MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Nederland wil vooruit. Daarom geeft het kabinet grote prioriteit aan het oplossen van de stikstofproblematiek. En dat op een wijze waardoor een sterke en toekomstbestendige landbouwsector behouden blijft, vergunningverlening stapsgewijs weer mogelijk wordt voor ondernemers, woningen, PAS-melders en interimmers, en de natuur zich structureel kan herstellen. Dat vraagt een landelijke aanpak, aangevuld met gebiedsgericht beleid.

In de Kamerbrief "Weer ruimte voor boer, natuur en bouw" van 26 juni 2026 heeft het kabinet die aanpak gepresenteerd. Dit wetsvoorstel maakt onderdeel uit van die aanpak. Met het wetsvoorstel worden de huidige, op de kritische depositiewaarde (KDW) gebaseerde omgevingswaarden voor stikstofdepositie vervangen door emissiedoelen per sector. Bovendien verplicht het wetsvoorstel tot het opstellen van een programma gericht op het bereiken van die emissiedoelen én op het bereiken van instandhoudingsdoelen voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. In dit programma, het programma Landbouw, Natuur en Stikstof (programma LNS), zal het samenhangende maatregelpakket uit de Kamerbrief van 26 juni 2026 worden opgenomen. Het programma LNS zal het huidige Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) vervangen.

Met dit wetsvoorstel en het onderliggende programma zet het kabinet een belangrijke stap om de natuur te herstellen en vergunningverlening weer mogelijk te maken. Dat blijkt ook uit reflecties van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de landsadvocaat op het maatregelpakket. Uit de reflectie van het PBL blijkt dat de emissiedoelen uit dit wetsvoorstel binnen bereik komen met de uitvoering van het maatregelpakket. Ook blijkt uit de reflectie dat de uitvoering van het maatregelpakket de stikstofbelasting op stikstofgevoelige natuur flink zal verminderen en zal leiden tot natuurherstel. Uit de reflectie van de landsadvocaat blijkt dat vergunningverlening gebied voor gebied weer mogelijk zal worden.

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 van het wetsvoorstel

2.1 Stikstof als drukfactor op de natuur

Stikstofverbindingen zijn een belangrijke drukfactor op de natuur. Door het neerslaan van overmatige hoeveelheden stikstof (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. Dit leidt ook tot teruggang van de daar aanwezige fauna, 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 biodiversiteit gelden verschillende internationale en Europese verplichtingen, waaronder het Biodiversiteitsverdrag, de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (VHR).[1]

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

De stikstofbelasting op natuurgebieden is afkomstig van meerdere bronnen en kent verschillende

[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 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).

chemische vormen. Ammoniak (NH_3) en stikstofoxiden (NO_x) hebben elk een eigen herkomst, verspreidingsgedrag en chemisch effect op de natuur. Ammoniakemissies komen voornamelijk voort uit de landbouw, met name door veehouderij (reactie tussen mest en urine), mestopslag en bemesting en de industrie. Stikstofoxiden worden onder meer uitgestoten door verkeer, industrie en energieproductie en landbouw. Stikstofoxiden verspreiden 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 grotere afstand.

2.2 Samenhang met de Natura 2000-aanpak

De VHR 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 leefgebieden van soorten in de Natura 2000-gebieden niet verslechtert en er geen verstoring optreedt.

De VHR 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 (artikel 191 VWEU).

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 (artikel 3.59 Besluit kwaliteit leefomgeving). Voor ieder Natura 2000-gebied wordt een beheerplan opgesteld, dat de voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen noodzakelijke maatregelen bevat (artikel 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid, Omgevingswet).

2.3 Het op gang brengen van de vergunningverlening

Op dit moment worden in het gehele land problemen ondervonden bij de vergunningverlening door de stikstofproblematiek. Het kabinet vindt het van groot belang om de vergunningverlening voor plannen en projecten weer op gang te brengen.

Het oordeel van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (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. Sinds de uitspraak kunnen diverse economische en maatschappelijke projecten geen doorgang meer vinden doordat vergunningen niet verleend kunnen worden. De uitspraken van de Afdeling van december 2024 over intern salderen hebben de ruimte voor vergunningverlening verder beperkt. Op veel plekken in het land heeft het vrijwel geheel of gedeeltelijk 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.

Voor een aanzienlijk aantal beschermde habitats in een groot aantal Natura 2000-gebieden volgt uit de Natuurdoelanalyses (NDA's) dat sprake is van verslechtering of dreigende verslechtering die (mede) het gevolg is van overbelasting door stikstofdepositie. Gezien de staat van de natuur, de vele bronnen van stikstofbelasting op de natuur en de omvang van de (nog) te nemen maatregelen om (dreigende) verslechtering te voorkomen, is sprake van een landelijk probleem, dat in

samenhang met de 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.

2.4 Aanpak van het kabinet

In de kamerbrief van 26 juni 2026 en de daarbij behorende bijlagen heeft het kabinet zijn aanpak gepresenteerd.[2] Het kabinet komt met een maatregelpakket dat bestaat 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 verlaging van de stikstofuitstoot met respectievelijk 42-46% (NH_3) in de landbouw, 50% (NH_3) in de industrie en 50% (NO_x) in de mobiliteit in 2035 ten opzichte van 2019. 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 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.

In de kamerbrief van 26 juni 2026 en de daarbij gevoegde wetgevingsagenda is ook een planning opgenomen voor de verdere uitwerking en invoering van het maatregelpakket. Daaruit blijkt dat de met dit wetsvoorstel voorgestelde regelgeving niet de enige regelgeving is 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.

2.5 Reflecties PBL en landsadvocaat

Het kabinet heeft het PBL en de landsadvocaat verzocht om te reflecteren op het maatregelpakket. Het PBL heeft zijn reflectie op 4 september 2026 gepubliceerd. De landsadvocaat heeft zijn reflectie op 8 september 2026 uitgebracht. De reflecties zijn met brieven van 4 en 11 september 2026 aan de Tweede Kamer aangeboden en voorzien van een kabinetsreactie.[3]

Uit de reflectie van het PBL blijkt dat de stikstofreductiedoelen voor de landbouw, industrie en mobiliteit met het gepresenteerde pakket aan maatregelen binnen bereik komen. Voor de landbouw komt het PBL op een verwachte emissiereductie van circa 40%.[4] 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.

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

[2] Kamerstukken II 2025/26, 36800 XIV, nr. 87.

[3] Kamerstukken II 2025/26, 36800 XIV, nrs. 92 en 93.

[4] P. 6 en par. 3.1 van de PBL-reflectie.

probleemfactoren in de natuurgebieden tegelijkertijd aan te pakken bijdraagt aan natuurherstel.[5] 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.[6]

Uit de reflectie van de landsadvocaat blijkt dat uitvoering van het maatregelpakket zal leiden tot natuurherstel en dat vergunningverlening gebied voor gebied weer mogelijk zal worden.[7] Volgens de landsadvocaat zet het kabinet met dit maatregelpakket precies de stap die nodig is om tegemoet te komen aan de kern van de huidige rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De landsadvocaat concludeert dat het pakket alle elementen bevat die de jurisprudentie vereist, namelijk maatregelen gericht op het verlagen van stikstofdepositie op overbelaste Natura 2000-gebieden, wettelijke verankering van de emissiereductiedoelstellingen, een systeem van monitoring en financiële borging van het maatregelpakket.[8]

Het maatregelpakket is volgens de landsadvocaat essentieel om invulling te geven aan de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn om verslechtering van de habitats tegen te gaan en naar de instandhoudingsdoelstellingen toe te werken. Het pakket is daarmee ook randvoorwaardelijk om weer tot vergunningverlening te kunnen komen en handhavings- en intrekkingsverzoeken voor bestaande projecten af te kunnen wijzen.

2.6 Aanpak volgens de huidige wet

De huidige wet bevat al een landelijke aanpak voor stikstof. Met de Wet stikstofreductie en natuurverbetering zijn in de Omgevingswet resultaatsverplichtende omgevingswaarden opgenomen voor het verminderen van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Deze omgevingswaarden zijn gebaseerd op de KDW. Dat is de hoeveelheid stikstofdepositie waarboven risico bestaat op verslechtering van de kwaliteit van habitats binnen Natura 2000-gebied. Op grond van deze 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 en de instandhoudingsdoelstellingen van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebied te behalen, is het PSN vastgesteld. De maatregelen in dit programma zijn vastgesteld op basis van de toen geldende ramingen van wat nodig zou zijn voor het behalen van deze doelen.

De huidige omgevingswaarden liggen op dit moment niet binnen bereik. Dat blijkt uit de reflectie van het PBL op het maatregelpakket van het kabinet. Volgens het PBL vraagt de uitvoering van dit maatregelpakket om een inspanning die grenst aan wat er tot 2035 uitvoerbaar is.[9] De gemiddelde stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden daalt door de uitvoering van dit maatregelpakket dan ook flink (van ruim 20% in het basispad tot bijna 30% met het maatregelpakket). Daarmee neemt ook het aandeel stikstofgevoelige natuur toe waar de depositie onder de KDW komt te liggen. Toch komen de huidige omgevingswaarden daarmee niet binnen bereik. In 2035 zal volgens het PBL circa 43% van het areaal onder de KDW liggen.[10]

De huidige omgevingswaarden zijn ook ‘beweeglijk', doordat de KDW’s ongeveer iedere 10 jaar worden bijgesteld op Europees niveau. Deze actualisatie gebeurt op basis van internationaal wetenschappelijk onderzoek. In 2023 werd de gemiddelde KDW verlaagd van bijna 19 kg/ha/jr naar 17,7 kg/ha/jr. Dat betekent dat er méér depositiereductie nodig is om te voldoen aan de omgevingswaarden dan verwacht op het moment van het vaststellen van deze omgevingswaarden en het PSN.

---

[5] P. 7 en 11 en par. 4.1 van de PBL-reflectie.

[6] P. 17 van de PBL-reflectie.

[7] Rnrs. 20-25 van de reflectie van de landsadvocaat.

[8] Rnr. 22 van de reflectie van de landsadvocaat.

[9] P. 11 van de PBL-reflectie.

[10] Par. 3.2 van de PBL-reflectie.

Het kabinet vindt het niet wenselijk en niet helpend dat er in de huidige wet doelen staan die niet meer uitvoerbaar zijn. Ook de 'beweeglijkheid' van de huidige doelen, die wordt veroorzaakt door de periodieke bijstelling van de KDW, vindt het kabinet onwenselijk. Die beweeglijkheid laat zich moeilijk verenigen met de behoefte aan duidelijkheid en consistent langjarig emissiereductiebeleid.

3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

3.1 Inleiding

Dit wetsvoorstel bestaat uit twee onderdelen. In de eerste plaats bevat het wetsvoorstel nieuwe wettelijke doelen voor de landbouw, de industrie en mobiliteit in 2035 en een streefwaarde voor de landbouw voor 2030 (het voorgestelde artikel 2.15a Omgevingswet). In de tweede plaats schrijft het wetsvoorstel voor dat de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) een programma vaststelt voor het bereiken van die wettelijke doelen én het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebied (het voorgestelde artikel 3.9, vierde lid, Omgevingswet). Dit programma is het programma LNS, dat het PSN vervangt.

De paragrafen 3.2-3.5 bevatten een toelichting op de nieuwe wettelijke doelen. Paragraaf 3.6 bevat een toelichting op het programma LNS. Paragraaf 3.7 bevat een toelichting op de amvb behorend bij dit wetsvoorstel, waarin eisen worden gesteld aan de inhoud van het programma.

3.2 Emissiedoelen voor landbouw, industrie en mobiliteit

Dit wetsvoorstel vervangt de huidige omgevingswaarden door emissiedoelen voor de sectoren landbouw, industrie en mobiliteit. De keuze om voor de sectoren landbouw, industrie en mobiliteit 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 PSN (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).

De sectoren zijn als volgt afgebakend:

Landbouw: omvat alleen de 'beroepsmatige landbouw'. Dit zijn de NH_3-emissies, op basis van de huidige definitie van de sector landbouw volgens de emissieregistratie (ER), maar dan zonder de particuliere landbouwactiviteiten, dat wil zeggen:

A) zonder de particuliere veestapel mest en aanwending (GCN-sector: 4777_Particulieren, veestapel mest en aanwending);
B) zonder particuliere stal en opslag (GCN-sector: 4778_Particulieren, veestapel stal en opslag);
C) zonder Consumenten-Afzet op natuurterreinen en bij particulieren (GCN-sector: 8250_Consumenten-Afzet op natuurterreinen en bij particulieren).

Industrie: omvat de 'Basisindustrie', dat wil zeggen de CBS nijverheid en bouwnijverheid. Dit komt overeen met de GCN-sectoren: 1100 Industrie-Voedings- en genotmiddelen, 1200 Raffinaderijen, 1300 Industrie-Chemie, 1400 Industrie-Bouwmaterialen, 1500 Industrie Basismetaal, 1700 Industrie-Metaalbewerking, 1800 Industrie-Overig en 7000 Bouw). Deze definitie bevat geen afvalverwerking waaronder AVI's (GCN-sector 5000_Afvalverwerking) en geen Energiebedrijven (GCN-sector 2100_Energie-Productie).

Mobiliteit: omvat de ER-sector mobiliteit (alle GCN-subsectoren voor de mobiliteit). Het gaat om wegverkeer, zeescheepvaart binnengaats, binnenvaart, mobiele werktuigen, luchtvaart tot 3.000 voet en spoor. Zeescheepvaart buitengaats (op het Nederlands Continentaal Plat) is uitgesloten van het sectorale emissiereductiedoel voor mobiliteit.

Voor iedere sector geldt ofwel een ammoniakdoel ofwel een stikstofoxidendoel. Voor de sector landbouw is ammoniak de belangrijkste uitstootbron en is dus gekozen voor een ammoniakdoel. De uitstoot van stikstofoxiden door de landbouw wordt grotendeels veroorzaakt door biochemische processen in de bodem, waarbij ammoniak omgezet wordt in stikstofoxiden. Door de veldemissies aan te pakken, wordt de emissie van stikstofoxiden en daarmee ammoniak aangepakt. 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 stikstofoxidenuitstoot in de industrie. Dat geldt niet voor de ammoniakuitstoot van de (basis)industrie. Daarom is voor de

sector industrie (basis) gekozen voor een ammoniakdoel. De keuze om voor de sector mobiliteit een stikstofoxidendoel te hanteren, is ingegeven door het feit dat deze sector voornamelijk stikstofoxiden uitstoot, relatief weinig ammoniak uitstoot en een beperkt handelingsperspectief heeft om deze ammoniakuitstoot te reduceren.

3.3 De hoogte van de doelen

Zoals in paragraaf 2.4 is toegelicht, heeft het kabinet in de kamerbrief van 26 juni 2026 weergegeven welke emissiereductie in 2035 door de verschillende sectoren moet worden bereikt. Het gaat om een reductie ten opzichte van 2019 van ten minste:

- 42-46% van de emissie van ammoniak door de landbouw;
- 50% van de emissie van ammoniak door de industrie; en
- 50% van de emissie van stikstofoxiden door mobiliteit.

De percentages zijn bepaald op basis van wat er maatschappelijk gezien haalbaar wordt geacht voor de verschillende sectoren. Zoals hiervoor al is toegelicht, blijkt uit de reflectie van het PBL dat het maatregelpakket van het kabinet een inspanning vraagt die grenst aan wat er tot 2035 uitvoerbaar is. Met dit maatregelpakket komen de percentages binnen bereik. Een ambitieuzere doelstelling is niet realistisch.

In de kamerbrief van 26 juni 2026 is ook een streefwaarde voor 2030 voor de landbouw opgenomen. De emissie van ammoniak door de landbouw moet in 2030 met 23-25% zijn verminderd ten opzichte van 2019. Voor de industrie en mobiliteit zijn geen tussendoelen opgenomen. De emissiereductie in die sectoren wordt geborgd via bestaand klimaat- en milieubeleid.

In dit wetsvoorstel zijn de reductiepercentages uit de Kamerbrief voor de landbouw vertaald naar reductieopgaven in kilotonnen (artikel 2.15a, eerste lid, onder a, en tweede lid). Voor de landbouw is de reductieopgave op deze wijze beter op te splitsen naar reductieopgaven voor de subsectoren binnen deze sector. Zo kan duidelijkheid worden geboden over de te bereiken emissiereductie in kilotonnen in 2030 en 2035 ten opzichte van 2019. De reductieopgaven in kilotonnen zijn voor de landbouw leidend.

Tabel 1: reductie voor 2030 en 2035 voor de landbouw

Jaar	Stikstofverbinding	Reductie t.o.v. 2019 (percentage)	Reductie t.o.v. 2019 (kilotonnen)
2030 (streefwaarde)	Ammoniak (NH_3)	23-25%	24,8 tot 27,0
2035 (emissiedoel)	Ammoniak (NH_3)	42-46%	45,4 tot 49,7

De reductieopgaven in kilotonnen voor de landbouw zijn als volgt berekend. In 2019 was volgens de Emissieregistratie[11] de totale emissie van ammoniak door de landbouw 114,6 kiloton. Daarvan was 6,6 kiloton afkomstig van particuliere landbouwactiviteiten. Omdat die activiteiten in het kader van dit wetsvoorstel niet vallen onder de sector landbouw (zie de afbakening in paragraaf 3.2), wordt in dit wetsvoorstel gerekend met een emissie in 2019 van 108,0 kiloton. 23-25% daarvan is 24,8 tot 27,0 kiloton. Dat betekent dat in de periode tot en met 2030 een reductie van 24,8 tot 27,0 kiloton moet worden bereikt. 42-46% van 108,0 kiloton is afgerond 45,4 tot 49,7 kiloton. Dat betekent dat in de periode tot 2035 een reductie van 45,4 tot 49,7 kiloton moet worden bereikt. Het gaat hier om bandbreedtes. De onderkant van deze bandbreedtes geldt daarbij als de minimaal te bereiken reductie. De bovenkant van deze bandbreedtes is geen maximum.

Voor de sectoren industrie en mobiliteit zijn de reductiepercentages uit de Kamerbrief in dit wetsvoorstel opgenomen (artikel 2.15a, eerste lid, onder b en c). Voor deze sectoren zijn de reductiepercentages leidend. Indicatief kan, op basis van de huidige emissiecijfers over 2019, wel een beeld worden gegeven van de reductieopgaven in kilotonnen.

[11] Emissieregistratie.nl, dataset 1990-2024, geraadpleegd september 2026. De Emissieregistratie is een samenwerkingsverband tussen vijf kennisinstellingen: het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, het Centraal Bureau voor de Statistiek, het PBL, Wageningen University and Research en Deltares. Daarnaast zijn diverse andere organisaties betrokken. Het RIVM is eindverantwoordelijk voor de Emissieregistratie. De Emissieregistratie registreert jaarlijks de emissies van alle relevante Nederlandse bronnen. De Emissieregistratie berekent de meeste emissies zelf en controleert jaarlijks aangeleverde bedrijfsemissies.

Tabel 2: reductie voor 2035 voor industrie en mobiliteit

Sector	Stikstofverbinding	Reductie t.o.v. 2019 (percentage)	Reductie t.o.v. 2019 (kilotonnen) *indicatief, op basis van huidige cijfers*
Industrie (basis)	Ammoniak (NH_3)	50%	0,7[12]
Mobiliteit	Stikstofoxiden (NO_x)	50%	80,6[13]

3.4 Vormgeving van de doelen

De emissiedoelen voor de sectoren zijn net als de huidige wettelijke doelen vormgegeven als omgevingswaarden. Daarbij geldt dat de emissiedoelen voor 2035 resultaatsverplichtingen zijn (voorgesteld artikel 2.15a, derde lid, Omgevingswet) en de streefwaarde voor 2030 voor de landbouw een inspanningsverplichting is (voorgesteld artikel 2.15a, vierde lid, Omgevingswet). De keuze voor omgevingswaarden waarborgt dat daadwerkelijk de benodigde inzet wordt geleverd om de doelen te halen (zie de paragrafen 3.5 en 4.3).

Anders dan de huidige wettelijke doelen, die zijn vormgegeven als depositiedoelen, zijn de nieuwe wettelijke doelen vormgegeven als emissiedoelen. Dat betekent niet dat de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebied niet meer van belang is. Zoals hiervoor is toegelicht, is Nederland gehouden aan de verplichtingen uit de VHR. Instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebied moeten worden bereikt en verslechtering moet worden tegengegaan. In dat kader blijft het van belang dat de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebied daalt. De KDW blijft als internationaal erkende ecologische indicator van belang en zal een rol blijven spelen in de vergunningverlening. Daarbij geldt dat stikstof één drukfactor is op de natuur. De KDW geeft een signaalwaarde dat boven deze grens er een risico is op verslechtering. In samenhang met andere drukfactoren moet bekeken worden hoe verslechtering kan worden voorkomen.

Om te borgen dat niet alleen de emissie van stikstof, maar ook de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden voldoende daalt, bestaat de aanpak van het kabinet uit méér dan generieke emissiemaatregelen. Zoals in paragraaf 2.4 is toegelicht, komt het kabinet ook met een zoneringsaanpak, gericht op zones rond kwetsbare, overbelaste Natura 2000-gebieden waar aanvullende maatregelen worden getroffen die zich richten op meerdere drukfactoren. Maatregelen die dichtbij de betreffende gebieden worden getroffen, hebben namelijk relatief veel effect op (onder meer) de depositie op die gebieden.[14]

Zoals in paragraaf 2.6 is toegelicht, blijkt uit de reflectie van het PBL dat de aanpak van het kabinet effect heeft. De aanpak leidt niet alleen tot een daling van de stikstofemissie, maar ook tot een flinke daling van de gemiddelde stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden (van ruim 20% in het basispad tot bijna 30% met het maatregelpakket). De concrete effecten van de zoneringsaanpak heeft het PBL daarbij nog niet kunnen meerekenen.[15] Met de daling van de stikstofemissie en -depositie neemt ook het aandeel stikstofgevoelige natuur toe waar de depositie onder de KDW komt te liggen. De landelijke aanpak, inclusief zonering, biedt daarmee een goede basis 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 (zie ook paragraaf 4.1). Omdat de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats van belang blijft, schrijft de amvb behorend bij dit wetsvoorstel zowel monitoring van de omvang van de stikstofemissie als van de omvang van de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats voor (zie paragraaf 3.7).

[12] In 2019 was volgens de Emissieregistratie (geraadpleegd september 2026) de emissie van ammoniak door de basisindustrie 1,3 kiloton. 50% daarvan is 0,7 kiloton. Dat betekent dat, op basis van de huidige cijfers, in de periode tot 2035 een reductie van 0,7 kiloton moet worden bereikt. Zoals toegelicht, is deze reductieopgave in kilotonnen indicatief. Het reductiepercentage is leidend.

[13] In 2019 was volgens de Emissieregistratie (geraadpleegd september 2026) de emissie van stikstofoxiden door mobiliteit 161,2 kiloton. 50% daarvan is 80,6 kiloton. Dat betekent dat, op basis van de huidige cijfers, in de periode tot 2035 een reductie van 80,6 kiloton moet worden bereikt. Zoals toegelicht, is deze reductieopgave in kilotonnen indicatief. Het reductiepercentage is leidend.

[14] Zie ook de reflectie van het PBL, p. 30.

[15] Het PBL heeft voor zijn analyse aangenomen dat de procentuele emissiereductie binnen en buiten de zones ongeveer gelijk is (zie de reflectie, p. 30).

3.5 Borging van de doelen

Om te borgen dat de emissiedoelen voor 2030 en 2035 worden bereikt, voorziet de aanpak van het kabinet in een systeem van monitoring en bijsturing. Het vast te stellen programma LNS 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 (zie ook paragraaf 3.6).

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 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.

Zoals hiervoor is toegelicht, wordt de emissiereductie voor de sectoren industrie en mobiliteit 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.[16]

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 Omgevingswet een monitoringsplicht geldt (artikel 20.1 Omgevingswet). 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 Omgevingswet).

Ook de amvb behorend bij dit wetsvoorstel stelt eisen aan het systeem van monitoring en bijsturing. Dit komt in paragraaf 3.7 aan de orde.

3.6 Het programma Landbouw, Natuur en Stikstof

Zoals hiervoor al is toegelicht, vervullen programma's voor het bereiken van doelstellingen voor de fysieke leefomgeving 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 een wettelijk verplicht programma onderdeel van het wetsvoorstel. Dit wettelijk verplicht programma is het programma LNS. Het programma LNS vervangt het huidige PSN.

Het programma LNS zal in de eerste plaats gericht zijn op het bereiken van de hierboven beschreven omgevingswaarden. In de tweede plaats zal het programma, net als het PSN, gericht zijn op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebied.

Het programma zal worden gevuld met maatregelen die nodig zijn om de hierboven genoemde doelen te bereiken. In aanvulling op geldende en in gang gezette maatregelen, waaronder de maatregelen uit het PSN en de bijsturing daarop – zoals de Landelijke beëindigingsregeling voor stikstofreductie (Lbv) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv plus) – zal het kabinet de maatregelen uit de Kamerbrief van 26 juni 2026 opnemen in het programma. In tabel 3 zijn de maatregelen opgenomen die reeds gestart zijn, ook onder vorige kabinetten, en die nog in uitvoering en ontwikkeling zijn. De maatregelen die zijn afgerond, zijn niet opgenomen, omdat met deze maatregelen geen emissiereductie meer zal worden bereikt. Een toelichting op de maatregelen in tabel 3 is te vinden in de uitvoeringsrapportage stikstofmaatregelen, die het meest recent op 26 juni 2026 aangeboden is aan de Tweede Kamer.[17]

Tabel 3: maatregelen in uitvoering en ontwikkeling

Maatregel	**Fase**
Landbouw	
Beëindigings-, verplaatsings- en extensiveringsmaatregelen	
Maatregel Gerichte Aankoop en Maatregel Gerichte Beëindiging	Uitvoering
Lbv	Uitvoering
Lbv plus	Uitvoering
Lbv kleinere sectoren	Uitvoering
Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting	Uitvoering
Vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties	Ontwerp
Subsidieregeling extensivering melkveehouderij	Uitvoering
Managementmaatregelen	
Verlagen ruw eiwitgehalte	Uitvoering

[16] Rnr. 22 van de reflectie van de landsadvocaat.

[17] Kamerstukken II, 2025-2026, 36800 XIV, nr. 87. Uitvoeringsrapportage maatregelen stikstofreductie.

Ontwikkeling nieuwe doelsturingssystematiek	Ontwerp
Uitbreiding agrarisch natuurbeheer	Ontwerp/uitvoering
Innovatiemaatregelen	
Subsidie voor investeringen in verduurzaming voor veehouderijlocaties met piekbelasting	Uitvoering
Omschakelprogramma	Uitvoering
Mestverwerking	Uitvoering
Natuur	
Extra natuurherstelmaatregelen	Ontwerp
Verbeteren natuurmonitoring	Ontwerp /uitvoering
Gebiedsgerichte aanpak	
Aanpak in de 5 prioritaire gebieden en 2 economische clusters (Veluwe, Peel, Hart van het Noorden, Noordwest-Overijssel en Groene Hart, Brainport regio en Rotterdamse Haven)	Uitvoering /ontwerp
Mobiliteit	
Elektrisch taxiën	Ontwerp
Gerichte handhaving Adblue	Ontwerp
Walstroom Rijksligplaatsen	Ontwerp
Pilots scheepvaart en zeehavens: • Varen op Waterstof (VOW) • Batterij elektrisch varen zeehavens (BEVZ) • Subsidieregeling elektrisch havenmaterieel (SEH)	Ontwerp
Walstroom zeevaart	Uitvoering
Bouw	
Schoon en Emissieloos Bouwen	Uitvoering
Industrie	
Aanpak piekbelasters industrie	Ontwerp

In tabel 4 zijn de maatregelen opgenomen die met name met de Kamerbrief van 26 juni 2026 aangekondigd zijn. Deze maatregelen worden verder uitgewerkt en opgenomen in het programma bij deze wetswijziging.

Tabel 4: maatregelen in ontwikkeling

Maatregel	Uitvoerder
Landbouw	**LVVN**
Bedrijfsspecifieke emissienormen voor melkvee, pluimvee, varkens en kalveren	
Versneld uitfaseren verouderde stallen	
Veldemissies (emissiearm gebruik van meststoffen)	
Grondgebondenheidsnorm melkvee en gras-/rustgewasverplichting voor melkvee op zand- en lössgronden	
Vrijwillige beëindiging veehouderijen*	

Verbreden productierechtenstelsel (afroming productierechten en indien nodig korting productierechten mogelijk maken)	
Mobiliteit	**IenW**
Versnellingsimpuls stikstofreductie binnenvaart	
Stimulering elektrificatie havenmaterieel	
Stimulering elektrificatie van kleine aan de zeehavens gebonden schepen	
Intensivering programma Schoon en Emissieloos Bouwen*	
Wettelijk mogelijk maken milieuzone voor oudere dieselpersonenauto's met compensatie	
Invoering verbeterde controle op emissies bij de APK voor benzine en dieselauto's in 2029, vooruitlopend op dat dit vanuit de Europese Unie wordt verplicht	
Industrie	**KGG**
Voortzetten Aanpak piekbelasters industrie*	
Zoneringsmaatregelen industrie via tenderregeling	
Sociaaleconomisch	**LVVN**
Individueel en/of op het erf	
Ondersteuning opvolging jonge boeren	
Ondersteuning bij de omschakeling naar regeneratieve landbouwpraktijken via het Nationaal Groeifondsprogramma ReGeNL	
Ondersteunende maatregelen Grondgebondenheid	
Ondersteuning ontwikkelrichtingen	
Financiële ondersteuning bij stal- en managementmaatregelen	
Investeringsfonds Duurzame Landbouw	
Biologische landbouw	
Fieldlabs	
Sterk Platteland	
Actieprogramma Sterk platteland	
Investeringsprogramma's Sterk platteland	
De keten draagt bij	
Versnelling van het actieplan 'Groei van biologische productie en consumptie'	
Creëren van een Uitgebreide Keten Verantwoordelijkheid	
Verhogen ambities voor inkoop biologisch door Rijksoverheid	

* Betreft reeds bestaande maatregelen die worden geïntensiveerd.

3.7 Amvb

Ter uitvoering van dit wetsvoorstel zal ook een amvb in procedure worden gebracht. In deze amvb worden eisen gesteld aan het programma. Zo zal de amvb voorschrijven dat het programma de maatregelen moet bevatten die bijdragen aan de hiervoor beschreven doelen van het programma en de verwachte gevolgen van die maatregelen. Daarnaast voorziet de amvb in een instructieregel

dat het programma moet voorzien in monitoring en bijsturing. Ten slotte 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.

In de praktijk kan bij deze monitoring worden aangesloten op de systematiek die reeds is ontwikkeld voor het PSN. Op onderdelen zal de systematiek mogelijk aangepast moeten worden aan doel en inhoud van het nieuwe programma. Veel van de huidige systemen zijn gebaseerd op emissies en zijn er al op toegerust die betrouwbaar in beeld te brengen, zoals emissieregisteratie.nl en daarop gebaseerde rapportages zoals de emissieramingen luchtverontreinigende stoffen (Emissieramingen luchtverontreinigende stoffen 2025 | Planbureau voor de Leefomgeving) en de Monitoring en Evaluatie Stikstofreductie en Natuurverbetering (Monitoring en Evaluatie Stikstofreductie en Natuurverbetering | Planbureau voor de Leefomgeving). Het effect op de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden wordt door het RIVM berekend. De resultaten hiervan publiceren zij jaarlijks in de Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden (Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2026 | RIVM). In deze monitoringssystematiek vergelijkt het RIVM de rekenresultaten met bijna 400 metingen, om te borgen dat de modelresultaten overeenkomen met de werkelijkheid. De monitoring op zowel emissie als depositie is dus zeker uitvoerbaar.

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. 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.

4. Verhouding tot Europees recht en de Omgevingswet

4.1 Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

Zoals toegelicht in paragraaf 2.2, voorzien de VHR 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, eerste en tweede lid. Dat minimumniveau is dat geen verslechtering mag optreden en er maatregelen worden genomen om de instandhoudingsdoelen te bereiken.

De VHR laten ruimte aan de lidstaten om te bepalen op welke wijze het behalen van de instandhoudingsdoelen en het voorkomen van verslechtering wordt verzekerd. Dit wetsvoorstel en het onderliggende programma leveren een flinke bijdrage aan het voldoen aan de verplichtingen uit de VHR. Met het wetsvoorstel wordt immers 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.

Zoals toegelicht in paragraaf 2.5, blijkt uit de reflectie van het PBL dat met het maatregelpakket de beoogde emissiereductie daadwerkelijk binnen bereik komt en dat het maatregelpakket de voorwaarden biedt om de druk op stikstofgevoelige natuurgebieden te verminderen en toe te werken naar natuurherstel. 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. Zoals hiervoor al opgemerkt, vraag het om een inspanning die grenst aan wat er tot 2035 uitvoerbaar is. Meer dan dat kan van Nederland 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).[18]

[18] 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

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 Omgevingswet, waarbij ook recht worden gedaan aan de daarvoor geldende uitgangspunten op grond van artikel 2.3 Ow.

4.2 Natuurherstelverordening

Op 18 augustus 2024 is de natuurherstelverordening in werking getreden.[19] 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 VHR, de Kaderrichtlijn Water en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, door het stellen van aanvullende en tijdsgebonden verplichtingen voor natuurherstel.

Het uitvoeren van de natuurherstelverordening loopt via een apart traject. Ter uitvoering van de natuurherstelverordening is in juni 2026 een wetsvoorstel voorgelegd ter consultatie.[20] Ook is op 25 augustus 2026 het Ontwerp-Natuurplan ingediend bij de Europese Commissie. In dit Natuurplan worden de inzet en maatregelen beschreven die bijdragen aan verbetering van ecosystemen, in lijn met de ambities en kaders van de verordening. De Europese Commissie beoordeelt het Ontwerp-Natuurplan binnen zes maanden na de datum van ontvangst. Vervolgens zal het definitieve Natuurplan binnen zes maanden worden bekendgemaakt en worden ingediend bij de Europese Commissie.[21] Het ligt in de rede dat het Natuurplan en het programma bij dit wetsvoorstel op termijn worden samengevoegd, gelet op de raakvlakken tussen beide programma's.

4.3 Instrumenten binnen het systeem van de Omgevingswet

<u>Omgevingswaarden op wetsniveau</u>
De emissiedoelen voor 2035 en de streefwaarde voor 2030 hebben, net als de huidige depositiedoelen, de vorm van wettelijk vastgelegde omgevingswaarden. De keuze voor omgevingswaarden ligt voor de hand, omdat dat het instrument is in de Omgevingswet waarmee, voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen kan worden bepaald, uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden (artikel 2.9 Omgevingswet).

De keuze voor omgevingswaarden heeft een aantal gevolgen. Zo moet voor iedere omgevingswaarde worden bepaald of het gaat om een resultaatsverplichting of een inspanningsverplichting (artikel 2.10 Omgevingswet). Bovendien brengt het vaststellen van omgevingswaarden een monitoringsplicht met zich (artikel 20.1 Omgevingswet). Als daaruit blijkt dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, dan moet het programma worden gewijzigd (art. 3.11 Omgevingswet).

De emissiedoelen voor 2035 zijn, net als de huidige depositiedoelen, resultaatsverplichtingen (voorgesteld artikel 2.15a, derde lid, Omgevingswet). Hiermee wordt verzekerd dat de vereiste inzet geleverd zal worden om de beoogde stikstofemissiereductie en natuurverbetering te bewerkstelligen. De streefwaarde voor 2030 voor de landbouw is een inspanningsverplichting: het is een hulpmiddel om in 2035 te voldoen aan het doel voor de landbouw.

De keuze om de omgevingswaarden in de wet op te nemen, heeft een aantal redenen die zijn ingegeven door de bijzondere opgave om Nederland van het stikstofslot te halen en de natuur te herstellen. De emissiedoelen betreffen normen die het uitgangspunt, en daarmee een van de

---

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.

[19] 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.

[20] https://www.internetconsultatie.nl/natuurherstelverordening/.

[21] Artikel 17 lid 1 en 6 NHV.

hoofdelementen, van de samenhangende aanpak zijn. Gewaarborgd is dat het parlement de aard en omvang van de normen mede bepaalt, gelet op de brede maatschappelijke implicaties. Het betreft ook duurzame normen die de omvang en intensiteit van de maatregelen en instrumenten bepalen en daarmee de inhoud van het programma.

Programma
Zoals hiervoor al toegelicht, is ervoor gekozen het maatregelpakket op te nemen in een programma. Programma's behoren tot de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Artikel 3.5 Omgevingswet bepaalt kort gezegd dat een programma voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving:
(a) een uitwerking bevat van het voeren beleid; en
(b) maatregelen bevat om aan omgevingswaarden te voldoen of doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Een programma is een beleidsdocument.[22] Het 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. Deze uitvoeringsplicht geldt voor programma's met een programmatische aanpak, maar is van overeenkomstige toepassing op het programma LNS.[23] De bestuursorganen die daarvoor zijn aangewezen, 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.[24]

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. Dat is bijvoorbeeld het geval in beheerplannen voor Natura 2000-gebied.[25] Het programma LNS zal, net als het oude PSN, geen rechtstreekse titel geven voor het verrichten van activiteiten.

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 of bedrijven. Toezicht op de naleving en handhaving van de regels is niet aan de orde. Gevolgen voor de handhavingscapaciteit worden dan ook niet voorzien.

6. Rechtsbescherming

Op de Staat rust de resultaats- en inspanningsverplichting om de omgevingswaarden uit het voorgestelde artikel 2.15a Omgevingswet te bereiken. De Staat kan hierop door derden worden aangesproken in een procedure bij de burgerlijke rechter.

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 Algemene wet bestuursrecht (Awb) beroep openstaat bij de bestuursrechter. Tegen feitelijke

[22] Zie de MvT bij de Ow, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 115-116 en p. 44-45 en de MvT bij de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering, Kamerstukken II 2020/21, 35 600, nr. 3, p. 46.
[23] Artikel 3.18, derde lid, jo. artikel 3.9, vierde lid, Ow.
[24] Artikel 3.18, tweede lid, Ow.
[25] Artikelen artikel 5.2, vierde lid, Omgevingswet en artikelen 11.18 jo. 11.21, 11.41 jo. 11.44, 11.49 jo. 11.52 en 11.55 jo. 11.58 Besluit activiteiten leefomgeving.

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 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 het programma vast, na overleg met alle betrokken bestuursorganen en na openbare inspraak overeenkomstig afdeling 3.4 Awb. 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.

Het Adviescollege toetsing regeldruk 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.

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 Interprovinciaal Overleg (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. Deze consultatie vond nog plaats op een eerdere versie van het wetsvoorstel, voorbereid door het vorige kabinet. 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.

Na de internetconsultatie is het wetsvoorstel op belangrijke punten aangepast. Zo zijn emissiedoelen voor de landbouw, de industrie en mobiliteit opgenomen in het wetsvoorstel. Ook is het bijbehorende maatregelpakket aanzienlijk uitgebreid. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan een deel van de kritieken op het ontwerpwetsvoorstel.

8.2 Reacties per thema

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

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, zijn de sectoren landbouw, industrie en mobiliteit de sectoren die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het overgrote deel van de binnenlandse stikstofemissies. De percentages zijn bepaald op basis van wat er maatschappelijk gezien haalbaar wordt geacht voor de verschillende sectoren.

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.

Aan dit kritiekpunt is tegemoetgekomen door in het wetsvoorstel concrete emissiedoelen voor de landbouw, de industrie en mobiliteit voor 2035 op te nemen. Voor de landbouw is bovendien voorzien in een streefwaarde voor 2030 (zie paragraaf 3.1 en 3.2).

Inhoud van programma en mogelijkheid tot controle door parlement

Ten aanzien van het programma wijzen verschillende insprekers erop dat een aanpak voor stikstofreductie een stevig en transparant systeem vergt van tussendoelen, monitoring en bijsturing, zodat tijdig kan worden bijgestuurd wanneer de doelen niet worden gehaald. Een aantal insprekers pleit ervoor dat bij de totstandkoming van een programma sectoren een formele rol krijgen. Sommige insprekers geven aan dat de tot dan 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.

Aan deze kritiekpunten wordt op verschillende manieren tegemoetgekomen. Met de keuze om de emissiedoelen voor 2035 als omgevingswaarden in de wet op te nemen, inclusief een streefwaarde voor de landbouw, wordt voorzien in een systeem van monitoring en bijsturing.

Er wordt een systematiek ontwikkeld die borgt dat het programma met bron- en natuurmaatregelen leidt tot een reductie van stikstofemissie en uiteindelijk verbetering van natuur. Daarbij wordt aangesloten bij het stelsel van monitoring en evaluatie dat reeds is ontwikkeld voor de huidige doelen (zie ook paragraaf 3.7).

Het programma zal, net als alle andere programma's onder de Omgevingswet, worden opengesteld voor zienswijzen. Dit zal naar verwachting in november 2026 plaatsvinden, gelijktijdig met de internetconsultatie van de bijbehorende amvb. Dan heeft eenieder de mogelijkheid om op het programma te reageren.

Ten slotte heeft het parlement nu directe controle en invloed op de emissiedoelen, aangezien ze in de wet zelf zijn vastgelegd, en daarmee onderdeel worden van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.

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.

De benaming spoedwet brengt geen andere procedure met zich. Net als bij een regulier wetstraject is de Afdeling advisering van de Raad van State om advies gevraagd en wordt het wetsvoorstel behandeld in de Tweede en Eerste Kamer. 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 gehanteerd om prioriteit aan te geven bij het verdere wetgevingsproces.

Uitspraak Greenpeace en de VHR-verplichtingen

Sommige insprekers geven aan dat het wetsvoorstel niet strookt met de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 22 januari 2025 in de zaak tussen Greenpeace en de Staat (ECLI:NL:RBDHA:2025:578) en de verplichtingen van de VHR.

De rechtbank heeft geoordeeld dat de Staat jegens Greenpeace onrechtmatig handelt door de huidige omgevingswaarden voor 2025 niet en voor 2030 zeer waarschijnlijk niet te halen. 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. Deze zorg wordt bevestigd door de hiervoor genoemde reflectie van het PBL van 4 september 2026. Zoals hiervoor is toegelicht, doet het kabinet met het maatregelpakket (waarvan dit wetsvoorstel onderdeel uitmaakt) het maximale om te voldoen aan de verplichtingen van de VHR. Daarmee doet het kabinet ook wat binnen bereik ligt om aan de uitspraak van de rechtbank te voldoen.

KDW als maatstaf bij vergunningverlening

Sommige insprekers stellen vragen over de KDW als maatstaf bij de vergunningverlening. In paragraaf 3.4 is toegelicht dat de KDW als internationaal erkende ecologische indicator van belang blijft en een rol zal blijven spelen in de vergunningverlening. Dat betekent niet dat de KDW dé maatstaf is voor vergunningverlening. Stikstof is een drukfactor voor de natuur. De KDW geeft een signaalwaarde dat boven deze grens er een risico is op verslechtering. In samenhang met andere drukfactoren moet bekeken worden hoe verslechtering kan worden voorkomen.

8.3 Uitvoeringstoets decentrale overheden

Het wetsvoorstel verplicht de Minister van LVVN om een programma vast te stellen. Dit programma bevat onder andere de maatregelen uit de Kamerbrief van 26 juni. Bij de totstandkoming van deze brief zijn de provincies nauw betrokken. De maatregelen worden in een apart traject getoetst op uitvoerbaarheid door middel van een uitvoeringstoets decentrale overheden (UDO). Mocht uit de UDO blijken dat er aandachtspunten zijn voor de uitvoerbaarheid van de maatregelen, dan wordt daar bij de verdere uitwerking van de maatregelen rekening gehouden.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijziging Omgevingswet)

Onderdeel A (wijziging artikel 2.15a: vervangen omgevingswaarden stikstofdepositie door omgevingswaarden stikstofemissie)

Door middel van dit onderdeel worden in artikel 2.15a de huidige omgevingswaarden, gericht op het verminderen van stikstofdepositie, vervangen door nieuwe omgevingswaarden gericht op het verminderen van stikstofemissie.

Het eerste lid bevat de emissiedoelen per sector voor het jaar 2035 ten opzichte van 2019. Zoals in paragraaf 3.3 is toegelicht, geldt voor de landbouw een reductieopgave in kilotonnen. Het gaat om een reductieopgave van 45,4 tot 49,7 kiloton emissie van ammoniak ten opzichte van 2019. Voor de industrie en mobiliteit geldt een reductieopgave in de vorm van een percentage. Voor de industrie gaat het om een reductie van 50% van de emissie van ammoniak ten opzichte van 2019. Voor mobiliteit om een reductie van 50% van de emissie van stikstofoxiden ten opzichte van 2019.

Zoals toegelicht in paragraaf 3.2, is voor de landbouw ook een streefwaarde voor 2030 opgenomen in de wet. Deze streefwaarde is opgenomen in het tweede lid. Het gaat om een reductieopgave van 24,8 tot 27,0 emissie van ammoniak ten opzichte van 2019.
De zinsnede 'met ingang van' in het eerste en tweede lid maakt duidelijk dat ook in de jaren na 2035 minimaal deze reductie moet worden bereikt. De streefwaarde moet uiterlijk op 31 december 2030 worden behaald, en de emissiedoelen voor 2035 uiterlijk op 31 december 2035.

Het derde lid bepaalt dat de omgevingswaarden voor 2035 een resultaatsverplichting zijn. Dat biedt zekerheid dat de vereiste inzet geleverd zal worden om de beoogde stikstofemissiereductie en natuurverbetering te bewerkstelligen en Nederland van het slot te krijgen. De streefwaarde voor 2030 voor de landbouw is in het vierde lid als inspanningsverplichting vormgegeven. Dit is toegelicht in paragraaf 4.3.

Het huidige artikel 2.15a, derde en vierde lid, komen in het voorgestelde artikel 2.15a niet terug. Het huidige derde lid bevat de plicht om te beoordelen of in 2028 met het programma kan worden voldaan aan de vastgestelde omgevingswaarden voor 2035. De verplichting tot bijsturing van het programma wanneer het bereiken van de omgevingswaarden voor stikstofemissies in gevaar komt, wordt al geregeld door middel van artikel 3.11 en de amvb bij deze wet. Daarom wordt een bepaling, vergelijkbaar aan het huidige artikel 2.15a, derde lid, niet nodig geacht.

Het huidige vierde lid bepaalt dat ook na het verstrijken van de einddatum in 2035, een of meer omgevingswaarden worden vastgesteld, totdat de depositie is verminderd tot een niveau dat nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de betrokken natuurlijke habitats en soorten op landelijk niveau. Ook deze bepaling komt in het nieuwe voorstel niet terug. Op basis van de resultaten van de monitoring zal te zijner tijd worden bepaald of het nodig is om nieuwe doelen te stellen voor de periode na 2035. Daar wordt op dit moment nog niet op vooruitgelopen.

Onderdeel B (wijziging artikel 3.9, vierde lid: vaststelling programma)

Dit onderdeel bevat de plicht voor de Minister van LVVN om een programma vast te stellen. Het doel van dit programma is tweeledig: het voldoen aan de omgevingswaarden in het voorgestelde artikel 2.15a (onderdeel a) en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebied (onderdeel b).

De eerste doelstelling is het bereiken van de omgevingswaarden voor 2030 en 2035 voor de emissie van ammoniak en stikstofoxiden door de landbouw, de industrie en mobiliteit. Het programma voorziet daartoe in emissiebeperkende maatregelen. Zie voor een uitgebreide toelichting op het programma paragraaf 3.6 van het algemeen deel van de toelichting.

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.

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. In het algemeen deel van de toelichting is uiteengezet welke maatregelen zullen worden opgenomen in het programma. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de reikwijdte van onderdeel b van artikel 3.9, vierde lid, onveranderd blijft door dit wetsvoorstel.

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,