



Per e-mail verzonden

Onderwerp : Reactie LTO Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof.

Datum : 22 augustus 2025

Informatie bij : Hans Haarsma en Herman Litjens

LTO Nederland, als belangenbehartiger van de land- en tuinbouwsector, maakt hierbij gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het wetsvoorstel “Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof” en de bijbehorende Memorie van Toelichting. Wij steunen het streven van het kabinet om de huidige Kritische Depositiewaarde (KDW) in de wetgeving te schrappen en te vervangen door juridisch geborgde emissiereductiedoelen. Tegelijkertijd plaatsen wij kritische kanttekeningen bij onderdelen van het voorstel, zowel inhoudelijk als procedureel. Onze reactie is erop gericht het wetsvoorstel te verbeteren en te borgen dat de vergunningverlening weer op gang komt en dat deze aanpassing in de wet hand in hand gaat met effectieve natuurverbetering, juridische robuustheid en vooral perspectief voor agrarisch ondernemers.

Om vergunningverlening weer los te trekken beoordelen we dit wetsvoorstel in samenhang met de andere onderdelen van de Ministeriële Commissie Economie en Natuur (hierna: MCEN); voor spoor 1 betreffende de wettelijke aanpassingen, zoals de voorstellen voor een rekenkundige ondergrens, en spoor 2 betreffende het programma om te komen tot emissiereductie.

1. Samenvattend

LTO Nederland staat achter het idee van ‘KDW uit de wet’, maar met voorliggend wetsvoorstel wordt daar onvoldoende invulling aan gegeven. In de volgende paragrafen werken we onze kritische aandachts- en verbeterpunten uit, ook met concrete voorstellen.

1. Veranker het afscheid van de KDW onomwonden in de wet: stel duidelijk vast dat de KDW geen verkapte terugkeer kent via de toelichting of beleidsregels. Houd de focus op emissiereductie. Leg de reductieopgave in kilotonnen ammoniak voor de landbouw in de wet zelf vast.
2. Geef ondernemers rechtszekerheid en handelingsperspectief. Werk het emissieprogramma concreet uit met bindende, haalbare doelen per sector en per bedrijf en neem een overmachtsclausule op in geval van het ontbreken van handelingsperspectief, gevallen van onevenredige kosten of bedreiging van de voedselzekerheid.



3. Zorg ervoor dat het Programma stikstofreductie fungeert als een generieke additionaliteitstoets. Natuurdoelanalyses moet weer dienst doen in de rol waarvoor ze bedoeld waren: voor beheer- en natuurherstelmaatregelen.
4. Creëer een werkbaar en voorspelbaar vergunningstelsel waar niet meer getoetst wordt op de KDW en stalsystemen weer vergund kunnen worden.
5. Geef invulling aan eerder gedane voorstellen van LTO Nederland zoals het herstel van intern salderen en een definitieve legalisatie van PAS-melders.

2. Reactie op hoofdlijnen

2.1. Definitief schrappen van de KDW uit wet- en regelgeving

LTO vindt samen met de partners van het [Bouwstenenrapport](#). – IPO, NAJK, VNG en UvW-belangrijk dat er weer ruimte komt voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen als woningbouw, energietransitie en verduurzaming van de land- en tuinbouw. Daarvoor is het noodzakelijk dat we de natuur herstellen en vergunningverlening weer breed en structureel op gang wordt gebracht met duidelijkheid en rechtszekerheid voor ondernemers. Ondernemers zijn bereid om hun bijdrage te leveren aan de benodigde geborgde emissiereductie, maar hebben dan wel een duidelijk, meerjarig en bedrijfseconomisch perspectief nodig waarbij ze zelf kunnen sturen op (reductie) van hun emissies. Daarom is LTO positief over de omschakeling van depositie naar emissiesturing die u met dit voorstel markeert. LTO waardeert de inzet van dit kabinet de stikstofaankpak beter uitlegbaar te maken en ondernemers enkel aan te spreken op de emissies waar zij zelf verantwoordelijk voor zijn en kunnen beïnvloeden.

Naast de bouwstenennotitie heeft LTO ook [juridische voorstellen](#) om de impasse te doorbreken; in [de door Houthoff opgestelde notitie 'meer dan papier'](#) het één kán niet zonder het ander. Juridische herstructurering en geborgde emissiereductie zijn twee zijden van dezelfde medaille om de impasse in de stikstofcrisis op te lossen.

2.2. Wetsvoorstel is de basis voor vergunningverlening

Het voorliggende wetsvoorstel voor de Spoedwet zou een goede en belangrijke basis moeten zijn om agrariërs en andere ondernemers heldere realistische doelen te geven en vergunningverlening weer op gang te brengen. De tekstpassage in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel in paragraaf 3.3 geeft op dit punt echter grote zorg bij LTO: *“De KDW zal ook een rol blijven spelen bij de vergunningverlening. Het vervangen van de depositie-omgevingswaarden door een wettelijk programma zal dan ook niet per definitie ruimte geven in de vergunningverlening.”*



Dit opent de deur voor een indirecte herinvoering, waardoor de KDW als feitelijke norm zal blijven bestaan en rond blijft waken in de uitvoeringssfeer. Het beoogde doel van het lostrekken van de vergunningverlening wordt hiermee volledig ondermijnd. Veel Natura 2000-gebieden hebben één of meer strenge KDW-waarden die op korte, middellange en zelfs lange termijn niet gehaald gaan worden. Het gevolg is dat Nederland de komende jaren op slot blijft.

Voor de landbouw zijn we in een 'kip-ei situatie' terecht gekomen. Vanwege additionaliteit worden er geen vergunningen meer afgegeven. Zonder vergunningverlening kunnen bedrijven echter geen substantiële reductie realiseren. Oftewel: geen maatregel, geen verduurzaming, niets kan in werking gezet worden. De hoop was dat deze 'kip-ei' redenering met het samenhangend pakket van de MCEN en met dit wetsvoorstel doorbroken zou worden. Dat is helaas niet het geval. Het is van het grootste belang dat de KDW niet alleen als wettelijke resultaatsverplichting verdwijnt, maar óók als sturend principe voor de vergunningverlening. Zonder vergunningverlening kunnen de beoogde reducties van 42% tot 46 % voor de landbouw in 2035 nooit gehaald worden.

In de woorden van Johan Remkes, die ook in de Memorie van Toelichting wordt aangehaald, moet *"de KDW goed gebruikt [...] worden"*, dat wil zeggen als een van de vele wetenschappelijke signaalwaardes en niet – zo vervolgt Remkes ¹– "heilig worden verklaard".

De huidige praktijk, waarbij een minimale depositietoename op een overbelast natuurgebied al leidt tot een vergunning weigering, is onhoudbaar. De KDW is een indicator voor stikstof in de natuur en kan wellicht goed gebruikt worden in het kader van evaluatie van natuur- en landschapsbeheer, maar niet als normatief kader voor vergunningverlening van stikstofemissies van bedrijven.

Zoals de Memorie van Toelichting terecht aangeeft en ook in de notitie 'Meer dan papier', die in opdracht van LTO door Houthoff is opgesteld wordt toegelicht, volgt uit de VHR-verplichtingen en de jurisprudentie van het Hof van Justitie niet dat een expliciete KDW-norm in nationale wetgeving moet worden opgenomen.

Om te voorkomen dat de KDW als een "spook" blijft rondwaren in de uitvoeringspraktijk, is een meer expliciete wettelijke borging noodzakelijk dat de KDW daarvoor niet bedoeld is. Aldus wordt voorkomen dat een formeel geschrapte KDW via een omweg toch weer een onbedoelde en onmogelijke hoge lat legt bij individuele ondernemers of derden.

¹ Rapport 'Wat wel kan – Uit de impasse en een aanzet voor perspectief', Johan Remkes, p. 26, 5 oktober 2022.



→ **Voorstel:** Wij stellen voor om aan het voorgestelde nieuwe artikel 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet een zinsnede toe te voegen die de minister verplicht om de KDW niet als sturend of normatief kader voor vergunningverlening te betrekken in het op te stellen programma.

De tekst zou als volgt kunnen luiden:

Voorgestelde aanvulling op artikel 3.9, vierde lid, Ow (nieuw):

"c. waarbinnen de Kritische Depositiewaarde niet als normatief of sturend kader voor vergunningverlening wordt gehanteerd."

2.3. Reductiepercentages horen in de wet

In het voorliggende wetsvoorstel voor de Spoedwet wordt alleen het aantal percentage areaal onder de KDW geschrapt en deze wordt vervangen door de term 'aanzienlijke emissiereductie'. In de huidige wetgeving worden agrariërs afgerekend op niet realistische doelen, die ook nog eens bewegend zijn. Zo zou aanvankelijk onder de Wsn een 50% emissiereductie vanuit de landbouw voldoende zijn om 74 % onder de KDW te leiden; nu is dit inmiddels opgelopen tot boven de 80 % (bron: RIVM briefrapport 2024-0054). Dat leidt er toe dat agrariërs te maken hebben met een oneindig plan. Om te voorkomen dat de landbouw opnieuw te maken krijgt met een bewegend doel en er geen duidelijkheid op lange termijn geboden wordt, is LTO er voorstander van om in de wet zelf de beoogde reductiepercentages tot 2035 van 50 % voor industrie en verkeer voor stikstofoxide en 42% tot 46 % voor de landbouw voor ammoniak vast te leggen. Daarbij gaat de voorkeur uit om de reductieverplichtingen voor de landbouw vast te leggen in kilotonnen ammoniak. Die beschouwen we als minder volatiel dan een percentage.

→ **Voorstel:** LTO pleit ervoor om de noodzakelijke en feitelijk te realiseren emissiereductie vast te leggen in de wet en de reductieopgave niet in een percentage vast te leggen maar voor de landbouw in kilotonnen ammoniak.

Met een totale verwijdering van de KDW uit de wet en in relatie tot de vergunningverlening en een vastgestelde emissiereductie wordt voorkomen dat de emissiereductiedoelen weer een bewegend doel worden.

2.4. Definitief schrappen van de KDW voor vergunningverlening

Het vervangen van de depositie-omgevingswaarden door een wettelijk vastgelegd emissiereductiepercentage, met een beoogde emissiereductie in kiloton ammoniak op basis van een onderliggend programma en daarbij behorende maatregelen en regelgeving zijn uitgewerkt, geeft volgens LTO de ruimte in de vergunningverlening.



Daarmee kan additionaliteit voldoende aangetoond worden, is er een rekenkundige ondergrens mogelijk en kan intern en extern salderen toegestaan worden. In uw wetsvoorstel zet u op dit moment nog niet de stap om ook in de vergunningverlening de KDW los te laten.

2.5. Gerichte emissiesturing en generieke additionaliteitstoets

Het wetsvoorstel verlegt de focus terecht van depositie- naar emissiesturing. LTO staat hier volledig achter. Zoals ook verwoord in het recente gezamenlijke [Bouwstenendocument van LTO, NAJK, IPO, VNG en UvW \(9 juli 2025\)](#) pleiten wij ervoor de wetgeving expliciet te richten op vermindering van emissies van NH₃ en NO_x, in plaats van op een percentage natuurareaal onder de KDW. Emissiereductie is namelijk beter beheersbaar en toe te rekenen aan sector-, gebieds- en bedrijfsniveau. Waar een individuele ondernemer geen directe invloed heeft op waar zijn stikstofdepositie neerslaat, kan hij wél zijn eigen emissies meten/bepalen en verminderen. Het is dus een eerlijker en effectiever stuurinstrument.

Om de emissiedaling te bereiken moet er een programma opgesteld worden. Het programma zou in lijn met de voornoemde Bouwsteennotitie uitgewerkt moeten worden. Door op programmaniveau aan te tonen dat de vastgestelde maatregelen volstaan om aan de herstelverplichtingen (art. 6, lid 2, Hrl) en instandhoudingsverplichtingen (art. 6, lid 1, Hrl) te voldoen, wordt er ruimte gecreëerd voor vergunningverlening en het legaliseren van de PAS melders en overige knelgevallen. De notitie 'Meer dan papier' (voorstel 2F) van Houthoff advocaten biedt een elegante oplossing: voer de additionaliteitstoets niet per project uit, maar generiek en vooraf, bij de vaststelling van het programma. Door op programmaniveau aan te tonen dat de vastgestelde maatregelen volstaan om aan de herstelverplichtingen (art. 6, lid 2, Hrl) en instandhoudingsverplichtingen (art. 6, lid 1, Hrl) te voldoen is er ruimte voor een rekenkundige ondergrens en kan er weer intern en extern gesaldeerd worden. Dan kunnen PAS melders en andere knelgevallen ook weer gelegaliseerd worden.

De notitie van Houthoff stelt: “Via deze(generieke) [...] additionaliteitstoets kan de minister aannemelijk maken dat een (aangenomen noodzakelijke) daling van stikstofdepositie in de betrokken Natura 2000-gebieden gerealiseerd wordt en dat vergaande maatregelen zoals maatregelen in de sfeer van intrekking van vergunningen daarvoor dus niet noodzakelijk zijn. Het programma moet er voor zorgen dat additionaliteit voldoende wordt ingevuld.”

→ **Voorstel:** Wij stellen voor om de verplichting tot het uitvoeren van een generieke additionaliteitstoets op te nemen als een verplicht onderdeel van het programma in artikel 3.9, vierde lid, van de Omgevingswet.

Voorgestelde aanvulling op artikel 3.9, vierde lid, Ow (nieuw):



"e. een beoordeling waaruit blijkt dat de maatregelen, bedoeld onder b, volstaan om te voldoen aan de verplichtingen, bedoeld onder a, en dat de inzet van overige maatregelen, zoals de inzet van intrekken van vergunningen, daarvoor niet noodzakelijk is."

Deze aanpak verlicht de last voor individuele projecten aanzienlijk en biedt de duidelijkheid die nodig is om de vergunningverlening weer vlot te trekken, terwijl de juridische houdbaarheid onder de Habitatrichtlijn wordt gewaarborgd.

LTO stelt voor dat het programma wordt uitgewerkt langs de volgende lijnen:

1. **Landelijk beschikbare maatregelen:** Ten eerste dient een geborgde basisreductie te worden gerealiseerd via generiek, landelijk beleid. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) verwacht reeds een aanzienlijke reductie door vastgesteld beleid, zoals de LBV-regelingen. Wij roepen het kabinet op de borging van deze reductie te versterken door regelingen optimaal te faciliteren, het gebruik van innovaties te stimuleren via fiscale instrumenten (MIA/VAMIL) en een nieuw NEN Emissielabel-systeem, en een voorspelbaar vergunningenkader te bieden. Aanvullend stellen wij voor nieuwe opkoop- en extensiveringsregelingen te ontwikkelen die aansluiten bij het natuurlijk verloop in de sector, bijvoorbeeld door oudere ondernemers de mogelijkheid te bieden zich contractueel te binden aan bedrijfsbeëindiging binnen een bepaalde termijn. Zo kan emissiereductie met zekerheid worden vastgelegd en onderdeel uitmaken van een geborgd pakket.
2. **Bedrijfsspecifieke emissiesturing:** De kern van de aanpak moet een emissienorm per sector en per dier, productierecht, bedrijf, of hectare. Een dergelijke norm, in plaats van een generiek reductiepercentage, belooft koplopers die al hebben geïnvesteerd en biedt alle ondernemers een langjarig, afrekenbaar perspectief. LTO acht het van groot belang dat zulke reductiedoelen haalbaar, meetbaar en financieel gefaciliteerd zijn. In onze gezamenlijke bouwstenennotitie hebben we bijvoorbeeld voor de landbouwsector een emissiereductiedoel van 42-46% in 2035 voorgesteld (uit te werken tot vaste emissienormen), met een tussendoel in 2030, mits flankerende steun en regelingen voor innovatie, extensivering, verplaatsing of beëindiging beschikbaar zijn. Wij roepen het kabinet op om in het programma expliciete (tussen)doelen (geen percentages maar vaste normen) en randvoorwaarden op te nemen, in overleg met sectoren, zodat duidelijk is waar iedereen aan toe is en ondernemers weer durven investeren in maatregelen. Dit stelsel van doelsturing stimuleert bovendien innovatie, mits veehouders die verder reduceren dan de norm worden beloond en de overheid helpt de financiële risico's van kansrijke innovaties af te dekken en helpt investeringen lonend te maken.



3. **Gebiedsgerichte maatregelen:** Als aanvulling op de landelijke en bedrijfsgerichte aanpak is maatwerk nodig in zones van 250 meter rondom de meest stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Provincies geven hier als gebiedsregisseur invulling aan, waarbij het vertrekpunt 'vrijwillig waar het kan, dwingend waar het moet' is. In deze zones is een brede aanpak noodzakelijk die niet alleen stikstofreductie omvat, maar ook andere drukfactoren zoals de hydrologie en recreatie aanpakt. Cruciaal is dat deze aanpak naast natuurherstel ook een concreet toekomstperspectief biedt voor betrokken agrariërs (via innovaties, verplaatsing, extensivering, omschakeling of stoppen). Om de vergunningverlening vlot te trekken, pleiten wij ervoor om in de twee tot vijf meest urgente gebieden direct te starten met deze gerichte aanpak, waarbij indien nodig gebruikgemaakt kan worden van instrumenten als wettelijke herverkaveling. Onderdeel van het programma wordt een controle en handavingsaanpak inclusief sanctionering volgens het bestuursrechtelijk spoor.

2.6. Overmachtsclausule

Daarnaast lijkt het ons goed om – analoog aan de overmachtsclausule bij de NEC-richtlijn voor de omgevingswaarde in de wettekst zelf en in de onderliggende regelgeving zoals het Besluit kwaliteit leefomgeving – een uitzondering op te nemen voor de naleving van de reductiepercentages. Naleving zou niet vereist moeten zijn wanneer er voor agrariërs geen handelingsperspectief is (vergunningverlening komt niet los, dan wel sturen op een (afrekenbare) stoffenbalans komt niet uit de verf), of als alle redelijkerwijs beschikbare maatregelen reeds zijn ingezet en aanvullende maatregelen onevenredige kosten veroorzaken of de voedselzekerheid of diergezondheid ernstig bedreigen.

→ **Voorstel:** Neem overmachtsclausules op in de wet en onderliggende regelgeving.

2.7. Natuurdoelanalyses

Een specifiek aandachtspunt binnen dit nieuwe stelsel betreft de Natuurdoelanalyses (NDA's). NDA's zijn nadrukkelijk niet bedoeld als vergunningstoets. In de praktijk bestaat het risico dat conclusies uit NDA's door derden worden aangegrepen om vergunningen te blokkeren of aanvullende eisen te stellen, terwijl NDA's in onze ogen vooral bedoeld zijn om de natuur goed te monitoren en de juiste natuurherstel- en beheersmaatregelen te nemen. Het is daarom belangrijk om dat NDA's geen eigen normatieve status krijgen en geen directe derden-werking veroorzaken.

→ **Voorstel:** Wij verzoeken de regering dringend om in de Memorie van Toelichting expliciet te verankeren dat Natuurdoelanalyses (NDA's) geen derden werking hebben



voor vergunningverlening. Dit waarborgt de rechtszekerheid voor ondernemers. Zij weten dan dat ze zich alleen hoeven te richten op de emissiedoelen waaraan ze juridisch gehouden zijn.

2.8. Benutten van overige juridische ruimte voor een werkbaar stelsel

Naast de bovengenoemde hoofdpunten is het van cruciaal belang dat het kabinet parallel aan dit wetsvoorstel een integraal pakket aan maatregelen doorvoert om de juridische knelpunten in de stikstofpraktijk op te lossen. Een paar voorstellen uit door Houthoff opgestelde notitie 'Meer dan papier' biedt hiertoe een reeks concrete en direct uitvoerbare voorstellen die niet te hoeven wachten op het opstellen van de wet en onderliggend programma. Deze kunnen er voor zorgen dat PAS melders en andere knelgevallen op korte termijn kunnen worden gelegaliseerd en vergunningverlening via intern salderen ook weer mogelijk wordt. Wij dringen er met klem op aan deze voorstellen spoedig over te nemen.

Het betreft in ieder geval de volgende voorstellen:

- **Terugbrengen van intern salderen in de vergunningvrije voortoets (voorstel 1A):** De recente uitspraken in de zaken *Rendac & Amercentrale* hebben intern salderen vergunningplichtig gemaakt. Dit heeft een verlamdend effect op allerlei ontwikkelingen en zorgt voor grote onzekerheid bij bedrijven. LTO acht het essentieel dat parallel aan dit wetsvoorstel de gevolgen van die jurisprudentie worden opgevangen. Europees recht biedt ruimte om intern salderen, wanneer de beëindigde en nieuwe activiteit onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, als standaardonderdeel van een project te zien en dus mee te nemen in de voortoets.
- **Legalisatie van PAS-melders (voorstel 3A):** De onzekerheid voor PAS-melders en "positief geweigerden" is onhoudbaar. De notitie 'Meer dan papier' pleit voor een legalisatiewet die de destijds verleende vrijstellingen bekrachtigt als rechtsgeldige toestemming. Dit is juridisch verdedigbaar, omdat aan de vrijstelling destijds een programmatische passende beoordeling ten grondslag lag. De geborgde emissiedaling zorgt er bovendien voor dat een daling van emissies op ieder gebied

LTO is bereid constructief mee te werken aan de verdere uitwerking van deze wet en het bijbehorende programma. Wij benadrukken dat boeren en tuinders onderdeel van de oplossing willen zijn – zoals blijkt uit onze bereidheid tot substantiële emissiereducties – mits zij een langjarig perspectief en werkbaar beleid krijgen. Deze Spoedwet kan dat fundament leggen, door een einde te maken aan de papieren werkelijkheid van KDW-percentages en te kiezen voor een aanpak die zowel natuurherstel als economische ontwikkeling mogelijk maakt.



Wij verzoeken de Minister om onze punten ter harte te nemen en het wetsvoorstel op de genoemde onderdelen aan te passen en aan te vullen. Alleen dan zal deze wet écht het verschil maken en Nederland uit het stikstofslot helpen, met behoud van zowel natuur als agrarische bedrijvigheid.