissiereductiebeleid.

De Afdeling merkt terecht op dat de omslag naar emissiesturing ook zou kunnen worden gemaakt, als de huidige omgevingswaarden in de wet blijven staan. Die omslag is daarom niet meer als reden genoemd voor het indienen van het wetsvoorstel. Dat betekent overigens niet dat de omslag naar emissiesturing niet meer op de agenda staat. Het kabinet heeft nog steeds de wens om die omslag te maken. Om die reden maken bedrijfsspecifieke emissienormen voor de landbouw deel uit van de aanpak van het kabinet. Deze normen bepalen hoeveel emissie nog is toegestaan in 2035. Het streven is om in Q3 van 2027 ontwerpregelgeving in consultatie te brengen om de norm te borgen.[19] Naar de

[18] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.1 'Vervangen van de KDW als omgevingswaarde'.
[19] Zie over de bedrijfsspecifieke emissienormen uitgebreider: de Kamerbrief van 26 juni 2026 (Kamerstukken II 2025/26, 36 800 XIV, nr. 87).

mening van het kabinet is het voor het indienen van dit wetsvoorstel niet noodzakelijk dat het systeem van emissiesturing al volledig is uitgewerkt.

4. Benodigde waarborgen in het wetsvoorstel

De toelichting bij het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn niet verplichten tot het opnemen in de wet van een omgevingswaarde voor specifiek de drukfactor stikstof. Het klopt dat deze twee richtlijnen zo'n verplichting niet bevatten, maar dat laat onverlet dat bij het loslaten van de huidige omgevingswaarden moet worden verzekerd dat wordt gehandeld in overeenstemming met deze richtlijnen.

Daarbij gaat het, zoals opgemerkt, vooral om het voldoen aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Vanwege de overbelasting van veel Natura 2000-gebieden zal de stikstofbelasting op die gebieden fors naar beneden moeten. Daarvoor is het nodig dat maatregelen worden getroffen die de emissie aanzienlijk omlaag brengen en dat inzichtelijk wordt gemaakt dat met deze maatregelen het noodzakelijke doel wordt bereikt om de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden met de juiste mate omlaag te brengen. Dergelijke maatregelen en ook inzicht in de verwachte effectiviteit van te nemen maatregelen ontbreken in het voorstel.

Met het voorstel wordt de huidige resultaatsverplichting om in 2025, 2030 en 2035 concrete depositiedoelen te bereiken vervangen door een verplichting om in 2035 een 'aanzienlijke vermindering' van de emissie van ammoniak en stikstofoxiden door de industrie, de landbouw en mobiliteit te bereiken ten opzichte van 2019. Het voorstel geeft geen invulling aan het open begrip 'aanzienlijke vermindering'. Dat betekent dat er geen in de wet vastgelegde concrete kaders of eisen zijn waar de amvb en het programma straks aan moeten voldoen. De toelichting biedt in zoverre evenmin houvast. De huidige wettelijke doelen en het daaraan gekoppelde programma worden losgelaten zonder dat duidelijk is wat daar voor terug komt en wat de gevolgen zijn voor de natuur.

Met deze opzet van het wetsvoorstel – waarbij op wetsniveau geen waarborgen gelden voor de amvb en het programma – is niet voldoende verzekerd dat aan de verplichtingen van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn is of zal worden voldaan. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

a. Waarborgen voor tijdige maatregelen

In de reeds genoemde uitspraak van de rechtbank Den Haag van januari 2025 oordeelde de rechtbank dat de Staat met het huidige stikstofbeleid om meerdere redenen onrechtmatig handelt. Eén van die redenen is dat de Staat in strijd handelt met het verslechteringsverbod door de verslechtering, inclusief dreigende verslechtering, van de habitattypen en leefgebieden op de zogenoemde Urgente Lijst niet tijdig te stoppen. De maatregelen die de Staat tot nu toe heeft getroffen voldoen volgens de rechtbank niet als passende maatregelen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.[20]

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt terecht opgemerkt dat de Staat uitvoering moet geven aan de rechtbankuitspraak, ook al heeft de Staat daartegen hoger beroep ingesteld. Het voorstel om de op de KDW gebaseerde omgevingswaarden uit de wet te halen, neemt niet weg dat er maatregelen nodig zijn om de stikstofbelasting op de stikstofgevoelige natuur terug te brengen. Deze verplichtingen blijven immers gelden, ook als de op de KDW gebaseerde stikstofdoelen uit de wet worden gehaald, zo vermeldt de toelichting.[21]

In het voorstel is echter niet verzekerd dat 'tijdig' maatregelen worden getroffen om (verdere) verslechtering van beschermde habitats te voorkomen. Het verslechteringsverbod vergt, zoals opgemerkt, dat preventieve maatregelen worden genomen, zodra een verslechtering dreigt. Het wetsvoorstel biedt geen waarborgen dat de benodigde maatregelen tijdig zullen worden genomen. Aan de bij amvb te stellen nadere regels en de invulling van het programma stelt het wetsvoorstel op dit punt geen eisen.

Het voorgestelde wettelijke doel om een aanzienlijke vermindering van de stikstofemissie te bereiken geldt pas voor 2035, terwijl de huidige wetstekst uitgaat van stapsgewijs opgebouwde concrete resultaatsverplichtingen voor 2025, 2030 en 2035. Het volgens het voorstel te behalen stikstofdoel wordt aldus in de tijd vooruit geschoven. Het verslechteringsverbod uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn brengt de verplichting mee om verslechtering tegen te gaan of te voorkomen, zodra deze dreigt. Het in de tijd vooruitschuiven van de verplichting om te voldoen aan het doel om een aanzienlijke vermindering van de stikstofemissie te bereiken staat hiermee op gespannen voet.

[20] R.o. 5.28 van de uitspraak van de rechtbank Den Haag.
[21] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.6 'Rechtszaak Greenpeace'.

Lidstaten hebben namelijk niet de ruimte om zelf het tempo te kiezen waarmee verslechtering wordt voorkomen of tegengegaan.[22]

De Afdeling adviseert hier in de toelichting nader op in te gaan en in het wetsvoorstel waarborgen op te nemen om te verzekeren dat tijdig de benodigde maatregelen worden getroffen.

De Afdeling merkt terecht op dat moet worden verzekerd dat tijdig de benodigde maatregelen worden getroffen om de stikstofemissie te verminderen. Om die reden wordt, tegelijk met het indienen van dit wetsvoorstel, het programma met maatregelen door de minister ter inzage gelegd in het kader van de zienswijzeprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Het kabinet vindt het van groot belang om voortvarend met de uitwerking en uitvoering van deze maatregelen aan de slag te gaan.

Bovendien voorziet de aanpak van het kabinet in een systeem van monitoring en bijsturing. Het programma speelt hierin een belangrijke rol. Het programma waarborgt dat maatregelen in samenhang worden bezien en daadwerkelijk tot uitvoering komen op korte en langere termijn, en dat wordt bijgestuurd als de maatregelen niet (tijdig) voldoende opbrengen.

In het programma zullen borgingsmechanismen worden opgenomen voor zowel de streefwaarde voor 2030 voor de landbouw als het emissiedoel voor 2035 voor de landbouw. Het borgingsmechanisme voor de streefwaarde van 2030 houdt in dat er aanvullende maatregelen worden genomen als uit het eerste monitoringsmoment (begin 2028) blijkt dat de streefwaarde niet binnen bereik ligt. Daarover zal uiterlijk in 2028 politieke besluitvorming plaatsvinden. In de analyse van oorzaken van eventuele achterblijvende resultaten, zal het kabinet ook kijken naar onder andere de uitvoering van maatregelen en bezien of er meer inzet nodig is. Aanvullend wordt gekeken in welke deelsector(en), welke inzet van maatregelen het meest passend is, en met welke maatvoering, zodat de streefwaarde alsnog binnen bereik komt. Daarbij worden ook provincies en maatschappelijke partijen geconsulteerd. Dit borgingsmechanisme voor 2030 is ook van belang voor het realiseren van de reductie in 2030, het weer mogelijk maken van vergunningverlening, en voor het 'koers houden' op het emissiedoel van 2035. Zo kan tijdig worden bijgestuurd en kan worden voorkomen dat inzet van het borgingsmechanisme voor 2035 nodig is. Met het borgingsmechanisme voor 2030 komt het kabinet tegemoet aan de oproep hiertoe van de partners van Duurzaam Evenwicht (Bouwend Nederland, Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, en VNO-NCW).

Er is geanalyseerd welke mogelijke aanvullende maatregelen haalbaar, uitvoerbaar, en proportioneel zijn. Op basis daarvan kunnen onder meer de volgende twee bijsturingsmaatregelen bij besluitvorming in overweging genomen worden als borgingsmechanisme voor de streefwaarde voor 2030:

- *Gerichte bedrijvenbenadering*: een aanpak van actieve bedrijfsbenadering, waarbij de overheid per 2028 gericht in gesprek gaat met specifieke boerenbedrijven met zeer grote depositie op overbelaste Natura 2000-gebieden. De geselecteerde boerenbedrijven kunnen op vrijwillige basis stappen zetten binnen het trappetje van Remkes (innoveren, extensiveren, omschakelen, verplaatsen en vrijwillige beëindiging) en daarbij gebruik maken van al bestaande regelingen.
- *Versneld uitfaseren sterk verouderde stallen*: versneld uitfaseren van sterk verouderde stallen per 2032. Bijvoorbeeld door het afschaffen van intern salderen voor milieu (dit was mogelijk tot 2007) en het uitfaseren van niet-emissiearme stallen (gebouwd voor 2007).

In aanvulling op bovenstaande maatregelen blijft het kabinet zoeken naar andere, aanvullende maatregelen om de streefwaarde voor 2030 te borgen mocht de monitoring daartoe aanleiding geven. Voor onderdelen waarvoor evident aanvullende middelen nodig zijn en die binnen de huidige verdeling van middelen niet zijn voorzien, zal in het ontwerpprogramma een financieel voorbehoud worden opgenomen. Het spreekt voor zich dat het kabinet aan de lat staat om samen met de medeoverheden de juridische en overige uitvoeringscondities op orde te hebben. Bij het moment van monitoren in 2028 kijken we ook of het Rijk heeft geleverd op essentiële punten die ondernemers in staat moeten stellen om de omslag te maken. Hierover gaan we met sectorpartijen in gesprek.

Het PBL stelt dat de sectorale emissiedoelen met dit pakket binnen bereik komen. Het kabinet gaat er daarom vanuit dat het emissiedoel voor 2035 tijdig wordt gehaald, en dat het niet nodig zal zijn om een borgingsinstrument voor het emissiedoel van 2035 voor de landbouw in te zetten. Voor de juridische borging en zekerheid van doelbereik is een effectief borgingsmechanisme cruciaal. Het kabinet legt daarom – als stok achter de deur – de mogelijkheid van een korting op productierechten

[22] Die ruimte is er wel bij het nemen van de in artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn bedoelde instandhoudingsmaatregelen. Vergelijk r.o. 3.10 en 3.11 en 5.28 van de uitspraak van de rechtbank Den Haag. In r.o. 5.28 overweegt de rechtbank: '(...) de beleidsvrijheid ten aanzien van het bestrijden van verslechtering [ziet slechts] op de vraag *welke* maatregelen genomen dienen te worden en niet op de *timing* en de *omvang* van de maatregelen: de door de Staat te bepalen maatregelen dienen namelijk onverwijld te worden genomen en gewaarborgd dient te zijn dat met de genomen maatregelen geen verslechtering plaatsvindt. Dat is een resultaatsverplichting van de Staat.'

vast in de wet. Als het emissiedoel niet tijdig wordt bereikt, is de beoogde emissiereductie hiermee alsnog verzekerd. In de uitwerking van het wetsvoorstel wil het kabinet maximaal mogelijkheden voor differentiatie opnemen zodat een eventuele korting gericht wordt ingezet op achterblijvers. In de brief van juni heeft het kabinet ook aangekondigd om provincies en maatschappelijke partijen te consulteren over het borgingsinstrument voor 2035. De gesprekken hierover worden voortgezet.

Voor de sectoren industrie en mobiliteit wordt de emissiereductie geborgd via bestaand klimaat- en milieubeleid. Ook voor deze sectoren geldt dat bij onvoldoende voortgang tijdig aanvullende maatregelen zullen worden getroffen. Volgens de landsadvocaat komt bovenstaande systematiek tegemoet aan de monitoring en bijsturing die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verlangt.[23]

In het kader van monitoring en bijsturing is ook van belang dat de doelen voor 2035 en de streefwaarde voor 2030 voor de landbouw zijn vormgegeven als omgevingswaarden. Dat betekent dat op grond van de Ow een monitoringsplicht geldt (artikel 20.1 Ow). Als uit die monitoring blijkt dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, dan moet het programma worden gewijzigd (artikel 3.11 Ow).

De amvb die tegelijk met het indienen van dit wetsvoorstel in internetconsultatie zal gaan, stelt eisen aan het systeem van monitoring en bijsturing. Zo schrijft de amvb voor dat monitoring plaatsvindt van zowel de omvang van de stikstofemissie als de omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats. Over de resultaten van die monitoring moet jaarlijks verslag worden gelegd en worden gerapporteerd aan de Eerste en Tweede Kamer. Op deze manier zal jaarlijks worden gemonitord of de doelen binnen bereik komen met de genomen maatregelen of dat bijsturing nodig is om de doelen te behalen.

De emissiereductie die hiermee wordt geborgd, levert een belangrijke bijdrage aan de natuurherstelopgave van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. De stikstofbelasting op Natura 2000-gebieden zal hiermee immers afnemen, waardoor de natuur de kans krijgt zich te herstellen. Per Natura 2000-gebied zal moeten worden beoordeeld of hiermee, en met de aanpak van de overige drukfactoren en de natuur(herstel)maatregelen die worden getroffen, verslechtering wordt tegengegaan en de instandhoudingsdoelstellingen worden bereikt. Deze beoordeling zal, zoals hiervoor al toegelicht, door de provincies worden gemaakt in de additionaliteitsplannen. Dit wetsvoorstel bevat voor die beoordeling geen verdere waarborgen, omdat in de Ow en de onderliggende regelgeving al is bepaald dat de provincies maatregelen treffen om verslechtering tegen te gaan en de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken (zie onder meer artikel 2.18, eerste lid, onder g, Ow en artikel 3.59 Besluit kwaliteit leefomgeving). Ook bevat de huidige regelgeving al regels over monitoring en gegevensverstrekking op dit punt (zie onder meer de artikelen 11.67 en 11.69 Besluit kwaliteit leefomgeving en de artikelen 10.36a en 10.36da Omgevingsbesluit).

In paragraaf 3.5, 3.7, 4.1 en 4.3 van de memorie van toelichting is aan bovenstaande elementen aandacht besteed.

b. Waarborgen voor aard en inhoud maatregelen

De toelichting bevat een korte beschrijving van de beoogde inhoud van de amvb en het programma. Daarin komt het volgende naar voren.

Over de inhoud van de amvb vermeldt de toelichting in algemene zin dat deze nadere regels zal stellen over de inhoud van het programma, waarbij onder meer in monitoring en bijsturing wordt voorzien.[24] Verder zal in de amvb worden vastgelegd dat in het programma streefwaarden voor 2030 moeten worden opgenomen.[25] Het is volgens de toelichting een mogelijkheid om in de amvb doelen voor het programma vast te leggen en voor welke delen van de sectoren landbouw, industrie en mobiliteit, maatregelen in het programma moeten worden voorzien om tot stikstofemissiereductie te komen.[26]

Over de inhoud van het programma blijkt uit de toelichting dat het in ieder geval zal gaan om een aanvulling en actualisatie van het huidige Programma Stikstofreductie en Natuur. Het programma zal aansluiten bij de uitgangspunten zoals geformuleerd in de Kamerbrief 'Startpakket Nederland van het

[23] Reflectie van de landsadvocaat van 8 september 2026, rnr. 22, bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 36 800 XIV, nr. 93.
[24] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.1 'Vervangen van de KDW als omgevingswaarde'.
[25] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2 'Wettelijk verplicht programma'.
[26] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2 'Wettelijk verplicht programma'.

slot' van 25 april 2025[27] *en het 'Vervolgpakket Nederland van het slot' van de Ministeriële Commissie voor Economie en Natuurherstel (MCEN).*[28]

In de Kamerbrief van 25 april 2025 staat dat voor de industrie, landbouw en mobiliteit (inclusief bouw) wordt gestuurd op een reductie van respectievelijk 50%, 42–46% en 50% in 2035 ten opzichte van de uitstoot in 2019. De toelichting vermeldt dat deze sectordoelen uitgangspunt zijn in het programma.[29] *Niet wordt ingegaan op de totstandkoming van de beoogde reductiepercentages voor de sectoren industrie, landbouw en mobiliteit.*

Deze beschrijving van wat (mogelijk) in de amvb zal worden geregeld en hoe het programma zal worden ingevuld, is zeer beperkt. Aldus wordt onvoldoende inzicht geboden in de aard en omvang van de maatregelen die zullen worden getroffen om te voldoen aan het vereiste van een aanzienlijke emissiereductie in 2035. Evenmin kan zo worden beoordeeld of deze voldoende zullen zijn in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

De Afdeling merkt hierbij op dat het wetsvoorstel de toets aan de Habitatrichtlijn dient te doorstaan. Het opnemen van het – open geformuleerde – criterium van het bereiken van een 'aanzienlijke vermindering' van stikstofdepositie in 2035, in combinatie met het ontbreken in de toelichting van voldoende inzicht in de noodzakelijke maatregelen, maakt dat de Afdeling er niet van overtuigd is dat het wetsvoorstel deze toets kan doorstaan. Die toets kan niet volledig worden doorgeschoven naar de voorziene amvb en het vast te stellen programma.

Van belang is dat het wetsvoorstel zelf voldoende waarborgen bevat om ervoor te zorgen dat toereikende maatregelen zullen worden getroffen om aan de genoemde verplichtingen uit de Habitatrichtlijn te voldoen, door in ieder geval de doelstellingen in de wet concreter te formuleren en eisen te stellen aan waar het vast te stellen programma ten minste aan moet voldoen met het oog op het voldoen aan de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn.

Daarbij komt dat het rechtskarakter van het programma in de toelichting niet aan bod komt. De Omgevingswet bepaalt dat een programma zowel een uitwerking van het te voeren omgevingsrechtelijke beleid bevat als maatregelen om aan omgevingswaarden te voldoen of andere doelstellingen te bereiken.[30] *Hoe dit precies wordt ingevuld verschilt per programma. Aan een beschrijving van beleid kunnen geen rechten en verplichtingen worden ontleend, maar bij een beschrijving van maatregelen kan dat wel het geval zijn. Over dit laatste verschaft de toelichting geen duidelijkheid. Evenmin gaat de toelichting in op de benodigde juridische maatregelen ter uitwerking van het programma.*

De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel waarborgen op te nemen op basis waarvan is verzekerd dat toereikende maatregelen zullen worden getroffen om aan de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn te voldoen, en daarbij tevens aandacht te besteden aan het rechtskarakter van het vast te stellen programma en de benodigde juridische maatregelen ter uitwerking van het programma.

Aan het advies van de Afdeling om de doelstellingen in de wet concreter te formuleren, is voldaan. In het wetsvoorstel is precies opgenomen welke reductieopgave door de verschillende sectoren in 2035 moeten worden bereikt. Voor de landbouw is, zoals hiervoor al opgemerkt, ook een streefwaarde voor 2030 opgenomen. Doordat de doelen zijn vormgegeven als resultaatsverplichtende (2035) en inspanningsverplichtende (2030) omgevingswaarden, is bovendien gewaarborgd dat voldoende inzet wordt gepleegd om deze doelen te bereiken.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting ook ingegaan op de totstandkoming van de emissiedoelen voor 2035. De percentages zijn bepaald op basis van wat er maatschappelijk gezien haalbaar wordt geacht voor de verschillende sectoren. Zoals hiervoor is toegelicht, blijkt uit de reflectie van het PBL dat het maatregelpakket van het kabinet grenst aan wat er tot 2035 uitvoerbaar is. Met dit maatregelpakket komen de percentages binnen bereik. Een ambitieuzere doelstelling is niet realistisch.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting aangevuld met een passage over het rechtskarakter van het programma. Een programma is een beleidsdocument. Artikel 3.5 Ow bepaalt kort gezegd dat een programma voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving: (a) een uitwerking bevat van het te voeren beleid en (b) maatregelen

[27] Kamerstukken II, 2024/25, 35 334-362.
[28] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 'Inleiding'.
[29] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2 'Wettelijk verplicht programma', tabel 3: overzicht reductiedoelstellingen per sector voor het jaar 2035.
[30] Artikel 3.5 van de Omgevingswet.

bevat om doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Een programma bindt alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, in dit geval de Minister van LVVN. Wel geldt op grond van artikel 3.18 Ow een uitvoeringsplicht voor bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen. Zij moeten zorgen voor de uitvoering van de in het programma opgenomen maatregelen binnen de daarbij aangegeven termijn. De uitvoeringsplicht geldt alleen voor zover uit het programma blijkt dat die bestuursorganen met het opnemen van de maatregelen hebben ingestemd of als deze volgt uit bepaalde regels en instructies. Gelet op het zelfbindende karakter staat er geen bezwaar en beroep open tegen een programma. Dat is alleen anders als (een deel van) het programma een rechtstreekse titel geeft voor activiteiten. Zo'n rechtstreekse titel is in dit geval niet voorzien.
De doorwerking van de maatregelen die worden voorzien in het programma wordt verzekerd via verschillende instrumenten, waaronder de hiervoor onder punt 2 genoemde wetgeving.

Conclusie

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
J. van Essen.

Advies Raad van State

No. W11.25.00316/IV
's-Gravenhage, 17 december 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 21 oktober 2025, no.2025002396, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Omgevingswet in verband met het vervangen van de omgevingswaarde voor stikstofdepositie (Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof), met memorie van toelichting.

Samenvatting

Inhoud en achtergrond wetsvoorstel

In de Omgevingswet staat dat in 2025, 2030 en 2035 respectievelijk 40%, 50% en 74% van de stikstofgevoelige natuur onder de zogeheten Kritische Depositiewaarde (KDW) moet zijn gebracht. Met dit wetsvoorstel wil de regering deze zogenoemde omgevingswaarden uit de wet halen. Het voorgestelde alternatief is een doel in de wet om in 2035 te bereiken dat de uitstoot van ammoniak en stikstofoxiden, veroorzaakt door de industrie, de landbouw en de mobiliteit, aanzienlijk is verminderd ten opzichte van 2019. Deze doelstelling moet worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (amvb) en een 'programma' in de zin van de Omgevingswet.

Houdbaarheid wetsvoorstel

De Afdeling advisering heeft een aantal bedenkingen bij het wetsvoorstel. Deze hebben ten eerste te maken met de bij de natuurherstelopgave behorende verplichtingen van Nederland op grond van twee Europese richtlijnen: de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Ook plaatst de Afdeling kanttekeningen bij de motivering van de gewenste omslag naar het sturen op de emissie (uitstoot) in plaats van de depositie (neerdaling) van stikstof. Tot slot stelt de Afdeling het ontbreken van voldoende waarborgen in de wet voor het tijdig nemen van afdoende maatregelen gericht op natuurherstel aan de orde.

Natuurherstelopgave

De Vogel- en Habitatrichtlijn bevatten verplichtingen voor de Europese lidstaten over de instandhouding van beschermde natuurgebieden of leefgebieden van beschermde diersoorten of vogels (hierna ook: beschermde habitats). Bij dit wetsvoorstel gaat het in het bijzonder om de volgende verplichtingen:

(i) De verplichting om de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen voor het behoud of herstel van de gunstige staat van instandhouding van beschermde habitats ('de instandhoudingsverplichting');
(ii) De verplichting om passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van beschermde habitats niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen ('het verslechteringsverbod').

De meeste beschermde habitats in Nederland zijn stikstofgevoelig. Al lange tijd is deze stikstofgevoelige natuur overbelast door stikstofdeposities. Duidelijk is dat Nederland al geruime tijd voor een aanzienlijke natuurherstelopgave staat.

Het wetsvoorstel beoogt de huidige omgevingswaarden uit de wet te halen. Het voorgestelde alternatief is een open geformuleerde doelstelling voor 2035 om de uitstoot van stikstof aanzienlijk te verminderen. Het voorstel bevat echter geen kaders of eisen voor concrete (bron)maatregelen om tijdig verdere verslechtering van de natuur tegen te gaan en uiteindelijk natuurherstel te bereiken. De Afdeling adviseert de regering dan ook om in het voorstel duidelijk te maken hoe wordt bijgedragen aan de aanzienlijke natuurherstelopgave.

De omslag naar een emissiegestuurd systeem

Eén van de aanleidingen voor het wetsvoorstel is dat de regering de focus wil verleggen van het sturen op het terugdringen van de depositie van stikstof naar het terugdringen van de emissie van stikstof. De keuze om over te gaan op een andere systematiek dan de huidige op de KDW gebaseerde omgevingswaarden is aan de wetgever. Daarbij moet echter wel goed worden gemotiveerd dat het nieuwe systeem voldoet aan de verplichtingen uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

Deze motivering in het wetsvoorstel is volgens de Afdeling niet overtuigend. Ten eerste wordt in de toelichting bij het wetsvoorstel geen inzicht gegeven in de opzet en effectiviteit van het beoogde systeem en de gevolgen ervan voor bedrijven. Ten tweede is niet gemotiveerd waarom het voor een emissiegestuurd systeem nodig is om de huidige omgevingswaarden uit de wet te halen. De Omgevingswet biedt op dit moment al voldoende ruimte voor zo'n systeem. De Afdeling adviseert de regering om de gewenste systeemverandering in ieder geval op deze punten toereikend te onderbouwen.

Ontbreken van benodigde waarborgen in het wetsvoorstel

Volgens het voorstel komt in de wet alleen als doel te staan dat in 2035 een aanzienlijke vermindering van de emissie van ammoniak en stikstofoxiden moet zijn bereikt. De uitwerking hiervan is volledig afhankelijk van nadere regeling bij amvb en de invulling van het programma, zonder dat de wet daarvoor kaders biedt of daaraan eisen stelt. Deze opzet verdraagt zich niet goed met het verslechteringsverbod. Dit verbod vergt tijdige, ook preventieve, maatregelen zodra een verslechtering van de natuur dreigt. Het voorstel schuift verplichtingen in de tijd echter vooruit naar 2035 en formuleert een open einddoel ('aanzienlijke vermindering'). De Afdeling adviseert in het voorstel waarborgen op te nemen voor de aard en inhoud van te treffen maatregelen met het oog op natuurherstel en voor het tijdig nemen daarvan.

Conclusie

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel niet in de huidige vorm bij de Tweede Kamer in te dienen.

Advies

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

De Afdeling merkt vooraf op dat in het opschrift van het wetsvoorstel sprake is van een 'spoedwet'. In Nederland bestaat echter geen afzonderlijke procedure voor een spoedwet. Uit de inhoud van het wetsvoorstel of de toelichting blijkt ook niet dat er bijzondere redenen zijn voor deze benaming.

De Omgevingswet bepaalt dat in 2025, 2030 en 2035 respectievelijk 40 procent, 50 procent en 74 procent van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de Kritische Depositiewaarde (KDW) moet zijn gebracht.[1] Deze zogenoemde omgevingswaarden zijn gebaseerd op de KDW en gaan uit van de stikstof die neerdaalt (depositie) op stikstofgevoelige natuur.[2]

Omgevingswaarden zijn in de Omgevingswet vastgelegde specifieke doelen voor de fysieke leefomgeving.[3] De verplichting om te voldoen aan de op de KDW gebaseerde omgevingswaarden is nu geformuleerd als een resultaatsverplichting.[4] De Omgevingswet bepaalt dat de Minister voor Natuur en Stikstof een programma dient vast te stellen waarin invulling wordt gegeven aan deze resultaatsverplichting.[5] Dit is gebeurd in het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (hierna: het programma).

Het wetsvoorstel beoogt de op de KDW gebaseerde omgevingswaarden uit de wet te halen. Deze omgevingswaarden worden niet vervangen door andere omgevingswaarden of andere in de wet vastgelegde resultaatsverplichtende normen. Vanwege het loslaten van de omgevingswaarden wordt ook de bestaande bepaling over het programma aangepast. Waar het programma eerst was gericht op het behalen van de omgevingswaarden, zal het programma volgens het wetsvoorstel zijn gericht op 'het bereiken van een aanzienlijke vermindering in 2035 van de uitstoot van ammoniak en stikstofoxiden door de industrie, de landbouw en mobiliteit, ten opzichte van 2019'.[6]

---

1 Artikel 2.15a, eerste lid, van de Omgevingswet. De percentages zijn gedeeltelijk afgeleid van het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek (Commissie Remkes), Eindadvies over structurele aanpak, van 8 juni 2020. Het Adviescollege stelde voor een percentage van 74% op te nemen voor 2030.

2 De KDW drukt uit hoeveel stikstofdepositie de natuur per jaar zonder (significante) schade kan verdragen. Boven de KDW bestaat het risico dat de kwaliteit van een habitat significant wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van stikstofdepositie. De KDW is een wetenschappelijke waarde en wordt per Natura 2000-gebied vastgesteld. De KDW is gebaseerd op de uitgangspunten die de *United Nations Economic Commission for Europe* heeft vastgesteld, die ongeveer iedere 10 jaar worden herzien. Vergelijk W. Wamelink e.a., 'Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000, Herziening 2023', Wageningen University & Research Rapport 3272, p. 13.

3 Artikel 2.9 van de Omgevingswet.

4 Artikel 2.15a, tweede lid, van de Omgevingswet.

5 Artikel 3.9, vierde lid, onder a, van de Omgevingswet.

6 Dit gebeurt door aanpassing van het huidige artikel 3.9, vierde lid, onder a, van de Omgevingswet, waarin de verplichting van de Minister om een programma vast te stellen op dit moment is gekoppeld aan de uitvoering van de op de KDW gebaseerde omgevingswaarden.

Het wetsvoorstel bevat geen invulling van de begrippen 'aanzienlijke vermindering' en 'uitstoot'. Volgens de toelichting zal een amvb nadere regels stellen over de inhoud van het programma, onder meer over monitoring en bijsturing van de maatregelen.[7] De inhoud van de amvb en het programma is op dit moment niet bekend.

De toelichting vermeldt verschillende redenen voor het voorstel. De belangrijkste reden is dat de regering de huidige omgevingswaarden in de Omgevingswet en het bijbehorende tijdspad niet haalbaar en daarmee onwenselijk acht. Daarnaast wil de regering met het voorstel de focus verleggen van het sturen op het terugdringen van de depositie van stikstof (de stikstof die neerslaat op natuurgebieden) naar het terugdringen van de emissie van stikstof (de stikstof die wordt uitgestoten). Tot slot bestaat volgens de toelichting geen Europese verplichting in de Habitatrichtlijn[8] en de Vogelrichtlijn[9] om specifiek voor de drukfactor stikstof een omgevingswaarde in de wet op te nemen.[10]

2. Natuurherstelopgave

In Nederland zijn op grond van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn 162 Natura 2000-gebieden aangewezen. Deze richtlijnen bevatten een verplichting voor de lidstaten om de nodige maatregelen te nemen om beschermde habitattypen en soorten en/of hun leefgebieden (hierna ook: beschermde habitats) in stand te houden en zo nodig te herstellen. In de context van dit wetsvoorstel staan de verplichtingen in artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn centraal. Deze verplichtingen gelden ook voor Vogelrichtlijngebieden.[11]

Artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn verplicht tot het treffen van instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor het behoud of het herstel van de gunstige staat van instandhouding van beschermde habitats ('de instandhoudingsverplichting'). Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn bevat een zogenoemd 'verslechteringsverbod'. Op grond daarvan zijn lidstaten verplicht om passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van beschermde habitats niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen. Het gaat hier om het nemen van preventieve maatregelen: de maatregelen moeten worden genomen zodra een verslechtering dreigt.[12]

De meeste Natura 2000-gebieden in Nederland zijn stikstofgevoelig. Al lange tijd is in deze stikstofgevoelige natuur sprake van overbelasting door stikstofdeposities. De KDW wordt in de meeste van die gebieden overschreden. Het Adviescollege stikstofproblematiek constateerde in haar eindadvies uit 2020 al dat Nederland gezien deze slechte staat van de natuur niet voldoet aan de vereisten van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn.[13] In januari 2025 oordeelde de rechtbank Den Haag in een zaak tussen Greenpeace en de Staat dat het tot nu toe gevoerde stikstofbeleid niet geldt als het nemen van passende maatregelen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn en dat Nederland in strijd handelt met het verslechteringsverbod.[14]

Duidelijk is dat Nederland voor een aanzienlijke natuurherstelopgave staat. Gezien de ongunstige staat van instandhouding van de stikstofgevoelige natuur in Nederland, is het nodig om versneld herstel- en verbeteringsmaatregelen uit te voeren, gericht op geloofwaardig en aantoonbaar herstel van Natura 2000-gebieden. Daarbij is het van belang om de verplichtingen die in dit verband voortvloeien uit de Habitatrichtlijn scherp voor ogen te houden.[15]

Tegen deze achtergrond ontbreekt in de toelichting bij het wetsvoorstel een beschouwing van de betekenis van het voorstel in het licht van deze natuurherstelopgave. In het voorstel staat het schrappen van de wettelijke stikstofdoelen centraal, terwijl het geen kaders of eisen stelt om te

---

7 Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.1 'Vervangen van de KDW als omgevingswaarde'.
8 Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).
9 Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20).
10 Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 'Inleiding' en paragraaf 3.1 'Vervangen van de KDW als omgevingswaarde'.
11 Artikel 3, eerste lid, van de Vogelrichtlijn correspondeert met artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn. De verplichtingen uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn zijn op grond van artikel 7 van de Habitatrichtlijn ook van toepassing op Vogelrichtlijngebieden.
12 Zie bijvoorbeeld HvJEU 7 november 2018, C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a., punt 134; HvJEU 13 december 2007, C-418/04, ECLI:EU:C:2007:780, Commissie/Ierland, punten 207 en 208.
13 Adviescollege Stikstofproblematiek (Commissie Remkes), Eindadvies over structurele aanpak, 8 juni 2020, p. 19.
14 Rb Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578 (hierna ook: de uitspraak van de rechtbank Den Haag).
15 Zie ook eerdere voorlichtingen en adviezen van de Afdeling advisering over de stikstofproblematiek. Bijvoorbeeld: Voorlichting over mogelijkheden introductie rekenkundige ondergrens stikstofdepositie van 26 mei 2025, W11.25.00063/IV, paragraaf 5; Advies Wijziging van de Omgevingswet (legalisering PAS-projecten) van 10 maart 2025, W11.25.00025/IV, paragraaf 3; Advies Spoedwet aanpak stikstof van 26 november 2019, W11.19.0355/IV, paragraaf 2; Voorlichting met betrekking tot de instelling van een drempelwaarde voor geringe stikstofdeposities van 26 november 2019, W11.19.0346/IV/VO.

verzekeren dat het programma zal voorzien in tijdig te nemen concrete (bron)maatregelen om verdere verslechtering van de natuur te voorkomen en uiteindelijk natuurherstel te bereiken.

De Afdeling adviseert om in het voorstel duidelijk te maken hoe wordt bijgedragen aan de aanzienlijke natuurherstelopgave.

3. De omslag naar een emissiegestuurd systeem

Zoals hiervoor opgemerkt is één van de in de toelichting genoemde redenen voor het wetsvoorstel dat de regering de focus wil verleggen van het sturen op het terugdringen van de depositie van stikstof naar het terugdringen van de emissie van stikstof. De keuze om over te gaan op een andere systematiek dan de huidige op de KDW gebaseerde omgevingswaarden is aan de wetgever. Daarbij moet echter wel goed worden onderbouwd dat het nieuwe systeem voldoet aan de verplichtingen uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Deze motivering is op de volgende twee punten niet overtuigend.

Ten eerste wordt in de toelichting geen inzicht gegeven in de opzet en effectiviteit van het beoogde systeem en wat er van bedrijven zal worden gevraagd om natuurdoelen te kunnen behalen. Uit de toelichting blijkt niet of een emissiegestuurd systeem realistisch is, hoe het moet worden ingevuld, en welke stappen nodig zijn om op korte termijn tot deze invulling te komen. Daarbij rijst bijvoorbeeld de vraag of maximale emissie-eisen alleen op nationaal niveau zullen worden gesteld of ook per bedrijf. Ook zal duidelijk moeten zijn wat de verhouding is tussen de maximale emissie en de maximale depositie op natuurgebieden.

Zoals in de toelichting wordt erkend, is ook bij sturing op emissie door bedrijven een geborgde structurele daling van stikstofdepositie van belang voor het behalen van de doelen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en het zetten van stappen om de vergunningverlening van het slot te halen.[16] Alleen door inzicht in de stikstof die feitelijk neerdaalt op natuurgebieden kan immers worden beoordeeld wat de gevolgen zijn van de emissie voor de natuur. Dat is nodig om te kunnen toetsen of wordt voldaan aan de verplichtingen uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

Ten tweede gaat de toelichting ervan uit dat een emissiegestuurd systeem niet samengaat met de huidige op de KDW gebaseerde omgevingswaarden. Daarbij wordt niet overtuigend gemotiveerd waarom de huidige omgevingswaarden een obstakel vormen voor de invoering van een emissiegestuurd systeem. Een systeem dat uitgaat van emissiereductie is ook mogelijk als de huidige wettelijke omgevingswaarden blijven bestaan, of als daar anders geformuleerde omgevingswaarden voor in de plaats komen. De Omgevingswet geeft op dit moment al voldoende ruimte om binnen het huidige programma de overgang naar een emissiegestuurd systeem nader uit te werken.

De Afdeling adviseert de gewenste overgang naar een emissiegestuurd systeem in ieder geval op de hierboven genoemde twee punten toereikend te motiveren.

4. Benodigde waarborgen in het wetsvoorstel

De toelichting bij het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn niet verplichten tot het opnemen in de wet van een omgevingswaarde voor specifiek de drukfactor stikstof. Het klopt dat deze twee richtlijnen zo'n verplichting niet bevatten, maar dat laat onverlet dat bij het loslaten van de huidige omgevingswaarden moet worden verzekerd dat wordt gehandeld in overeenstemming met deze richtlijnen.

Daarbij gaat het, zoals opgemerkt, vooral om het voldoen aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Vanwege de overbelasting van veel Natura 2000-gebieden zal de stikstofbelasting op die gebieden fors naar beneden moeten. Daarvoor is het nodig dat maatregelen worden getroffen die de emissie aanzienlijk omlaag brengen en dat inzichtelijk wordt gemaakt dat met deze maatregelen het noodzakelijke doel wordt bereikt om de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden met de juiste mate omlaag te brengen. Dergelijke maatregelen en ook inzicht in de verwachte effectiviteit van te nemen maatregelen ontbreken in het voorstel.

Met het voorstel wordt de huidige resultaatsverplichting om in 2025, 2030 en 2035 concrete depositiedoelen te bereiken vervangen door een verplichting om in 2035 een 'aanzienlijke vermindering' van de emissie van ammoniak en stikstofoxiden door de industrie, de landbouw en mobiliteit te bereiken ten opzichte van 2019. Het voorstel geeft geen invulling aan het open begrip 'aanzienlijke vermindering'. Dat betekent dat er geen in de wet vastgelegde concrete kaders of eisen zijn waar de amvb en het

[16] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.1 'Vervangen van de KDW als omgevingswaarde'.

programma straks aan moeten voldoen. De toelichting biedt in zoverre evenmin houvast. De huidige wettelijke doelen en het daaraan gekoppelde programma worden losgelaten zonder dat duidelijk is wat daar voor terug komt en wat de gevolgen zijn voor de natuur.

Met deze opzet van het wetsvoorstel – waarbij op wetsniveau geen waarborgen gelden voor de amvb en het programma – is niet voldoende verzekerd dat aan de verplichtingen van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn is of zal worden voldaan. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

a. Waarborgen voor tijdige maatregelen

In de reeds genoemde uitspraak van de rechtbank Den Haag van januari 2025 oordeelde de rechtbank dat de Staat met het huidige stikstofbeleid om meerdere redenen onrechtmatig handelt. Eén van die redenen is dat de Staat in strijd handelt met het verslechteringsverbod door de verslechtering, inclusief dreigende verslechtering, van de habitattypen en leefgebieden op de zogenoemde Urgente Lijst niet tijdig te stoppen. De maatregelen die de Staat tot nu toe heeft getroffen voldoen volgens de rechtbank niet als passende maatregelen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.[17]

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt terecht opgemerkt dat de Staat uitvoering moet geven aan de rechtbankuitspraak, ook al heeft de Staat daartegen hoger beroep ingesteld. Het voorstel om de op de KDW gebaseerde omgevingswaarden uit de wet te halen, neemt niet weg dat er maatregelen nodig zijn om de stikstofbelasting op de stikstofgevoelige natuur terug te brengen. Deze verplichtingen blijven immers gelden, ook als de op de KDW gebaseerde stikstofdoelen uit de wet worden gehaald, zo vermeldt de toelichting.[18]

In het voorstel is echter niet verzekerd dat 'tijdig' maatregelen worden getroffen om (verdere) verslechtering van beschermde habitats te voorkomen. Het verslechteringsverbod vergt, zoals opgemerkt, dat preventieve maatregelen worden genomen, zodra een verslechtering dreigt. Het wetsvoorstel biedt geen waarborgen dat de benodigde maatregelen tijdig zullen worden genomen. Aan de bij amvb te stellen nadere regels en de invulling van het programma stelt het wetsvoorstel op dit punt geen eisen.

Het voorgestelde wettelijke doel om een aanzienlijke vermindering van de stikstofemissie te bereiken geldt pas voor 2035, terwijl de huidige wetstekst uitgaat van stapsgewijs opgebouwde concrete resultaatsverplichtingen voor 2025, 2030 en 2035. Het volgens het voorstel te behalen stikstofdoel wordt aldus in de tijd vooruit geschoven. Het verslechteringsverbod uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn brengt de verplichting mee om verslechtering tegen te gaan of te voorkomen, zodra deze dreigt. Het in de tijd vooruitschuiven van de verplichting om te voldoen aan het doel om een aanzienlijke vermindering van de stikstofemissie te bereiken staat hiermee op gespannen voet. Lidstaten hebben namelijk niet de ruimte om zelf het tempo te kiezen waarmee verslechtering wordt voorkomen of tegengegaan.[19]

De Afdeling adviseert hier in de toelichting nader op in te gaan en in het wetsvoorstel waarborgen op te nemen om te verzekeren dat tijdig de benodigde maatregelen worden getroffen.

b. Waarborgen voor aard en inhoud maatregelen

De toelichting bevat een korte beschrijving van de beoogde inhoud van de amvb en het programma. Daarin komt het volgende naar voren.

Over de inhoud van de amvb vermeldt de toelichting in algemene zin dat deze nadere regels zal stellen over de inhoud van het programma, waarbij onder meer in monitoring en bijsturing wordt voorzien.[20] Verder zal in de amvb worden vastgelegd dat in het programma streefwaarden voor 2030 moeten worden opgenomen.[21] Het is volgens de toelichting een mogelijkheid om in de amvb doelen voor het programma vast te leggen en voor welke delen van de sectoren landbouw, industrie en

[17] R.o. 5.28 van de uitspraak van de rechtbank Den Haag.
[18] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.6 'Rechtszaak Greenpeace'.
[19] Die ruimte is er wel bij het nemen van de in artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn bedoelde instandhoudingsmaatregelen. Vergelijk r.o. 3.10 en 3.11 en 5.28 van de uitspraak van de rechtbank Den Haag. In r.o. 5.28 overweegt de rechtbank: '(...) de beleidsvrijheid ten aanzien van het bestrijden van verslechtering [ziet slechts] op de vraag *welke* maatregelen genomen dienen te worden en niet op de *timing* en de *omvang* van de maatregelen: de door de Staat te bepalen maatregelen dienen namelijk onverwijld te worden genomen en gewaarborgd dient te zijn dat met de genomen maatregelen geen verslechtering plaatsvindt. Dat is een resultaatsverplichting van de Staat.'
[20] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.1 'Vervangen van de KDW als omgevingswaarde'.
[21] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2 'Wettelijk verplicht programma'.

mobiliteit, maatregelen in het programma moeten worden voorzien om tot stikstofemissiereductie te komen.[22]

Over de inhoud van het programma blijkt uit de toelichting dat het in ieder geval zal gaan om een aanvulling en actualisatie van het huidige Programma Stikstofreductie en Natuur. Het programma zal aansluiten bij de uitgangspunten zoals geformuleerd in de Kamerbrief 'Startpakket Nederland van het slot' van 25 april 2025[23] en het 'Vervolgpakket Nederland van het slot' van de Ministeriële Commissie voor Economie en Natuurherstel (MCEN).[24]

In de Kamerbrief van 25 april 2025 staat dat voor de industrie, landbouw en mobiliteit (inclusief bouw) wordt gestuurd op een reductie van respectievelijk 50%, 42–46% en 50% in 2035 ten opzichte van de uitstoot in 2019. De toelichting vermeldt dat deze sectordoelen uitgangspunt zijn in het programma.[25] Niet wordt ingegaan op de totstandkoming van de beoogde reductiepercentages voor de sectoren industrie, landbouw en mobiliteit.

Deze beschrijving van wat (mogelijk) in de amvb zal worden geregeld en hoe het programma zal worden ingevuld, is zeer beperkt. Aldus wordt onvoldoende inzicht geboden in de aard en omvang van de maatregelen die zullen worden getroffen om te voldoen aan het vereiste van een aanzienlijke emissiereductie in 2035. Evenmin kan zo worden beoordeeld of deze voldoende zullen zijn in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

De Afdeling merkt hierbij op dat het wetsvoorstel de toets aan de Habitatrichtlijn dient te doorstaan. Het opnemen van het – open geformuleerde – criterium van het bereiken van een 'aanzienlijke vermindering' van stikstofdepositie in 2035, in combinatie met het ontbreken in de toelichting van voldoende inzicht in de noodzakelijke maatregelen, maakt dat de Afdeling er niet van overtuigd is dat het wetsvoorstel deze toets kan doorstaan. Die toets kan niet volledig worden doorgeschoven naar de voorziene amvb en het vast te stellen programma.

Van belang is dat het wetsvoorstel zelf voldoende waarborgen bevat om ervoor te zorgen dat toereikende maatregelen zullen worden getroffen om aan de genoemde verplichtingen uit de Habitatrichtlijn te voldoen, door in ieder geval de doelstellingen in de wet concreter te formuleren en eisen te stellen aan waar het vast te stellen programma ten minste aan moet voldoen met het oog op het voldoen aan de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn.

Daarbij komt dat het rechtskarakter van het programma in de toelichting niet aan bod komt. De Omgevingswet bepaalt dat een programma zowel een uitwerking van het te voeren omgevingsrechtelijke beleid bevat als maatregelen om aan omgevingswaarden te voldoen of andere doelstellingen te bereiken.[26] Hoe dit precies wordt ingevuld verschilt per programma. Aan een beschrijving van beleid kunnen geen rechten en verplichtingen worden ontleend, maar bij een beschrijving van maatregelen kan dat wel het geval zijn. Over dit laatste verschaft de toelichting geen duidelijkheid. Evenmin gaat de toelichting in op de benodigde juridische maatregelen ter uitwerking van het programma.

De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel waarborgen op te nemen op basis waarvan is verzekerd dat toereikende maatregelen zullen worden getroffen om aan de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn te voldoen, en daarbij tevens aandacht te besteden aan het rechtskarakter van het vast te stellen programma en de benodigde juridische maatregelen ter uitwerking van het programma.

Conclusie

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.

[22] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2 'Wettelijk verplicht programma'.
[23] Kamerstukken II, 2024/25, 35 334-362.
[24] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 'Inleiding'.
[25] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2 'Wettelijk verplicht programma', tabel 3: overzicht reductiedoelstellingen per sector voor het jaar 2035.
[26] Artikel 3.5 van de Omgevingswet.

Tekst zoals aangeboden aan de afdeling advisering van de Raad van State: Wet van ... tot wijziging van de Omgevingswet in verband met het vervangen van de omgevingswaarde voor stikstofdepositie (Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof) [KetenID WGK28009]

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

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

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het, mede gelet op richtlijnen 92/43/EEG en 2009/147/EG, wenselijk is om vergunningverlening weer mogelijk te maken en de natuur te herstellen door middel van emissiesturing op stikstofverbindingen, met behulp van een wettelijk verplicht programma met maatregelen;

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

ARTIKEL I

De Omgevingswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.11, tweede lid, komt te luiden:

2. Bij omgevingsplan kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening, bij algemene maatregel van bestuur, of bij besluit als bedoeld in artikel 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, of 2.15, tweede lid, zijn vastgesteld, tenzij bij de omgevingsverordening, de maatregel, of het besluit anders is bepaald.

B

Artikel 2.12, tweede lid, komt te luiden:

2. Bij omgevingsverordening kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij algemene maatregel van bestuur, of bij besluit als bedoeld in artikel 2.15, tweede lid, zijn vastgesteld, tenzij bij de maatregel of het besluit anders is bepaald.

C

Artikel 2.15a vervalt.

D

In artikel 2.24, eerste lid, vervalt de zinsnede ‘of in deze wet’.

E

Artikel 3.9, vierde lid, komt te luiden:

4. Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur stelt een programma vast voor:
   a. het bereiken van een aanzienlijke vermindering in 2035 van de uitstoot van ammoniak en stikstofoxiden door de industrie, de landbouw en mobiliteit ten opzichte van 2019,
   b. het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden.

   Daarbij houdt die minister rekening met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden.

F

In artikel 20.2, eerste lid, vervalt de laatste zin.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

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,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Nederland is gehouden aan de doelen van de Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijn (VHR) voor behoud en instandhouding van beschermde natuur.[1] Stikstofverbindingen, in het bijzonder ammoniak en stikstofoxiden, zijn een belangrijke drukfactor op deze natuur. Deze stikstofverbindingen zijn afkomstig uit vele bronnen en leggen vaak grote afstanden af. Om de doelen te halen is, naast een gebiedsgerichte aanpak, ook gebiedsoverstijgende sturing nodig. Een landelijke aanpak is ook nodig, omdat in het hele land problemen worden ondervonden bij de vergunningverlening.

Op dit moment bestaat er al een landelijke aanpak voor de reductie van stikstofverbindingen. De Omgevingswet bevat in artikel 2.15a omgevingswaarden die doelen stellen voor de reductie van stikstofdepositie. Bovendien bestaat er een programma dat gericht is op het bereiken van die doelen én op het bereiken van de doelen uit de VHR: het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN).

De huidige omgevingswaarden in de Omgevingswet en bijbehorend tijdspad acht het kabinet niet haalbaar en daarmee onwenselijk. Door hun veranderlijkheid als gevolg van de directe relatie met de kritische depositiewaarde (KDW)zijn de omgevingswaarden ook lastig hanteerbaar voor consistent langjarig beleid. Door middel van het voorliggende wetsvoorstel wil het kabinet de focus verleggen van het sturen op depositiereductie naar het sturen op emissiereductie, waarbij rekening wordt gehouden met de sociale, maatschappelijke, financiële en economische impact van reductiemaatregelen.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de huidige depositiedoelen uit de wet te halen en te vervangen door een wettelijk verplicht programma, gericht op emissiereductie. Dit programma zal een aanvulling en actualisatie zijn van het huidige PSN. Net als het huidige PSN zal het programma óók gericht zijn op het bereiken van de doelen van de VHR. Het programma zal in ieder geval worden aangevuld met de maatregelen uit het Startpakket Nederland van het slot en het Vervolgpakket Nederland van het slot waartoe de Ministeriële Commissie voor Economie en Natuurherstel (MCEN) besloten heeft om Nederland weer van het stikstofslot te krijgen. Deze maatregelen krijgen een plek naast de al geldende en in gang gezette maatregelen voor emissiereductie en versterking van de natuur.

Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op: de achtergrond en context van het wetsvoorstel (paragraaf 2), de hoofdlijnen van het wetsvoorstel (paragraaf 3), de verhouding tot Europees recht en de Omgevingswet (paragraaf 4), toezicht en handhaving (paragraaf 5), rechtsbescherming (paragraaf 6), de effecten van het wetsvoorstel (paragraaf 7) en advies en consultatie (paragraaf 8). Tot slot volgt de artikelsgewijze toelichting.

2. Achtergrond en context

2.1 Landelijke aanpak stikstof

Stikstofverbindingen zijn een belangrijke drukfactor op de natuur. Door het overmatig neerslaan van stikstof in de vorm van ammoniak en stikstofoxiden verzuurt de bodem en vindt vermesting plaats, waardoor de balans van voedingstoffen wordt ontwricht. Het gevolg is dat stikstofgevoelige plantensoorten – plantensoorten die gedijen op voedselarme (schrale) gronden – verdwijnen of in kwaliteit afnemen. Daaropvolgend vindt ook achteruitgang plaats van fauna's, zoals insecten en vogels, die direct of indirect van de betrokken plantensoorten afhankelijk zijn. De natuur wordt daardoor minder divers, terwijl biodiversiteit juist belangrijk is voor onder meer de veerkracht van de natuur en het in stand houden van belangrijke ecosysteemdiensten. Op het vlak van de bescherming van de biodiversi-

[1] Vogelrichtlijn: richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010 L 20). Deze richtlijn is een codificatie van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG 1979, L 103), zoals deze na diverse wijzigingen was komen te luiden.
Habitatrichtlijn: richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

teit gelden verschillende internationale en Europese verplichtingen, waaronder het Biodiversiteitsverdrag en de VHR.[2]

Stikstof is niet de enige drukfactor op de natuur. Naast stikstof zijn er andere drukfactoren, zoals de grondwaterstand, verstoring en de aanwezigheid in de bodem of het oppervlaktewater van andere stoffen dan stikstof die schade kunnen veroorzaken.

Hoewel geldt dat er een samenhangende inzet op diverse drukfactoren nodig is om de VHR-doelen te bereiken, is voor de aanpak van de drukfactor stikstof een landelijke aanpak noodzakelijk. Dit hangt samen met: de omvang van de stikstofbelasting; het feit dat stikstof afkomstig is uit vele bronnen en vaak grote afstanden aflegt; het grote aantal bestuursorganen dat bij het nemen van stikstofmaatregelen betrokken is; en het feit dat in het gehele land problemen worden ondervonden bij de vergunningverlening door de stikstofproblematiek. Enkel een gebiedsgerichte aanpak volstaat daarom niet. Dit wordt hieronder toegelicht.

De vele bronnen van stikstof

De stikstofbelasting op natuurgebieden is afkomstig van meerdere bronnen en kent verschillende chemische vormen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen ammoniak (NH_3) en stikstofoxiden (NO_x), elk met eigen herkomst, verspreidingsgedrag en (bio-)chemisch effect op de natuur. Ammoniakemissies komen voornamelijk voort uit de landbouw, met name door veehouderij (mest en urine), mestopslag en bemesting en de industrie. Stikstofoxiden worden onder meer uitgestoten door verkeer, industrie en energieproductie en landbouw. NO_x verspreidt zich doorgaans over een groter oppervlak, terwijl ammoniak lokaal een groter en daarmee sterker effect heeft. Beide stikstofverbindingen dragen bij aan de totale stikstofdepositie. De stikstofverbindingen die in Nederland neerslaan zijn zowel afkomstig uit binnenlandse als uit buitenlandse bronnen, ook bronnen op langere afstand. Dit maakt, samen met de omvang van de stikstofbelasting, dat een aanpak op lokaal of regionaal niveau alleen niet volstaat.

Samenhang met de Natura 2000-aanpak

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voorzien in de instelling van een samenhangend Europees ecologisch netwerk van beschermde natuurgebieden. Deze natuurgebieden worden 'Natura 2000-gebieden' genoemd. In de nationale aanwijzingsbesluiten van elk van deze Natura 2000-gebieden zijn instandhoudingdoelstellingen geformuleerd. Het gaat om behoud-, verbeter- en/of uitbreidingsdoelen wat betreft de omvang van een populatie van soorten en de oppervlakte en/of kwaliteit van een habitat. Het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in elk van de Natura 2000-gebieden is van belang om op landelijk niveau voor de betrokken habitattypen en soorten een gunstige staat van instandhouding te realiseren. Op lidstaten rust de verplichting om de maatregelen te nemen om deze gunstige staat van instandhouding te realiseren. Daarnaast rust op hen de verplichting om de nodige passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en van de habitats van soorten in de Natura 2000-gebieden niet verslechtert en er geen verstoring optreedt.

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn stellen geen specifieke regels over de toegestane mate van stikstofbelasting op daarvoor gevoelige habitats. De verplichting om voor habitattypen en soorten op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken en om verslechtering te voorkomen en daartoe de noodzakelijke maatregelen te treffen, brengt echter mee dat de lidstaten gehouden zijn om de stikstofbelasting aan te pakken als deze in de weg staat aan het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen of aan het nakomen van het verslechteringsverbod. Daarbij moet ook worden uitgegaan van het aan de richtlijnen ten grondslag liggende voorzorgsbeginsel.

In Nederland is het in beginsel aan provincies, soms aan een beheersverantwoordelijke minister, om de maatregelen te treffen die nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen in een Natura 2000-gebied te bereiken. Voor ieder Natura 2000-gebied wordt een beheerplan opgesteld, dat de voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen noodzakelijke maatregelen bevat.[3] In het geval van stikstofverbindingen is in aanvulling daarop echter een landelijke aanpak noodzakelijk. Zoals in het voorgaande is uiteengezet, is dat niet alleen nodig vanwege de hiervoor genoemde veelheid en landelijke spreiding van stikstofbronnen en de grote afstanden die stikstofverbindingen kunnen

[2] Biodiversiteitsverdrag: verdrag inzake biologische diversiteit, Rio de Janeiro, 15 juni 1992 (Trb. 1992, 164, Vogelrichtlijn: richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010 L 20). Deze richtlijn is een codificatie van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG 1979, L 103), zoals deze na diverse wijzigingen was komen te luiden. Habitatrichtlijn: richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

[3] Zie de artikelen 2.18, onderdeel g en 2.19, vijfde lid, Omgevingswet.

afleggen, maar ook vanwege de betrokkenheid van verschillende bestuursorganen met verschillende taken en verantwoordelijkheden.

Bij die bestuursorganen gaat het niet alleen om de al genoemde bevoegde gezagen voor de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden, maar ook om de verschillende bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor het daadwerkelijk vaststellen of uitvoeren van de maatregelen die een oplossing moeten bieden voor de problematiek. Landelijke bronmaatregelen vergen regelgeving van het Rijk, waarbij gezien de verschillende sectoren die aan stikstofdepositie bijdragen, ook de portefeuilles van verschillende ministers worden geraakt. Dit betekent dat bij de aanpak afstemming en coördinatie voor het verzekeren van samenhang en maximale effectiviteit essentieel zijn. Daarbij is er ook een duidelijke samenhang met andere maatschappelijke opgaven en transities met een landelijke schaal, waarbij afstemming nodig is met de partijen die daaraan invulling geven. Dit geldt in het bijzonder voor de energietransitie, kringlooplandbouw, emissiearme landbouw, klimaatadaptatie, het verwezenlijken van de Nationale Omgevingsvisie en de aanpak van bodemdaling bij veenweide. Ook is er een relatie met de volksgezondheid, waar emissiereductie bijdraagt aan schonere lucht.

Het op gang brengen van de vergunningverlening

Naast de verplichtingen op het vlak van natuurbescherming is een landelijke aanpak voor stikstof noodzakelijk omdat in het gehele land problemen worden ondervonden bij de vergunningverlening door de stikstofproblematiek. Het is van belang om de vergunningverlening weer op gang te brengen voor projecten en plannen.

Het oordeel van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) in 2019 over het programma aanpak stikstof 2015–2021 maakt duidelijk dat het voor de vergunningverlening van belang is dat natuurbehoud en -herstel zijn gewaarborgd, door effectieve maatregelen als onderdeel van een robuuste, omvattende aanpak voor de kortere en langere termijn.[4] De uitspraak heeft er in de praktijk toe geleid dat diverse economische en maatschappelijke projecten geen doorgang kunnen vinden doordat vergunningen niet meer verleend kunnen worden. De uitspraken van de Afdeling van december 2024 over intern salderen hebben de ruimte voor vergunningverlening verder beperkt.[5] Op veel plekken in het land heeft het stilvallen van vergunningverlening grote economische en maatschappelijke gevolgen, zoals het niet of in verminderde mate of met vertraging door kunnen gaan van de woningbouw, de verduurzaming van de agrarische sector, de verduurzaming van de industrie, duurzame energieprojecten en kustbescherming.

Gezien de staat van de natuur en de omvang van de (nog) te nemen maatregelen om (dreigende) verslechtering te voorkomen is er sprake van een landelijk probleem, dat in samenhang met een provinciale aanpak een landelijke aanpak vergt. Om de huidige impasse te doorbreken en weer perspectief op het verlenen van vergunningen te verkrijgen, is een samenhangend pakket aan maatregelen nodig dat zorgt voor een aanzienlijke reductie van stikstofemissies en daarmee van stikstofdepositie. Dat blijkt ook uit het advies van de landsadvocaat dat als bijlage bij de brief van 25 april 2025 ‘Startpakket Nederland van het slot’ aan de Tweede Kamer is aangeboden.[6] Het door het kabinet voorgestane programma vormt de kapstok voor dat pakket en het Vervolgpakket dat bij de Miljoenennota 2025 is gepresenteerd. Door de wettelijke verankering van het programma is bovendien een structurele aanpak gewaarborgd.

2.2 Huidige aanpak stikstof

Op dit moment is er al een landelijke aanpak voor stikstof. In de Omgevingswet zijn resultaatverplichtende omgevingswaarden opgenomen voor het verminderen van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Deze omgevingswaarden zijn gebaseerd op de kritische depositiewaarde (KDW). Dat is de hoeveelheid stikstofdepositie waarboven risico bestaat op verslechtering van de kwaliteit van habitats binnen Natura 2000-gebied. Op grond van de huidige omgevingswaarden bedraagt het percentage van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden waarop de depositie van stikstof niet groter is dan de KDW:
– in 2025: ten minste 40%;
– in 2030: ten minste 50%;
– in 2035: ten minste 74%.

Om deze doelen te behalen, is het PSN vastgesteld. Dit programma is vastgesteld op basis van de toen geldende ramingen van wat nodig zou zijn voor het behalen van de op de KDW gebaseerde

[4] ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.
[5] ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909.
[6] Bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 362.

omgevingswaarden in termen van depositiereductie. Het PSN bevat maatregelen gericht op deze omgevingswaarden én op het (op termijn) bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden. Na vaststelling van het PSN zijn de KDW's aangescherpt (zie paragraaf 3.1) en hebben verschillende rondes van actualisatie van AERIUS plaatsgevonden.

2.3 Onderzoek naar alternatief voor KDW

In oktober 2022 heeft Johan Remkes het rapport 'Wat wel kan – Uit de impasse en een aanzet voor perspectief' uitgebracht.[7] In dit rapport presenteert Remkes een denklijn om uit de stikstofimpasse en naar een perspectief te komen. Eén van zijn aanbevelingen is om de staat van de natuur centraal te stellen en de KDW op termijn uit de wet te halen. Remkes heeft deze aanbeveling als volgt toegelicht:

'*De discussie over de vraag of de KDW heilig is óf helemaal niet gebruikt moet worden, is oneigenlijk. Vanuit inhoud gaat het om de staat van de natuur. De stikstofdepositie is een belangrijke factor voor natuurherstel en ook voor vergunningverlening. Strikt genomen is opname van de KDW in de wet dus niet noodzakelijk, maar het blijft door zijn wetenschappelijke onderbouwing voor rechters een ijkpunt in de vergunningverlening. Dat betekent dat de KDW goed gebruikt moet worden en niet heilig moet worden verklaard. Zoals is afgesproken zal daarom samen met de sector gezocht worden naar een andere juridisch houdbare systematiek waarin 'de staat van de natuur' centraal staat. Indien de juridische houdbaarheid is verzekerd, dient dit alternatief de KDW wettelijk te vervangen. Voor de staat van de natuur is het belangrijk dat de komende jaren meer wordt ingezet op natuurbeheer en herstelmaatregelen. Daar hebben de terreinbeherende organisaties én de boerenorganisaties een belangrijke rol in.*'

Naar aanleiding van dit advies heeft de toenmalige Minister voor Natuur en Stikstof (N&S) samen met verschillende sectorpartijen – natuurorganisaties, agrarische partijen, het Rijk en provincies – onderzocht of er een alternatief is voor de huidige omgevingswaarden in de wet. Vooral agrarische partijen hebben aangegeven dat zij moeite hebben met de huidige omgevingswaarden en de KDW als indicator hierbij. Volgens hen is deze maatstaf te eenzijdig gericht op stikstof, terwijl de natuur door meerdere drukfactoren wordt beïnvloed. Bovendien ervaren zij dat het sturen op depositie weinig ruimte biedt voor doelsturing op individuele agrarische bedrijven.

Bij brief van 1 maart 2024 heeft de toenmalige Minister voor Natuur en Stikstof verslag uitgebracht aan de Tweede Kamer over de verkenning naar alternatieven voor de KDW als omgevingswaarde in de wet.[8] In het verslag staat kort gezegd dat de werkgroep een bredere omgevingswaarde, waarin naar meerdere aspecten van de natuur wordt gekeken, conceptueel bezien omarmt. Voordat een dergelijke omgevingswaarde juridisch houdbaar, ecologisch effectief en uitvoerbaar is, moet echter een aantal randvoorwaarden op orde zijn gebracht, waarmee de nodige tijd is gemoeid. De uitvoerbaarheid en de lange doorlooptijd van dit alternatief riep daarom weerstand op. Door meerdere partijen werden mogelijkheden gezien voor een alternatief op basis van emissiesturing. Dat was op dat moment echter geen onderdeel van de verkenning.

2.4 Omslag naar emissiesturing

Het kabinet heeft de wens om de omslag naar emissiesturing, die in de hiervoor genoemde verkenning al aan de orde kwam, nu te maken. Deze wens staat in het Regeerprogramma en is opnieuw uitgesproken in de brief 'Startpakket Nederland van het slot' van 25 april 2025.[9]

Dit wetsvoorstel voorziet in het vervangen van de huidige, op de KDW gebaseerde doelen door een wettelijk verplicht programma gericht op een aanzienlijke emissiereductie. Het programma zal een aanvulling en actualisatie zijn van het huidige PSN. Het zal net als het huidige PSN óók gericht zijn op het bereiken van de doelen van de VHR. Daarnaast geeft het Hoofdlijnenakkoord aan dat, daar waar nodig, gebiedsgericht wordt gewerkt aan instandhouding.[10]

Het kabinet is ervan overtuigd dat een omslag naar emissiesturing betere sturingsmogelijkheden biedt dan depositiesturing. Op bedrijfsniveau is de hoeveelheid stikstofverbindingen die wordt uitgestoten immers beter te bepalen en te sturen dan de hoeveelheid stikstofverbindingen die op een Natura 2000-gebied neerslaat. Het doel op de langere termijn is dat op bedrijfsniveau emissiedoelen kunnen worden bepaald middels afrekenbare doelsturing.

---

7 Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 30 252, nr. 34.
8 Kamerstukken II 2024/2025 33 576 en 35 334, nr. 367.
9 Bijlage bij Kamerstuk II 2023/2024 36 471, nr. 96 en Kamerstuk 35 334, nr. 362.
10 Hoofdlijnenakkoord Hoop, Lef en Trots (2024).

2.5 Maatregelen MCEN

De MCEN werkt aan oplossingen om Nederland weer in beweging te krijgen. Het kabinet doet dit via een 'viersporenaanpak'. Eén van de sporen (spoor 2) omvat een maatregelenpakket dat zorgt voor een structurele daling van stikstofemissies en is gericht op natuurbehoud en -herstel.

In de Kamerbrief 'Startpakket Nederland van het slot' van 25 april 2025 heeft het kabinet de eerste uitwerking van deze nieuwe aanpak geschetst, de richtinggevende keuzes die zijn gemaakt en de oplossingen die als basis dienen voor verdere uitwerking.[11] De Kamerbrief bevat de eerste aanvullende maatregelen die eraan moeten bijdragen om Nederland weer van het stikstofslot te krijgen. Bij de Miljoenennota 2025 is het Vervolgpakket Nederland van het slot gepresenteerd. Dit pakket bouwt voort op de ingeslagen richting van het Startpakket en biedt houvast en richting voor de vervolgstappen die hierna nog nodig zullen zijn.

Tabel 1. Beschikbaar gestelde incidentele en structurele middelen voor de aanpak 'Nederland van het slot': startpakket, vervolgpakket (art. 51 begrotingsstaat LVVN) en totaal. De middelen in de vervolgaanpak betreffen een richtinggevende verdeling, hier zal nog vervolgbesluitvorming over plaatsvinden.

Type maatregel	Startpakket april 2025, in miljoenen *(reeds besloten in voorjaarsnota)*	Vervolgpakket september 2025, in miljoenen *(richtinggevend)*	Aanpak totaal, in miljoenen *(startpakket + vervolgpakket richtinggevend)*
Incidentele maatregelen			
Brede vrijwillige beëindigingsregeling	*750*	*375*	1.125
Aanpak piekbelasters industrie		*83*	83
Extensivering	*627*		627
Mest	*250*		250
Natuur	*100*	*400*[8]	500
Innovatie		*442*	442
Doelsturing	*200*	*842*	1.042
Ondersteunend en Flankerend		*216*	216
Overige besluitvorming VJN[9]	*473*		473
Veluwe en de Peel	*600*		600
Gebiedsgerichte aanpak (economische) regio's		*242*	242
Totaal incidenteel	**3.000**	**2.600**	**5.600**
Structurele maatregelen			
Agrarisch natuurbeheer	*200*	*275*	475
Natuurmonitoring	*12,5*	*12,5*	25
Totaal structureel per jaar	**212,5**	**287,5**	**500**

Met deze maatregelpakketten worden richtinggevende stappen gezet om te voldoen aan de verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Tevens dragen de pakketten bij aan het doel om Nederland van het slot te halen. De pakketten voorzien echter niet in dekking van alle benodigde maatregelen om de reductiedoelstellingen voor 2035, welke in hoofdstuk 3 verder worden toegelicht, volledig te bereiken. Hiervoor is besluitvorming over additionele maatregelen in de toekomst nodig.

Het is belangrijk dat deze maatregelen in samenhang worden bezien en daadwerkelijk tot uitvoering worden gebracht, ook onder volgende kabinetsperioden. Dit wetsvoorstel voorziet daarom in een wettelijk verplicht programma waarin de reeds aangekondigde maatregelen – en de maatregelen waarover nog besluitvorming moet plaatsvinden – een plek krijgen. Aan dit programma zal een adequaat systeem van monitoring en bijsturing worden verbonden.

[11] Kamerstuk II 2024/2025, 35 334, nr. 362.

2.6 Rechtszaak Greenpeace

De rechtbank Den Haag heeft op 22 januari 2025 geoordeeld dat de Staat jegens Greenpeace onrechtmatig handelt. De rechtbank oordeelt dat onder meer omdat de huidige, op de KDW gebaseerde omgevingswaarden voor 2025 niet en voor 2030 zeer waarschijnlijk niet worden gehaald.[12] De rechtbank heeft de Staat bevolen het nog niet gerealiseerde deel van het stikstofdoel van 50% van het areaal stikstofgevoelige natuur uiterlijk op 31 december 2030 onder de KDW te brengen. De Staat is tegen deze uitspraak in hoger beroep gegaan. Bij brief van 19 mei 2025 heeft de minister van LVVN toegelicht dat de reden voor het instellen van hoger beroep onder meer is gelegen in de zorg over de uitvoerbaarheid van de rechtbankuitspraak.[13] Zolang de uitspraak van de rechtbank in hoger beroep niet is vernietigd, blijft het bevel van de rechtbank staan, ook als de huidige omgevingswaarden uit de wet worden gehaald. Er moet uitvoering aan de uitspraak worden gegeven: het hoger beroep heeft geen schorsende werking.[14].

Het feit dat de huidige, op de KDW gebaseerde stikstofdoelen met dit wetsvoorstel uit de Omgevingswet worden gehaald, neemt niet weg dat er maatregelen nodig zijn om de stikstofbelasting op de stikstofgevoelige natuur terug te brengen. Dat is onder meer van belang om aan de verplichtingen op grond van de VHR te voldoen. Deze verplichtingen blijven immers gelden, ook als de op de KDW gebaseerde stikstofdoelen uit de wet worden gehaald.

In het wettelijk verplichte programma waarin dit wetsvoorstel voorziet, zullen daarom emissiedoelen en maatregelen gericht op emissiereductie worden opgenomen. Het kabinet vindt het van belang dat deze emissiedoelen haalbaar zijn, mede gelet op de impact die maatregelen gericht op emissiereductie hebben op de verschillende betrokken sectoren, en heeft dat meegewogen bij de doelen die zijn opgenomen in de Kamerbrief van 25 april 2025 ‘Startpakket Nederland van het slot’ en het Vervolgpakket Nederland van het slot.

3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

3.1 Vervangen van de KDW als omgevingswaarde

Dit wetsvoorstel vervangt de huidige, op de KDW gebaseerde omgevingswaarden door een wettelijk verplicht programma gericht op een aanzienlijke reductie van de emissie van stikstofverbindingen. Zoals hiervoor al kort is toegelicht, is de motivering daarvoor meerledig.

Het belangrijkste argument is dat de huidige doelen in de Omgevingswet volgens het kabinet in de praktijk niet haalbaar, duidelijk en realistisch zijn gebleken, onder meer door nieuwe wetenschappelijke inzichten die beïnvloeden wat het percentage areaal onder de KDW is. De berekende stikstofdeposities voor prognosejaren zijn volgens het RIVM hoger dan eerder berekend én naar aanleiding van Europees onderzoek zijn de KDW’s geactualiseerd en in veel gevallen lager (strenger) geworden.[15] De KDW’s worden ongeveer iedere 10 jaar bijgesteld op Europees niveau. Deze actualisatie gebeurt op basis van internationaal onderzoek. In 2023 zijn de KDW’s herzien naar aanleiding van dit onderzoek. Toen werd de gemiddelde KDW verlaagd van bijna 19 kg/ha/jr naar 17,7 kg/ha/jr.

De opgaveverzwaring leidt ertoe dat het RIVM in 2024 concludeert dat de stikstofdoelen uit de Omgevingswet niet worden gehaald met het dan voorgenomen beleid[16] en dat forse bijsturing nodig is om de doelen alsnog te halen.[17] Het RIVM licht dat nader toe door per richtjaar aan te geven wat de extra opgave is met inachtneming van het op 1 mei 2022 vastgestelde en voorgenomen beleid, uitgedrukt in het aantal mol stikstofdepositie per hectare per jaar (zie tevens tabel 1):

– Om in lijn met de wettelijke omgevingswaarde 40% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW te krijgen in 2025, moet de stikstofdepositie gemiddeld voor die stikstofgevoelige natuur ongeveer 1.030 mol/ha/jaar zijn. Met de KDW’s voor actualisatie in 2023 was dat ca. 1.300 mol/ha/jaar. Door de geactualiseerde KDW’s in 2023 is dus een extra depositiereductie van ca. 270 mol/ha/jaar nodig, uitgaande van het toen voorgenomen beleid.
– Om in lijn met de wettelijke omgevingswaarde 50% onder de KDW te krijgen in 2030, moet de gemiddelde depositie dalen tot ca. 950 mol/ha/jaar. Om dat te bereiken, is een extra daling van

[12] Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578.
[13] Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 367.
[14] R.o. 5.98.
[15] Effecten van nieuwe inzichten op het bereiken van NPLG-stikstofdoelen (RIVM, 2024).
[16] Aangenomen is dat voor andere sectoren dan de landbouw de ontwikkeling die geraamd is in de Klimaat- en Energieverkenning 2022 wordt gehaald. Ook voor het buitenland zijn aannames gemaakt over de ontwikkeling. Voor de sector landbouw heeft het RIVM gerekend met de provinciale richtinggevende emissiereductiedoelstellingen uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG).
[17] RIVM, Monitor stikstofdepositie in Natura2000-gebieden 2024, RIVM-rapport 2024-0076.

ongeveer 200 mol/ha/jaar nodig t.o.v. de eerdere prognose voor 2030, uitgaande van het toen voorgenomen beleid.
– Om in lijn met de wettelijke omgevingswaarde 74% onder de KDW te krijgen in 2035, moet de gemiddelde depositie ca. 850 mol/ha/jaar bedragen. Om dat te bereiken, is een extra daling van ongeveer 80 mol/ha/jaar t.o.v. de prognose voor 2035 (uitgaande van het toen voorgenomen beleid). Concreet betekent dit dat met het toen voorgenomen beleid het areaal dat onder KDW uit zou komen 40% is voor 2035, waar dat volgens de omgevingswaarde in de Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn) ten minste 74% zou moeten zijn. Om het wettelijke doel van 74 procent alsnog te halen, is volgens het RIVM dus een forse aanvullende daling van de uitstoot nodig.

Tabel 2: inschatting van de gemiddelde stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden waarbij de doelen uit de Wsn worden gehaald met de KDW's voor en na actualisatie (op basis van het toen voorgenomen beleid).

Jaar	Omgevingswaarde	Stikstofdepositie (mol/ha/jaar)		
		Met KDW voor actualisatie 2023	Met KDW na actualisatie 2023	Verschil
2025	40%	1.300	1.030	– 270
2030	50%	1.150	950	– 200
2035	74%	930	850	– 80

Om de wettelijk verankerde omgevingswaarde voor 2035 alsnog te halen, is volgens het RIVM dus een forse aanvullende daling van de stikstofuitstoot nodig. Het RIVM heeft uitgerekend hoeveel minder stikstof hiervoor moet neerslaan, maar geeft geen appreciatie of de maatregelen waarmee deze emissiereductie bereikt zou moeten worden maatschappelijk wenselijk of haalbaar zijn.

Het kabinet geeft die appreciatie wel en ziet de vergrote opgave als een te grote extra stap aan reductie van stikstofverbindingen die qua extra inspanningen maatschappelijk niet haalbaar en realistisch is. De huidige omgevingswaarden in de Omgevingswet en bijbehorend tijdspad acht het kabinet dan ook niet haalbaar en daarmee onwenselijk. Naast dat het kabinet de depositiereductie die voortvloeit uit de huidige, op de KDW gebaseerde omgevingswaarden maatschappelijk niet haalbaar en ook achterhaald acht, is het kabinet bovendien van mening dat de mate van bewegelijkheid van de op de KDW gebaseerde omgevingswaarde in de wet zich moeilijk laat verenigen met de behoefte aan duidelijkheid en consistent langjarig emissiereductiebeleid. Er is volgens het kabinet sprake van een nationale invulling van de VHR-verplichtingen die in de beleidspraktijk ingewikkeld hanteerbaar is gebleken en zich door de potentieel sterk bewegelijke aard van de KDW en de impact daarvan op de omgevingswaarden en dus de reductieopgave moeilijk verhoudt tot de benodigde langjarige duidelijkheid.

De VHR verplicht daarnaast niet om specifiek voor de drukfactor stikstof een omgevingswaarde op te nemen. Ook stellen deze richtlijnen geen specifieke regels over de toegestane mate van stikstofbelasting op daarvoor gevoelige habitats. In de VHR gaat het niet expliciet om stikstof, maar om natuurkwaliteit. Er is dus Europeesrechtelijk ruimte om ten aanzien van de sturing op stikstof een andere invulling te kiezen. Dat neemt niet weg dat stikstofbelasting een belangrijke factor voor natuurherstel blijft en ook belangrijk voor vergunningverlening. En hoewel de huidige op de KDW gebaseerde omgevingswaarde in de wet niet noodzakelijk is en volgens het kabinet ook niet wenselijk, blijft de KDW door zijn wetenschappelijke onderbouwing een ijkpunt in de vergunningverlening.

Het uit de wet halen van de KDW als omgevingswaarde sluit bovendien aan bij de wens van het kabinet om de omslag te maken van depositiedoelen naar emissiedoelen. Op bedrijfsniveau is immers beter te sturen op emissie dan op depositie. Vanwege het belang dat het kabinet hecht aan dit handelingsperspectief is sturing op depositie in de wet met de KDW als omgevingswaarde niet langer gewenst. Dat neemt niet weg dat stikstofdepositie onder meer een belangrijk element blijven voor het behalen van de VHR-doelen en het zetten van stappen om de vergunningverlening van het slot te halen. In die context blijft een geborgde structurele daling van stikstofdepositie van belang. Voor alle sectoren stuurt het kabinet daarom op stikstofemissiereductie met een emissie-gedreven aanpak.[18]

Ten slotte wordt opgemerkt dat er met dit voorstel voor wordt gekozen om geen vervangende omgevingswaarde op te nemen. Een nieuwe omgevingswaarde voor stikstofemissie zorgt in zichzelf niet voor een snellere daling van emissies. Met de maatregelen in het programma zal wel emissiereductie worden bereikt. Daarom is op wetsniveau geregeld dat het programma deze maatregelen zal bevatten. In aanvulling daarop regelt de onderhangende algemene maatregel van bestuur (amvb) bij dit wetsvoorstel, die de nadere regels stelt over het programma, onder meer dat in monitoring en bijsturing van de maatregelen is voorzien (zie paragraaf 3.2).

[18] Kamerstuk II 2024/2025, 35 334, nr. 362.

3.2 Wettelijk verplicht programma

Dit wetsvoorstel voorziet als alternatief voor de huidige, op de KDW gebaseerde omgevingswaarden in een wettelijk verplicht programma, gericht op emissiereductie én het bereiken van de doelen van de VHR. Voor het bereiken van doelstellingen voor de fysieke leefomgeving vervullen programma's een belangrijke rol. Een programma waarborgt dat maatregelen in samenhang worden bezien en daadwerkelijk tot uitvoering komen op korte en langere termijn, en dat wordt bijgestuurd als de maatregelen niet (tijdig) voldoende opbrengen. Daarom is het kernonderdeel van het wetsvoorstel een wettelijk verplicht programma. Dit programma zal een aanvulling en actualisatie zijn van het huidige PSN en zal sectorale emissiereductiedoelstellingen bevatten.

Doelen van het programma

Het programma zal in de eerste plaats gericht zijn op emissiereductie. Meer precies zal het gericht zijn op het bereiken van een aanzienlijke vermindering in 2035 van de uitstoot van ammoniak en stikstofoxiden door de industrie, de landbouw en mobiliteit ten opzichte van 2019.

Dit sluit aan bij de uitgangspunten die zijn geformuleerd in de brief 'Startpakket Nederland van het slot' van 25 april 2025.[19] Daarin staat:

'Specifiek voor industrie, landbouw en mobiliteit (inclusief bouw) wordt gestuurd op een reductie van respectievelijk 50%, 42–46% en 50% in 2035 ten opzichte van 2019, rekening houdend met bestaande beleidsmaatregelen en haalbaarheid. De reductie per sector die zonder extra inspanning al wordt bereikt, verschilt immers.'

De keuze om voor de sectoren landbouw, industrie en mobiliteit (inclusief bouw) emissiedoelen op te stellen, sluit aan bij de realiteit dat deze sectoren gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het overgrote deel van de binnenlandse stikstofemissies. Ook in eerdere aanpakken, zoals de structurele stikstofaanpak (2020) en het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (2022), is gekozen voor een aanpak van stikstofemissies via deze sectoren. Daarnaast sluit de keuze voor de genoemde sectoren aan bij het uitgangspunt dat sectoren een evenwichtige bijdrage leveren, zoals onder meer geformuleerd door het Adviescollege Stikstofproblematiek (2020).

Bij amvb kan een aantal aspecten ten behoeve van de vormgeving van het programma nader worden gespecificeerd, zoals dat er doelen moeten worden opgenomen in het programma en voor welke delen van de sectoren landbouw, industrie en mobiliteit (inclusief bouw) maatregelen in het programma moeten worden voorzien om tot stikstofemissiereductie te komen.

In het programma zal worden opgenomen op welke reductiepercentages per sector de in het programma opgenomen maatregelen moeten zijn gericht. Daarbij wordt de keuze gemaakt om de sectordoelen uit te splitsen in stikstofoxiden (NO_x) en ammoniak (NH_3). Uitgangspunt bij de uitwerking zijn de sectordoelen zoals geformuleerd in de hierboven geciteerde brief van 25 april 2025 en de brief Vervolgpakket Nederland van het Slot van 16 september (50% NO_x-reductie voor mobiliteit inclusief bouw t.o.v. 2019, 50% NH_3-reductie voor basisindustrie[20] t.o.v. 2019, en 42–46% NH_3-reductie voor landbouw t.o.v. 2019.

Tabel 3: overzicht reductiedoelstellingen per sector voor het jaar 2035.

Sector	Percentage	Stikstofverbinding
Mobiliteit (incl. bouw)	50%	Stikstofoxiden (NO_x)
Industrie (basis)	50%	Ammoniak (NH_3)
Landbouw	42–46%	Ammoniak (NH_3)

De keuze om voor de sector mobiliteit een NO_x-emissiereductiedoel te hanteren, is ingegeven door het feit dat deze sector voornamelijk NO_x uitstoot, weinig ammoniak uitstoot en een beperkt handelingsperspectief heeft om deze ammoniakuitstoot te reduceren. Voor de sector landbouw is ammoniak de belangrijkste uitstootbron en is dus gekozen voor een ammoniakdoel. Op basis van nationale en Europese wet- en regelgeving gericht op emissiereductie vindt er de komende jaren al een significante en geborgde emissiereductie plaats van NO_x-emissies in de industrie. Dat geldt niet voor de ammo-

[19] Kamerstuk II 2024/2025, 35 334, nr. 362.
[20] Onder de sector basisindustrie vallen de subsectoren voeding, raffinaderijen, chemie, bouwmaterialen, basismetaal, metaalbewerking en overige industrie ((CBS nijverheid) + bouwnijverheid (ERL/GCN subsectoren: 1100, 1300, 1400, 1500, 1700, 1800 en 7000)).

niakuitstoot van de (basis)industrie. Daarom is voor de sector industrie (basis) gekozen voor een ammoniakdoel. Daarnaast is tevens ervoor gekozen om de sector industrie af te bakenen tot de basisindustrie, waardoor de subsector afvalverwerking (inclusief mestvergisting) niet wordt gerekend tot de reikwijdte van het sectordoel voor de industrie. Reden voor dit onderscheid is het verschil in handelingsperspectief en instrumentatie om de uitstoot te reduceren.
Het programma zal in de tweede plaats gericht zijn op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Ook het huidige PSN is hierop gericht.

Streefwaarden

In het kader van verdere borging is besloten om in het wettelijk verplicht programma ook streefwaarden voor 2030 op te nemen voor de sectoren landbouw, mobiliteit en industrie. Dit is aangekondigd in de brief Vervolgpakket Nederland van het slot van september 2025. Bij amvb zal worden bepaald dat er streefwaarden in het wettelijk verplicht programma zullen worden opgenomen. Deze streefwaarden voor 2030 zullen verder worden vormgegeven bij de herziening en actualisering van het PSN. Voor het realiseren van de concrete streefwaarden zal voor de landbouw, in overleg met de gehele sector en het bedrijfsleven, een sluitende uitvoeringsaanpak worden opgesteld, waarbij ook de input van onder andere medeoverheden en sectorpartijen wordt meegenomen.

Maatregelen in het programma

Het programma zal worden gevuld met maatregelen die nodig zijn om de hierboven genoemde doelen te bereiken. Dit zullen, naast de al geldende en in gang gezette maatregelen, de maatregelen zijn die de MCEN neemt om Nederland weer van het stikstofslot te krijgen. Het programma zorgt ervoor dat deze maatregelen in samenhang worden bezien en daadwerkelijk tot uitvoering worden gebracht, ook onder volgende kabinetsperioden.

Zoals toegelicht in paragraaf 2.5, heeft het kabinet in april 2025 al besloten tot een startpakket aan maatregelen en in september 2025 tot een vervolgpakket. Beide pakketten zullen een plek krijgen in het programma. Wanneer door de MCEN besloten wordt over een nieuw, aanvullend maatregelpakket, zal dit ook een plek krijgen in het programma.

Monitoring en bijsturing

Bij amvb zal worden bepaald dat het programma moet voorzien in monitoring en bijsturing. Dit sluit aan bij het advies van de landsadvocaat om te zorgen voor voldoende borging van het maatregelenpakket.[21] Zoals hiervoor is toegelicht, zal bij amvb worden vastgelegd dat streefwaarden voor 2030 in het wettelijk verplicht programma moeten worden opgenomen.

Er zal een systematiek worden ontwikkeld voor monitoring en bijsturing die borgt dat het programma met bron- en natuurmaatregelen leidt tot een reductie van stikstofemissie en uiteindelijk verbetering van natuur. Daarbij kan aangesloten worden bij het stelsel van monitoring en evaluatie dat reeds is ontwikkeld voor de huidige, op de KDW gebaseerde doelen. Zo brengt het Planbureau voor de Leefomgeving in samenwerking met RIVM, TNO en Wageningen Universiteit en Research tweejaarlijks nieuwe ramingen voor de ontwikkeling van de stikstofuitstoot op Nederlands grondgebied en van Nederlandse en buitenlandse bronnen uit. Deze kennisinstellingen brengen ook periodiek in beeld wat de voortgang en (verwachte) effecten zijn van de maatregelen van het huidige programma (PSN). Op onderdelen zal het stelsel mogelijk aangepast moeten worden aan doel en inhoud van het nieuwe programma.

Als uit de monitoringsrapportages blijkt dat de doelen van het programma niet gehaald (dreigen te) worden, is dat een teken dat er bijgestuurd moet worden. Daarmee kan het kabinet sturen op de wens om een significant deel van de emissiereductie in de eerste vijf jaren (tot 2030) te realiseren en kan ook al rekening gehouden worden met de doelen van de natuurherstelverordening.[22] Bijsturing zal in de praktijk niet alleen plaatsvinden op grond van monitoringsrapportages, maar kan ook actueel worden tijdens de (voorbereiding van de) uitvoering van maatregelen of bijvoorbeeld naar aanleiding van een evaluatie van een individuele maatregel. In het huidige PSN is een aanpak voor bijsturing beschreven die als vertrekpunt zal dienen voor het aangepaste PSN.

3.3 Vergunningverlening in relatie tot de KDW

De huidige, op de KDW gebaseerde omgevingswaarden worden met dit wetsvoorstel uit de Omge-

[21] Bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 362.
[22] Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 362.

vingswet gehaald. Dat neemt niet weg dat de KDW als internationaal erkende ecologische indicator in stand blijft en dat de ontwikkeling van depositie op Natura 2000-gebieden daarom wel gevolgd zal blijven worden. De KDW zal dus ook een rol blijven spelen in de vergunningverlening. Voor het verder op gang brengen van de vergunningverlening is het hoofdzakelijk van belang dat met het treffen van maatregelen, verzekerd is dat conform de VHR behoud en benodigd herstel in Natura 2000-gebieden gerealiseerd wordt. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in een wettelijk verplicht programma, gecombineerd met een geborgd maatregelenpakket. Het vervangen van de depositie-omgevingswaarden door een wettelijk programma zal dan ook niet per definitie ruimte geven in de vergunningverlening. Naarmate het programma en de daarbinnen getroffen maatregelen steviger worden, wordt de kans op het aantonen van additionaliteit wel groter. Daarmee kan deze programmaverplichting er op termijn aan bijdragen de vergunningverlening weer op gang te brengen.

4. Verhouding tot Europees recht en de Omgevingswet

4.1 Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

Zoals toegelicht in paragraaf 2.1, voorzien de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in de instelling van een samenhangend Europees ecologisch netwerk van beschermde natuurgebieden: het Natura 2000-netwerk.

De Habitatrichtlijn stelt een minimumbeschermingsniveau voor Natura 2000-gebieden vast in artikel 6, de eerste twee leden. Deze zijn onder andere vastgelegd in artikel 2.18, eerste lid, onder g, onder 2°, eerste streepje, en 2.19, vijfde lid onder b, eerste lid Omgevingswet. Dat minimumniveau is dat geen verslechtering mag optreden en er maatregelen worden genomen om de instandhoudingsdoelen te bereiken. Wanneer dit minimumniveau onderschreden wordt, dient het bevoegd gezag effectieve maatregelen te nemen. Dit kan betekenen dat het bevoegd gezag gedwongen is ingrijpende dwingende maatregelen te nemen. De Afdeling toetst in zijn jurisprudentie ook aan dit minimumvereiste bij het beoordelen van de toestemmingverlening aan projecten wanneer zij saldering toepassen als mitigerende maatregel. De additionaliteit moet in dergelijke gevallen voldoende gemotiveerd zijn. Stikstofdepositie is daarbij een van de drukfactoren die tot verslechtering kan leiden.

Hoewel het bereiken van een gunstige staat van instandhouding een resultaatsverplichting is, is het aan elk van de lidstaten van de Europese Unie om te bepalen op welke wijze en in welk tempo hieraan uitvoering wordt gegeven.[23] Daarbij moet volgens de Habitatrichtlijn onder meer rekening worden gehouden met de sociaaleconomische vereisten.[24]

Waar de VHR de ruimte laat aan de lidstaten om te bepalen op welke wijze het behalen van de instandhoudingsdoelen en het voorkomen van verslechtering wordt verzekerd, biedt dat ook de ruimte om de huidige omgevingswaarde voor stikstofdepositie te vervangen door een programma gericht op emissiereductiedoelstellingen.

4.2 Natuurherstelverordening

Op 18 augustus 2024 is de natuurherstelverordening in werking getreden.[25] De verordening bevat verplichtingen voor lidstaten om ecosystemen te herstellen, met als doel de biodiversiteit en de veerkracht van de natuur in de hele EU te waarborgen. Het herstel van ecosystemen levert daarnaast een belangrijke bijdrage aan de klimaatmitigatie- en adaptiedoelstellingen van de Unie. De natuurherstelverordening vult bestaande Europese natuurregelingen aan, waaronder de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de Kaderrichtlijn Water en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, door het stellen van aanvullende en tijdsgebonden verplichtingen voor natuurherstel.

De verordening heeft rechtstreekse werking en is verbindend in al haar onderdelen. Omzetting in Nederlandse wetgeving is daarom niet vereist. Lidstaten zijn echter op grond van het Unierecht verplicht ervoor te zorgen dat binnen hun wettelijke en bestuurlijk stelsel effectief uitvoering kan worden gegeven aan de verplichtingen uit de verordening. Dit vereist in Nederland het aanwijzen van bevoegde instanties en het vastleggen van bestuurlijke verantwoordelijkheden.

Onderdeel van het uitvoering geven aan de natuurherstelverordening, is het opstellen van een programma. In dit programma worden de inzet en maatregelen beschreven die bijdragen aan

[23] Zie de handreiking van de Europese Commissie 'Beheer van Natura 2000-gebieden' (versie 25 januari 2019, p. 15) en zie ook punt 13.3 van de eerder aangehaalde PAS-uitspraak (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603).
[24] Artikel 2, derde lid, Habitatrichtlijn. Idem artikel 2 Vogelrichtlijn.
[25] Verordening (EU) nr. 1991/2024 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2024 betreffende natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/289.

verbetering van ecosystemen, in lijn met de ambities en kaders van de verordening. Omdat dit wetsvoorstel onder andere is gericht op het herstellen van de natuur door middel van een programma, worden deze onderdelen in samenhang aangepakt. Het uitvoeren van de natuurherstelverordening betreft echter een apart traject in de uitvoeringswetgeving en in dat kader zal nog nader bezien worden hoe in de uitvoeringspraktijk beide programma's op elkaar afgestemd dan wel (deels) geïntegreerd kunnen worden. Een herziening van het PSN is nu van belang en kan niet wachten op de uitvoering van de natuurherstelverordening.

4.3 De Omgevingswet

Voor het bereiken van doelstellingen voor de fysieke leefomgeving vervullen programma's een belangrijke rol. Programma's zorgen ervoor dat maatregelen in samenhang worden bezien en daadwerkelijk tot uitvoering komen, ook op de langere termijn, en dat wordt bijgestuurd als de maatregelen niet (tijdig) voldoende opbrengen. Daarom is een van de kernonderdelen uit het wetsvoorstel het vaststellen door de Minister van LVVN van een programma gericht op emissiereductie van stikstof.

Overeenkomstig het stelsel van de Omgevingswet wordt het stellen van nadere regels over de inhoud van het programma gedelegeerd naar het niveau van een amvb.[26] Daarom zal, in navolging van dit wetsvoorstel, een amvb worden vastgesteld. In deze amvb zullen regels worden gesteld over onder andere monitoring en bijsturing. Hierbij zal worden aangesloten bij de regels over het Programma stikstofreductie en natuurherstel.[27]

5. Toezicht en handhaving

De regels van dit wetsvoorstel richten zich uitsluitend tot de overheid, in het bijzonder de Minister van LVVN, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het programma en het inrichten van het systeem van monitoring.

De regels richten zich niet direct tot burgers. Toezicht op de naleving en handhaving van de regels is daarom niet aan de orde. Gevolgen voor de handhavingscapaciteit worden dan ook niet voorzien.

6. Rechtsbescherming

De Minister van LVVN is op grond van artikel 3.9, vierde lid, wettelijk verplicht om een programma vast te stellen. Het programma is alleen bindend voor het vaststellend bestuursorgaan, in dit geval dus de Minister van LVVN.

De maatregelen in het programma kunnen bestaan uit feitelijke maatregelen, civielrechtelijke overeenkomsten met bijvoorbeeld beheerders of gebruikers van een gebied of convenanten met maatschappelijke organisaties of met andere bestuursorganen. Ook kan een programma maatregelen bevatten die leiden tot een publiekrechtelijk besluit: algemeen (in de vorm van wet- en regelgeving of beleidsregels ten aanzien van de inzet van bevoegdheden) ofwel individueel (bijvoorbeeld in de vorm van het intrekken van vergunningen of het verlenen van subsidies). Individuele besluiten van deze laatste categorie zijn besluiten waartegen op grond van de Awb beroep openstaat bij de bestuursrechter. Tegen feitelijke maatregelen, algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels is geen beroep bij de bestuursrechter mogelijk. Er kan alleen een beroep op de burgerlijke rechter worden gedaan als sprake zou zijn van een onrechtmatige daad.

7. Effecten van het voorstel

7.1 Algemeen

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is een inschatting gemaakt van de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de samenleving. Het gaat daarbij om het effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven, het effect op bestuurlijke lasten voor overheden, de bedrijfseffectentoets en de milieueffectentoets. Een beschrijving van de resultaten volgt in de volgende paragrafen.

7.2 Effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven

Dit wetsvoorstel richt zich tot de overheid, in het bijzonder de Minister van LVVN. Zoals hiervoor is

[26] Zie artikelen 2.24, eerste lid, 2.25, eerste lid, onder a, onder 1°, en 20.6 Omgevingswet.
[27] Zie artikelen 4.27 t/m 4.28a en 11.68 t/m 11.69c Besluit kwaliteit leefomgeving en §10.4.6 en artikelen 10.36da t/m 10.36c Omgevingsbesluit.

toegelicht, introduceert het wetsvoorstel een wettelijke plicht voor de Minister van LVVN om een programma op te stellen gericht op emissiereductie en op het bereiken van de doelen van de VHR. De Minister van LVVN stelt de wijziging van het bestaande Psn vast, na overleg met alle betrokken bestuursorganen en na openbare inspraak. Het programma richt zich als beleidsdocument niet rechtstreeks tot burgers en bedrijven.

Het wetsvoorstel zelf voorziet niet in regels die verplichtingen met zich brengen voor burgers en bedrijven en heeft als zodanig dan ook geen effect op de regeldruk. Regeldrukeffecten kunnen te zijner tijd wel uitgaan van de maatregelen die zullen worden opgenomen in het wettelijk verplicht programma. Die lasten zullen te zijner tijd bij de vaststelling van de maatregelen zelf in beeld moeten worden gebracht en gewogen.

ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

7.3 Effect op de bestuurlijke lasten

Doordat het wetsvoorstel zich uitsluitend richt tot de Minister van LVVN, leidt het wetsvoorstel niet rechtstreeks tot bestuurlijke lasten voor andere overheden. In het wettelijk verplicht programma zullen mogelijk wel maatregelen worden opgenomen die doorwerken in provincies. Bij de uitwerking van het programma en de maatregelen zal de Minister van LVVN samen met de betrokken rijkspartijen en provincies bespreken wat de maatregelen voor de provincies betekenen en nadere afspraken maken over de uitvoering en de wijze waarop deze is in te passen in de aanpak van provincies.

7.4 Bedrijfseffectentoets

Zoals hiervoor is toegelicht richt dit wetsvoorstel zich uitsluitend tot de overheid – in het bijzonder de Minister van LVVN. Het wetsvoorstel bevat geen regels die directe doorwerking hebben naar bedrijven, bijvoorbeeld in het kader van toestemming- of vergunningverlening van activiteiten.

7.5 Milieueffectentoets

Het wettelijk verplicht programma waarin dit wetsvoorstel voorziet, legt het fundament voor het verminderen van stikstofemissie en het behoud en de verbetering van de natuur. De maatregelen in het programma zullen naar verwachting bijdragen aan het bereiken van de doelen van de VHR.

8. Advies en consultatie

8.1 Algemeen

Deze wet is tot stand gekomen met consultatie van relevante organisaties. Bij de voorbereiding van de wet zijn, naast (maatschappelijke) organisaties, ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en het IPO betrokken. Al deze organisaties hebben waardevolle inbreng geleverd voor de ontwikkeling van deze wet.

Van 14 juli tot en met 24 augustus 2025 heeft de internetconsultatie en de formele advisering op het ontwerpwetsvoorstel plaatsgevonden. Eenieder heeft via de internetconsultatie de gelegenheid gekregen om op de consultatieversie van het wetsvoorstel te reageren. Meer dan 75 particulieren en organisaties hebben gereageerd. Dit betrof een diverse groep van burgers, bedrijven, brancheorganisaties, belangenorganisaties en provincies. Ook IPO, VNG en UvW hebben gereageerd op dit ontwerp.

De consultatieversie van deze wet is door een deel van de indieners positief ontvangen, maar er zijn ook kritische geluiden. Dankzij al deze reacties zijn onderdelen van de wet en de memorie van toelichting aangepast en uitgebreid. Een deel van de reacties ziet overigens niet op de inhoud en strekking van de wet zelf, maar op andere achterliggende politiek-bestuurlijke keuzes op het stikstofdossier.

8.2 Reacties per thema

Verdeling van de reductieopgave (42/46-50-50 procent)

Verschillende insprekers hebben kritiek geuit op de verdeling van de reductieopgaven en pleiten voor een andere verdeling vanuit de gedachte dat de reductiedoelstellingen per sector in verhouding moeten staan tot de daadwerkelijke emissies en/of deposities per sector. Zoals in paragraaf 3.2 is toegelicht, sluiten de percentages aan bij de uitgangspunten die zijn geformuleerd in de brief

‘Startpakket Nederland van het slot’ van 25 april 2025.[28]

Kwantificeren van ‘aanzienlijke vermindering’ in plaats van concreet percentage

Door verschillende insprekers is kritiek geuit op het voorstel om de huidige doelen te vervangen door een ‘aanzienlijke vermindering’. Onduidelijk is wat een ‘aanzienlijke vermindering’ behelst en hoe dit wordt gekwantificeerd. Men wijst erop dat dit voorstel zonder verduidelijking risicovol en onverantwoord is. De kwalificering van de reductiedoelstellingen landt in het programma waarvan de uitgangspunten aansluiten bij de brieven ‘Startpakket Nederland van het slot’ en ‘Vervolgpakket Nederland van het slot’ , zoals hiervoor ook uiteen is gezet. Dit betekent dat de ‘aanzienlijke vermindering’ is gericht op het behalen van een reductiepercentage ten opzichte van het basisjaar 2019 van 42–46% NH_3 voor de landbouw, 50% NO_x voor de mobiliteit inclusief bouw, en 50% NH_3 voor de industrie (basis).

Inhoud van programma en mogelijkheid tot controle door parlement

Ten aanzien van het programma wijzen verschillende insprekers erop dat een aanpak aanzienlijke reductie van stikstof en ammoniak een stevig en transparant systeem vergt van tussendoelen, monitoring en bijsturing, zodat tijdig kan worden bijgestuurd wanneer de doelen niet worden gehaald. Bij de totstandkoming van een programma moeten sectoren een formele rol krijgen. Sommige insprekers geven aan dat de tot nu toe aangekondigde maatregelen die onderdeel moeten worden van het voorgestelde programma onvoldoende zijn om te zorgen voor natuurherstel. Daarnaast wijzen insprekers erop dat dat de positie van het parlement wordt verzwakt, omdat de doelen in het programma worden vastgelegd, en niet in de wet zelf. Dit wetsvoorstel regelt een wettelijke plicht voor de Minister van LVVN om een programma op te stellen gericht op emissiereductie en op het bereiken van de doelen van de VHR. Het programma wordt pas vastgesteld na overleg met alle betrokken bestuursorganen en na openbare inspraak.[29]
Zoals hiervoor is toegelicht, zijn de maatregelen uit de pakketten Startpakket Nederland van het slot en Vervolgpakket Nederland van het slot nog niet voldoende om de reductiedoelstellingen voor 2035 volledig te bereiken. Hiervoor is besluitvorming over additionele maatregelen in de toekomst nodig.

Keuze voor spoedwet en verschillen ten opzichte van reguliere procedure

De keuze voor een Spoedwet kan bij de indieners van een zienswijze op weinig steun rekenen, omdat de veronderstelling is dat hiermee instanties, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State, geen inspraak krijgen in het wetsvoorstel. Deze veronderstelling is niet juist. Net als bij een regulier wetstraject wordt de Raad van State om advies gevraagd en wordt het wetsvoorstel behandeld in de Tweede en Eerste Kamer. Wel zal om een spoedadvies en een versnelde behandeling in het parlement worden gevraagd.

Gevolgen voor uitspraak Greenpeace door verschuiven doel naar 2035

Sommige insprekers menen dat het wetsvoorstel niet strookt met de uitspraak Greenpeace en internationale verplichtingen uit de VHR. Zoals hiervoor in paragraaf 2.6 uiteen is gezet, neemt het feit dat de huidige, op de KDW gebaseerde stikstofdoelen met dit wetsvoorstel uit de Omgevingswet worden gehaald, niet weg dat er maatregelen nodig zijn om de stikstofbelasting op de stikstofgevoelige natuur terug te brengen. Dat is onder meer van belang om aan de verplichtingen op grond van de VHR te voldoen. Deze verplichtingen blijven immers gelden, ook als de op de KDW gebaseerde stikstofdoelen uit de wet worden gehaald.

KDW als maatstaf bij vergunningverlening

Dat de KDW als maatstaf bij vergunningverlening een rol blijft spelen, kunnen sommige insprekers niet begrijpen. In aanvulling op hetgeen hierover in paragraaf 3.3 is uiteengezet, geldt dat de KDW de best beschikbare kennis is en om die reden essentieel blijft voor vergunningverlening.

[28] *Kamerstuk II 2024/2025, 35 334, nr. 362.*
[29] Art. 16.27 Ow.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijziging Omgevingswet)

Onderdeel A (wijziging artikel 2.11, tweede lid)

Door middel van dit onderdeel wordt de verwijzing naar de wettelijk vastgestelde omgevingswaarde geschrapt uit artikel 2.11, tweede lid. In de Omgevingswet wordt op verschillende plekken verwezen naar 'in deze wet vastgestelde omgevingswaarden'. De Omgevingswet bevat op dit moment buiten artikel 2.15a geen andere omgevingswaarden. Omdat dit wetsvoorstel voorziet in het schrappen van artikel 2.15a, is de verwijzing naar een 'in deze wet vastgestelde omgevingswaarde' niet meer relevant. Daarom worden verwijzingen naar wettelijke omgevingswaarden in de Omgevingswet geschrapt.

Onderdeel B (wijziging artikel 2.12, tweede lid)

Door middel van dit onderdeel wordt de verwijzing naar de wettelijke vastgestelde omgevingswaarde geschrapt uit artikel 2.12, tweede lid, Omgevingswet.

Verwezen zij naar de toelichting bij onderdeel A.

Onderdeel C (schrappen omgevingswaarde stikstofdepositie)

Door middel van dit onderdeel wordt artikel 2.15a, dat de huidige omgevingswaarden gericht op het verminderen van stikstofdepositie bevat, geschrapt. De achtergrond hiervan is toegelicht in paragrafen 2.4 en 3.1.

Onderdeel D (wijziging artikel 2.24, eerste lid)

Door middel van dit onderdeel wordt de verwijzing naar de wettelijke vastgestelde omgevingswaarde geschrapt uit artikel 2.24, eerste lid. Verwezen zij naar de toelichting bij onderdeel A.

Onderdeel E (programma stikstofreductie)

Dit onderdeel voorziet in een wettelijk verplicht programma voor het bereiken van een aanzienlijke vermindering in 2035 van de uitstoot van ammoniak en stikstofoxiden door de industrie (basis), de landbouw en mobiliteit (inclusief bouw). Het programma zal bovendien gericht zijn op het bereiken van de doelen van de VHR.

De eerste doelstelling is het bereiken van een aanzienlijke vermindering in 2035 van de uitstoot van ammoniak en stikstofoxiden door de industrie, de landbouw en mobiliteit (inclusief bouw). Gelet op de omvang van de te bereiken stikstofemissie, zal het programma in stikstofemissiebeperkende maatregelen moeten voorzien. Uitgangspunt bij de uitwerking zijn de sectordoelen zoals geformuleerd in de hierboven genoemde brieven 'Startpakket Nederland van het slot' en 'Vervolgpakket Nederland van het slot'.

Voor de volledigheid wordt het volgende opgemerkt. In de hiervoor genoemde brieven wordt de bouw gerekend onder mobiliteit.[30] In de berekeningen van de Emissieraming Luchtverontreinigende stoffen worden de mobiele werktuigen in de bouw onder mobiliteit gerekend. Deze categorisering wordt gevolgd bij de formulering van de reductiedoelstellingen.

De tweede doelstelling is de veel bredere doelstelling, namelijk het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden in termen van behoud, uitbreiding of verbetering van de daar aanwezige habitats en soorten. De vermindering van de stikstofbelasting is daaraan ondersteunend.

In hoofdstuk 4 is toegelicht dat het aan elk van de lidstaten van de Europese Unie is om te bepalen op welke wijze en in welk tempo uitvoering wordt gegeven aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.[31] Door het opnemen van een wettelijk verplicht programma, gericht op het reduceren van emissie, wordt op wetsniveau op een nieuwe wijze invulling gegeven aan de resultaatsverplichtingen uit de VHR.

---

[30] Zie 'mobiliteit (inclusief bouw)' in *Kamerstukken II 2024–25, 35 334, nr. 362, p. 6.*

[31] Zie de handreiking van de Europese Commissie 'Beheer van Natura 2000-gebieden' (versie 25 januari 2019, p. 15) en zie ook punt 13.3 van de eerder aangehaalde PAS-uitspraak (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603).

Uiteindelijk gaat het om de verplichting om in Nederland op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken voor de natuurwaarden die als onderdeel van het Natura 2000-regime op grond van de VHR een bijzondere bescherming genieten. Om die doelstelling te bereiken moeten niet alleen bronmaatregelen ten aanzien van stikstof worden getroffen, maar moet het programma meer ten algemene voorzien in een verdere investering in de verbetering van de condities voor de betrokken natuurwaarden.

Het programma zal een aanvulling en actualisatie zijn van het PSN. In het algemeen deel van de toelichting is uiteengezet welke onderdelen aan bod zullen komen in het programma. Het programma zal in ieder geval de maatregelen bevatten die de MCEN neemt om Nederland weer van het stikstofslot te krijgen (zie hoofdstuk 3).

Ten slotte is een wetgevingstechnische aanpassing doorgevoerd in onderdeel b. De passage ‘waarbij die Minister rekening houdt met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden’ is geschrapt. Deze passage vormde een dubbeling met de laatste zin van het onderdeel.

Onderdeel F (wijziging artikel 20.2, eerste lid)

Door middel van dit onderdeel wordt de verwijzing naar de wettelijke vastgestelde omgevingswaarde geschrapt uit artikel 20.2, eerste lid. Daarom vervalt de tweede zin in dit lid. Verwezen zij naar de toelichting bij onderdeel A.

Artikel II (inwerkingtreding)

Dit artikel regelt dat het wetsvoorstel in werking treedt bij koninklijk besluit, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Dit biedt de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,