

Aan: Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Datum: 22 augustus 2025

Onderwerp: Zienswijze Natuurmonumenten en Natuur & Milieu op speedwet vervangen omgevingswaarde stikstof

Contact: Tom Kunzler en Boas Kraaijeveld

De Nederlandse natuur staat onder grote druk, terwijl zij de basis vormt van ons bestaan: schoon drinkwater, voedselzekerheid en gezonde lucht. Alleen een snelle én juridisch geborgde vermindering van de stikstofuitstoot maakt het mogelijk om meerdere urgente maatschappelijke doelen te realiseren: toekomstperspectief voor boeren, herstel en versterking van kwetsbare natuur, versnelling van de woningbouw en voortgang van de energietransitie.

Tegen die achtergrond vinden wij het onverantwoord en risicovol dat het demissionaire kabinet in de voorliggende speedwet voorstelt om het stikstofdoel voor 2030 te schrappen en het doel van 74% onder de KDW in 2035 te vervangen voor een 'aanzienlijke vermindering'. Daarnaast is een verlaging van het reductiedoel voor de landbouw niet doelmatig. Ten slotte wordt de positie van ons parlement met de voorliggende speedwet verzwakt, omdat de doelen in een programma worden vastgelegd in plaats van in de wet zelf.

We verzoeken u dan ook dringend om het wetsvoorstel in te trekken. In het onderstaande lichten wij eerst onze inhoudelijke en beleidsmatige kritiek (A) toe, gevolgd door een reflectie op de juridische kwetsbaarheden van de wettekst zelf (B).

A. Beleidsmatige keuzes

1. Het schrappen van het stikstofdoel van 2030 en alleen 'aanzienlijke reductie' in 2035 is onverantwoord

Het voornemen om de stikstofreductiedoelstelling van 2030 te schrappen en het huidige wettelijk doel van 2035 te vervangen voor 'aanzienlijke reductie' is **uiterst onverantwoord**. Diverse experts, waaronder de heer Remkes, hebben benadrukt dat 2030 een noodzakelijke en realistische termijn is om de stikstofcrisis aan te pakken. De overbelasting door stikstof leidt tot steeds verdere aantasting van de natuur en de biodiversiteit en dit heeft economische en maatschappelijke ernstige schade tot gevolg. Dat blijkt ook uit de Greenpeace-zaak, waarin de rechter oordeelde dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechtering van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden niet tijdig te stoppen en de wettelijke reductiedoelen voor 2025 niet te halen, en die voor 2030 zeer waarschijnlijk evenmin. Het op een later moment uit de wet schrappen van de reductiedoelen verandert deze onrechtmatigheid niet: de rechter toetst dit aan de hand van de omstandigheden van dat moment.

Het schrappen van het doel en de ambitie om in 2035 een 'aanzienlijke reductie' te realiseren leidt tot verdere vertraging in de aanpak van een al jarenlang urgent probleem. Het herstel van kwetsbare natuur en de biodiversiteit loopt weer meer vertraging op, wat de maatschappij en de economie veel schade berokkent. Maar ook blijft de vergunningverlening voor economische activiteiten onder druk staan.

2. Aanpassing van de sectorale verdeling van de stikstofreductie: lagere opgave voor landbouw is ondoelmatig

De voorgestelde wijziging waarbij de landbouwsector een lagere reductieopgave krijgt is niet doelmatig. De landbouw is juist verantwoordelijk voor verreweg de meeste stikstofuitstoot in Nederland. Volgens [het CBS \(2025\)](#) bestaat 67 procent van de jaarlijkse stikstofuitstoot uit ammoniak. De landbouw is verantwoordelijk voor ongeveer 90 procent van die ammoniakuitstoot en daarmee ruim 60% van de totale stikstofemissie. Het verlagen van het reductiepercentage voor de landbouwsector zorgt ervoor dat Nederland nog langer op slot blijft. Bovendien concludeerde de heer Remkes al dat 50% emissiereductie in 2030 niet alleen noodzakelijk maar ook realistisch en uitvoerbaar is.

Daarnaast wil Natuurmonumenten vanuit haar expertise als beheerder van natuurgebieden aangeven dat alleen spoedige reductie van de stikstofuitstoot, in combinatie met de aanpak van andere drukfactoren, kan leiden tot natuurherstel. Als terreinbeheerder kampen wij met hoge beheerkosten, intensief beheer en lastige keuzes als gevolg van de beperkte afname van het effect van deze drukfactoren. Alleen een spoedige afname van deze drukfactoren zorgt ervoor dat de natuur op termijn kan herstellen.

3. Het vervangen van de Kritische Depositiewaarde (KDW)

Zoals geconcludeerd wordt in de rapportage van de werkgroep '[Verkenning naar alternatieven KDW](#)', zijn de randvoorwaarden voor een vervanging van de KDW op dit moment nog niet vervuld. De werkgroep concludeert dat een alternatieve omgevingswaarde slechts haalbaar en juridisch houdbaar is indien aan een reeks belangrijke randvoorwaarden is voldaan, waaronder:

- Concretisering van de instandhoudingsdoelen per Natura 2000-gebied in beheerplannen;
- Helderheid over de nulsituatie per gebied;
- Betrouwbare en toegankelijke monitoringgegevens;
- Effectieve sturing op alle relevante drukfactoren;
- Voldoende ambtelijke en ecologische capaciteit;
- Politiek en maatschappelijk draagvlak;
- Een stevig wettelijk kader inclusief een specifiek uitvoeringsprogramma.

Op dit moment is aan geen enkele van deze randvoorwaarden volledig voldaan. Het loslaten van de KDW zonder deugdelijke en juridisch geborgde alternatieven brengt aanzienlijke risico's met zich mee voor de naleving van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). In onze juridische analyse hieronder zullen wij hier nog uitgebreider op in gaan.

Alles overwegende dringen wij er daarom met klem op aan om niet over te gaan tot het loslaten van de KDW, zolang bovengenoemde randvoorwaarden niet structureel en aantoonbaar zijn ingevuld.

4. Spoedwet

Wij hebben geen begrip voor de keuze van de minister voor een spoedwet, die niet aan de Raad van State is voorgelegd voor advies, niet met betrokkenen is voor besproken en die daardoor onvoldragen is en niet goed onderbouwd. Een zo complex langjarig probleem als de stikstofproblematiek, met zoveel invloed op de maatschappelijke ontwikkeling, vraagt een diepgaande en zorgvuldige aanpak. Gezien de fouten die in het verleden zijn gemaakt met dit dossier, is het onverantwoord om nu te kiezen voor een overhaaste en ondoordachte aanpak.

Alles overwegende roepen wij daarom op om niet overhaast over te gaan tot het loslaten van de KDW, zolang bovengenoemde randvoorwaarden niet structureel en aantoonbaar zijn ingevuld.

B. Juridische analyse

De kern van de Spoedwet is het schrappen van artikel 2.15a uit de Omgevingswet (Ow). Vervolgens wordt het huidige lid 4 van artikel 3.9 Omgevingswet gewijzigd. Deze schrapping en wijziging heeft vergaande consequenties onder andere het kunnen borgen van emissiereductie, en daarmee voor bijvoorbeeld het kunnen onderbouwen van additionaliteit (noodzakelijk indien gebruik wordt gemaakt van intern of extern salderen).

Huidig artikel 2.15a Ow: concrete doelen, solide borging daling stikstofdepositie

Het huidige artikel 2.15a Ow bevat omgevingswaarden; concrete doelen voor areaal van stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden dat niet langer (kan) verslechteren door een teveel aan stikstofdepositie. Lid 1 koppelt hier een helder tijdspad aan: in 2025 ten minste 40%, in 2030 ten minste 50% en in 2035 ten minste 74%. Lid 2 expliciteert daarbij dat het gaat om een resultaatsverplichting.

Lid 3 legt daarbij een voortgangs-/monitoringsplicht op waarbij uiterlijk in 2028 moet worden gezien of met het programma (in casu het Psn, het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering) kan worden voldaan aan de omgevingswaarde voor 2035.

Tot slot bepaalt lid 4 van art. 2.15a Ow dat de regering vanaf 2033 de omgevingswaarde aanscherpt en het tijdspad vastlegt waarmee gegarandeerd wordt dat, op landelijk niveau, de depositie van stikstof dermate daalt dat alle stikstofgevoelige habitats een goede staat van instandhouding (kunnen) bereiken.

In juridische zin ligt er hiermee een solide raamwerk waarmee geborgd wordt dat doelen vastliggen en gehaald (moeten) worden. Als omgevingswaarden niet gehaald (dreigen) te worden, dan verplicht de Omgevingswet dat een programma wordt opgesteld of zodanig aangepast dat daarmee de doelen alsnog worden bereikt. Deze vereisten en verplichtingen sluiten goed aan bij de eisen die het Europees Hof en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stellen in hun uitspraken.

Voorgenomen wijziging artikel 3.9 lid 4 Ow

Het huidige artikel 3.9 lid 4 Omgevingswet bepaalt kort gezegd dat de minister een programma vaststelt om te voldoen aan de omgevingswaarden van art. 2.15a Ow (sub a) en om de instandhoudingsdoelen van stikstofgevoelige habitats te bereiken, rekening houdend met een aantal factoren (sub b).

Het nieuwe artikel 3.9 lid 4 sub a stelt dat het programma moet leiden tot 'het bereiken van een aanzienlijke vermindering in 2035 in de uitstoot van ammoniak en stikstofoxiden door de industrie, de landbouw en mobiliteit ten opzichte van 2019.' De reductiedoelen worden hiermee niet meer opgenomen in de Omgevingswet, maar in het programma. Ook is gekozen voor de term 'aanzienlijk' in plaats van een concreet percentage. In de Memorie van toelichting zijn wel concrete percentages genoemd, maar voor de landbouw is dat 'tussen 42 en 46 %'.

Gevolgen van de voorgenomen wijziging

De meest impactvolle wijziging is dat concrete reductiedoelen en het tijdspad vervangen worden door 'het bereiken van een aanzienlijke vermindering in 2035 in de uitstoot van ammoniak en stikstofoxiden...', en dat de reductiedoelen per sector worden vastgelegd in een programma.

Deze wijziging heeft een aantal consequenties:

I. Op dit moment zijn de omgevingswaarden voor stikstof de enige omgevingswaarden die in de Omgevingswet zelf zijn opgenomen. Alle overige Rijksomgevingswaarden zijn nader uitgewerkt in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Als hierboven genoemde voorgenomen wijziging daadwerkelijk doorgang vindt, dan zijn de omgevingswaarden stikstof in zijn geheel uit de wet gehaald. Er worden volgens de toelichting weliswaar reductiedoelen in andere vorm (emissiereductie per sector) opgenomen in het programma, maar een programma is alleen zelfbindend voor de minister. Het doel kan bovendien gemakkelijk door de minister gewijzigd worden (zie hierna), waardoor de kans dat de doelen bereikt worden niet gegarandeerd is. Het afschaffen van de omgevingswaarden past in het beeld dat natuurherstel met onvoldoende urgentie wordt uitgevoerd, Nederland nog langer op slot blijft, sectoren niet kunnen groeien en het woningtekort oploopt. Daarbij loopt Nederland het risico op nog meer onrechtmatige daadzaken vanwege het schenden van de Habitatrictlijn en op sancties vanuit de EU.

II. De minister kan de reductiedoelen bepalen zonder dat de Tweede Kamer daarmee moet instemmen. Daarmee verzwakt de juridische borging van het realiseren van de reductiedoelen en de positie van het parlement. Het parlement wordt buiten spel gezet, doordat de minister de bevoegdheid krijgt om de reductiedoelen vast te stellen in een programma. Het is democratischer en zorgvuldiger, wanneer doelen alleen met instemming van de Tweede Kamer kunnen worden gewijzigd. Het is daarom belangrijk en verstandig om de omgevingswaarden in artikel 2.15a van de Omgevingswet te behouden. In een programma kan vervolgens geconcretiseerd worden hoe de doelen bereikt worden.

III. Het bevoegd gezag (en in een latere fase de rechter) toetsen bij het verlenen van vergunningen of de stikstofuitstoot van een project schade kan betrekken aan de beschermde habitattypen en soorten in een Natura 2000 gebied. Daarbij wordt gekeken of het natuurgebied stikstof-overbelast is, oftewel: of de KDW is overschreden. De KDW zal, ook indien het voorliggende wetsvoorstel wordt aangenomen, een belangrijke toetsingsmaatstaf blijven bij de vergunningsverlening. Zonder de KDW is namelijk niet vast te stellen of de stikstofuitstoot van een project verantwoord kan plaatsvinden en bij onzekerheid over de gevolgen moet de vergunning geweigerd worden. Kortom, het schrappen van de KDW uit de Omgevingswet, helpt de vergunningsverlening niet op gang.

Conclusie

De natuur in ons land heeft behoefte aan spoedig herstel en daarvoor is spoedige stikstofreductie vereist. Afzwakking van doelen of verschuiving van verantwoordelijkheid naar reeds presterende sectoren ondermijnt het vertrouwen in het beleid en schaadt de natuur, de maatschappij, de economie en de rechtszekerheid van burgers en ondernemers. De voorliggende spoedwet is onverantwoord en zeer riskant.

We verzoeken u dan ook dringend om het wetsvoorstel in te trekken.

Namens,

Natuurmonumenten en Natuur & Milieu