

Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	Handelingskader Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof	TELEFOONNUMMER	+3161133265
DATUM	08-02-2022	E-MAILADRES	jacobine.meijer@provincie- utrecht.nl
DOCUMENTNUMMER	UTSP-1088738041-6200	DOMEIN/OPGAVE	LLO
VAN	Jacobine Meijer	TEAM	Programma Aanpak Stikstof
NUMMER PS	PS2022RGW	PORTEFEUILLEHOUDER	Strijk
COMMISSIE	Ruimte, Groen en Water/Wonen		
BIJLAGE	Handelingskader Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof		

#### **Gevraagd besluit:**

1. Vast te stellen het Handelingskader Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof met daarin de volgende kaders:

- Het bereiken en behouden van de gunstige staat van instandhouding, en dus het halen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden is het uitgangspunt;
- We werken aan een toekomstperspectief voor de landbouw;
- We werken integraal en stellen het gebied centraal;
- Aanvullende provinciale bronmaatregelen zijn nodig om toekomstperspectief te kunnen bieden;
- De gebiedsprocessen zijn maatwerk en per gebied kijken we naar de behoefte van gebiedspartners en welke rol de provincie inneemt;
- We verlenen vergunningen die langdurig houdbaar zijn en zekerheid bieden voor de toekomst.

#### **Inleiding:**

Ter besluitvorming ligt voor u het Handelingskader Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof. Het document schetst de aangepaste en nieuwe kaders waarbinnen we de gebiedsgerichte aanpak verder zullen worden vormgeven en in uitvoering zal worden gebracht. Het handelingskader is afgestemd met alle gebiedspartners uit de gebiedstafels Oost- en West.

Het Handelingskader bouwt voort op de Leidraad gebiedsgerichte Aanpak Stikstof welke op 15 juli 2020 door u is vastgesteld. Tijdens het uitwerken van de eerste fasen uit de Leidraad is geconstateerd dat de bestaande kaders niet altijd toereikend zijn voor de verdere uitwerking van de gebiedsprocessen. Ook door de gebiedspartners werd dit signaal afgegeven. Voor verdere invulling van de gebiedsgerichte aanpak en de ontwikkeling van een passend instrumentarium hierbij zijn nieuwe en aangepaste kaders nodig die beter aansluiten bij de situatie in provincie Utrecht.

Op basis van de uitwerking van de eerste fasen uit de Leidraad zijn voor de gebiedsprocessen en de ontwikkeling van het instrumentarium lessen en inzichten opgedaan voor effectieve en integrale invulling van het vervolg. Ook is

vanuit de gebiedspartners hiervoor veel kennis en kunde ingebracht. Daarnaast hebben zich (juridische) ontwikkelingen voorgedaan die invloed hebben op de te lopen koers. Op basis van deze lessen, inzichten en ontwikkelingen worden aangepaste en nieuwe kaders voor de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof gesteld.

De kaders die we in het Handelingskader stellen, omvatten in de kern het volgende;

- *Het bereiken en behouden van de gunstige staat van instandhouding, en dus het halen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden is het uitgangspunt.*  
In de overgangsgebieden kijken we naar alle kwaliteitseisen en drukfactoren die de instandhoudingsdoelstelling beïnvloeden. De gegevens hiervoor verkrijgen we middels een landschapsecologische systeem analyse (LESA), natuurdoelanalyses en stikstofanalyses. De provincie Utrecht geeft gehoor aan de inspanningsverplichting voor het behalen van de landelijke omgevingswaarden.
- *We werken aan een toekomstperspectief voor de landbouw.*  
De landbouwvisie, en daarmee transitie naar kringlooplandbouw, is richtinggevend. De focus ligt op de blijvende agrariër. We werken een systematiek van kritische prestatie indicatoren (KPI) uit, gaan onderzoek doen naar de mogelijkheden om agrarische hoofdfunctie los te laten en wachten het IPO onderzoek af om per gebied een emissiedoelstelling te stellen.
- *We werken integraal en stellen het gebied centraal.*  
We integreren (sectorale) opgaven en gaan uit van de primaire opgaven; natuur, bodem en water, landbouw, stikstof en bodemdaling. Per gebied bepalen we samen met de gebiedspartners de aanvullende opgaven die we in de gebiedsgerichte aanpak meenemen.
- *Aanvullende provinciale bronmaatregelen zijn nodig om toekomstperspectief te kunnen bieden.*  
Om de instandhoudingsdoelen voor natuur te behalen en economische en maatschappelijke ontwikkelruimte te creëren zijn aanvullende provinciale bronmaatregelen nodig. We verwachten vanuit iedere sector een bijdrage en pakken kansen om (stikstof)ruimte vrij te maken om de provinciale doelenbank te vullen.
- *De gebiedsprocessen zijn maatwerk en per gebied kijken we naar de behoefte van gebiedspartners en welke rol de provincie inneemt.*  
We zijn verantwoordelijk voor de vergunningverlening en het gebiedsplan. We bepalen per gebied een efficiënte aanpak en welke regierol we hier innemen.
- *We verlenen vergunningen die langdurig houdbaar zijn en zekerheid bieden voor de toekomst.*  
We streven naar het overeind blijven van vergunningen via goede voorbereiding. Informatie voor onderbouwing, bijvoorbeeld via natuurdoelanalyses, is essentieel. We volgen het Rijksprogramma voor legalisatie PAS-melders en meldingsvrije activiteiten. We brengen het vergunningenvraagstuk voor Utrecht in kaart en streven naar het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen, om daarmee ook de reguliere vergunningverlening weer op gang te brengen.

Op basis van de kaders worden de volgende fasen van de gebiedsgerichte aanpak uitgewerkt richting gebiedsagenda's per gebied en stellen wordt op basis hiervan het provinciaal gebiedsplan opgesteld.

#### **Juridische en andere relevante kaders:**

Het behalen en behouden van de instandhoudingsdoelstellingen Natura 2000 is een Europese verplichting vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). De inspanningsverplichting voor het behalen van de landelijke omgevingswaarden en het vormgeven en uitwerken van de gebiedsgerichte aanpak stikstof richting een provinciaal gebiedsplan zijn een verplichting vanuit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn).

#### **Argumentatie:**

- *Herijking van de Leidraad gebiedsgerichte aanpak Stikstof:* Afgelopen jaar zijn de eerste fasen van de gebiedsgerichte aanpak in de gebiedsprocessen en van de ontwikkeling van het instrumentarium uitgewerkt. Tijdens deze uitwerking is geconstateerd dat de bestaande kaders niet altijd toereikend zijn voor de verdere uitwerking van de gebiedsprocessen. Onze gebiedspartners gaven een vergelijkbaar signaal af. Vanuit eigen ervaring en kennis en kunde vanuit onze gebiedspartners zijn lessen en inzichten opgedaan waarop de kaders in het Handelingskader gebaseerd zijn. De provincie Utrecht is met deze kaders beter in staat de gebiedsgerichte aanpak in huidige context meer effectief vorm te geven en uit te voeren.

- *Nieuw regeerakkoord*: De stikstof gerelateerde onderdelen uit het regeerakkoord sluiten aan op de kaders en handelingsperspectief in het Handelingskader. Het Rijk blijft in de lead en zal een aantal eerste, grote stappen moeten zetten. Overeenkomstig met het regeerakkoord wordt de transitie naar kringlooplandbouw voortgezet, wordt aandacht besteed aan nieuwe verdienmodellen voor de landbouw, komen via het Nationaal Programma Landelijk Gebied middelen beschikbaar om de doelstellingen in de gebieden te realiseren en wordt aangestuurd op een integrale aanpak zoals die in het Handelingskader wordt beschreven. Het versnellen van de doelstellingen van 2035 naar 2030 legt meer druk op de gebiedsprocessen in het kader van de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof. Vooral daar waar het effect van de autonome ontwikkeling en de bronmaatregelen van het Rijk in 2030 beperkt zijn.
- *Toekomstperspectief Landelijk Gebied*: Vanuit de Leidraad ligt de focus van de gebiedsgerichte aanpak op het reduceren van stikstof. Naast stikstof kent het landelijk gebied van de provincie Utrecht meerdere opgaven. De gebiedsgerichte aanpak biedt kansen voor een integrale benadering in de transitie van het landelijk gebied, waarin meerdere opgaven in samenhang worden opgepakt. Via de gestelde kaders in het Handelingskader wordt deze verbreding in aanpak van meerdere opgaven en integratie hiervan mogelijk gemaakt. Het risico van deze verbreding is dat, door meer opgaven aan elkaar te koppelen, de afhankelijkheden toenemen en de voortgang en snelheid in besluitvorming vertragen. Er wordt derhalve uitgegaan van primaire opgaven, waarnaast per gebied bepaald wordt welke aanvullende opgaven meegenomen worden. Het is van belang de geldende planning vast te houden. Daarom zal kritisch gekeken moeten worden naar wat per opgave wel of niet wordt opgenomen. Dit betekent wel dat keuzes gemaakt moeten worden over welke opgaven meegenomen worden en hoe bijvoorbeeld beschikbare middelen en ruimte verdeeld of functies ingevuld moeten worden. Deze afweging wordt gemaakt op basis van, onder andere, bijdrage aan de doelstellingen, draagvlak en kansrijkheid. Bij het maken van deze keuzes kunnen hoogst waarschijnlijk niet alle wensen van de gebiedspartijen worden gehonoreerd, en kunnen niet alle besluiten dan ook volledig draagvlak hebben.
- *Samenwerking met partners*: De provincie is voor het slagen van de gebiedsgerichte aanpak mede afhankelijk van de gebiedspartners en hun mogelijkheid en bereidheid om mee te bewegen. Afgelopen periode hebben de partners het signaal afgegeven dat huidige kaders de beweging- en oplossingsmogelijkheden beperken en dat voor hen belangrijke onderwerpen onderbelicht zijn. Dit komt ondermeer naar voren in de beschikbare speelruimte de focus die gelegd wordt op bepaalde onderwerpen. Dit bemoeilijkt de samenwerking met de partners. De aangepaste- en nieuwe kaders in dit handelingskader bieden meer ruimte en opties om de gebiedsgerichte aanpak samen met de partners vorm te geven richting een gebiedsagenda met concrete afspraken en maatregelen.
- *Omgaan met onzekerheden*: Ondanks onze kennis over de stikstofproblematiek afgelopen periode is vergroot, is deze kennis nog steeds volop in ontwikkeling. Er lopen veel onderzoekstrajecten in het kader van stikstof en verwante onderwerpen die impact hebben, waaronder het onderzoek naar de bijdrage van natuurinclusief inrichten van overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden uitgevoerd door LNV. Ook de pilots naar verleen van innovatie en coachingstraject managementmaatregelen rondom de Nieuwkoopse Plassen, proeftuin kringlooplandbouw in de Kromme Rijnstreek, pilot naar een meetnetwerk voor oa ammoniak door de Regiodeal Foodvalley en de pilots naar afwaardering van agrarische gronden en verbetering van het agrarisch verdienmodel uit de Regionale Veenweiden Strategie geven veel nieuwe inzichten. Via de voorgestelde natuurdoelanalyses, stikstofanalyses en LESA komt deze kennis beschikbaar en ontstaat een sterke basis waarop het vervolg van de gebiedsgerichte aanpak wordt uitgebouwd. Mochten de uitkomsten van deze onderzoeken en pilots leiden tot wezenlijke andere inzichten en benodigde richting in het opstellen van de gebiedsagenda's, dan wordt dit – afhankelijk van de conclusies – met consequenties in beeld gebracht.
- *Gevolgen voor de landbouw*: Het Handelingskader is mede met input en afstemming met de gebiedspartners, waaronder de agrarische sector, opgesteld. Via het Handelingskader wordt getracht zekerheid te verschaffen en ruimte te bieden voor beweeg- en oplossingsmogelijkheden in de gebiedsgerichte aanpak. Ondanks de kaders blijven, met name in de agrarische sector, gevoeligheden bestaan. Deze gevoeligheden komen voort uit voortdurende juridische onzekerheden inzake vergunningverlening, meerdere grote opgaven die op de sector beroep doen en het, volgens hen, bieden van beperkt toekomstperspectief voor blijvende agrariërs. Voor het halen van de doelstellingen is een transitie in de landbouw essentieel, met name in de overgangsgebieden rondom de Natura 2000-gebieden. Draagvlak voor deze transitie is vanuit deze sector belangrijk. De transitie heeft impact op de agrarische bedrijfsvoering. Via gebiedsprocessen wordt per gebied samen met de betrokken agrariërs gezocht naar oplossingen die voor hen passend en rendabel zijn en een effectieve bijdrage hebben in

de gebiedsgerichte aanpak. Gestreefd wordt naar een passend verdienmodel voor de blijvende agrariër en doen bijvoorbeeld onderzoek naar de mogelijkheid om de agrarische hoofdfunctie los te laten. Echter, het blijft onzeker of dit voldoende houvast biedt om voor de gebiedsgerichte aanpak draagvlak te creëren binnen de agrarische sector.

#### Doelen en brede welvaart indicatoren:

Begroting 2022:

- Programma 2: 'Landelijk Gebied'
- Meerjarendoel:
  - o 2.2.2: 'De biodiversiteit in de stad en platteland is verbeterd'.
- Beoogde resultaten:
  - o De uitvoering van de Gebiedsgerichte Aanpak, zoals beschreven in de Leidraad Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof ligt op schema.
  - o De instrumentenkoffer is gevuld, waarmee de eerste provinciale bron- en stimuleringsmaatregelen gerealiseerd zijn.
  - o Stikstof doelenbanken zijn operationeel

Het Handelingskader Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof omvat de kaders voor het realiseren van de doelstellingen uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering. Het spitst zich toe op de primaire opgaven van natuur, bodem en water, landbouw, stikstof en bodemdaling en bepaald per gebied de aanvullende opgaven. Hiermee draagt het Handelingskader bij aan programma 2 en het meerjarendoel uit de begroting 2022 (zie hierboven).

De gebiedsgerichte aanpak draagt bij aan de brede welvaart in de provincie Utrecht door de vermindering van stikstofdepositie en het bieden van een toekomstperspectief voor het landelijk gebied. Door het reduceren van de stikstof en het behalen van de natuurdoelen neemt de kwaliteit van het milieu toe en wordt ruimte gecreëerd voor economische ontwikkelingen. De gebiedsgerichte aanpak draagt indirect ook bij aan een aantal andere opgaven, zoals woningbouw en energietransitie. Per gebied bepalen we de aanvullende opgaven die als koppelkans meegenomen worden.

#### Participatie:

Het Handelingskader Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof is opgesteld door de provincie Utrecht in samenwerking met de partners vanuit de gebiedsprocessen. Dit zijn partners als waterschappen, gemeenten, provincies, landbouw- en natuurorganisaties en betrokkenen vanuit de regio. Deze partners hebben via de gebiedscoördinatoren input geleverd en op het concept gereageerd via een schriftelijke ronde. Het Handelingskader is afgestemd met de ambtelijke- en bestuurlijke partners vanuit de gebiedstafels Oost- en West.

#### Financiële consequenties:

Het Handelingskader heeft op zichzelf geen financiële consequenties. In de Kadernota 2021 is structureel budget toegekend voor de bijdrage aan het IPO. Ook zijn tijdelijke middelen toegekend voor proceskosten en werkbudget. In de Kadernota 2022 zijn incidentele middelen toegekend voor de jaren 2022 en 2023. In onderstaande tabel 1 worden de totale beschikbare middelen, zoals hiervoor zijn omschreven, voor het programma Stikstof samenvattend getoond.

Specificatie	2021	2022	2023	Totaal
Structureel IPO-bijdrage	387	387	387	1.161
Incidenteel Proceskosten en werkbudget	1.220	1.220		2.440
Aanpak stikstofdossier		7.700	12.300	20.000
Reserve	10.000			10.000
<b>Totaal</b>	<b>11.607</b>	<b>9.307</b>	<b>12.687</b>	<b>33.601</b>

Tabel 1: Overzicht financiën programma Stikstof

**Vervolg:**

Na het vaststellen van het Handelingskader Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof volgt de uitwerking van de volgende fasen van de gebiedsprocessen en ontwikkeling van het instrumentarium. Per gebied wordt een gebiedsagenda opgesteld waarin de opgaven, oplossingsrichtingen en maatregelen verder worden uitgewerkt en samenwerkingsafspraken worden opgenomen. De gebiedsagenda's gezamenlijk worden vertaald naar een Utrechts gebiedsplan, wat een verplichting is vanuit de Wsn. In het gebiedsplan worden onder andere de maatregelen beschreven die genomen zullen worden ten behoeve van de Natura 2000-gebieden nemen, de doorrekening van deze maatregelen naar het effect stikstofreductie en behalen van de landelijke omgevingswaarde. Besluitvorming over beide documenten ligt bij GS, na consultatie van de partners aan de gebiedstafels.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

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

## **Ontwerp-besluit**

Besluit op 23-03-2022 tot vaststelling van Handelingskader Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof.

Provinciale Staten van Utrecht; In vergadering bijeen op 23-03-2022.

Op het voorstel van Gedeputeerde Staten van 08-02-2022  
met nummer UTSP-1088738041-6199,  
van afdeling LLO, team Programma Aanpak Stikstof.

### **Overwegende dat:**

- herijking van de Leidraad gebiedsgerichte aanpak Stikstof aan de orde is, en de provincie Utrecht met de kaders uit het Handelingskader beter in staat is de gebiedsgerichte aanpak in de huidige context meer effectief vorm te geven en uit te voeren;
- het Rijk een belangrijke leidende rol heeft en blijft spelen, en de kaders en handelingsperspectief in het Handelingskader goed aansluiten op de stikstof gerelateerde onderdelen uit het regeerakkoord;
- de gebiedsgerichte aanpak kansen biedt voor een integrale benadering in de transitie van het landelijk gebied, waarbij de gestelde kaders in het handelingskader de verbreding in aanpak van meerdere opgaven en integratie hiervan mogelijk wordt;
- we voor het slagen van de gebiedsgerichte aanpak afhankelijk zijn van de gebiedspartners en hun mogelijkheid en bereidheid om mee te bewegen, waarbij we met het Handelingskader meer ruimte en opties bieden om de gebiedsgerichte aanpak samen met de partners vorm te geven richting een gebiedsagenda met concrete afspraken en maatregelen;
- we ons bewust zijn van de verschillende onzekerheden en onderzoeken die nog in dit kader worden uitgevoerd;
- we via gebiedsprocessen per gebied samen met de betrokken agrariërs zoeken naar oplossingen die voor hen passend en rendabel zijn en een effectieve bijdrage hebben in de gebiedsgerichte aanpak.

### **Besluit:**

1. Vast te stellen het Handelingskader Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof met daarin de volgende kaders:
  - Het bereiken en behouden van de gunstige staat van instandhouding, en dus het halen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden is het uitgangspunt;
  - We werken aan een toekomstperspectief voor de landbouw;
  - We werken integraal en stellen het gebied centraal;
  - Aanvullende provinciale bronmaatregelen zijn nodig om toekomstperspectief te kunnen bieden;
  - De gebiedsprocessen zijn maatwerk en per gebied kijken we naar de behoefte van gebiedspartners en welke rol de provincie inneemt;
  - We verlenen vergunningen die langdurig houdbaar zijn en zekerheid bieden voor de toekomst.

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

Griffier,  
mr. C.A. Peters