



Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	Duiding rapport Remkes en appreciatie van het kabinet	TELEFOONNUMMER	0636166041
DATUM	18-10-2022	E-MAILADRES	anne.jansen@provincie-utrecht.nl
DOCUMENTNUMMER	UTSP-1088738041-8752	DOMEIN/OPGAVE	LLO
VAN	Anne Jansen	TEAM	PL2
NUMMER PS		PORTEFEUILLEHOUDER	Sterk
BIJLAGEN	Kabinetsreactie n.a.v. rapport Remkes 'Wat wel kan - Uit de impasse en een aanzet voor perspectief'		

Geachte dames en heren,

Essentie/ samenvatting:

Op 14 oktober heeft het kabinet de appreciatie van het rapport Remkes 'Wat wel kan - Uit de impasse en een aanzet voor perspectief', naar buiten gebracht.

Hierin erkent het kabinet in de afgelopen periode te weinig begrip getoond te hebben voor de positie van de boeren. Ook constateert het kabinet dat de kloof tussen stad en platteland te groot is geworden, deze moet overbrugd worden, want ze kunnen niet zonder elkaar. Dit zijn belangrijke lessen die het kabinet heeft getrokken uit het rapport van Remkes.

Daarom wil het kabinet een herstart waarin meer dan voorheen de samenwerking actief wordt opgezocht om tegenstellingen te overbruggen. Want boeren en zeker jonge boeren hebben een toekomst in Nederland en zij moeten op de overheid kunnen vertrouwen. In de samenleving als geheel en de landbouwsector in het bijzonder is behoefte aan duidelijkheid en prioriteit, met name vanwege de urgentie van natuurherstel en de klimaatopgave. Er moet echt geluisterd worden naar wat partijen inbrengen.

Remkes bevestigt dat een deel van de natuur in Nederland er op dit moment niet goed aan toe is en dat urgent actie nodig is. Het is cruciaal dat alle partijen in de agrarische keten, andere sectoren (bouw, industrie en mobiliteit) en de financiële sector een niet-vrijblijvende bijdrage leveren. Als dat niet gebeurt gaat Nederland op slot.

Het kabinet geeft aan integraal aan de slag te willen met de denklijnen en aanbevelingen uit het rapport Remkes, met enkele nuanceringen. Samen met alle betrokken partijen wil het kabinet zorgen dat de kwaliteit van natuur, water en bodem, milieu en het klimaat verbetert, met de verschillende wettelijke doelen als vertrekpunt. Hiervoor is een transitie van de landbouw nodig, waarbij ook een balans moet worden gevonden met andere grote opgaven, zoals de energietransitie, de omslag naar een duurzame industrie en het woningtekort.

Inleiding

Op 6 oktober hebben wij u het rapport 'Wat wel kan – Uit de impasse en een aanzet voor perspectief' van Remkes, inclusief een eerste duiding, toegestuurd.

Het kabinet geeft aan de denklijnen te omarmen en de aanbevelingen uit het rapport over te nemen. Hierna zullen wij aangeven dat hier wel enkele kanttekeningen bij horen.

De denklijnen uit het rapport Remkes zijn hierna weergegeven, incl. de appreciatie door het kabinet:

Denklijn één: *Nederland van het slot af en ruimte maken.*

Remkes verwacht, op basis van gesprekken met juridische experts, dat Nederland nog verder op slot gaat als er op korte termijn geen actie wordt ondernomen. Ook voor het voorkomen van forse effecten op de natuur is aanpak op korte termijn noodzakelijk. Daarom stelt Remkes een korte termijn aanpak (maximaal één jaar) voor waarin onomkeerbare stappen worden gezet om de stikstofuitstoot te verminderen. De aanpak is gericht op 500 tot 600 piekbelasters (zowel agrarische als niet-agrarische bedrijven). Op deze manier worden er zo min mogelijk ondernemingen geraakt, kan worden voorkomen dat de natuur verder verslechtert en wordt tevens ruimte gecreëerd voor het met voorrang vergunnen van PAS-melders, interimers en de belangrijkste bouwprojecten.

Reactie kabinet: De aanpak van 500 tot 600 piekbelasters binnen één jaar is erg ambitieus. De aanpak vraagt om een zorgvuldige definitie van de bedrijven waar het om gaat, het snel aangaan van de gesprekken aan de keuken- of bestuurstafel en het bieden van ruimte voor de verschillende manieren om de uitstoot terug te brengen en stevige (onafhankelijke/ externe) ondersteuning voor dit proces. Daarbij volgt het kabinet de gefaseerde aanpak van Remkes: aanpassen, verplaatsen en daarna het gesprek aangaan over (vrijwillig) stoppen. Voor het uitvoeren van dit proces richt het kabinet samen met provincies al komende november een taskforce in, waar sectorpartijen bij betrokken worden, en werkt het een goed gevulde gereedschapskist uit om de aanpak zo kansrijk mogelijk te maken.

Denklijn twee: *een langjarig perspectief voor de agrarische sector en het landelijk gebied.*

Remkes biedt daar stevige aanzetten voor vanuit 2 perspectieven:

- De ruimtelijke vraag wat waar wel kan. Remkes stelt hiertoe een zonering van het landelijk gebied voor gebaseerd op het bodem- en watersysteem en de ligging van de Natura 2000-gebieden. Hij adviseert een indeling in 4 zones.
- Het verdienmodel voor de agrariërs in de verschillende zones: alleen in de zone waar de landbouw weinig beperkingen ondervindt vanuit het bodem- en watersysteem en de natuurgebieden kan een inkomen op de vrije (wereld)markt worden verdiend. In alle andere zones is in meer of mindere mate aanpassing van de bedrijfsvoering nodig en daarvoor is ondersteuning door de overheid noodzakelijk.

De uitwerking van de denklijnen voor een langjarig perspectief moet plaatsvinden in de vorm van een landbouwakkoord.

Reactie kabinet: Het kabinet geeft aan dat een eventuele zonering tot stand moet komen in de gebiedsprocessen, bottom-up (zie ook hierna onder het kopje 'Stikstofkaart').

Het kabinet omarmt het advies om te komen tot een landbouwakkoord. Dit moet uitmonden in een duidelijk en gedragen toekomstbeeld voor de landbouwsector en de bijbehorende bedrijven voor pakweg 20 jaar. In het landbouwakkoord moet 'de hele bocht' aan opgaven voor het landelijk gebied aan de orde komen. Het moet leiden tot een duidelijke en stabiele koers met een concrete meerjarige aanpak en ondersteuning bieden voor de landbouw om toe te werken naar kringlooplandbouw. Dit landbouwakkoord moet in januari 2023 gereed zijn.

Denklijn drie: *de gebiedsgerichte transitie realiseren.*

Remkes geeft hiervoor slechts enkele kaders mee. De transitie moet gebeuren in de gebiedsprocessen, hier moeten de gebiedspuzzels, om onder andere de natuurdoelen te realiseren, gelegd worden. Remkes geeft aan dat respectvolle en zorgvuldige gebiedsprocessen tijd kosten. Daarbij is het herstellen van vertrouwen essentieel. Het ontwikkelen van transitiepaden voor agrariërs is van groot belang om duidelijkheid te bieden. Voor ondernemers moet duidelijk zijn welke keuzes zij op hun bedrijf kunnen maken op verschillende plekken en wat mogelijkheden zijn om een eerlijke boterham te verdienen op verschillende plekken.

Remkes benadrukt dat er naast de gebiedsgerichte aanpak ook generieke inzet nodig is vanuit het Rijk gericht op stikstofreductie.

Reactie kabinet: In de gebiedsgerichte transitie nemen de provincies in de gebiedsprocessen het voortouw, in samenwerking met de sectoren en het Rijk. De rol van de overheid is hierin luisteren, duidelijkheid scheppen, faciliteren en aanzetten tot actie. Het doel: het verbeteren van de natuur, water en bodem, milieu en klimaat in Nederland door deze in balans te brengen met de economie.

Daarnaast doet de heer Remkes 25 aanbevelingen voor een betere aanpak van het stikstofvraagstuk. Enkele van deze aanbevelingen worden door het kabinet apart benoemd:

1. Doelstelling voor 2030

Ten aanzien van de doelstelling, zoals vastgelegd in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, beveelt de heer Remkes aan om vooralsnog vast te houden aan het jaartal 2030 en de gestelde doelstellingen. Ook adviseert hij om 2025 en 2028 hiervoor als ijkmomenten te kiezen. Als op ijkmomenten in 2025 en 2028 blijkt dat er meer tijd nodig is, dan kan dat om drie redenen zijn:

- Als een provincie kan aantonen dat in een gebied al een groot deel van de doelstelling is gerealiseerd én dat natuurherstel onomkeerbaar is ingezet, maar ook kan aantonen dat er dwingende redenen zijn waarom wat meer tijd nodig is, dan moet het mogelijk zijn dat specifieke gebied iets meer tijd te geven.
- Als natuurherstel voldoende op koers ligt en de precieze realisatie van de doelstellingen in de knel komt als gevolg van een tekortschietend landelijk instrumentarium, dan moet het mogelijk zijn om iets meer tijd te nemen.
- Als natuurherstel voldoende op koers ligt en het resterende probleem met iets meer tijd via natuurlijk verloop kan worden opgelost, dan moet het mogelijk zijn om iets meer tijd te nemen.

Het kabinet neemt dit advies over en gaat de Wet stikstofreductie en natuurverbetering daarop aanpassen. Ook wordt onderzocht op welke manier de samenhang met 2027, het jaar waarin de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water (waterkwaliteit) moeten zijn geïmplementeerd, kan worden geborgd.

2. De stikstofkaart

De heer Remkes adviseert om de stikstofkaart van tafel te halen en zo snel mogelijk regionale kaarten te maken, die minder gedetailleerd zijn. Het kabinet neemt dit advies over en geeft aan dat regionale kaarten “van onderop” tot stand moeten komen. Provincies krijgen de ruimte om daartoe met goede voorstellen te komen. Nationale doelen krijgen zo een provinciale uitwerking. Tevens wordt bezien of een eventuele zoneringsondersteuning kan zijn aan de gebiedsprocessen; dit moet ook ‘bottom up’ vorm krijgen.

3. Kritische depositiewaarde (KDW) en sturen op emissie

Het kabinet gaat bekijken hoe en zo ja, wanneer, de wettelijke verankering van de KDW te vervangen is door een andere juridisch houdbare systematiek. Daarbij is de staat van de natuur bepalend. Bij de beoordeling daarvan wil het kabinet in navolging van het advies van Remkes kijken naar condities van bodem en water (als essentiële onderdelen van de natuurkwaliteit). Voorwaarde is dat een beoordelingssysteem zonder KDW gebaseerd moet zijn op een wetenschappelijk geaccepteerde methode. Het kabinet geeft daarbij aan dat er op dit moment nog geen alternatieven voorhanden zijn.

Kunnen sturen op de reductie van emissies, in plaats van depositie, is een wens van de agrarische sector omdat dit beter aansluit bij de praktijk. Remkes geeft aan dat om de slag te maken naar emissiesturing een meetsystematiek nodig is, een zogeheten ‘stoffenbalans’. Het kabinet onderschrijft de wens en het belang om de slag te maken naar emissiesturing.

Onze reactie op de denklijnen en aanbevelingen van Remkes en de appreciatie van het kabinet

Denklijn 1: Nederland van het slot af

Remkes maakt heel duidelijk dat zonder een fors dalende lijn in de neerslag van stikstof er géén ruimte is voor maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Wij onderschrijven deze noodzaak, ook Utrecht gaat op slot als dit niet gebeurt. Dit is de reden waarom Remkes voorstelt om op de korte termijn onomkeerbare stappen te zetten om deze dalende lijn in te zetten.

Het kabinet lijkt vooralsnog niet bereid om deze onomkeerbare stappen te zetten en stelt voor om de voorgestelde aanpak van de 500 tot 600 piekbelasters uitsluitend op basis van vrijwilligheid tot stand te brengen. Het is de vraag of dit voldoende zal opleveren voor de natuur en voor de vergunningverlening, voor de korte en ook voor de middellange termijn. Zowel voor de agrarische sector als voor andere maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

Onze inzet in de op te zetten taskforce zal erop gericht zijn om de, via de voorgestelde gefaseerde aanpak (aanpassen, verplaatsen en (vrijwillig) stoppen), verkregen ruimte van Utrechtse piekbelasters zoveel mogelijk binnen onze eigen provincie te laten landen (grond en stikstofruimte). Op dit moment is er nog geen definitie van de betreffende piekbelasters, waarschijnlijk is dit één van de onderwerpen die in de taskforce aan de orde komt. Onder meer op basis van de eerdere RIVM top 100 van bedrijven met de grootste stikstofemissies (zowel voor stikstofoxide (NOx) als voor ammoniak (NH₃)) verwachten wij niet dat Utrecht veel piekbelasters heeft.

Wij onderstrepen het belang van een snelle oplossing voor de PAS-melders en interimers en ruimte voor vergunningverlening voor bijvoorbeeld woningbouw. Wij onderschrijven de volgorde voor inzet van de verkregen ruimte die Remkes in zijn rapport voorstelt: eerst de natuur, dan de PAS-melders en interimers en dan woningbouw. Daarbij vragen we aandacht voor gevallen waarin het ruimte bieden aan PAS melders op gespannen voet kan komen te staan met ruimte die nodig is voor projecten van groot openbaar belang. In de aanpak van de 500 tot 600 piekbelasters moet het terugbrengen van emissies centraal staan, opkoop is geen doel op zich. Er is snel duidelijkheid nodig voor de bedrijven die dit betreft, en het is van groot belang dat een zeer zorgvuldig proces wordt gevoerd. Dit is ook van belang omdat de aanpak van piekbelasters de lopende gebiedsprocessen kan doorkruisen, de wijze waarop deze aanpak wordt uitgevoerd is daarbij erg bepalend.

Denklijn 2: Een langjarig perspectief voor de landbouw en het landelijk gebied

Wij onderschrijven dat een integrale aanpak nodig is om 'de gehele bocht' (aan opgaven) te maken die nodig is voor een toekomstbestendige transitie van landbouw en landelijk gebied. Daarbij steunen wij de wijze waarop Remkes de stikstofopgave in een breder perspectief plaatst, als onderdeel van bredere natuur en ecologische opgaven, ruimtelijke opgaven en leefbaarheidsopgaven.

Wij vinden het teleurstellend dat het kabinet het geheel aan de provincies lijkt over te laten hoe de indeling van een toekomstbestendig landelijk gebied eruit moet zien. Richtinggevende uitspraken van het Rijk hierover zijn nodig, vanuit het belang van een gelijk speelveld, en als een stevige basis voor instrumenten en regelingen die het verdienmodel van agrariërs moeten ondersteunen. Hierbij moet provinciaal maatwerk mogelijk zijn.

Denklijn 3: De gebiedsgerichte transitie realiseren

Wij waarderen het dat Remkes inzichtelijk heeft gemaakt dat respectvolle en zorgvuldige gebiedsprocessen tijd kosten en dat zonder vertrouwen het niet mogelijk is om de noodzakelijke transitie vorm te geven. Wat ons betreft staat dit op gespannen voet met het opleveren van een gedragen gebiedsprogramma per 1 juli 2023.

Ook het belang van ontwikkeling van transitiepaden voor agrariërs onderschrijven wij.

Wij zijn het met Remkes eens dat wat betreft de aanpak stikstof niet uitsluitend geleund kan worden op de resultaten van de gebiedsgerichte aanpak. De enorme reductie die nodig is kan alleen bereikt worden als ook generiek wordt ingezet vanuit het Rijk.

In de komende kabinetsbrieven¹ worden de aanvullende landelijke doelen verwacht op het gebied van water, klimaat en natuur. Deze doelen moeten daarna nog doorvertaald worden naar provinciale doelen. Dit zal samen met de provincies vormgegeven worden en is naar verwachting in januari 2023 gereed. Wat we wel al weten is dat

¹ In november 2022 volgt een Kamerbrief over de toekomst van de landbouw met een verdere uitwerking van het coalitieakkoord en het rapport van de heer Remkes, die kaderstellend en richtinggevend zal zijn voor het landbouwakkoord, waarvan het streven is deze in het begin van 2023 te sluiten.

Parallel daaraan volgt in november 2022 eveneens een hoofdlijnenbrief over het Nationaal Programma Landelijk Gebied waarin de belangen van de boeren, natuur, water en klimaat samengebracht worden, met het oog op een vitaal platteland. In deze hoofdlijnenbrief staan ook de landelijke doelstellingen op het gebied van water, klimaat en natuur.

Deze zullen vervolgens richting januari 2023 in gezamenlijkheid met onder meer de provincies en sectoren worden doorvertaald per gebied in richtinggevende doelstellingen. In januari worden tegelijkertijd de richtinggevende doelen voor andere sectoren bekend gemaakt.

ook deze landelijke doelen grote impact hebben op de agrarische sector en dat de opgave, die al zeer omvangrijk en lastig is, nog veel groter zal worden dan voorzien.

Hoe nu verder?

In de kabinetsreactie ontbreekt duidelijkheid en richting op welke manier en op welk moment een goed gebiedsproces gevoerd kan worden. De randvoorwaarden die nodig zijn, zijn nog niet beschikbaar. Zo wordt het landbouwakkoord, met daarin het perspectief voor de agrarische sector begin 2023 verwacht. De brieven van het Rijk waarin meer duidelijkheid wordt beloofd over de doelen, schuiven steeds verder naar achteren in de tijd, terwijl van de provincies nog steeds wordt verwacht om vóór 1 juli 2023 een provinciaal gebiedsprogramma vast te stellen. Het gebiedsprogramma moet in samenspraak én met draagvlak met onze gebiedspartners opgesteld worden. Het stikstofcollectief wil nog steeds niet deelnemen aan de gebiedsprocessen, terwijl het van groot belang is dat we samen met de agrarische sector consensus bereiken over de analyse en mogelijke scenario's en oplossingsrichtingen. Dit is onze inzet in de gesprekken die we voeren met het Stikstofcollectief.

Binnen het programma Gebiedsgerichte Aanpak Landelijk Gebied staat de uitvoering van het Handelingskader Gebiedsgerichte Aanpak centraal. Binnen deze kaders wordt verder gewerkt, met oog voor de ontwikkelingen die nog op de provincie Utrecht op ons af komen. De focus ligt hierbij op 3 parallelle sporen:

- 1) Opstellen doorkijk provinciaal gebiedsprogramma (gereed januari 2023) en provinciaal gebiedsprogramma (gereed voor 1 juli 2023)
- 2) Informeel proces met de agrarische sector over oplossing voor PAS-melders, bedrijfsmodellen en koplopers
- 3) Noodzakelijk instrumentarium gereed als doelenbanken, extern salderen, grondinstrumenten etc.

Spoor 2 en 3 zetten we voort. Binnen spoor 1 is het steeds lastiger om met draagvlak goede gebiedsprocessen te doorlopen. Op dit moment voeren we alleen informele gesprekken, tot de agrarische sector weer mee wil doen. Dit belemmert de voortgang en afstemming. De gebiedsprocessen worden ook bemoeilijkt doordat de landelijke doelen nog niet zijn doorvertaald naar de provinciale doelen. Dit geldt ook voor het opstellen van het provinciaal gebiedsprogramma. Op het moment dat de provinciale doelen in januari bekend worden, moet ook de 'doorkijk' gereed zijn. De haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de gebiedsprocessen en het provinciaal gebiedsprogramma (met draagvlak) wordt hiermee steeds kleiner. Van belang is ook een goede afstemming in IPO-verband op haalbaarheid en uitvoerbaarheid, zodat een duidelijke een eenduidige interprovinciale lijn ontwikkeld wordt.

Tenslotte

Er ligt een enorme opgave voor ons, we zijn in afwachting van de aanvullende doelen die in diverse Kamerbrieven in november bekend worden gemaakt, en wat dit voor ons zal betekenen. Gezien de inzet van het kabinet zoals blijkt uit de appreciatie van het rapport Remkes, achten wij het nauwelijks mogelijk om in het kader van het

provinciale gebiedsprogramma (planning 1 juli 2023) tot onontkoombare afspraken te komen over de te behalen resultaten.

Vrijblijvendheid met betrekking tot de aanpak van piekbelasters gaat geen korte termijn oplossing bieden voor de natuur en gaat daarmee niet zorgen voor het lostrekken van de vergunningverlening en legalisatie van de PAS-melders.

Om te komen tot gedragen gebiedsprocessen en de benodigde onontkoombare afspraken, is tijd nodig. De datum waarop het eerste gebiedsprogramma gereed moet zijn (1 juli 2023) wordt meer en meer onhaalbaar naarmate het Rijk het aanleveren van de ingrediënten daarvoor steeds verder naar achteren schuift.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen