

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Betreft: Zienswijze op het wetsvoorstel tot wijziging van de Omgevingswet inzake vervanging van de omgevingswaarde voor stikstofdepositie

Amsterdam, 21 augustus 2025

Geachte mevrouw Wiersma,

Met verbazing hebben wij kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Omgevingswet (Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof), zoals voorgelegd ter consultatie op 14 juli 2025. Het wetsvoorstel beoogt de op de Kritische Depositie Waarde (KDW) gebaseerde omgevingswaarden voor 2025, 2030 en 2035 uit de Omgevingswet te schrappen en te vervangen door de plicht voor de minister van LNV om een programma op te stellen gericht op een *'aanzienlijke reductie'* van de stikstofemissie vanuit de landbouw, mobiliteit en industrie in 2035, waarbij de focus wordt verlegd van depositiereductie naar emissiereductie.

Ondergetekende organisaties zijn van oordeel dat het spoedwetsvoorstel indruist tegen Europese verplichtingen en rechterlijke uitspraken, en bovendien is voorbereid in strijd met fundamentele beginselen van behoorlijk bestuur – waaronder zorgvuldigheid, rechtszekerheid en democratische legitimiteit. Het wetsvoorstel ondermijnt daarmee niet alleen bestaande juridische verplichtingen van de Staat, maar ook de noodzakelijke voorwaarden voor zorgvuldige en transparante besluitvorming in de toekomst. Wij pleiten daarom voor intrekking van het voorstel, en zetten hieronder onze belangrijkste bezwaren uiteen.

1. Wetsvoorstel ondermijnt rechterlijk bevel en Europese wetgeving

Het voorstel om de huidige wettelijke doelen voor 2030 en 2035 te schrappen en deze te vervangen door een intentieverklaring om in het jaar 2035 een *"aanzienlijke reductie"* van stikstof te realiseren, is in strijd met zowel het oordeel van de rechtbank in de Greenpeace-zaak als met Europese wetgeving.

De rechtbank Den Haag oordeelde in het Greenpeace-vonnis expliciet dat de overheid uiterlijk in 2030 50% van het areaal stikstofgevoelige natuur onder de toepasselijke KDW-en moet brengen. Dit moet bovendien gebeuren met prioriteit voor de meest kwetsbare natuurtypen. Dit oordeel is gebaseerd op de Europese Habitatrichtlijn. Zoals de rechtbank Den Haag oordeelde, moeten de huidige omgevingswaarden uit de Omgevingswet namelijk worden gezien als een *"absolute*

ondergrens” bij het invullen van de bescherming die de Habitatrichtlijn vraagt. Door de wettelijke omgevingswaarden los te laten en geen doel op 2030 te formuleren zakt de minister door deze “absolute ondergrens”. Daarmee negeert zij niet alleen een rechterlijk vonnis, maar dus in de kern ook de Habitatrichtlijn:

“5.71. Verder is in dit verband van belang dat het uit de wet halen van KDW-en niets zal veranderen aan de verplichting van de Staat om de verslechtering ten gevolge van stikstofdepositie tegen te gaan en – zo nodig – terug te draaien. Bovendien is er tot op heden geen wetenschappelijk verantwoord alternatief voor KDW/AERIUS-metingen door de regering naar voren gebracht.

5.72. Met het verlaten of verlagen van de absolute ondergrens, te weten de wettelijke stikstofdoelen, zou de Staat zich ook (nog) kwetsbaar(der) maken in geval van een door de Europese Commissie geïnitieerde inbreukprocedure, zeker als daar geen robuuste maatregelen tegenover worden gesteld. In verband met dat laatste is nog van belang dat uit het eerder genoemde Commissie/Duitsland-arrest van het Hof van 14 november 2024 (nrs. 114 en 116) valt af te leiden dat maatregelen tegen overbemesting zonder juridisch bindende en afdwingbare bepalingen niet aan de vereisten van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn voldoen. In dit verband is tevens van belang de brief van de Europese Commissie aan de (destijds) Minister voor Natuur en Stikstof van 28 maart 2023, waarin staat vermeld:

“Wat de doelstellingen ter vermindering van de depositie van ammoniak en stikstofoxide in Natura 2000-gebieden betreft, is het van essentieel belang ervoor te zorgen dat de kritische depositiewaarde in geen enkel Natura 2000-gebied nog wordt overschreden, zodat elke verslechtering van de toestand een halt wordt toegeroepen en een volledig herstel van de stikstofgevoelige habitats in al deze gebieden wordt gewaarborgd. De Commissie zal nauwlettend blijven toezien op de maatregelen die Nederland daartoe neemt.”” (onderstreping toegevoegd)¹

De rechtbank is duidelijk: het schrappen van de KDW uit de wet doet niets af aan de wettelijke plicht om verslechtering te voorkomen en de natuur te herstellen. Sturing op stikstofemissies kan daarbij een instrument zijn, maar kan nooit in de plaats komen van dit doel dat de wet stelt.

2. Wetsvoorstel is gebaseerd op onjuiste frame dat huidige doelen niet ‘haalbaar en hanteerbaar’ zouden zijn

De reden om de huidige omgevingswaarden uit de wet te schrappen is, volgens de memorie van toelichting bij het voorstel, omdat deze “onhaalbaar en daarmee onwenselijk” zouden zijn. Dit is feitelijk onjuist, wat betekent dat dit voorstel dus bewust een verkeerde voorstelling van zaken

¹ Rechtbank Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578.

geeft. Waar [Remkes al in 2020 adviseerde](#) om de stikstofuitstoot van alle sectoren in 2030 te halveren, en dit ook haalbaar werd geacht, laat ook een recent rapport van [Erisman & Brouwer \(Universiteit Leiden, 2025\)](#) zien dat voldoende reductie van stikstofdepositie om aan het vonnis te voldoen wel degelijk mogelijk is binnen het gestelde tijdpad, met veel minder emissiereductie dan Remkes adviseerde, wanneer maatregelen ruimtelijk worden geoptimaliseerd. Daar komt bij dat PBL in haar meest recente [ramingen](#) reeds een daling van de ammoniak-uitstoot voorziet van 15% tot 2030, voor ongeveer de helft dankzij de afschaffing van de derogatie. Dit maakt de resterende opgave aanzienlijk kleiner. Ander onderzoek naar mogelijke stikstofmaatregelen ([CLM, 2023](#)) wijst uit dat met relatief eenvoudige maatregelen ("laaghangend fruit") de ammoniakemissies binnen drie jaar met ca. 36% kunnen dalen. Het is bovendien nogal makkelijk om nu te claimen dat de stikstofdoelen onhaalbaar zijn, terwijl er een serieus plan lag - het NPLG en het transitiefonds - waarmee die doelen gehaald konden worden. Het was de minister zelf die dat plan zonder vervanging van tafel veegde. Dan kun je achteraf niet geloofwaardig beweren dat de doelen onhaalbaar zijn geworden.

Een aanpak gericht op het halen van de huidige omgevingswaarden is dus niet alleen haalbaar, maar levert ook concrete winst op: voor de natuur, maar ook voor klimaat en waterkwaliteit. Verder uitstel daarentegen kost geld, vergroot de schade en verlengt de onzekerheid.

3. Doel en middel worden met elkaar verward

Een andere reden die in het wetsvoorstel wordt aangevoerd voor het schrappen van de KDW's is dat omgevingswaarden *"lastig hanteerbaar zijn voor consistent langjarig beleid"*. Daarmee verwacht het voorstel echter doel en middel.

De wettelijke verplichting van de minister vloeit voort uit de Europese Habitatrichtlijn: het voorkomen van verslechtering van Natura 2000-gebieden en het realiseren van natuurherstel. Dat is het doel. De enige manier om te toetsen of aan dat doel wordt voldaan, is via ecologische parameters zoals de KDW, omdat die inzicht geven in de daadwerkelijke belasting van natuur door stikstof. Emissiedoelen geven slechts informatie over de uitstoot aan de bron. De depositie, in relatie tot de KDW, laat zien wat er daadwerkelijk in de natuur terechtkomt.

Emissiesturing kan een nuttig *middel* zijn om het doel te bereiken, zeker richting individuele bedrijven, maar het is geen vervanging ervan. Zoals [Backes en Erisman \(WUR, 2023\)](#) benadrukken, vraagt effectief stikstofbeleid juist om een combinatie: juridisch bindende omgevingswaarden (richting de overheid) én emissiereductiedoelen (richting het bedrijfsleven). Het volledig loslaten van de omgevingswaarden en uitsluitend sturen op emissies maakt dat geen wettelijke sturing meer bestaat of Nederland aan zijn Europese verplichtingen voldoet en leidt daarmee tot juridische en ecologische onzekerheid.

Het voorgaande bleek ook in 2023, uit het verslag van het participatietraject 'verkenning naar alternatieven voor de KDW in de wet'. Daaruit kwam naar voren dat er op dat moment geen

volwaardig alternatief beschikbaar was dat een vergelijkbaar beschermingsniveau voor de natuur kon garanderen en in de uitvoering voldoende juridisch te borgen is. De rechtbank Den Haag bevestigde deze conclusie in het Greenpeace-vonnis, waar zij oordeelde dat de overheid *“tot op heden geen wetenschappelijk verantwoord alternatief voor KDW/AERIUS-metingen”* naar voren heeft gebracht.² Dit gegeven wordt nu simpelweg genegeerd, terwijl geen vergelijkbaar participatief proces is doorlopen om wél tot een volwaardig en geborgd alternatief te komen, waarbij maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en andere relevante partijen zijn geconsulteerd. Dit getuigt van een onzorgvuldig wetgevingsproces, in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.

4. Wetsvoorstel geeft minister onbeperkte ruimte om doelen vooruit te schuiven, schrappt democratische controle en leidt daarmee tot rechtsonzekerheid

Dat het voorstel beoogt alléén in de wet vast te leggen dat in 2035 een *“aanzienlijke vermindering”* van stikstof moet worden gerealiseerd – zonder die vermindering te kwantificeren – is ondeugdelijk en mist elke vorm van geloofwaardigheid. De uiteindelijke emissiereductiedoelen zullen volgens het voorstel uitsluitend worden vastgelegd in een beleidsprogramma – een document dat de (toekomstige) minister op elk moment eenzijdig, zonder betrokkenheid van de Kamers, kan aanpassen of intrekken. Deze opzet mist elke juridische borging, schrappt democratische controle en creëert bovendien rechtsonzekerheid voor boeren en andere ondernemers.

In de Memorie van Toelichting staat verder dat *“een systematiek [zal] worden ontwikkeld voor monitoring en bijsturing die borgt dat het programma met bron- en natuurmaatregelen leidt tot een reductie van stikstofemissie en uiteindelijk verbetering van natuur”*. Het voorstel beoogt dus alleen te meten of sprake is van *“een reductie”*, maar zegt niets over het ambitieniveau. Monitoring zonder concrete, juridisch verankerde doelen is inhoudsloos. Het is toezicht op een routekaart zonder eindbestemming.

Het wetsvoorstel bevat bovendien een fundamentele tegenstrijdigheid. Hoewel het stelt dat de huidige omgevingswaarden worden geschrapt uit behoefte aan een *“consistent langjarig beleid”*, bereikt het juist het tegenovergestelde. Door in de wet geen concrete reductieopgave vast te leggen, ontbreekt een stabiel en voorspelbaar toetsingskader. Doelen die slechts in een eenvoudig en eenzijdig aanpasbaar programma worden opgenomen, bieden logischerwijs geen enkele langdurige houvast. Het gevolg is niet meer duidelijkheid, maar juist meer juridische en bestuurlijke onzekerheid. Dit versterkt de onzekere positie voor boeren en andere betrokkenen en maakt vergunningverlening onder de streep dan ook juist moeilijker: het zal waarschijnlijk zelfs tot méér rechtszaken gaan leiden.

² Rechtbank Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578, r.o. 5.72.

5. Spoedtraject ondermijnt democratische besluitvorming terwijl urgentie niet is onderbouwd

Door het voornemen dit wetsvoorstel zo snel mogelijk in werking te laten treden, worden de zorgvuldigheid van het voorstel en de gedegen voorbereiding en behandeling door de Eerste en Tweede Kamer aangetast. Dit creëert een onevenwichtige balans tussen kabinet en Kamers en ondermijnt de beginselen van de democratische rechtsstaat. Alleen in geval van hoge urgentie zou gebruik mogen worden gemaakt van de versnelde procedure. De memorie van toelichting onderbouwt deze urgentie niet, maar verwijst slechts naar het onderstaande:

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

Tegelijkertijd doet het wetsvoorstel níet wat nodig is om het stikstofprobleem met urgentie aan te pakken. Het bevat geen concrete emissiedoelen voor 2030, ondanks dat het kabinet daartoe verplicht is op grond van de Habitatrichtlijn en het Greenpeace vonnis. Voor 2035 bevat het slechts een vage inspanningsverplichting om de uitstoot "aanzienlijk" te verminderen, zonder juridische borging. Daarmee biedt het voorstel géén oplossing voor de natuurgrijs op korte termijn, en helpt het evenmin de vergunningverlening snel weer op gang helpen.³ Het spoedig en op een juridisch houdbare manier oplossen van de natuur- en stikstofcrisis is dan ook duidelijk niet de aanleiding om dit voorstel als spoedwet in te dienen. De enige urgentie die uit dit voorstel blijkt is een politieke urgentie om, ruimschoots na de val van het kabinet, nog over het eigen graf heen te willen regeren.

Daarmee wordt op de koop toe genomen dat de rest van Nederland, mocht dit voorstel onverhoopt worden aangenomen, met de voortdurende schade wordt opgezadeld. Recent [onderzoek van CE Delft en SEO](#) laat zien dat uit- en afstel van stikstofmaatregelen de samenleving bijna 15 miljard euro per paar jaar kan kosten. Dat maakt spoedwetgeving op dit punt niet alleen onvoldoende onderbouwd, maar ook volstrekt onverantwoord.

³ Zoals de landsadvocaat waarschuwde in zijn advies aan de minister van 22 april 2025, is veel méér nodig om vergunningen te kunnen uitgeven die bij de rechter standhouden: "Hooguit voor enkele Natura 2000-gebieden zal uit de gebiedsgerichte doorrekening van de effecten mogelijk volgen dat de generieke emissiedaling door het maatregelenpakket uit spoor 2 voor voldoende depositiedaling zorgt om verslechtering te voorkomen. (...) Zonder gebiedsgerichte doorrekening en zonder bedoelde aanvullende gebiedspecifieke bronmaatregelen en natuur(herstel)maatregelen, inclusief tijdige uitvoering en goede borging, is geen sprake van het door u gewenste perspectief op juridisch houdbare vergunningverlening."

Tot slot

Gelet op het bovenstaande achten wij dit voorstel niet verenigbaar met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur; het is onzorgvuldig voorbereid, ondermijnt democratische besluitvorming en vormt géén juridisch houdbaar alternatief voor de huidige omgevingswaarden. Het gevolg is dat vele betrokken partijen nóg langer in onzekerheid en met onnodige schade opgezadeld worden. Het voorstel zou dan ook moeten worden ingetrokken.

Met vriendelijke groet,

Signed by:

Cosima Carta

7C4EAA34CAFA4A2...

Cosima Carta

Juridisch campaigner Biodiversiteit

Signed by:

Hilde Anna de Vries

E8B4978C592E44A...

Hilde Anna de Vries

Campagneleider Duurzame landbouw

Greenpeace Nederland
Paul van Vlissingenstraat 10-E
1096 BK Amsterdam
www.greenpeace.nl

Mede namens Vogelbescherming Nederland, de Natuur en Milieufederaties en SoortenNL.



GREENPEACE