's-Gravenhage, 3 november 2026

Aan de Koning

WJZ / 103481247

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

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

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

1. <u>Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel</u>

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

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

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

Het wetsvoorstel beoogt de op de KDW gebaseerde omgevingswaarden uit de wet te halen. Deze omgevingswaarden worden niet vervangen door andere omgevingswaarden of andere in de wet vastgelegde resultaatsverplichtende normen. Vanwege het loslaten van de omgevingswaarden wordt ook de bestaande bepaling over het programma aangepast. Waar het programma eerst was gericht op het behalen van de omgevingswaarden, zal het programma volgens het wetsvoorstel

---

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

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

[3] Artikel 2.9 van de Omgevingswet.

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

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

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]

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

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

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

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

---

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

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

[8] Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

[9] Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20).

[10] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 'Inleiding' en paragraaf 3.1 'Vervangen van de KDW als omgevingswaarde'.

2. Natuurherstelopgave

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

De met dit wetsvoorstel voorgestelde regelgeving is niet de enige regelgeving waarmee uitvoering zal worden gegeven aan het maatregelpakket. Er volgen onder meer nog:

- regelgeving waarmee voor de landbouw bedrijfsspecifieke emissienormen worden vastgesteld. Voor de melkveehouderij gaat het om een norm van 0,164 kg NH3 per fosfaatrecht per jaar. Voor de intensieve sectoren gaat het om een norm per dierplaats, die nog – mede op grond van onderzoek naar reductiepotentieel – moet worden vastgesteld;
- regelgeving met voorschriften die gaan gelden in de zoneringgebieden (zones rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden);
- regelgeving waarmee een grondgebondenheidsnorm (GVE-norm per hectare) voor de melkveehouderij wordt ingevoerd;
- een vrijwillige beëindigingsregeling; en
- verschillende subsidieregelingen.

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

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

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

Uit de reflectie van het PBL blijkt ook dat het maatregelpakket niet alle risico's op achteruitgang van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden wegneemt. Om op termijn alle Europees beschermde natuur in een gunstige staat te krijgen zal Nederland in de toekomst nog aanvullende stappen moeten zetten. Op dit moment is uitvoering van dit pakket echter het maximaal haalbare. Volgens het PBL is het uitvoeren van dit pakket al een opgave van historische omvang. Het vraagt om een inspanning die grenst aan wat er tot 2035 uitvoerbaar is. Meer dan dat kan van het kabinet niet

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

worden gevraagd. Dat blijkt ook uit de conclusie van de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).[17]

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

3. De omslag naar een emissiegestuurd systeem

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

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

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

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

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

Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling is in paragraaf 1 en 2.6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verduidelijkt wat de reden is voor het indienen van het wetsvoorstel. Die reden is gelegen in de grote prioriteit die het kabinet geeft aan het oplossen van de stikstofproblematiek. En dat op een wijze waardoor een sterke en toekomstbestendige

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

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

landbouwsector behouden blijft, vergunningverlening stapsgewijs weer mogelijk wordt en de natuur zich structureel kan herstellen. Dat vraagt een landelijke aanpak, aangevuld met gebiedsgericht beleid.

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

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

4. <u>Benodigde waarborgen in het wetsvoorstel</u>

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

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

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

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

a. Waarborgen voor tijdige maatregelen
In de reeds genoemde uitspraak van de rechtbank Den Haag van januari 2025 oordeelde de rechtbank dat de Staat met het huidige stikstofbeleid om meerdere redenen onrechtmatig handelt. Eén van die redenen is dat de Staat in strijd handelt met het verslechteringsverbod door de verslechtering, inclusief dreigende verslechtering, van de habitattypen en leefgebieden op de

[19] Zie over de bedrijfsspecifieke emissienormen uitgebreider: de Kamerbrief van 26 juni 2026 (Kamerstukken II 2025/26, 36800 XIV, nr. 87).

zogenoemde Urgente Lijst niet tijdig te stoppen. De maatregelen die de Staat tot nu toe heeft getroffen voldoen volgens de rechtbank niet als passende maatregelen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.[20]

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

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

Het voorgestelde wettelijke doel om een aanzienlijke vermindering van de stikstofemissie te bereiken geldt pas voor 2035, terwijl de huidige wetstekst uitgaat van stapsgewijs opgebouwde concrete resultaatsverplichtingen voor 2025, 2030 en 2035. Het volgens het voorstel te behalen stikstofdoel wordt aldus in de tijd vooruit geschoven. Het verslechteringsverbod uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn brengt de verplichting mee om verslechtering tegen te gaan of te voorkomen, zodra deze dreigt. Het in de tijd vooruitschuiven van de verplichting om te voldoen aan het doel om een aanzienlijke vermindering van de stikstofemissie te bereiken staat hiermee op gespannen voet. Lidstaten hebben namelijk niet de ruimte om zelf het tempo te kiezen waarmee verslechtering wordt voorkomen of tegengegaan.[22]

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

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

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

In het programma zullen borgingsmechanismen worden opgenomen voor zowel de streefwaarde voor 2030 voor de landbouw als het emissiedoel voor 2035 voor de landbouw. Het borgingsmechanisme voor de streefwaarde van 2030 houdt in dat er aanvullende maatregelen worden genomen als uit het eerste monitoringsmoment (begin 2028) blijkt dat de streefwaarde niet binnen bereik ligt. Daarover zal uiterlijk in 2028 politieke besluitvorming plaatsvinden. In de analyse van oorzaken van eventuele achterblijvende resultaten, zal het kabinet ook kijken naar onder andere de uitvoering van maatregelen en bezien of er meer inzet nodig is. Aanvullend wordt gekeken in welke deelsector(en), welke inzet van maatregelen het meest passend is, en met welke maatvoering, zodat de streefwaarde alsnog binnen bereik komt. Daarbij worden ook provincies en maatschappelijke partijen geconsulteerd. Dit borgingsmechanisme voor 2030 is ook van belang

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

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

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

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.

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

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

De amvb die tegelijk met het indienen van dit wetsvoorstel in internetconsultatie zal gaan, stelt eisen aan het systeem van monitoring en bijsturing. Zo schrijft de amvb voor dat monitoring plaatsvindt van zowel de omvang van de stikstofemissie als de omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats. Over de resultaten van die monitoring moet jaarlijks verslag

[23] Reflectie van de landsadvocaat van 8 september 2026, rnr. 22, bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 36800 XIV, nr. 93.

worden gelegd en worden gerapporteerd aan de Eerste en Tweede Kamer. Op deze manier zal jaarlijks worden gemonitord of de doelen binnen bereik komen met de genomen maatregelen of dat bijsturing nodig is om de doelen te behalen.

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

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

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

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

Over de inhoud van het programma blijkt uit de toelichting dat het in ieder geval zal gaan om een aanvulling en actualisatie van het huidige Programma Stikstofreductie en Natuur. Het programma zal aansluiten bij de uitgangspunten zoals geformuleerd in de Kamerbrief 'Startpakket Nederland van het slot' van 25 april 2025[27] en het 'Vervolgpakket Nederland van het slot' van de Ministeriële Commissie voor Economie en Natuurherstel (MCEN).[28]

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

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

De Afdeling merkt hierbij op dat het wetsvoorstel de toets aan de Habitatrichtlijn dient te doorstaan. Het opnemen van het – open geformuleerde – criterium van het bereiken van een

---

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

[25] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2 'Wettelijk verplicht programma'.

[26] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2 'Wettelijk verplicht programma'.

[27] Kamerstukken II, 2024/25, 35334-362.

[28] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 'Inleiding'.

[29] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2 'Wettelijk verplicht programma', tabel 3: overzicht reductiedoelstellingen per sector voor het jaar 2035.

"aanzienlijke vermindering" van stikstofdepositie in 2035, in combinatie met het ontbreken in de toelichting van voldoende inzicht in de noodzakelijke maatregelen, maakt dat de Afdeling er niet van overtuigd is dat het wetsvoorstel deze toets kan doorstaan. Die toets kan niet volledig worden doorgeschoven naar de voorziene amvb en het vast te stellen programma.

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

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

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

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

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

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting aangevuld met een passage over het rechtskarakter van het programma. Een programma is een beleidsdocument. Artikel 3.5 Ow bepaalt kort gezegd dat een programma voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving: (a) een uitwerking bevat van het te voeren beleid en (b) maatregelen bevat om doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Een programma bindt alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, in dit geval de Minister van LVVN. Wel geldt op grond van artikel 3.18 Ow een uitvoeringsplicht voor bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen. Zij moeten zorgen voor de uitvoering van de in het programma opgenomen maatregelen binnen de daarbij aangegeven termijn. De uitvoeringsplicht geldt alleen voor zover uit het programma blijkt dat die bestuursorganen met het opnemen van de maatregelen hebben ingestemd of als deze volgt uit bepaalde regels en instructies. Gelet op het zelfbindende karakter staat er geen bezwaar en beroep open tegen een programma. Dat is alleen anders als (een deel van) het programma een rechtstreekse titel geeft voor activiteiten. Zo'n rechtstreekse titel is in dit geval niet voorzien. De doorwerking van de maatregelen die worden voorzien in het programma wordt verzekerd via verschillende instrumenten, waaronder de hiervoor onder punt 2 genoemde wetgeving.

Conclusie

[30] Artikel 3.5 van de Omgevingswet.

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

De vice-president van de Raad van State,

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

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,