

Wel spoed geen spoedwet

LTB 2026/7

Nadat een concept voor het wetsvoorstel ‘Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof’ (Spoedwet) in de zomer van 2025 ter consultatie heeft voorgelegd, is de Spoedwet voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling). Op 17 december 2025 heeft de Afdeling hierover een advies uitgebracht. De Afdeling merkt vooraf op dat in Nederland geen afzonderlijke procedure voor een spoedwet bestaat en dat ‘uit de inhoud van het wetsvoorstel of de toelichting [...] ook niet [blijkt] dat er bijzondere redenen zijn voor deze benaming’ als spoedwet. De Spoedwet is dus eigenlijk geen spoedwet.

De Spoedwet voorziet in het verwijderen van art. 2.15a uit de Omgevingswet (Ow). In dat artikel staan omgevingswaarden voor stikstof inhoudende dat in 2025, 2030 en 2035 respectievelijk 40%, 50% en 74% van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (KDW) moet zijn gebracht. Feitelijk zijn het dus stikstofreductiedoelen. Die moeten op grond van de wet worden gehaald omdat ze zijn geformuleerd als resultaatverplichting (en niet als inspanningsverplichting). Omdat het kabinet de omgevingswaarden en het bijbehorende tijdsplan niet haalbaar en daarmee onwenselijk acht, wil het kabinet de omgevingswaarden uit de Ow verwijderen. Ook de verplichting tot het maken van een programma om die omgevingswaarden te behalen (art. 3.9 lid 4 Ow) vervalt dan. Dat programma is overigens al vastgesteld in het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN). Aanvullend op dat programma zou er een nieuw programma moeten komen. De Spoedwet voorziet namelijk in 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’ (voorgestelde wijziging van art. 3.9 lid 4 Ow). Het programma moet daarnaast – net zoals het PSN – ook zien op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Met het programma wordt van depositiedoelen overgegaan op emissiereductie. Zo wordt het althans gebracht in de toelichting op de Spoedwet. Dat is tot op zekere hoogte nogal merkwaardig, want ook het PSN ziet op emissiereductie. In het PSN is de wettelijke omgevingswaarde voor stikstof namelijk vertaald in een emissiereductie:

“De wettelijke omgevingswaarde is de doelstelling met betrekking tot depositie. De hierboven aangegeven emissiereductie is een vertaling van de wettelijke eis op basis van huidige inzichten. (...) Rijk en provincies maken op basis

van de (ruimtelijke) vertaling van de omgevingswaarden afspraken over de emissiedoelstellingen. Dit geeft duidelijkheid aan partners en stakeholders in de regio voor wat betreft de reductie opgave in die regio.” (p. 19 PSN).

De Afdeling heeft hier in haar advies niet expliciet op gewezen, maar heeft wel opgemerkt dat in de Spoedwet niet overtuigend is gemotiveerd:

“waarom de huidige omgevingswaarden een obstakel vormen voor de invoering van een emissiegestuurd systeem. Een systeem dat uitgaat van emissiereductie is ook mogelijk als de huidige wettelijke omgevingswaarden blijven bestaan, of als daar anders geformuleerde omgevingswaarden voor in de plaats komen.”

Overigens heeft de Afdeling daarnaast ook nog de nodige bedenkingen bij de voorgestelde omslag naar een emissiegestuurd systeem, omdat ‘geen inzicht [is] gegeven in de opzet en effectiviteit van het beoogde systeem en wat er van bedrijven zal worden gevraagd om natuurdoelen te kunnen behalen.’ Ook:

“blijkt niet of een emissiegestuurd systeem realistisch is, hoe het moet worden ingevuld, en welke stappen nodig zijn om op korte termijn tot deze invulling te komen. Daarbij rijst bijvoorbeeld de vraag of maximale emissie-eisen alleen op nationaal niveau zullen worden gesteld of ook per bedrijf. Ook zal duidelijk moeten zijn wat de verhouding is tussen de maximale emissie en de maximale depositie op natuurgebieden.”

Dat laatste punt is naar mijn mening essentieel. Want (de omvang van) een daling van emissies zegt niet direct iets over (de omvang van) een daling van depositie op Natura 2000-gebieden, terwijl op grond van de Ow en de Habitatrichtlijn (HrI) alleen het effect (de depositie) op Natura 2000-gebieden telt. Alleen al om die reden heb ik mijn bedenkingen bij de omslag naar een emissiegestuurd systeem. De Afdeling lijkt overigens niet tegen de omslag naar een emissiegestuurd systeem te zijn (‘de keuze om over te gaan op een andere systematiek dan de huidige op de KDW gebaseerde omgevingswaarden is aan de wetgever’), maar het nieuwe systeem moet wel voldoen aan de verplichtingen uit art. 6 lid 1 en lid 2 HrI. Daar schort (de motivering van) de Spoedwet gelet op het voorgaande volgens de Afdeling aan.

De Afdeling wijst daarbij ook op de vage, weinigzeggende woordkeuze in de voorgestelde wijziging van art. 3.9 lid 4 Ow. Die bevat namelijk een open geformuleerde doelstelling voor 2035 om de uitstoot van stikstof ‘aanzienlijk’ te verminderen. Het is niet duidelijk wat met ‘aanzienlijk’ wordt bedoeld. Ook zijn er geen kaders of eisen voor concrete (bron)maatregelen om tijdige verslechtering van de natuur tegen te gaan (verslechtingsverbod uit art. 6 lid 2 HrI) en uiteindelijk natuurherstel te bereiken (instandhoudingsverplichting uit art. 6 lid 1 HrI). Daarbij wijst de Afdeling erop dat 1) het Adviescollege stikstofproblematiek in haar eind-

¹ Franca Damen is advocaat bij Damen Legal, franca@damenlegal.com, www.damenlegal.com.

advies uit 2020 al concludeerde dat Nederland gezien de slechte staat van Natura 2000 niet voldoet aan art. 6 lid 1 en lid 2 Hrl en 2) Rechtbank Den Haag in de uitspraak van 22 januari 2025 (ECLI:NL:RBDHA:2025:578) tussen Greenpeace en de Staat oordeelde dat Nederland in strijd met art. 6 lid 2 Hrl handelt. Er ligt voor Nederland een grote natuurherstelopgave. Terwijl de omgevingswaarden voor stikstof in het huidige art. 2.15a Ow duidelijke 'stikstofreductiedoelen' stellen, doet de Spoedwet dat niet. De Spoedwet schuift feitelijk de verplichting uit art. 6 lid 2 Hrl (verslechtingsverbod) in de tijd vooruit. Volgens de Afdeling mag dat niet omdat lidstaten op grond van art. 6 lid 2 Hrl (ook) preventieve maatregelen moeten nemen 'zodra een verslechtering dreigt'. Dat staat echter niet in art. 6 lid 2 Hrl en volgt naar mijn mening ook niet zo expliciet uit de twee arresten van het Hof van Justitie (ECLI:EU:C:2007:780, punt 207-208 en ECLI:EU:C:2018:882, punt 134) waarnaar de Afdeling verwijst. Daarin heeft het hof namelijk 'slechts' geoordeeld dat:

“een nationale regeling op grond waarvan de bevoegde instanties slechts reactief kunnen optreden en niet tevens preventief, in strijd is met de strekking van de verplichtingen ingevolge artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn.”

Wat daarvan ook zij: het is duidelijk dat lidstaten op grond van art. 6 lid 2 Hrl maatregelen moeten treffen om verslechtering van Natura 2000-gebieden tegen te gaan. En volgens de Afdeling is daar de nodige spoed bij; maar die spoed wordt niet gevoeld bij (de huidige formulering van) de Spoedwet ...