

Haastige spoed...

Artikel van dr. ir. R. Beunen

Op 14 juli 2025 werd het voorstel voor de speedwet ‘vervangen omgevingswaarde stikstof’ ter inzage gelegd. Het voorstel beoogt het schrappen van de omgevingswaarden voor stikstof. Haastige spoed is zelden goed en dat geldt ook voor dit voorstel. De onderbouwing van het voorstel rammelt op verschillende punten en geeft daardoor een compleet verkeerde voorstelling van zaken. Bovendien biedt het geen concrete oplossing voor de ervaren problemen.

De zomer is een populaire tijd om plannen of wetswijzigingen ter inzage te leggen. Veel mensen zijn met vakantie en hebben geen tijd om een reactie te schrijven. Het is een bekende strategie van bestuurders die niet geïnteresseerd zijn in de visie en mening van anderen. Dat geldt ongetwijfeld ook voor de minister die midden in de zomer [een voorstel voor een speedwet ter inzage legt](#).

Het voorstel is om de omgevingswaarden voor stikstof te schrappen. Daarnaast bevat het wetsvoorstel de verplichting voor de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur om een programma vast te stellen voor 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. Voor de reflectie op het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting is het nuttig om nog eens te kijken naar de argumenten voor het opnemen van de betreffende omgevingswaarden in de Omgevingswet.

De betreffende omgevingswaarden werden in 2021 geïntroduceerd via het wetsvoorstel Stikstofreductie en natuurherstel. Het doel daarvan was te verzekeren dat de aanpak van de stikstofproblematiek, de monitoring en de bijsturing door de jaren heen op gestructureerde wijze zou plaatsvinden en zou blijven plaatsvinden. In de [memorie van toelicht van die wetwijziging](#) staat een aantal belangrijke argumenten die ook nog nu onverminderd van kracht zijn:

“Daarbij is het ook van belang om voor de vermindering van de stikstofdepositie een duidelijke kwantitatieve doelstelling in de tijd in de wet op te nemen, in de vorm van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde. Zo hebben alle bij de aanpak betrokken bestuursorganen een duidelijke doelstelling om in gezamenlijkheid naar toe te werken en zo kan ook meer gekwantificeerd worden uitgewerkt wat de inspanning is die wordt verlangd van de verschillende actoren die stikstofdepositie op Natura 2000 veroorzaken.”

“Het wettelijk vastleggen van deze kernonderdelen versterkt de structurele aanpak, die is gericht op het blijvend voldoen aan de eisen van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn door maatregelen te treffen om duurzaam behoud te verzekeren, ook in de toekomst, en zo nodig verbetering van de habitats overeenkomstig de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden te realiseren. Daarmee ontstaan er ook geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten.”

Het doel was dus om een structurele aanpak van de stikstofproblematiek te borgen en daarmee ook de geloofwaardigheid van de aanpak te vergroten, als

basis voor de vergunningverlening waarin telkens werd beoordeeld in hoeverre er sprake was van een geloofwaardig en effectief pakket van maatregelen.

Met de kennis van nu weten we dat er van de beoogde structurele aanpak weinig terecht is gekomen en dat de huidige minister vooral bezig is geweest om de plannen en maatregelen van haar voorganger te saboteren. Het wetsvoorstel voor de spoedwet is de volgende stap gericht op het zaaien van twijfel, het creëren van onduidelijkheid en het traineren van een structurele en effectieve aanpak. Geloofwaardig is de aanpak dus ook niet meer. Dat betekent ten eerste dat nog steeds veel te weinig wordt gedaan om verslechtering van beschermde habitattypen te voorkomen[1]. Maar het betekent ook dat veehouders nog steeds niet de gewenste duidelijkheid krijgen én dat de vergunningverlening voor projecten die bijdragen aan de stikstofproblematiek in de komende jaren nog erg problematisch blijft.

Het schrappen van de omgevingswaarden voor stikstof verandert ook niets aan de opgave die er ligt. De verplichting om maatregelen te nemen tegen de overmatige stikstofdepositie volgen uit de Habitatrichtlijn en de weerslag daarvan in de Omgevingswet. Die verplichtingen gaan verder dan de omgevingswaarden die zijn vastgelegd in de wet, zoals ook is bevestigd in de [uitspraak van de Rechtbank Den Haag in de zaak die Greenpeace](#) had aangespannen. Het schrappen van de omgevingswaarden is dus vooral een symbolische daad waarmee de minister duidelijk maakt dat ze de bescherming van natuur niet echt serieus neemt.

Het voorstel om een programma te maken waarmee wordt gestuurd op de vermindering van emissies kan ook buiten de huidige regelgeving uitgevoerd worden. Sterker nog, dat was ook in 2021 het uitgangspunt van de wet Stikstofreductie en natuurherstel, waarbij heel bewust niet is gekozen voor een algemene doelstelling voor emissiereductie.

“Een algemene omgevingswaarde voor de vermindering van de emissie van stikstof zou onvoldoende grip bieden op de locaties waar die emissie daadwerkelijk schadelijk is voor de natuur, daarmee minder effectief zijn en – in licht van de te bereiken doelstellingen – mogelijk ook minder proportioneel zijn.”

“De omgevingswaarde wordt bij het opzetten van het programma en de bronmaatregelen wel omgerekend naar een reductieopgave in emissies om zo locatie- én brongericht te kunnen reduceren en duidelijk te maken voor welke opgave de verschillende sectoren staan.”

In het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied zijn de omgevingswaarde omgerekend naar regio en gebiedsspecifieke doelen voor het verminderen van de emissies. Daarmee gaf dat programma een prima basis voor effectief beleid én voor flexibiliteit bij het uitwerken van maatregelen. Wellicht was de verwachte effectiviteit de reden waarom de minister dat programma heeft stopgezet. In ieder geval is voor het herintroduceren van doelsturing deze spoedwet dus niet nodig. De doelstelling “een aanzienlijke vermindering in 2035 van de uitstoot van ammoniak en stikstofoxiden door de industrie, de landbouw en mobiliteit ten opzicht van 2019” (Artikel 3.9, vierde lid) is

bovendien zo vaag geformuleerd dat de tekst daarmee ongeschikt is om in een wet te worden opgenomen.

Problematischer is echter de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Die laat ten eerste zien dat de minister niet van plan is om voldoende maatregelen te treffen om verslechtering van natuur te voorkomen. De voorgestelde reductiedoelen schieten daarvoor flink te kort en bovendien wordt er opnieuw voor gekozen om de uitvoer van maatregelen op de lange baan te schuiven. Het past in het patroon van [structureel traineren](#) dat het mestdossier al decennialang karakteriseert.

De memorie van toelichting legt enerzijds sterk de nadruk op vergunningverlening, terwijl anderzijds wordt aangegeven dat het kabinet de huidige omgevingswaarden niet haalbaar acht. Bescherming van natuur lijkt van ondergeschikt belang. De problematische vergunningverlening is een direct gevolg van het falende beleid en in die zin ook een bewuste keuze van het huidige en de voorgaande kabinetten. Deze kabinetten hadden voldoende en effectieve maatregelen kunnen nemen om verslechtering te voorkomen en daarmee het verlenen van vergunningen een stuk eenvoudiger kunnen maken. Dat hebben ze bewust niet gedaan. Dat het huidige kabinet de omgevingswaarden onhaalbaar acht, zegt vooral iets over het ambitieniveau van het kabinet. Elk doel is onhaalbaar als je er niets voor wilt doen, of nog erger, [als je alles wilt doen om het onhaalbaar te maken](#).

Wie zich wat beter in de materie verdiept ziet al snel dat er legio mogelijkheden zijn om de huidige omgevingsdoelen te realiseren[2]. Het is zelfs prima

mogelijk om de stikstofdepositie nog meer te verminderen. En dat is ook noodzakelijk om de verdere verslechtering van natuur tegen te gaan. Als de minister het tegendeel beweert, [schets ze doelbewust een verkeerde voorstelling van zaken](#).

Opvallend is verder dat de memorie van toelichting enerzijds aangeeft dat de verschillende sectoren een evenwichtige bijdrage moeten leveren aan de vermindering van de uitstoot, maar vervolgens de veehouderij de kleinste opgave geeft. Dat is extra opvallend omdat die sector voor het overgrote deel verantwoordelijk is voor de huidige problematiek. [Als alleen de binnenlandse bronnen in beschouwing worden genomen, dan is de bijdrage van de landbouw aan de stikstofdepositie 74%](#). Daarnaast heeft de veehouderij in tegenstelling tot andere sectoren in het afgelopen decennium de uitstoot maar zeer beperkt verminderd. De meest vermindering is het resultaat van de recente uitkoopregelingen die de maatschappij veel geld hebben gekost. Het ligt dus voor de hand om juist bij de veehouderij het ambitieniveau, zowel qua omvang als tempo van vermindering, een stuk hoger te leggen dan bij andere sectoren.

Een ander opvallend punt is dat er voor het jaar 2030 geen enkel concreet doel is vastgelegd. De memorie van toelichting is een combinatie van vage beloften voor de lange termijn, met hooguit op een later moment een mogelijkheid om te evalueren en de aansturing te veranderen. Zelf het idee van doelsturing op bedrijfsniveau is niet concreet uitgewerkt, terwijl dat noodzakelijk is om het daadwerkelijk in te kunnen zetten. De combinatie van vage doelen en het gebrek

aan maatregelen die dit voorstel kenmerkt, is precies de reden waarom het beleid in de afgelopen decennia bij herhaling heeft gefaald.

Voor de rest is de memorie van toelichting een combinatie van halve waarheden en een hoop [newspeak](#) die de leegte van het voorstel moet verhullen en ongetwijfeld als doel heeft om nog meer twijfel te zaaien[3].

De lezer blijft uiteindelijk achter met de vraag waarom voor dit voorstel een spoedwet-procedure gevolgd moet worden. Het is een aanpak die op alle punten haaks staat op zorgvuldig bestuur en die de problematiek alleen maar groter maakt. Maar misschien is dat juist het beoogde doel....

Kortom:

- De voorgestelde wetswijziging lost niets op.
- Het beoogde programma voor emissiesturing kan ook zonder wetswijziging worden opgesteld.
- De doelstelling is onvoldoende concreet en niet te controleren en te handhaven.
- De genoemde ambities voor emissiereductie schieten flink te kort.
- De memorie van toelichting geeft een verkeerde voorstelling van zaken.

[1] Zie bijvoorbeeld het advies [Doen wat moet én kan](#) van de Ecologische Autoriteit.

[2] De studie ‘[Naar een ontspannen Nederland](#)’ van Erisman en Strootman laat zien dat met gerichte maatregelen aan de omgevingsdoelen kan worden voldaan. Een [recente update](#) die is uitgevoerd door Erisman en Brouwer bevestigt die conclusie. In 2022 presenteerden [Rougoor en Van der Schans](#) een overzicht van maatregelen die voor het eind van 2025 hadden kunnen worden uitgevoerd en die in samenhang de uitstoot van ammoniak al met 36% hadden kunnen verminderen. En iets recenter liet een [studie die door Ros et al.](#) is uitgevoerd in opdracht van het IPO eveneens zien dat met een aantal vrij eenvoudige maatregelen de uitstoot van ammoniak binnen vijf jaar met 41-50% is te verminderen.

[3] Enkele voorbeelden van zinnen of tekstfragmenten die onduidelijk, onvolledig of incorrect zijn.

“Deze stikstofverbindingen zijn afkomstig uit vele bronnen...” Dit klopt, maar het is ook belangrijk om te vermelden dat de veehouderij met stip de grootste bron vormt. [Als alleen de binnenlandse bronnen in beschouwing worden genomen, dan is de bijdrage van de landbouw 74%.](#)

“Een landelijke aanpak is ook nodig, omdat in het hele land problemen worden ondervonden bij de vergunningverlening”. Vergunning verlening is een verantwoordelijkheid van de provincies. De belangrijkste reden voor een landelijk aanpak zou de bescherming van natuur moeten zijn.

“Op dit moment bestaat er al een landelijke aanpak voor de reductie van stikstofverbindingen”. Dit klopt, maar het is ook belangrijk om te vermelden dat die aanpak flink tekort schiet. Het pakket van maatregelen is onvoldoende

effectief en veel publiek geld wordt verspeeld aan maatregelen die vrijwel niet effectief zijn.

“Door hun veranderlijkheid zijn de omgevingswaarden ook lastig hanteerbaar voor consistent langjarig beleid “. Dit is niet waar. Beleid kan én moet immers aangepast worden aan nieuwe inzichten en ontwikkelen. Bovendien betreft “de veranderlijkheid” een vrij unieke actualisatie van de KDWs die er al heel lang aan zat te komen en die waarschijnlijk op korte termijn niet opnieuw wordt uitgevoerd.

“Door middel van het voorliggende wetsvoorstel wil het kabinet de focus verleggen van het sturen op depositiereductie naar het sturen op emissiereductie.” Ook met de huidige formulering in de wet kan worden gestuurd op emissiereductie. Sterker nog dat was juist het uitgangspunt van de Wet stikstofreductie en natuurhertel.

“Het programma zal de maatregelen bevatten waartoe de Ministeriële Commissie voor Economie en Natuurherstel (MCEN) besloten heeft om Nederland weer van het stikstofslot te krijgen”. De MCEN heeft geen concreet pakket maatregelen gepresenteerd, alleen vage denkrichtingen.

“Door het overmatig neerslaan van stikstof in de vorm van 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 nemen in kwaliteit af”. Het eerste deel van de zin is correct, het

tweede geeft bewust een verkeerde en simplistische voorstelling van zaken, met een vreemd frame “schrane gronden”. **De negatieve effecten van overmatige stikstofdepositie zijn veel omvangrijker en doen zich overal voor.**

“Stikstof is niet de enige drukfactor op de natuur. Naast stikstof zijn er andere drukfactoren, zoals de grondwaterstand, verstoring en de aanwezigheid in de bodem of het oppervlaktewater van andere stoffen dan stikstof die schade kunnen veroorzaken”. Het is belangrijk om te vermelden dat het hier gaat om verdroging als gevolg van verkeerd waterbeheer en het onttrekken van grond- en oppervlaktewater, vervuiling van grondwater en de aanwezigheid van pesticiden, pfas en microplastics. **Stikstof is wel de belangrijkste drukfactor** die grote ecologische schade veroorzaakt. Bovendien versterken de drukfactoren elkaar.

“.. en het feit dat in het gehele land problemen worden ondervonden bij de vergunningverlening”. Hierbij is het belangrijk te vermelden dat de ervaren problemen een gevolg zijn van structureel falend beleid en van bijvoorbeeld het schrappen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

“Het realiseren 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”.

Belangrijk is om te vermelden dat voor veel soorten en habitats ook op gebiedsniveau een gunstige staat van instandhouding moet worden gerealiseerd. Anders is verslechtering niet te voorkomen.

“Het is van belang om de vergunningverlening weer op gang te brengen voor projecten en plannen” De tekst maakt niet duidelijk waarom het kabinet die in algemene zin van belang vindt. Het verlenen van vergunningen is namelijk geen doel op zich, en zeker geen publiek doel. Het beschermen van natuur is dat wel.

“De uitspraak heeft er in de praktijk toe geleid dat diverse economische en maatschappelijke projecten geen doorgang kunnen vinden doordat vergunningen niet meer verleend kunnen worden. De uitspraken van de Afdeling van december 2024 over intern salderen hebben de ruimte voor vergunningverlening verder beperkt.” Hier wordt ten onrechte verwezen naar uitspraken van de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State neergelegd als oorzaak van ervaren problemen. De Afdeling doet niets meer of minder dan toetsen of besluiten voldoen aan wettelijke verplichtingen. De ervaren problemen rondom vergunningverlening zijn een gevolg van **structureel falend overheidsbeleid**, en meer specifiek de keuzes die achtereenvolgende kabinetten, inclusief het huidige kabinet daarin hebben gemaakt. De minister, en dus niet de Afdeling, is verantwoordelijk voor de ervaren problemen.

“Gezien de omvang van deze problematiek, is er sprake van een landelijk probleem, dat in samenhang met een provinciale aanpak een landelijke aanpak vergt.” Dit klopt, daarom was het Landelijk Programma Landelijk Gebied opgezet.

“Door de wettelijke verankering van het programma is bovendien een structurele aanpak gewaarborgd”. Dit is pertinente onzin. Het politiek opportunisme van het huidige demissionair kabinet laat zien dat wettelijke

verankering van de verplichting tot het opstellen van een programma geen enkele borging geeft dat zo'n programma wordt opgesteld, noch dat zo'n programma de noodzakelijke maatregelen bevat en dat die maatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Bovendien is de borging van het opstellen van het programma betekenisloos als er geen concrete reductieopgaven aan worden gekoppeld en het tijdpad in strijd is met wettelijke verplichtingen om verslechtering van natuur te voorkomen.

“Vooral agrarische partijen hebben aangegeven dat zij moeite hebben met de huidige omgevingswaarden en de KDW als indicator hierbij. Volgens hen is deze maatstaf te eenzijdig gericht op stikstof, terwijl de natuur door meerdere drukfactoren wordt beïnvloed. Bovendien ervaren zij dat het sturen op depositie weinig ruimte biedt voor doelsturing op individuele agrarische bedrijven.” Dat is zo ervaren wordt is in principe niet relevant. Het realiseren van de omgevingswaarden is immers een verplichting voor de overheid, niet voor individuele ondernemers. Die overheid kan daarvoor op basis van de omgevingswaarden concrete maatregelen nemen om de uitstoot te verminderen en daarbij een bedrijfsspecifieke aanpak toepassen. Daarnaast is het logisch dat specifiek gestuurd wordt op stikstofdepositie, maar dat betekent niet dat andere drukfactoren niet relevant zouden zijn. Juist daarom was er via het Nationaal Programma Landelijk Gebied een integrale aanpak.

“Bij brief van 1 maart 2024 heeft de toenmalige Minister voor Natuur en Stikstof verslag uitgebracht aan de Tweede Kamer over de verkenning naar alternatieven voor de KDW als omgevingswaarde in de wet.⁷ In het verslag

staat kort gezegd dat de werkgroep een bredere omgevingswaarde, waarin naar meerdere aspecten van de natuur wordt gekeken, conceptueel gezien omarmt. Voordat een dergelijke omgevingswaarde juridisch houdbaar, ecologisch effectief en uitvoerbaar is, moet echter een aantal randvoorwaarden op orde zijn gebracht, waarmee de nodige tijd is gemoeid. De uitvoerbaarheid en de lange doorlooptijd van dit alternatief riep daarom weerstand op. Door meerdere partijen werden mogelijkheden gezien voor een alternatief op basis van emissiesturing.” In principe zijn omgevingswaarden niet nodig omdat de Omgevingswet al voldoende kaders biedt voor het uitwerken van concrete maatregelen waarbij alle drukfactoren in beschouwing wordt genomen. Dat is immers de essentie van de Habitatrichtlijn. Die verplichtingen kunnen niet worden vervangen door emissiesturing, dat is immers een middel, geen doel. Hier wordt bewust verwarring gezaaid over wettelijke verplichtingen, doelen en middelen en door het gebruik van de vage term “partijen” wordt niet expliciet gemaakt wie nu welk perspectief had en hoe reëel dat perspectief is.

“Het kabinet heeft de wens om de omslag naar emissiesturing, die in de hiervoor genoemde verkenning al aan de orde kwam, nu te maken.” In tegenstelling tot wat er beweerd wordt is er geen sprake van een omslag. Ook met de huidige omgevingswaarden in relatie tot stikstofdepositie is sturing op emissies mogelijk en noodzakelijk zoals ook te lezen is in de [memorie van toelichting van de wet Stikstofreductie en natuurherstel](#) waarmee de betreffende omgevingswaarden zijn geïntroduceerd.

“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.” Een minister die niets wil en elke mogelijk effectieve aanpak saboteert zorgt zelf voor de zorgen over de uitvoerbaarheid. In de uitspraak van de Rechtbank Den Haag is heel kritisch gekeken naar de uitvoerbaarheid en terecht geconcludeerd dat het bevel prima uitgevoerd kan worden. De feiten staan hier dus haaks op de mening van de minister.

“Zo zijn de huidige doelen in de Omgevingswet volgens het kabinet in de praktijk niet haalbaar, duidelijk en realistisch gebleken.” De feiten laten een ander beeld zien. De doelen zijn haalbaar, maar daarbij helpt het niet als de minister een effectieve aanpak juist saboteert.

“Naarmate het programma en de daarbinnen getroffen maatregelen steviger worden, wordt de kans op het aantonen van additionaliteit wel groter. Daarmee kan deze programmaverplichting er op termijn aan bijdragen de vergunningverlening weer op gang te brengen.” Dit kan ook binnen de huidige wettelijke kaders worden gerealiseerd, waarbij moet worden opgemerkt dat alles staat of valt bij het nemen van effectieve maatregelen en het daadwerkelijk herstel van natuur. Het opstellen van een programma, hoe ambitieus ook, is op zichzelf niet voldoende.

“Dat minimumniveau is dat geen verslechtering mag optreden en er maatregelen worden genomen om de instandhoudingsdoelen te bereiken”. De memorie van

toelichting bij het wetsvoorstel laat zien dat de minister niet van plan is om deze maatregelen tijdig te treffen.

“Regeldrukeffecten kunnen te zijner tijd wel uitgaan van de maatregelen die zullen worden opgenomen in het wettelijk verplicht programma.” Te zijner tijd klinkt niet heel concreet en al helemaal niet ambitieus.