

INFORMATIE OVER DE STIKSTOFAANPAK

DATUM 15-03-2022
VAN Gedeputeerde Mirjam Sterk
AAN PS / Commissie RGW

Inleiding

Tijdens de vergadering van de commissie RGW van 23 februari jl. heeft u bij de bespreking van het Handelingskader Stikstof een aantal verdiepende vragen gesteld over verschillende onderwerpen aangaande het stikstofdossier. Deze onderwerpen hebben hoofdzakelijk betrekking op de uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak en meer in het bijzonder de (on)mogelijkheden en regels om te komen tot goede vergunningverlening. Daarmee hebben ze inhoudelijk niet direct invloed op de beleidskaders die in het Handelingskader voorliggen. Ik heb toegezegd een memo over deze onderwerpen, voorafgaand aan de behandeling van het Handelingskader in Provinciale Staten, aan u te sturen. Hierbij ontvangt u deze informatie.

In dit memo wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- Beleidsregels extern salderen en verleasen (zie ook de Statenbrief van 24-11-20 (kenmerk: 2021RGW11), geagendeerd in de commissie RGW van 13-01-21, en de Statenbrief van 09-02-21 (kenmerk: 2021RGW54), geagendeerd in RGW van 24-03-21 en eerder behandeld in infosessies).
- Latente ruimte;
- Stand van zaken pilot Nieuwkoopse Plassen (zie ook de Statenbrief van 25-05-21 (kenmerk 2021RGW102) geagendeerd in RGW van 16-06-2021 en eerder behandeld in infosessies).
- Stikstofbank, microdepositiebank en doelenbanken (zie ook de Statenbrief van 06-07-21 (kenmerk 2021RGW128), geagendeerd in RGW van 08-09-21).
- PAS-melders.
- Bijdrage van overige (niet-landbouw) bronnen aan depositie op Natura2000-gebieden.
- Dierenwelzijn (inclusief motie 14).
- Experimenteerruimte.
- Planning.

Beleidsregels extern salderen en verleasen***Wat is salderen?***

Als bedrijven, overheden of particulieren een 'project' (veelal een bedrijf) willen uitbreiden, of een nieuw project willen starten waarbij stikstof vrijkomt hebben zij daar een natuurvergunning voor nodig (Wnb-vergunning, Wet natuurbescherming).

Als de stikstofdepositie die het bedrijf veroorzaakt niet toeneemt, betekent dit dat de benodigde stikstofruimte al beschikbaar is 'binnen het project'. Dat is *intern* salderen. Bijvoorbeeld: een agrariër wil meer koeien houden, maar vervangt tevens de vloer van de stal door een stikstofarm vloersysteem. Per saldo neemt de stikstofdepositie niet toe op de Natura2000-gebieden.

Intern salderen is sinds de uitspraak over de Logtsebaan vergunningsvrij. Er gaan echter stemmen op om intern salderen wel weer vergunningplichtig te maken. De aanleiding hiervoor is dat er verschillende ongewenste effecten zijn, zoals:

- rechtsonzekerheid voor initiatiefnemers;
- minder zicht en grip van het bevoegd gezag op (veranderde) bedrijfssituaties en het effect daarvan op de (natuur)gebieden;

- een hogere en complexere werklust voor toezicht en handhaving, omdat opeenvolgende bedrijfswijzigingen (en daarmee de referentiesituatie) niet formeel worden vastgelegd;
- kans op feitelijke depositiestijging door ingebruikname van latente ruimte, omdat de provinciale beleidsregels voor intern salderen niet meer gelden. Daarin gold de restrictie dat intern salderen alleen kan met feitelijk gerealiseerde capaciteit.

Bij *extern* salderen neemt een bedrijf stikstofemissie over van een of meer andere bedrijven. Dat kan van een stoppend bedrijf zijn of van een bedrijf dat innovatie toepast, waardoor de emissie vermindert. Dit noemen we de saldogevers. Het bedrijf dat de stikstofemissie overneemt is de saldonemer of saldo-ontvanger.

Extern salderen wordt mogelijk gemaakt op basis van provinciale beleidsregels. Bij extern salderen dragen saldogevers stikstofemissie over aan saldonemers. De saldonemer mag hiervan maximaal 70% benutten. De resterende 30% gaat naar de natuur, en draagt bij aan depositiedaling. Saldogevende bedrijven kunnen alleen stikstofemissie overdragen, als de installaties of gebouwen waarvoor de stikstofemissie destijds zijn vergund, daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

Hoe is extern salderen opgenomen in onze huidige beleidsregels?

Extern salderen is momenteel onder de volgende voorwaarde toegestaan in de provincie Utrecht: *Gedeputeerde Staten verlenen tot vaststelling van de landelijke wetgeving betreffende het extern salderen met dier- of fosfaatrechten geen definitieve natuurvergunning op basis van extern salderen met een bedrijf dat op 4 oktober 2019 beschikte over dier- of fosfaatrechten.*

Extern salderen is dus mogelijk, maar alleen niet-agrarische bedrijven en veehouderijen zonder productierechten kunnen als saldogever fungeren. Dit betekent in de praktijk dat van de agrarische bedrijven alleen kalverhouderijen en vleesveebedrijven als zodanig kunnen optreden. Extern salderen is derhalve voor de meeste agrarische bedrijven op dit moment niet toegestaan.

Utrecht is de laatste provincie die extern salderen niet volledig heeft opengesteld.

Wat was de intentie?

De reden dat in Utrecht de beleidsregels nog niet zijn aangepast is dat wij een andere lijn hadden: geïnspireerd op de Nieuwkoopse pilot, zoals hieronder toegelicht, bestond het plan om de zogenaamde beleidsregels pilot light in te voeren (een betere naam is: beleidsregels extern salderen op basis van innovatie). Hierin werd het principe van de pilot, te weten extern salderen alleen toestaan in combinatie met innovatie (dit betreft met name technische stalinnovaties), doorvertaald in provinciebreed geldende beleidsregels. De gedachte hierachter was dat deze aanpak stimulerend werkt op verschoning en innovatie. De stikstofruimte van stoppende bedrijven was daarbij niet in te zetten voor extern salderen en zou volledig aan de natuur ten goede komen.

Naar aanleiding van een aantal recente ontwikkelingen zijn er redenen om, in elk geval voorlopig, niet over te gaan tot invoering van beleidsregels voor extern salderen op basis van innovatie.

De belangrijkste overwegingen/ontwikkelingen die hieraan ten grondslag liggen zijn:

1. Recente gerechtelijke uitspraken

Momenteel staan de zogeheten RAV-factoren¹, op basis waarvan de emissie van stalsystemen wordt bepaald, ter discussie. Diverse rechtbanken (inclusief de rechtbank Midden-Nederland) hebben inmiddels uitspraken gedaan over de RAV-factoren, waarbij vraagtekens worden gezet bij gerealiseerde (of te verwachten) stikstofreducties door stalinnovaties. Het is afwachten of deze uitspraken ook leiden tot wijziging van wet- en regelgeving. Naar verwachting kan het nog wel enige tijd duren voordat de Raad van State uitspraak doet over de op dit punt door ons ingestelde hoger beroepen. Tot dat moment blijven er vraagtekens bestaan over de houdbaarheid van vergunningen die zijn verleend op basis van de RAV-factoren.

Vanuit de ministeries van LNV en IenW lopen er twee onderzoekstrajecten bij de WUR (Wageningen University & Research) m.b.t. RAV-factoren en praktijkemissies. De ene is gericht op de effectiviteit van emissiearme stalsystemen in de praktijk. Het andere onderzoekstraject is een verkenning naar het werken met een mogelijke

¹ in bijlage 1 van de Regeling ammoniak veehouderij staan alle erkende innovatieve stalsystemen met de bijbehorende emissiefactoren genoemd, de zogenaamde RAV-factoren.

onzekerheidsmarge op de RAV-factoren in de toestemmingsverlening. Resultaten worden in de eerste helft van 2022 verwacht.

2. Invloed van de VIA15 uitspraak op de mogelijkheden voor extern salderen

Naar aanleiding van de VIA15 uitspraak heeft het kabinet op 9 juli 2021 besloten een vaste afstandsgrens van 25 kilometer in te voeren voor het berekenen van stikstofdepositie in het kader van Wnb vergunningverlening. De mogelijkheden voor het 1 op 1 extern salderen worden hierdoor beperkt, omdat er vrijwel altijd aan twee of meer zijden gesaldeer zal moeten worden: de 25 km cirkels van saldonemer en saldogeover overlappen slechts gedeeltelijk, daarmee is de kans groot dat er 2 (of soms nog meer) saldogeovers nodig zijn om de depositie veroorzaakt door de saldonemer te compenseren.

Het is ook technisch erg ingewikkeld om in de versie van AERIUS van 13/01/22, 1-op-1 te gaan salderen. Salderen zal naar verwachting meer via doelenbanken gaan verlopen.

Door het salderen nog verder te beperken tot ruimte die vrijkomt bij innovatie is het de vraag of het hele proces niet zo ingewikkeld wordt dat er nauwelijks transacties tot stand zullen komen.

Waar staan we nu?

Eenzijds willen we ook in Utrecht extern salderen mogelijk maken. Anderzijds is het belangrijk een goede afweging te maken in de risico's van openstelling van extern salderen. De provincie Overijssel heeft recent besloten om het extern salderen tijdelijk op te schorten vanwege een uitspraak van de Raad van State van 24 november 2021. In deze uitspraak komt de Raad van State tot het oordeel dat alleen het tegen elkaar wegstrepen van stikstofdepositie op overbelaste gebieden (extern salderen) niet meer voldoende is, er moet daadwerkelijk (fors) gereduceerd worden. De Raad van State vindt ook dat gemotiveerd en inzichtelijk moet worden gemaakt met welke andere maatregelen een daling van de stikstofdepositie gerealiseerd wordt voor het betreffende Natura2000-gebied. Deze daling van stikstofdepositie moet bijdragen aan het uiteindelijk bereiken van de natuurdoelen, te weten het keren van de achteruitgang van de natuur en het werken aan een gunstige staat van instandhouding van kwetsbare flora en fauna.

Dit betekent een aanscherping van het tot nu toe geldende juridische kader voor extern salderen. Het is in elk geval nodig om een nadere onderbouwing voor het kunnen toepassen van extern salderen op te stellen, zodat juridisch houdbare vergunningen kunnen worden verleend. De onderbouwing gaat onder meer in op de bronmaatregelen die het Rijk neemt en de maatregelen van de provincie voor natuurherstel. De nog op te stellen Natuurdoelanalyses dienen als onderbouwing hiervoor. Naar verwachting zijn deze in het vierde kwartaal van 2022 gereed.

Door de bovenstaande geschetste ontwikkelingen is het op dit moment nog niet mogelijk aan te geven wanneer de beleidsregels voor extern salderen zullen worden opengesteld.

Relatie met het Handelingskader Stikstof:

Het wel of niet (kunnen) toepassen van extern salderen heeft invloed op de wijze waarop we de vergunningverlening kunnen vormgeven. Dit heeft geen invloed op de kaderstelling voor het opzetten en inrichten van de gebiedsgerichte aanpak en daarmee het Handelingskader. Uiteraard heeft het wel invloed op de uiteindelijk te treffen maatregelen en oplossingsrichtingen die de resultante zijn van de gebiedsprocessen.

Latente ruimte

Wat is latente ruimte?

Latente ruimte is de ongebruikte capaciteit in een toestemmingsbesluit op grond van de Wnb. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de vergunde, de gerealiseerde en de benutte capaciteit. Latente ruimte in vergunningen kan op drie manieren in gebruik worden genomen:

- door de ontwikkeling van activiteiten binnen een bestaande toestemming,
- door nieuwe activiteiten op basis van intern salderen
- door nieuwe projecten op basis van extern salderen.

De ingebruikname van latente ruimte staat echter ter discussie, omdat die een risico vormt voor feitelijke depositiestijging op stikstofgevoelige Natura2000-gebieden, en daarmee voor de juridische houdbaarheid van vergunningen en toekomstige toestemmingverlening. Voor een toelichting hierop zie onderstaand kader:

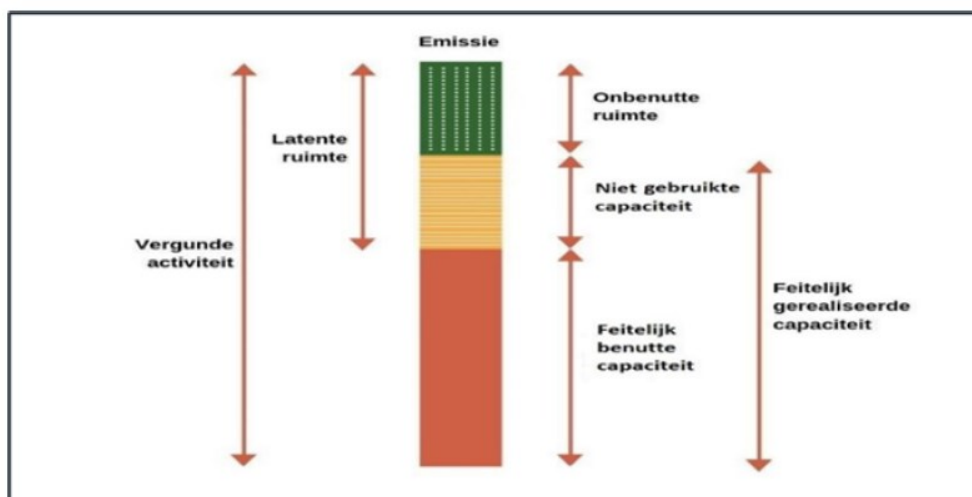
Probleemschets

Wanneer latente ruimte in gebruik wordt genomen, neemt de feitelijke stikstofuitstoot toe, en daarmee de kans op depositiestijging op stikstofgevoelige Natura2000-gebieden. Om die reden hebben Rijk en provincies beleidsmatige beperkingen gesteld aan de ingebruikname van latente ruimte bij salderen.

Bij extern salderen mag alleen gesaldeerd worden met de feitelijk gerealiseerde capaciteit. Hierbij wordt 30% van de stikstofruimte afgeroomd om depositiestijging te voorkomen. Het percentage van 30% is namelijk gebaseerd op een schatting van de gemiddelde latente ruimte in vergunningen. Hiermee kan lokale depositiestijging echter niet altijd worden voorkomen, met name wanneer de latente ruimte in een specifieke vergunning beduidend hoger is dan 30%.

Bij intern salderen gold geen afromingspercentage en mocht, op enkele uitzonderingen na, ook alleen gesaldeerd worden met de feitelijk gerealiseerde capaciteit. Dit is niet meer van toepassing na het vervallen van de vergunningplicht, waardoor op dit moment intern gesaldeerd kan worden met de vergunde capaciteit.

Bij de discussie over latente ruimte spelen verschillende definities een rol. In onderstaande figuur zijn deze schematisch weergegeven.



Stand van zaken pilot NKP

Hoe zat het ook alweer?

De boeren rondom de Nieuwkoopse Plassen hebben in de zomer van 2020 het voornemen gepresenteerd om zich als sector (met name de melkrundveehouderij) de 'stikstofcrisis uit te innoveren'. In overleg met de provincies Utrecht en Zuid-Holland en Natuurmonumenten is vervolgens het "Nieuwkoopse Model" uitgewerkt en is besloten om de mogelijkheden hiervan te verkennen in een pilot.

In de pilot reduceert een agrariër (saldogever) de stikstofemissie door te innoveren in de vorm van een nieuwe stal of een nieuwe stalvloer in combinatie met beter bedrijfsmanagement. Hierdoor wordt minder depositie veroorzaakt op onder andere het Natura2000 gebied 'Nieuwkoopse Plassen en De Haeck'.

De stikstofruimte die hierdoor ontstaat mag de agrariër voor 56% voor langere tijd, maar dus wel alleen tijdelijk, ter beschikking stellen aan een ander plan of project (verleasen). Gezien de door het Rijk ingestelde afstandsgrens van

25 km, gaat het daarbij alleen om plannen of projecten binnen een afstand van 25 km van de Nieuwkoopse Plassen. De partij (saldonemer) die van deze mogelijkheid gebruik maakt, moet hiervoor een vergoeding betalen aan de agrariër van wie hij de ruimte leest. Dit kan in de vorm van een leasecontract (zgn. 'boerenvariant'), of via een doelenbank (zgn. 'bankvariant' of de 'ambtelijke variant'). Op die manier kan de agrariër (een deel van) zijn investering terugverdienen. De resterende 44% stikstofruimte valt permanent toe aan de natuur.

Na afloop van de verleaseperiode kan de agrariër de 56% stikstofruimte weer gebruiken voor zijn eigen bedrijf om bijvoorbeeld extra vee te gaan houden. Dit kan door bijvoorbeeld het bedrijf en de gronden van een stoppende boer over te nemen, waarbij dan volgens het Nieuwkoopse Model de aan dit bedrijf verbonden vergunning en de op basis hiervan toegestane emissie volledig vervallen.

Verloop pilot:

De verwachting/intentie was dat in de loop van 2021 een zestal potentiële overeenkomsten tussen saldogever(s) en saldonemer(s) zouden worden opgeleverd; drie sets op basis van de 'boerenvariant' en drie op basis van de 'bankvariant'. Eind 2021 zouden dan de eerste vergunningen verleend kunnen worden. Destijds was de gedachte dat bedrijven gelegen binnen het Havenindustriële complex van Rotterdam de saldonemers zouden zijn. Maar met de invoering van de 25 km afstandsgrens (naar aanleiding van de VIA 15-uitspraak, zie de tekst hierboven) is deze mogelijkheid komen te vervallen.

Daarom is de coöperatie 'Boeren met perspectief' uit Nieuwkoop (hierna: coöperatie BmP) in de zomer van 2021 samen met de Rabobank op zoek gegaan naar alternatieve saldonemers. Deze actie heeft niets opgeleverd. De coöperatie BmP en Rabobank concludeerden dat informatie over stikstof en vergunningverlening onvoldoende bekend is, zodat bedrijven vaak niet weten dat zij voor een bedrijfsuitbreiding of een nieuwe activiteit mogelijk een Wnb-vergunning nodig hebben (en in dit geval dat ook nog voor een beperkte periode, omdat het lease betreft).

Daarom heeft de coöperatie BmP de provincies Utrecht en Zuid-Holland gevraagd om hierover actief te communiceren met koepelorganisaties, omgevingsdiensten en gemeenten binnen een straal van 25 km rondom de Nieuwkoopse plassen. Dit in de verwachting dat zich dan wel potentiële saldonemers zouden melden. De beide provincies hebben deze actie eind 2021 uitgevoerd, tot op heden zonder resultaat.

De stand van zaken van de uitvoering van deze pilot bespreken wij met de coöperatie BmP en Zuid-Holland. Indien dit gevolgen heeft voor de wijze waarop de pilot wordt uitgevoerd informeren wij de Staten hierover.

Relatie met het Handelingskader Stikstof:

De uitvoering van de pilot NKP is onderdeel van de gebiedsgerichte aanpak die voor dit Natura2000-gebied in voorbereiding is. Zoals u bekend is de provincie Zuid-Holland trekker van dit gebiedsproces. Het Handelingskader heeft geen invloed op de uitvoering van de pilot als instrument binnen de gebiedsgerichte aanpak.

Stikstofbank, microdepositiebank en doelenbanken

We hebben u eerder over dit onderwerp geïnformeerd via de Statenbrief van 06-07-21 (kenmerk 2021RGW128), geagendeerd in RGW op 08-09-21. In dit memo volstaan we voor dit onderwerp met een nadere uitleg (definitie) van de bovenstaande begrippen. De werking van de verschillende banken (hoe kan daar stikstofruimte in worden opgenomen en uitgehaald) willen wij graag in een informatiesessie RGW op 13 april a.s. toelichten.

Definitie stikstofbank: De stikstofbank is een stikstofregistratiesysteem met als functie het mogelijk maken van salderen met stikstofruimte. Er is één stikstofbank voor alle provincies, ze hebben daar gezamenlijk een besluit over genomen (dit is juridisch vastgelegd in de beleidsregels salderen). Deze stikstofbank bestaat uit een microdepositiebank en eventuele doelgebonden depositiebanken waarin Gedeputeerde Staten depositieruimte kunnen vastleggen die ten behoeve van saldering kan worden gebruikt.

Definitie microdepositiebank: er is één microdepositiebank voor alle provincies. Microdepositie is een stikstofneerslag van hooguit 0,05 mol per hectare per jaar. Sommige initiatieven hebben een hele dunne wolk van stikstof en laten daarom zeer kleine hoeveelheden stikstof neerslaan op een groot aantal Natura2000 gebieden. Als initiatiefnemer is het lastig om hiervoor zelf vergunningruimte te organiseren. Met ruimte uit de Stikstofbank proberen de provincies om deze initiatieven toch door te laten gaan. Momenteel zit er geen vulling in. Elke provincie dient de

zogenaamde restruimte van extern salderen door te geven aan het RIVM. Het gaat hierbij om zeer kleine hoeveelheden 'depositieruimte'.

Voor Utrecht is dat nog niet aan de orde omdat extern salderen slechts zeer beperkt is opengesteld.

Definitie doelenbanken: De provincies kunnen, als onderdeel van de stikstofbank, afzonderlijk een beperkt aantal zogenoemde 'doelenbanken' oprichten voor een specifiek doel. Denk daarbij aan doelen met een groot maatschappelijk belang, waarmee bijvoorbeeld woningbouw of de aanleg van wegen kan worden gerealiseerd. De ruimte hiervoor moet komen van maatregelen die de uitstoot van stikstof ergens anders beperken. Extern salderen via een doelenbank dus eigenlijk.

Op dit moment is het nog niet mogelijk om een aanvraag te doen bij de stikstofbank. De provincies registreren hoeveel ruimte er is. Dit is het 'vullen' van de stikstofbank. In de toekomst is het de bedoeling dat de provincies de geregistreerde ruimte ook (deels) gaan uitgeven.

In Utrecht hebben we de volgende vier doelenbanken voor ogen:

1. Legalisatiebank'. Ten behoeve van veehouderijbedrijven die in het verleden, ten onrechte en buiten hun schuld, alleen een vergunning voor art 16 van de Natuurbeschermingswet 1998 hebben ontvangen, terwijl ze ook een vergunning nodig hadden op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998. Daarnaast is deze van toepassing op bedrijven die in het verleden zijn verplaatst in het kader van natuurdoelstellingen. De provincie zal deze gevallen zoveel mogelijk legaliseren. Dat zijn voor alle duidelijkheid dus niet de PAS-melders, die hieronder aan bod komen.
2. T.b.v. de gebiedsgerichte aanpak: deze bank wordt ingesteld om de uitvoering van de gebiedsprocessen te ondersteunen.
3. T.b.v. prioritaire projecten: deze bank wordt ingesteld voor projecten met een maatschappelijk belang, zoals de Rondweg Veenendaal. Initiatiefnemers kunnen een gemotiveerd verzoek indienen bij Gedeputeerde Staten om een project te laten opnemen op de lijst van prioritaire projecten.
4. T.b.v. de pilot Nieuwkoop: Als deze bank er komt, wordt deze ingesteld samen met de provincie Zuid-Holland om de zogeheten ambtelijke variant binnen de Nieuwkoopse model mogelijk te maken. Omdat het erg onzeker is of de pilot daadwerkelijk verder doorgang vindt, is het denkbaar dat deze bank niet wordt opgericht, dan wel breder wordt ingezet samen met Zuid-Holland voor bijvoorbeeld gebiedsprocessen. Dat is op dit moment nog onzeker.

Om een doelenbank te effectueren dient GS een instellingsbesluit te nemen. We zijn voornemens om de instellingsbesluiten voor de eerste 3 doelenbanken in Q2 te laten vaststellen door GS. Zoals toegezegd gaan we, voordat we een besluit nemen, daarover met u in gesprek.

Relatie met het Handelingskader Stikstof:

Het instellen van (provinciale) doelenbanken is in onze ogen een belangrijk instrument om in de gebiedsgerichte aanpak te kunnen werken aan maatregelen en oplossingsrichtingen. De wijze waarop de banken worden ingericht en welke regels gelden voor in- en uitname heeft geen invloed op het vaststellen van de in het Handelingskader opgenomen kaderstelling voor de gebiedsgerichte aanpak.

PAS-melders

Ten tijde van het PAS (Programma Aanpak Stikstof) hoefden niet alle bedrijven een vergunning aan te vragen. Als sprake was van een stikstofdepositie tussen de 0,05 en 1,00 mol/ha/jaar en als de zogeheten hexagonen waarop de stikstofdepositie werd berekend, nog niet (bijna) waren overbelast, dan kon een bedrijf tijdens de PAS-periode volstaan met een melding. In de Provincie Utrecht zijn ongeveer 220 PAS-meldingen gedaan. Omdat het PAS onverbindend is verklaard zijn deze bedrijven nu vergunningplichtig. Bedrijven die op basis van een PAS-melding werken, zijn feitelijk illegaal geworden.

Op de PAS-melders is het legalisatieprogramma uit de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering (Wsn) van toepassing, zo is op 28 februari jl. vastgesteld. Omdat deze bedrijven zich actief hebben moeten melden, is deze

groep in beeld. Zij zijn en worden door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) actief benaderd over de mogelijkheden om hun situatie te legaliseren. De Provincie Utrecht heeft tot nu toe ongeveer 150 dossiers ontvangen van RVO. Deze doorlopen een verificatieproces waarbij wordt beoordeeld of aanspraak gemaakt kan worden op legalisatie. Om die vergunningen te kunnen verlenen is stikstofruimte nodig.

De wettelijke termijn van drie jaar voor legalisatie van PAS-meldingen is ingegaan op het moment van vaststelling van het programma. Om het proces van legalisatie daadwerkelijk binnen 3 jaar te kunnen afronden is het van groot belang dat het Rijk, in samenwerking met de Provincies, zo snel mogelijk bronmaatregelen neemt om de benodigde ruimte te creëren. Tot nu toe loopt dit nog behoorlijk stroef.

Recent heeft de provincie Overijssel, tegen haar zin, maar daartoe gedwongen door uitspraken van de Rechtbank Overijssel, besloten dat zij in 4 concrete situaties handhavend gaan optreden tegen PAS-melders. Tot nu toe was de gezamenlijke IPO- en Rijkslijn dat er niet in individuele situaties handhavend wordt opgetreden. In IPO-verband wordt nu besproken wat de gevolgen zijn van het besluit van Overijssel voor het tot nu toe ingenomen standpunt.

De provincie Utrecht heeft besloten, zoals bij uw Staten bekend, bij de Raad van State in hoger beroep te gaan tegen het besluit van de Rechtbank Midden-Nederland om het besluit van de provincie om voor 1 concrete situatie niet over te gaan tot handhavend optreden te vernietigen.

Relatie met het Handelingskader Stikstof:

Het legaliseren van de PAS-melders is een verantwoordelijkheid van het Rijk, daartoe is een legalisatieprogramma opgesteld. De uitvoering daarvan staat feitelijk los van de gebiedsgerichte aanpak waarvoor het Handelingskader de kaderstelling geeft. Uiteraard heeft de voortgang van dit legalisatieprogramma wel invloed op de voortgang van de gebiedsprocessen. Voortdurende onzekerheid over de legalisatie van de PAS-melders helpt daar niet bij.

Bijdrage van overige (niet landbouw) bronnen aan de depositie op stikstofgevoelige Natura2000-gebieden

Het RIVM heeft, in opdracht van het ministerie van LNV, per Natura2000-gebied in kaart gebracht hoeveel de drie sectoren Industrie en energie, Verkeer, en Consumenten bijdragen aan de hoeveelheid stikstof die op de bodem neerslaat (depositie). Hierbij is onderzocht hoe belangrijk de afstand van deze bronnen tot het Natura 2000-gebied is. Het is een aanvulling op een vergelijkbaar onderzoek naar de bijdrage van de sector Landbouw.

De stikstofdepositie vanuit de industrie is gemiddeld twee procent van de totale depositie in Nederland. Daarmee is de bijdrage van de industrie aan de overschrijding van de stikstofbelasting in Natura2000-gebieden (kritische depositiewaarde) klein. De emissie van de industrie verspreidt zich in het algemeen over een veel groter oppervlak dan die van de landbouw. Uit de analyse blijkt dat er geen duidelijke gebiedsspecifieke industriebronnen kunnen worden geïdentificeerd. Het is daarom effectiever om de uitstoot door industriële bronnen generiek te verlagen en de inspanning niet te richten op vermindering van de depositie in specifieke natuurgebieden. Dit in tegenstelling tot met name de landbouw waarbij een gebiedsgerichte aanpak gericht op de locatie van de emissie meer rendeert.

De sectoren Verkeer en Consumenten dragen wel meer bij aan de totale depositie (wegverkeer ca. 7% en consumenten ca. 4%), toch zijn deze bijdragen nog steeds beperkt. Voor verkeer is de relatie met de afstand tot het natuurgebied zichtbaar. De emissies van snelwegen zijn nog op grote afstand te herkennen: het wegverkeer ten zuiden van Amsterdam bijvoorbeeld veroorzaakt relatief veel stikstofneerslag op de Veluwe.

Verder blijkt dat een groot deel van de Nederlandse uitstoot van ammoniak op de Nederlandse bodem terechtkomt (53 %). Voor stikstofdioxiden is dit percentage veel lager: 12 %. Hiervan komt het grootste deel in het buitenland op de bodem terecht.

In hoeverre is het logisch de gebiedsgerichte aanpak te richten op andere dan agrarische bronnen?

- De bijdrage aan binnenlandse emissies is gering;
- De locatie van deze bronnen ten opzichte van de N2000 gebieden houdt veel minder direct verband met de depositie dan die van agrarische bronnen;

- De emissiereductie in deze sectoren zit voor een belangrijk deel in het basispad (ook wel de autonome ontwikkeling genoemd, bijvoorbeeld op basis van Europese afspraken) en het Klimaatakkoord en het Schone Lucht Akkoord;
- In de natuurgebieden maken de overige sectoren minder verschil vanwege het eveneens beperkte aandeel in de depositie.

Relatie met het Handelingskader Stikstof:

Het Handelingskader focust zich op de agrarische sector, waarbij het naast stikstof ook een aantal andere belangrijke opgaven in het landelijk gebied (natuurrealisatie, afremmen bodemdaling en Kaderrichtlijn water) meeneemt in de gebiedsgerichte aanpak. De bijdrage vanuit de andere bronnen in de provincie Utrecht aan het stikstofprobleem is (zeer) beperkt en blijft daarom in dit Handelingskader buiten beschouwing.

Dierenwelzijn

Op verzoek van LNV is door de RDA (Raad voor Dierenaangelegenheden) in november 2021 het rapport 'Dierwaardige Veehouderij' uitgebracht. Daarin zijn de volgende zes leidende principes beschreven voor het houden van dieren:

1. Erkenning van de intrinsieke waarde en de integriteit van het dier.
2. Goede voeding Voldoende water en voer van goede kwaliteit.
3. Goede omgeving
4. Goede gezondheid
5. Natuurlijk gedrag
6. Positieve emotionele toestand

Deze principes moeten volgens de RDA ten grondslag liggen aan nieuwe (diergerichte) ontwerpprocessen zowel op het (nieuwe) bedrijf als op gebiedsniveau.

Speciale aandacht wordt gevraagd om het dierenwelzijn mee te nemen bij de transitie naar kringlooplandbouw; in samenhang met wet- en regelgeving voor milieu (o.a. klimaat) en natuur. Sensoren (deels nog in ontwikkeling) en metingen ter plaatse zullen ondersteuning bieden. Aandacht voor (besmettelijke) dierziekten moet in (nieuwe) marktconcepten de nodige aandacht krijgen.

De RDA heeft al eerder, in 2019, de publicatie "De Staat van het dier" uitgebracht. Momenteel wordt met dit als basis gewerkt aan een publicatie over het onderwerp "Dierenwelzijn in verschillende bestuurslagen". Deze studie bevindt zich momenteel in een afrondende fase en wordt dit voorjaar verwacht. De definitieve afwikkeling van de Utrechtse motie 14 vindt daarna plaats.

Dit is ook het moment om te bezien of en hoe het mogelijk is het thema dierenwelzijn te integreren in de gebiedsgerichte aanpak, of in de verdere uitrol van kringlooplandbouw.

Vanuit de provincie wordt met zowel het ministerie van LNV als met de RDA contact onderhouden. Het onderwerp dierenwelzijn staat momenteel ook op ambtelijk niveau op 'de agenda' van het IPO.

De Samenwerkingsagenda Landbouw en activiteiten in de regio Foodvalley bieden een goed handvat om aan de voorstellen in samenwerking met andere partijen invulling en uitwerking te geven.

Relatie met het Handelingskader Stikstof:

Bij de uitwerking van de maatregelen en de oplossingsrichtingen in de gebiedsgerichte aanpak nemen wij de leidende principes vanuit het rapport van de RDA mee.

Experimenteerruimte

De experimenteerruimte in de Omgevingsvisie/-verordening biedt de mogelijkheid om op een innovatieve manier 'uitnodigingsplanologie' te bedrijven: planologie die redeneert vanuit de plek.

Experimenteerruimte kan ook helpen bij de transities voor energie, bodemdaling en landbouw en voor een problematiek als stikstof- of CO₂-uitstoot. Ook dan is gezamenlijke kaderstelling, als alternatief voor een deel van de regels uit de Omgevingsverordening, nodig. Als uitgangspunt voor het gezamenlijk op te stellen kader gelden voor ons mede de algemene noties over duurzaamheid en omgevingskwaliteit uit deze Omgevingsvisie. Het gaat ons er hierbij om dat belangen in een gebied bij elkaar worden gebracht en dat gezamenlijk nagedacht gaat worden over

de kwaliteiten van een gebied en wat er voor nodig is om een gebied een goede toekomst te gunnen. Voor die gebieden waarvoor een gezamenlijk kader is opgesteld, kunnen Gedeputeerde Staten het artikel 'experimenteerruimte' uit de Omgevingsverordening van toepassing verklaren.

Voorbeelden die bij de uitwerking van de gebiedsgerichte aanpak misschien aan de orde kunnen komen zijn: op een andere wijze omgaan met de hoofdfunctie/nevenfunctie voor agrarische bedrijvigheid in relatie tot andere functies (ook wel 'verbreding' genoemd) en de planologische ruimte die geboden kan worden in relatie tot vrijkomende agrarische bebouwing in combinatie met het vervallen van de natuurvergunning.

Relatie met het Handelingskader Stikstof:

Het kunnen toepassen van de experimenteerruimte die in de Omgevingsvisie/-verordening wordt geboden is een van de mogelijke instrumenten die ingezet kan worden bij de oplossingsrichtingen die in de gebiedsgerichte aanpak worden uitgewerkt. Daarmee heeft het geen directe relatie met de kaderstelling die is opgenomen in het Handelingskader voor het vormgeven van de gebiedsgerichte aanpak.

Planning

We werken momenteel met onderstaande planning. Die kan veranderen naar aanleiding van bijvoorbeeld nieuwe ontwikkelingen. In dat geval zullen we deze planning aanpassen in de termijagenda RGW.

Onderwerp	Commissie	PS behandeling	Geplande Staten-of commissie-vergadering
Vaststellen Handelingskader Stikstof	RGW	Ter besluitvorming	23-3-2022 (PS)
Beleidsregels extern salderen (definitief besluit)	RGW	Ter informatie	Nog niet bekend
Landelijke omgevingswaarde	RGW	Ter informatie	15-06-2022 (RGW)
Vaststellen beleidsregels stikstofbank i.v.m. ministeriele regeling en toevoegen besluit	RGW	Ter informatie	15-06-2022 (RGW)
Vaststellen grondstrategie Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof	RGW	Ter informatie	Rond de zomer (RGW)
Producten uit de instrumentenkoffer (deel 1)	RGW	Ter informatie	31-08-2022 (RGW)
Kwartaalrapportage VVN Stikstof Q1 2022	RGW	Ter informatie	29-6-2022 (RGW)
Producten uit de instrumentenkoffer (deel 2)	RGW	Ter informatie	23-11-2022 (RGW)
Kwartaalrapportage VVN Stikstof Q2 2022	RGW	Ter informatie	16-11-2022 (RGW)
Kwartaalrapportage VVN Stikstof Q3 2022	RGW	Ter informatie	Q1 2023 (RGW)
Provinciaal gebiedsplan	RGW	Ter informatie	Q2 2023 (RGW)
Gebiedsagenda's (voor de N2000-gebieden)	RGW	Ter informatie	Q2 2023 (RGW)

Infosessies

Wij informeren u de komende periode, zoals toegezegd, via infosessies over de uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak en andere facetten van de stikstofaanpak. Desgewenst houden we op 13 april de eerste infosessie, gewijd aan de beleidsregels extern salderen, de doelenbanken en de pilot Nieuwkoopse Plassen. Over andere stikstofonderwerpen informeren wij u graag na de zomer, zoals u kunt zien in onderstaand overzicht. Om u een zo volledig beeld te geven hebben wij in het overzicht ook aangegeven voor welke andere onderwerpen wij u vanuit deze portefeuille de komende tijd ook nog infosessies zouden willen verzorgen.

- 1) 13 april 2022: Beleidsregels extern salderen, doelenbank en pilot NKP
- 2) Q2 2022: Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) – Nationaal Strategisch Plan (NSP)
- 3) Q3 2022: Gebiedsgerichte aanpak (concept provinciaal gebiedsplan en instrumentenkoffer)
- 4) Q1/Q2 2023: Gebiedsgerichte aanpak (de gebiedsagenda's per (cluster van) N2000-gebieden)
- 5) Q2/Q3 2023 : Gebiedsgerichte aanpak (definitieve provinciale gebiedsplan)