

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en
Natuur
t.a.v. mevr. F.M. Wiersma
Postbus 20401 2500 EK 'S-GRAVENHAGE
ministerlwn@minlnv.nl

Datum	ons kenmerk	contactpersoon
22 augustus 2025	124.110 / IB	

Betreft	uw kenmerk	e-mail
Internetconsultatie wetsvoorstel - KDW uit de wet, wettelijk pro- gramma erin		

Geachte mevrouw Wiersma,

De Unie van Waterschappen (de Unie) heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel [‘Vervangen omgevingswaarde stikstof’](#) en de mogelijkheid hierop te reageren. Het wetsvoorstel omvat in de kern de vervanging van de huidige omgevingswaarden stikstofdepositie in de Omgevingswet door een wettelijk verplicht programma van het Rijk waarin emissiedoelen en maatregelen worden vastgelegd om: (a) een aanzienlijke uitstoot van ammoniak en stikstofoxiden in 2035 t.o.v. 2019 door industrie, landbouw en mobiliteit te realiseren en (b) instandhoudingsdoelen voor stikstofgevoelige habitats in N2000-gebieden te bereiken. Het programma zal een actualisatie zijn van het bestaande Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN). De maatregelen die zullen worden toegevoegd zijn de maatregelen waartoe de MCEN besloten heeft – en parallel aan de internetconsultatie in augustus 2025 nog zal besluiten – om Nederland van het stikstofslot te halen. Daarbij wordt rekening gehouden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden.

Allereerst brengt de Unie graag onder uw aandacht dat voor natuurherstel naast stikstof ook water (kwantiteit en kwaliteit) een bijzonder grote factor is. Waterschappen hebben veel kennis en kunde over allereerste essentiële hydrologische maatregelen, waarmee een stevige bijdrage kan worden geleverd aan de natuurherstelopgave. Wij bieden u graag aan hierover samen zorgvuldig het gesprek te voeren.

Verder vindt de Unie het met de partners van het Bouwstenendocument emissiereductie landbouw – VNG, UvW, LTO Nederland en NAJK – belangrijk dat er op korte termijn ruimte komt voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen als woningbouw, energietransitie, dijkversterking en verduurzaming van de land- en tuinbouw. Daarom is het noodzakelijk dat we de natuur herstellen en dat vergunningverlening weer breed en structureel op gang wordt gebracht, met rechtszekerheid en duidelijkheid voor ondernemers. Ondernemers zijn bereid om hun bijdrage te leveren aan de benodigde geborgde stikstofreductie, maar hebben dan wel een duidelijk, meerjarig en bedrijfseconomisch perspectief nodig waarbij zij zelf kunnen sturen op (reductie van) hun emissies. De Unie is dan ook positief over de omschakeling van depositie- naar emissiesturing die u met dit wetsvoorstel markeert. De Unie waardeert de inzet van dit kabinet

om de stikstofaankpak beter uitlegbaar te maken en ondernemers enkel aan te spreken op de emissies waar zij zelf verantwoordelijk voor zijn en kunnen beïnvloeden.

De Unie ziet evenwel op essentiële onderdelen kwetsbaarheden en aandachtspunten in relatie tot uw wetsvoorstel. De kern daarvan is dat het wetsvoorstel niet leidt tot wat nú als eerste nodig is: een zorgvuldig en juridisch houdbaar systeem van geborgde maatregelen en van vergunningverlening, zoals onder andere verwoord in de adviezen van Pbl en de Raad van State.¹ Anders gezegd: er wordt met dit wetsvoorstel (vervallen omgevingswaarde) niet voldaan aan de belangrijk voorwaarde dat er tegelijkertijd een concreet en juridisch houdbaar construct wordt gevormd, waarmee er natuurherstel kan volgen en weer vergunningen kunnen worden verleend. Hieronder lichten wij het voorgaande toe via 5 kernpunten.

1. Steun voor de beweging van depositiesturing naar emissiesturing, maar garantie natuurherstel ontbreekt

De Unie steunt de beweging om van depositie- naar emissiesturing te gaan. Dit is ook onderdeel van het Bouwstenendocument emissiereductie landbouw (IPO, VNG, LTO en NAJK) van 9 juli 2025. De Unie begrijpt dat het complex is voor ondernemers om op depositie te sturen en ziet voor hen de voordelen van emissiesturing in. Het wetsvoorstel mist echter een concreet perspectief op een geborgde aanpak van stikstofreductie en natuurherstel (goede staat van instandhouding); een verankering en borging van concrete reductiedoelen en maatregelen (en de sanctionering daarop), zoals genoemd in het Bouwstenendocument. Dit acht de Unie zeer problematisch, mede gelet op het feit dat de overheid uiteindelijk verantwoordelijk is en blijft voor de sturing op depositieniveau.

2. Van het stikstofslot/vergunningverlening mogelijk maken

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt ingegaan op de ruime voor vergunningverlening: “het wettelijk reductieprogramma waar het wetsvoorstel op is gericht levert ‘niet per definitie’ ruimte op om vergunningverlening op gang te brengen omdat de KDW daarbij belangrijk blijft.” De Unie wijst (met u) op het grote belang van een solide systeem van vergunningverlening inclusief een gedegen onderbouwing van additionaliteit. Daarbij hoort inderdaad ook een systeem van monitoring en bijsturing, zoals u al schetst, en daar horen afrekenbare doelen (sancties) voor sectoren bij. Het al genoemde Bouwstenendocument wijdt ook hier woorden aan. De Unie roept het kabinet nogmaals op haast te maken met juridisch houdbare oplossingen voor het totaal van de vergunningenproblematiek. Daarbij merkt de Unie wellicht ten overvloede op dat vergunningverlening in relatie tot stikstof sterk gebiedsgericht is. De landsadvocaat wees in diens advies d.d. 22 april 2025 al op de noodzaak tot een gebiedsgerichte benadering daarvoor.

3. Onvoldoende concrete borging reductiepercentages 2035

Uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt dat op dit moment het voornemen is in 2035 voor industrie, landbouw en mobiliteit (inclusief bouw) een reductie van respectievelijk 50%, 42-46% en 50% ten opzichte van 2019 te bewerkstelligen. De Unie mist in het wetsvoorstel hoe (met het vast te stellen programma) daadwerkelijk naar deze percentages geborgd wordt toegewerkt; nog daargelaten de vraag of dit dan voldoende zou zijn. U spreekt in de toelichting over een ‘aanzienlijke vermindering’, maar het is onduidelijk wat daar onder moet worden verstaan. Hetzelfde geldt voor de zin “dat met het op basis van het voorstel op te stellen wettelijk programma ook door volgende kabinetsperioden dergelijke maatregelen worden uitgevoerd.” De huidige wet, die inderdaad niet onveranderlijk hoeft te zijn, biedt in die zin wel een concreter (bindend) doel dan de ‘aanzienlijke vermindering’ in uw voorstel.

De toelichting op het wetsvoorstel geeft geen concrete onderbouwing van de 2035 bepaalde reductiepercentages (50% in 2035 t.o.v. 2019 voor mobiliteit en 42 tot 46% voor landbouw) in relatie tot depositie, instandhouding en het stoppen van verslechtering. Dat is wel nodig, omdat het in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn uiteindelijk gaat om wat er aan stikstof op de natuur neerkomt, of de instandhoudingsdoelen binnen bereik blijven en dat verslechtering stopt. Het is noodzakelijk dat er een solide onderbouwing is

¹ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

van de nieuwe emissieaanpak, inclusief een gedegen en concrete koppeling aan depositiesturing. Er zou een depositiedoel kunnen worden opgenomen in het nieuwe PSN, en een daarvan afgeleide emissietaakstelling voor sectoren in 2035 in de al aangekondigde AMvB onder de Omgevingswet. Voor de opgave om verslechtering te stoppen kan aan minimumdoelen worden gedacht.

Bereiken instandhoudingsdoelen en doelen natuurherstel vergt meer dan emissiereductie

Naast de aandacht voor stikstof is er – om tot natuurherstel te komen – aandacht nodig voor andere drukfactoren die natuurbehoud- en natuurherstel in de weg (kunnen) staan. De Unie ziet in de toelichting op het wetsvoorstel maar minimale aandacht voor andere drukfactoren dan stikstof en maakt zich daar grote zorgen over. Afwenteling moet immers worden voorkomen; zo moet aandacht voor stikstof niet ten koste gaan van bijvoorbeeld de waterkwaliteit. Wij bieden u graag aan mee te denken hoe hydrologische maatregelen, bijvoorbeeld tegengaan van verdroging en verbeteren water- en bodemkwaliteit, kunnen bijdragen aan natuurherstel.

5. Bouwstenendocument emissiereductie landbouw

De Unie is een van de ondertekenaars van het bovengenoemde Bouwstenendocument. Wij verwijzen daar in deze brief meermaals naar. Achtergrond van deze ondertekening was het initiëren van meer stevigheid en concreetheid op de stikstofopgave waar het kabinet nu doende mee is. De Unie acht dit van groot belang gezien de druk op natuur(herstel) en de waterkwaliteit, maar ook om het perspectief op solide (juridisch houdbare) vergunningverlening te vergroten.

Tot slot het volgende.

Het wetsvoorstel mist wat de Unie betreft dus de zekerheden of concretisering die (met spoed) nodig zijn voor de natuur(herstel)opgave in Nederland, inclusief gedegen vergunningverlening, voortvloeiend uit de Europese verplichtingen. De Unie wijst het kabinet daarbij op het wettelijk voorzorgsbeginsel: voorkom een risico op schade door het nemen van beschermende maatregelen, ook waar dat (op onderdelen) nog niet wetenschappelijk bewezen is. Met andere woorden: er moet op de allerkortste korte termijn een juridisch houdbaar plan worden gepresenteerd om te komen tot een geborgd natuurherstel en een (juridisch) solide vergunningstelsel. Dit wetsvoorstel zien wij niet als dat plan. U verwijst naar een nog te ontwerpen Amvb die het wettelijk programma nader moet vormgeven. Een Amvb met stikstofemissiereductiedoelen en bijbehorende maatregelen voor de landbouw, industrie en mobiliteit (inclusief bouw), en die regels stelt voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Wij zouden ons kunnen voorstellen dat u deze Amvb nu al uitwerkt, tegelijkertijd met het verder brengen van dit wetsvoorstel (welk voorstel wij overigens in juridische zin niet als 'spoedwet' bestemmen). Dan -met inachtneming van de Amvb- zet u alvast een extra stap naar de nodige concreetheid. Of dat dan voldoende is voor een juridisch stevig geborgd natuurherstel en het doorboren van het stikstofslot voor vergunningen blijft evenwel de vraag.

Graag bespreken wij onze reactie met u in een bestuurlijk overleg, samen met de andere koepels. We denken vanuit de Unie vanzelfsprekend graag met u mee over allerhande versnellingen en (juridisch houdbare) oplossingen in de context van de stikstofopgave.

Hoogachtend,

Jeroen Haan
Voorzitter