

Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur
t.a.v. mw. F.M. Wiersma
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Contactpersoon:
Puck Sanders
info@bouwendnederland.nl
+31 (0)79 325 2314
2700 AH Zoetermeer

Datum: 21 augustus 2025

Betreft: Gezamenlijke zienswijze Bouwend Nederland, NVDE, Energie Nederland, Netbeheer Nederland en Techniek Nederland op spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof.

Inleiding

Een spoedige, structurele en forse vermindering van de stikstofuitstoot maakt het mogelijk om tegelijkertijd meerdere urgente maatschappelijke doelen te realiseren: toekomstperspectief voor betrokken boeren, herstel en versterking van kwetsbare natuur, het versnellen van de woningbouw, het op gang krijgen van infrastructuurprojecten en het mogelijk maken van de energietransitie, die op zichzelf weer zorgt voor verdere stikstofreductie.

Hoewel een programmatische aanpak kansen biedt en wij voorstander zijn van het sturen op emissies in plaats van op depositie, vinden wij het onverantwoord en juridisch risicovol dat het kabinet in het wetsvoorstel het stikstofdoel voor 2030 schrapt en het doel van 74% onder de KDW in 2035 vervangt door alleen een 'aanzienlijke vermindering'. Als het kabinet verder besluit om in een op te stellen programma voor de invulling van deze 'aanzienlijke vermindering' te kiezen voor de verdeling van reductiepercentages per sector, zoals voorgesteld in het startpakket, dan is dat niet doelmatig en niet evenwichtig. Bovendien wordt door het verankeren van doelen in een programma in plaats van in de wet de controlerende en bijsturende positie van het parlement verzwakt. Daarom is, alles overwegende, onze dringende oproep om het wetsvoorstel in te trekken. Het is noodzakelijk om eerst een ambitieus en geborgd emissiereductiepakket vast te stellen.

Bouwend Nederland heeft daartoe eerder met Natuurmonumenten, Natuur & Milieu en VNO-NCW een gezamenlijk en gedragen [plan](#) gepresenteerd. Dat plan zet in op het versnellen van de stikstofreductie, namelijk 40% minder uitstoot totaal in 2030. NVDE, Energie Nederland, Netbeheer Nederland en Techniek Nederland steunen dit emissiereductieplan. Vanuit die gezamenlijke inzet reageren de ondertekenaars van deze zienswijze nu op het voorliggende wetsvoorstel. Hieronder 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 en onze zienswijze

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

Het voorstel om pas in 2035 een aanzienlijke vermindering van stikstofuitstoot te bereiken is **onverantwoord en juridisch risicovol**. Diverse experts, waaronder de heer Remkes, hebben benadrukt dat de doelen in 2030 noodzakelijk en haalbaar zijn om de stikstofcrisis aan te pakken. Ook het 'Bouwstenendocument emissiereductie landbouw (juli 2025)' van IPO, VNG, de Unie van Waterschappen, LTO en NAJK gaat uit van een afrekenbaar tussendoel in 2030. 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.

Het schrappen van een doel voor 2030 leidt tot extra juridische kwetsbaarheden. Zo blijkt uit de Greenpeace uitspraak dat verdere vertraging van dit jarenlang slepend probleem onrechtmatig is, zeker daar waar verslechtering is geconstateerd. **Het verlagen en naar achteren schuiven van de huidige, serieuze beleidsdoelstelling is het verkeerde signaal en de verkeerde**

beweging. Hierdoor komt het herstel van kwetsbare natuur en de biodiversiteit onnodig in gevaar en komt ook de vergunningverlening voor economische activiteiten en woningbouw verder onder druk te staan.

2. Aanpassing van de sectorale verdeling van de stikstofreductie: een lagere opgave voor landbouw en hogere voor bouw en industrie is niet doelmatig en niet evenwichtig

De voorgestelde wijziging waarbij de landbouwsector een lagere reductieopgave krijgt en bouw en industrie zwaarder worden belast, is **niet doelmatig en niet evenwichtig**. Hierbij is ook relevant dat de industrie, inclusief de energiesector, al aan Europese eisen van [BBT \(Best Beschikbare Technieken\)](#) en de [NEC-richtlijn \(nationale emissiereductieverbintenissen\)](#) moet voldoen; een extra kop hierop door de voorgestelde wijziging is niet doelmatig.

Begin 2023 zijn de indicatieve stikstofreductiedoelen voor ammoniak (NH₃) en stikstofoxiden (NO_x) per sector vastgesteld waarbij door middel van een afwegingskader rekening is gehouden met een evenwichtige bijdrage aan het oplossen van de stikstofproblematiek¹. Deze sectordoelen waren -41% NH₃ in de landbouw in 2030 en respectievelijk -38% en -25% NO_x voor industrie en mobiliteit in 2030. Daarbij is gekeken op welke wijze reductie in deze sectoren zo goed mogelijk kan bijdragen aan de natuur en is per sector ook gekeken naar de opgaves voor schone lucht en de klimaatdoelstelling. Een nadere toelichting is opgenomen in de bijlage.

Kort samengevat: Het in 2023 gebruikte afwegingskader is ons inziens nog steeds relevant, omdat bij de weging van evenwichtigheid van de sectordoelen in samenhang is gekeken naar een aantal factoren, waaronder de integraliteit van de opgaven, het aandeel stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden en reductie-effectiviteit. De voorgestelde wijziging in sectordoelen ten opzichte van 2023 ontbeert een dergelijk onderbouwd afwegingskader. Wij raden aan om een afwegingskader gericht op doelmatigheid en evenwichtigheid toe te voegen. Los van percentages pleiten wij bovenal voor een kostenefficiënt en vooral een effectief uitvoeringsgericht reductiebeleid, zowel landelijk als gebiedsgericht.

3. Het vervangen van de Kritische Depositiewaarde (KDW): noodzakelijke randvoorwaarden niet ingevuld en derhalve juridisch risicovol

Wij staan **niet per definitie negatief** tegenover het idee om de KDW te vervangen door een bredere omgevingswaarde die meerdere aspecten van de natuurkwaliteit omvat. Een integrale benadering van natuurherstel is wenselijk.

Echter, zoals ook geconcludeerd in de rapportage van de werkgroep '[Verkenning naar alternatieven KDW](#)', **zijn de randvoorwaarden voor een dergelijke vervanging op dit moment nog niet ingevuld**. 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 van deze randvoorwaarden volledig voldaan. Het loslaten van de KDW zonder deugdelijke en juridisch geborgde alternatieven brengt aanzienlijke risico's met zich mee

¹ [Afwegingskader sectordoelen industrie en mobiliteit | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

voor de naleving van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). In onze juridische analyse hieronder gaan wij hier nog uitgebreider op in.

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 voor een spoedwet, die niet conform de reguliere procedure eerst 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.

B. Juridische analyse

De kern van de Spoedwet is het schrappen van artikel 2.15a uit de Omgevingswet (Ow) en het wijzigen van het huidige lid 4 van artikel 3.9 Omgevingswet.

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 **resultaatverplichting**.

Lid 3 legt daarbij een **voortgangs-/monitoringsplicht** op waarbij uiterlijk in 2028 moet worden gezien of met een 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 biedt dit een solide raamwerk dat doelen vastliggen en gehaald (moeten) worden. Als omgevingswaarden niet gehaald (dreigen) te worden, dan moet volgens de Omgevingswet een programma worden opgesteld of zodanig aangepast dat daarmee de doelen alsnog worden bereikt. Deze vereisten en verplichtingen sluiten goed aan bij de eisen in uitspraken van het Europees Hof en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

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 een 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 een programma. Ook is gekozen voor de term 'aanzienlijk' in plaats van een concreet percentage. In de Memorie van toelichting zijn wel concrete percentages genoemd, voor de landbouw is dat bijvoorbeeld '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 Habitatrichtlijn 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.

Tot slot

De uitdagingen op het gebied van stikstofreductie en natuurherstel zijn complex. Juist daarom is daadkrachtig, consistent en juridisch houdbaar beleid nodig. 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.

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

Vanzelfsprekend lichten we deze inbreng graag toe.

Was getekend,

Bouwend Nederland

NVDE

Energie Nederland

Netbeheer Nederland

Techniek Nederland

BIJLAGE

Het sectorale aandeel in de stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden verschilt aanzienlijk per sector². De stikstofdepositie op Natura2000-gebieden in Nederland is met 50% voor het grootste deel afkomstig van de Nederlandse landbouw. Andere (grote) binnenlandse bijdragen zijn wegverkeer (5,6%) en industrie (2,3%).

Binnen de diverse sectoren zijn vóór 2019 al forse stappen gezet in de reductie van NO_x en NH₃. De trends zijn dalend, maar het tempo verschilt. In onderstaande tabel is weergegeven wat per sector de reductiepercentages zijn in de periode 1990–2019 en, zoals voorzien op basis van de meest recente inzichten van het PBL (Ontwikkeling luchtmissies, PBL 2025³), de emissieraming voor de periodes 2019–2030. Op deze wijze is goed zichtbaar wat bestaande wetgeving, maatregelen en ontwikkelingen met betrekking tot bodem-, lucht- en waterkwaliteit en het klimaat in de verschillende sectoren tweeweg hebben gebracht en naar verwachting nog aan effect zullen sorteren.

Sector	Reductie 1990 - 2019	Prognose reductie 2019 – 2030 (PBL, 2025)
Industrie (NO _x)	-76%	-38%
Mobiliteit (NO _x)	-55%	-33%
Landbouw (NH ₃)	-67%	-20%

Gegeven de integraliteit van de opgaven en de sectorale bijdragen aan de stikstofdepositie is het belangrijk om wat de effectiviteit van extra emissiereductie is in een sector mee te wegen. Als gevolg van het verschil in eigenschappen en verspreidingskarakter tussen NO_x en NH₃ heeft de reductie van ammoniak een groter effect op de depositiedaling op Natura 2000- gebieden dan stikstofoxiden. Het effect is ook afhankelijk van de uitstoothoogte en de afstand tot Natura 2000-gebieden. De onderstaande figuur laat zien wat het effect is van 1 kton emissiereductie in de diverse sectoren op depositie (in mol/ha/jr). Zo is de reductie van een kiloton NO_x vanuit de industrie gemiddeld genomen een factor 10 tot 20 minder effectief voor het reduceren van depositie op Natura 2000-gebieden dan reductie van een kiloton NH₃ in de landbouw. Hogere stikstofdoelstellingen voor mobiliteit en industrie kennen risico's op hoge (maatschappelijke) kosten tegen weinig effect in reductie van stikstofdepositie.

Sector	NO _x	NH ₃
Landbouw stallen		7,3 Mol
Stallen rundvee		7,3 Mol
Stallen varkens		7,3 Mol
Stallen pluimvee		9,1 Mol
Landbouw mestaanwending		4,6 Mol
Wegverkeer	1,04 Mol	8,1 Mol
Verkeer overig (mobiele werktuigen, spoor)	0,79 Mol	
Zeescheepvaart	0,29 Mol	-
Binnenvaart	0,83 Mol	
Vliegverkeer	0,52 Mol	-
Industrie	0,47 Mol	4,1 Mol
Consumenten, HDO (bebouwde omgeving)	0,79 Mol	7,3 Mol

² [Herkomst stikstofdepositie, 2023 | Compendium voor de Leefomgeving](#)

³ [Emissieramingen luchtverontreinigende stoffen 2025 | Planbureau voor de Leefomgeving](#)