

Wet van **DATUM 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.

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 2.15a vervalt.

B

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.

Artikel II

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte in het Staatsblad.

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.

Gegeven

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

CONCEPT

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Nederland is gehouden aan de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn voor behoud en instandhouding van beschermde natuur. 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 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 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 de maatregelen bevatten 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 (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 vermeting plaats, waardoor de balans van voedingstoffen wordt ontwricht. Het gevolg is dat stikstofgevoelige plantensoorten – plantensoorten die gedijen op voedselarme (schrale) gronden – verdwijnen of nemen in kwaliteit af. 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 onder meer juist belangrijk is voor de veerkracht van de natuur en het in stand houden van belangrijke ecosysteemdiensten. Op het vlak van de bescherming van de biodiversiteit gelden verschillende internationale en Europese verplichtingen, waaronder het Biodiversiteitsverdrag en de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.¹

¹ 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

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 realiseren 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.² In het geval van stikstofverbindingen is in aanvulling daarop echter een landelijke aanpak noodzakelijk.

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).

² Zie de artikelen 2.18, onderdeel g en 2.19, vijfde lid Omgevingswet.

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 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.³ 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.⁴

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, duurzame energieprojecten en kustbescherming. Gezien de omvang van deze problematiek, 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.⁵ Het door het kabinet voorgestane programma vormt de kapstok voor dat pakket. 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-

³ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

⁴ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909.

⁵ PM

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 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 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.⁶ In dit rapport presenteert Remkes een denkklijn 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.⁷ In het verslag staat kort gezegd dat de werkgroep een bredere omgevingswaarde, waarin naar meerdere aspecten van de natuur wordt gekeken, conceptueel gezien 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.

⁶ Bijlage bij Kamerstukken 30 252 en 3 5334, nr. 34.

⁷ Kamerstukken 33 576 en 35 334, nr. 367.

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 2025.⁸

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.

Dit wetsvoorstel voorziet daarom 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.⁹

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.¹⁰ De Kamerbrief bevat de eerste maatregelen die eraan moeten bijdragen om Nederland weer van het stikstofsloot te krijgen. Verdere maatregelen worden op dit moment uitgewerkt. Het kabinet voorziet besluitvorming over deze maatregelen in augustus 2025.

Het is belangrijk dat deze maatregelen in samenhang worden gezien 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.

PM uitkomsten augustusbesluitvorming

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.¹¹ 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 LNVN toegelicht dat de reden voor het instellen van hoger beroep onder meer is gelegen in de zorg over de uitvoerbaarheid van de rechtbankuitspraak.¹²

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

⁸ Bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96 en Kamerstuk 35 334, nr. 362.

⁹ Hoofdlijnenakkoord Hoop, lef en trots (2024).

¹⁰ Kamerstuk 35 334, nr. 362.

¹¹ Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578.

¹² Kamerstuk 35334, nr. 367.

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'.

3. Hoofdpijnen 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.

Zo zijn de huidige doelen in de Omgevingswet volgens het kabinet in de praktijk niet haalbaar, duidelijk en realistisch gebleken, onder meer door nieuwe wetenschappelijke inzichten die beïnvloeden wat het percentage areaal onder de KDW is. De berekende stikstofdeposities voor prognosejaren zijn hoger dan eerder berekend én naar aanleiding van Europees onderzoek zijn de KDW's geactualiseerd en in veel gevallen lager (strenger) geworden.¹³ De KDW's worden immers 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.

Dat leidt ertoe dat de huidige stikstofdoelen uit de Omgevingswet volgens het RIVM niet worden gehaald met het toen voorgenomen beleid en dat forse bijsturing nodig is om de doelen alsnog te halen.¹⁴ 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 oude KDW's was dat ca. 1.300 mol/ha/jaar. Door de nieuwe KDW's 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 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.

¹³ Effecten van nieuwe inzichten op het bereiken van NPLG-stikstofdoelen (RIVM, 2024).

¹⁴ 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 richtinggevend emissiereductiedoelstellingen uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG).

Tabel 1: inschatting van de gemiddelde stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden waarbij de doelen uit de Wsn worden gehaald met de oude en de nieuwe KDW (op basis van het toen voorgenomen beleid).

Jaar	Omgevingswaarde	Stikstofdepositie (mol/ha/jaar)		
		Met oude KDW	Met nieuwe KDW	Vershil
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. Met het voorliggende wetsvoorstel wil het kabinet de focus bovendien 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.

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 stikstofdeposities 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 stikstofdeposities van belang. Voor alle sectoren stuurt het kabinet daarom op stikstofemissiereductie met een emissie-gedreven aanpak.¹⁵

¹⁵ Kamerbrief Startpakket Nederland van het Slot (25 april 2025).

3.2 Wettelijk verplicht programma

Als alternatief voor de huidige, op de KDW gebaseerde omgevingswaarden voorziet dit wetsvoorstel 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 gezien 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.

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 2025.¹⁶ 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 kan de keuze worden gemaakt om de sectordoelen uit te splitsen in NO_x en ammoniak. Uitgangspunt bij de uitwerking zijn de sectordoelen zoals geformuleerd in de hierboven geciteerde brief van 25 april 2025 (50% voor mobiliteit inclusief bouw, 50% voor industrie, en 42-46% voor landbouw). Daarbij zullen ook het afwegingskader en de indicatieve sectordoelen worden gewogen.

Het programma zal in de tweede plaats gericht zijn op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Ook het huidige PSN is hierop gericht.

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 gezien en daadwerkelijk tot uitvoering worden gebracht, ook onder volgende kabinetsperiodes.

¹⁶ Kamerstuk 35 334, nr. 362.

Zoals toegelicht in paragraaf 2.5, heeft het kabinet in april 2025 al besloten tot een startpakket aan maatregelen. Dit startpakket zal 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.¹⁷ Nader bezien zal worden of het wenselijk is om ook tussendoelen voor te schrijven.

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 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 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 (zie Kamerbrief 35 334, nr. 362) en kan ook al rekening gehouden worden met de doelen van de natuurherstelverordening. 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 Relatie met vergunningverlening

De huidige, op de KDW gebaseerde omgevingswaarden worden met dit wetsvoorstel uit de Omgevingswet gehaald. Dat neemt niet weg dat de KDW als ecologische indicator in stand blijft en dat de ontwikkeling van depositie op Natura 2000-gebieden daarom wel gevolgd zal blijven worden. De KDW zal ook een rol blijven spelen bij de vergunningverlening. 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

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

¹⁷ PM

artikel 6, de eerste twee leden. Deze zijn onder andere vastgelegd in artikel 2.18, eerste lid, onder f, 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 Raad van State 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.¹⁸ Daarbij moet volgens de Habitatrichtlijn onder meer rekening worden gehouden met de sociaal-economische vereisten.¹⁹

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.²⁰ 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 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.

5. Toezicht en handhaving

¹⁸ 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).

¹⁹ Artikel 2, derde lid, Habitatrichtlijn, Idem artikel 2 Vogelrichtlijn.

²⁰ 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.

De regels van dit wetsvoorstel richten zich uitsluitend tot de overheid, in het bijzonder de Minister van LNVN, 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 handhaving capaciteit worden dan ook niet voorzien.

6. Rechtsbescherming

Het wettelijk voorgeschreven programma is in elk geval bindend voor de Minister van LNVN. Als in het programma andere bestuursorganen worden aangewezen voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen, is het programma ook bindend voor deze bestuursorganen. Voor hen geldt een uitvoeringsplicht, voor zover uit het programma blijkt dat zij met het opnemen van de maatregelen hebben ingestemd (artikel 3.18 Omgevingswet).

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 LNVN. Zoals hiervoor is toegelicht, introduceert het wetsvoorstel een wettelijke plicht voor de Minister van LNVN om een programma op te stellen gericht op emissiereductie en op het bereiken van de doelen van de VHR. De Minister van LNVN 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.

PM ATR

7.3 Effect op de bestuurlijke lasten

Doordat het wetsvoorstel zich uitsluitend richt tot de Minister van LNVN, 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 LNVN 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 LNVN. 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

PM invullen na internetconsultatie

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijziging Omgevingswet)

Onderdeel A (schrapen omgevingswaarde stikstofdepositie)

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

Onderdeel B (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, 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. In het programma zal nader worden gespecificeerd op welke reductiepercentages per sector de in het programma opgenomen maatregelen moeten zijn gericht. Daarbij kan de keuze worden gemaakt om de sectordoelen uit te splitsen in NO_x en ammoniak. Uitgangspunt bij de uitwerking zijn de sectordoelen zoals geformuleerd in de hierboven geciteerde brief van 25 april 2025 (50% voor mobiliteit inclusief bouw, 50% voor industrie, en 42-46% voor landbouw)

De tweede doelstelling is de veel bredere overall-doelstelling, waar de vermindering van de stikstofbelasting ondersteunend in is, 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.

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.²¹ 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.

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.

Artikel II (inwerkingtreding)

Dit artikel regelt dat dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk, dus met ingang van de dag na de datum van uitgifte in het Staatsblad, in werking treedt. Dit wijkt af van de regel dat wetten in beginsel in werking treden op vaste tijdstippen met een voorgeschreven minimale termijn tussen publicatie en inwerkingtreding.²²

Het programma in dit wetsvoorstel is bindend voor het Rijk, en niet direct gericht op burgers en bedrijven. Daarnaast is er een urgentie om zo snel mogelijk een omslag te maken van depositie-naar emissiesturing. Daarom is het gerechtvaardigd om dit wetsvoorstel zo snel mogelijk in werking te laten treden.

²¹ 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).

²² Ar. 4.17.