Raad van State

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

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');

AAN DE KONING

(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

[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.

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]

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]

---

[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.
[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).

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]

---

[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).

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.

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

[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.

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

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

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.[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]

---

[17] R.o. 5.28 van de uitspraak van de rechtbank Den Haag.

[18] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.6 'Rechtszaak Greenpeace'.

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.

[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.”

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 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.

---

[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'.
[22] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2 'Wettelijk verplicht programma'.
[23] Kamerstukken II, 2024/25, 35334-362.
[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.

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,

[26] Artikel 3.5 van de Omgevingswet.