



Nota voor Gedeputeerde Staten

Natuur en Water

Onderwerp	Bouwstenendocument LTO-IPO
Documentnummer	DOC-00800289
Datum	30 juni 2025

0. **Samenvatting**

Het IPO en LTO zijn met elkaar in gesprek over een gezamenlijke inzet voor een maatregelenpakket voor stikstofreductie. Gesprekken worden ook met andere partners gevoerd om te kijken of ze zich hieraan kunnen verbinden. Er is ook met natuurorganisaties gesproken en er gaat gewerkt worden aan een gezamenlijk verhaal met IPO over natuurherstel. Het uitgangspunt is 2 bouwstenen, een over emissiereductie (LTO en IPO) en een over natuurherstel (natuurorganisaties en IPO), die elkaar aanvullen en in balans zijn met elkaar en gelijktijdig naar buiten worden gebracht. Omdat de inhoud gevoelig is, is er nog weinig gedeeld.

Voor u ligt de op basis van input van provincies herziene notitie voor bouwsteen 1: emissiereductie. Bij de stukken is toegevoegd een concept gezamenlijk persbericht van LTO en IPO, en een planning.

Op maandagmiddag 30 juni vindt nog een voorbereidende ambtelijke IPO kopgroep over dit voorstel plaats. Provincie Limburg is hierbij ambtelijk vertegenwoordigd. Na bespreking op dinsdag 1 juli in alle 12 de GS-en zal feedback verwerkt worden tot een finaal document dat ter besluitvorming voor ligt in IPO Bestuur van 3 juli. Beoogde externe presentatie is vooralsnog 9 juli.

De door de provincies ingebrachte opmerkingen, zijn adequaat verwerkt in de nieuwe notitie. Het zwakste punt blijft de vraag of er voldoende ruimte is voor maatwerk met eigen dwingende maatregelen, om gebiedsgericht verslechtering of natuurherstel mogelijk te maken, en daarmee de vergunningverlening los te trekken. Daarmee is de vraag of er voldoende ruimte blijft om aan onze wettelijke taak te voldoen, die verplicht om passende maatregelen te treffen als er verslechtering in N2000 gebieden optreedt. Mocht dit betekenen dat dit conflicteert met het Limburgs Offensief Stikstof (LOS), dan behoudt Limburg zich het recht voor de eigen aanpak te laten prevaleren. Deze randvoorwaarde zal duidelijk aan IPO en LTO meegegeven moeten worden.

1. **Beoogd resultaat (output/outcome)**

Gedeputeerde Staten worden voorgesteld in te stemmen met de notitie 'Vergunningverlening in Nederland weer in beweging' als een bouwsteen van in ieder geval IPO en LTO voor de aanpak van de stikstofproblematiek. Gedeputeerde Staten zijn positief over een gezamenlijk voorstel, als bouwsteen van een geborgd maatregelenpakket. Met nogmaals de nadrukkelijke voorwaarde dat het voorstel aanvullend is aan het Limburgs Offensief Stikstof (LOS) en niet conflicterend. Dat Limburg zich het recht voorbehoudt om de eigen aanpak in dat geval te laten prevaleren als blijkt dat dat nodig is voor de geborgde aanpak voor stikstofreductie en natuurherstel om vergunningverlening weer mogelijk te maken.



2. Toelichting

Dit bouwstenendocument LTO-IPO is op 24 juni ook besproken en binnen IPO heeft gedeputeerde Faassen de Limburgse inbreng gedaan met drie aandachtspunten:

- a) Het voorstel dient onderdeel te zijn van een geborgde aanpak; hierbij is gesteld dat de bouwsteen Landbouw/Emissiereductie niet op zich moet staan, maar in te passen in een provinciaal geborgd maatregelenpakket;
- b) Het voorstel dient aanvullend te zijn aan het Limburgs Offensief Stikstof (LOS) en niet conflicterend; mocht het conflicterend zijn, dan behoudt de Provincie Limburg zich het recht voor de eigen aanpak te laten prevaleren; hierbij is gesteld dat we vrijheid in zonering nodig hebben;
- c) Het voorstel mag niet leiden tot weer een nieuwe categorie 'kwetsbare doelgroep'.

Komt dit aangepaste document tegemoet aan de randvoorwaarden/kanttekeningen die GS in de vergadering van 24 juni jl. heeft gesteld?

Ten aanzien van bovenstaande door GS meegegeven aandachtspunten, komt de nieuwe notitie middels nuancerings in de teksten tegemoet aan a) en c). Zo is onder andere de relatie tot de geborgde aanpak en de Rekenkundige Ondergrens aangescherpt. Het ontstaan van nieuwe 'Pasmelders' is meer te relateren aan de discussie over de invoering van de Rekenkundige Ondergrens dan aan deze Bouwstenennotitie.

Echter, voor punt b) komt het aangepaste document op dit moment aan tegemoet aan de randvoorwaarden die GS heeft gesteld, maar in het concept persbericht is dit nog niet het geval. In het persbericht wordt nog expliciet een maximum gesteld aan de begrenzing van 250 meter waarin extra maatregelen nodig kunnen zijn en aan het aantal natuurgebieden waartoe deze begrenzing van 250 meter beperkt is, namelijk 3 tot 5 natuurgebieden. Als we in de focusgebieden alleen inclusief de zonering kunnen komen tot een afdoende stikstofreductie, dan dient die zonering inderdaad geborgd te zijn. Vrijwilligheid betekent dat we de winst (voorsnog) niet kunnen inrekenen.

De huidige tekst komt dan ook nog niet tegemoet aan het door gedeputeerde Faassen aandachtspunt dat het voorstel aanvullend dient te zijn aan het Limburgs Offensief Stikstof (LOS) en niet conflicterend.

Overigens werd deze zorg door meer Provincies ingebracht. De gezamenlijke input van provincies is als volgt samengevat door IPO.

Rode draden uit de verschillende reacties:

- Maak niet alleen een bouwsteen voor (agrarische) emissiereductie, maar tegelijk ook voor natuurherstel. Ze zijn beiden nodig.
- Provincies hebben echt ruimte nodig voor gebiedsgericht maatwerk (en mogelijk ook eigen dwingende maatregelen nabij N2000 om de natuur te verbeteren en additionaliteit t.b.v. vergunningverlening te kunnen onderbouwen). Wat betekenen in dit verband de afgesproken 2-5 gebieden? Gelden ze alleen voor veeteelt; hoe omgaan met bemesting in de akkerbouw¹? Hoe bindend zijn de afspraken met LTO, wat is de formele status?

¹ Bemesting van akkers is in Zuid Limburg de grootste agrarische emissie- en depositiebron. Ook de provincie Zeeland heeft dit punt ook aangedragen.



- NDA's bevatten beste kennis en laten zich niet zomaar wegschrijven.
- Bredere alliantie nodig i.p.v. afspraken met 1 partij.

Meegevers vanuit provincies:

- Koppeling met RKO aangeven. Dat een geborgd maatregelpakket, waar geborgde agrarische emissiereductie onderdeel van is, helpt voor een totaalpakket waarbinnen de RKO makkelijker te verantwoorden is.
- De afspraken zijn geen totaaloplossing, maar een eerste stap naar weer bewegen.
- Afspraak met sector/LTO dat ze meewerken aan datalevering t.b.v. monitoring.
- Sanctiebeleid uitwerken voor tussen- en einddoelen. Dat kan o.b.v. de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (een landelijk vastgestelde koepelstrategie waar specifieke strategieën van kunnen worden afgeleid)

Op bovenstaande punten is in de Bouwstenennotitie zeker nuancering aangebracht; ook is er een ander voorstel gedaan met betrekking tot de tussendoelen (van twee momenten in 2028 en 2032 naar een moment in 2030). Naar onze mening zijn meer tussendoelen/peilmomenten juridisch gezien houdbaarder doordat sneller gereageerd kan worden met noodzakelijke bijsturing.

De overige aanpassingen zijn verbeteringen voor de provincies. Het zwakste punt blijft de vraag of er voldoende ruimte is voor gebiedsgericht maatwerk met mogelijk eigen dwingende maatregelen.

Daarnaast beperkt een vooraf vastgelegd aantal gebieden of een vastgelegde zonering onze ruimte om conform wettelijke verplichting passende maatregelen te treffen wanneer er verslechtering in een bepaald gebied optreedt, dat niet tot de gekozen 2-5 gebieden behoort.

Daarom kan ook vanuit onze wettelijke taak gezien geen harde grens liggen bij het aantal gebieden dat wordt hersteld, bij een zonering van een vooraf vastgelegde breedte of andere beperkende afspraken. Bij verslechtering zullen we moeten handelen met al dan niet verplichtende maatregelen.

De met de wijzigingen gemarkeerde versie ligt momenteel ook voor bij LTO.

3. Bestuurlijke aandachtspunten

Op 1 juli zal de MCEN besluiten over haar verdere aanpak en maatregelen; naar alle waarschijnlijkheid zal dit pakket dan ook snel daarna bekend worden. Op 2 juli is er nog een Bestuurlijke verdiepingssessie M LVVN – IPO/VNG/UvW om het startpakket dat door ministerie op 25 april gepresenteerd is te bespreken. Het is verstandig het op 1 juli en 2 juli te bespreken pakket te bezien op aanvulling, overlap of conflict, alvorens per 3 juli in IPO Bestuur definitief te besluiten tot het met LTO indienen van een gezamenlijke inzet.

4. Lobby - aspecten

Het document is te beschouwen als een 'position paper' die namens LTO en IPO naar Ministeriele Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) gaat. IPO Bestuur is inmiddels ook in gesprek met Natuurmonumenten. Verdere uitwerking gezamenlijk met het Rijk en andere partners is van belang. Er wordt nadrukkelijk verzocht die opdracht ook te verlenen aan de IPO-Kopgroep Economie en Natuurherstel.



5. Relatie met Programmabegroting

Beleidskader 1. Perspectief voor het Landelijk Gebied

6. Juridische aspecten

Uit jurisprudentie van de Raad van State volgt dat een maatregel die als passende maatregel zou kunnen worden ingezet, als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen om een dreigende verslechtering en verstoring met significante gevolgen voor soorten en habitattypen te voorkomen. Uit de natuurdoelanalyses blijkt dat in nagenoeg alle Limburgse Natura 2000-gebieden sprake is van een dreigende verslechtering. Om in dat geval tot vergunningverlening over te kunnen gaan moet gemotiveerd worden welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad deze maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn. Dat kan door verwijzing naar een plan, programma of pakket van maatregelen waarin gemotiveerd wordt welke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die nodig zijn om uitvoering te geven aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn gemotiveerd worden getroffen. Daarvoor is van belang dat het gaat om een plan, programma of pakket van maatregelen dat in uitvoering is en dat zo nodig vergezeld gaat van monitoring van de uitvoering en effecten en dat voorziet in bijsturing of aanvulling indien nodig.

Het bouwstenendocument gaat weliswaar in op maatregelen die getroffen (kunnen) worden, maar geeft daarmee nog niet het benodigde inzicht om te voldoen aan de eisen die de Raad van State (op basis van uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie) stelt voor het kunnen verlenen van vergunningen. Dat vraagt dus nadrukkelijk inzicht in wat de maatregelen opleveren aan reductie van stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden en dat dat (samen met andere maatregelen) voldoende is om de verslechtering te stoppen en de instandhoudingsdoelstellingen op termijn te behalen. Waarbij dus sprake moet zijn van borging dat de maatregelen daadwerkelijk genomen zijn/worden genomen.

Helder moet zijn dat het noodzakelijk is dat eerst geborgd moet zijn dat de verslechtering van de natuur wordt gestopt alvorens weer tot vergunningverlening kan worden overgegaan. De bouwsteen hecht daartoe veel waarde aan doelsturing. Op zichzelf is dat goed, maar ook voor doelsturing is het noodzakelijk dat de emissiedoelen worden gehaald. Onduidelijk is of daarvoor voldoende wetenschappelijk bewezen maatregelen voor handen zijn. Zoals bekend, zijn bijvoorbeeld emissiearme staltechnieken momenteel juridisch erg fragiel. De bouwsteen laat de haalbaarheid van de doelen in het midden, maar die zijn wel cruciaal voor het weer in beweging kunnen brengen van vergunningverlening.

Tenslotte dient opgemerkt te worden dat de natuurdoelanalyses (NDA's) in het kader van vergunningverlening niet (geheel) terzijde geschoven kunnen worden. In het kader van vergunningverlening dient onder andere gemotiveerd te worden dat er geen sprake is van significante effecten. Daartoe is het noodzakelijk om de staat van het gebied te kennen. De NDA's zijn daarvoor de best wetenschappelijke kennis ter zake en spelen daarmee een onontkoombare rol bij vergunningverlening.

7. Inkoop- en aanbestedingsaspecten

N.v.t.



8. Financiële en cofinancieringsaspecten

Borging van de emissiereductie bestaat in het voorstel van LTO en IPO uit wettelijk vastgelegde emissietaakstellingen, daarvan afgeleide sector- en bedrijfsnormen, tussentijdse monitoring en bijsturing richting 2035 met geborgde tussendoelen in 2028 en 2032. Dit dient gepaard te gaan met de benodigde financiële dekking van het daarvoor benodigde totale pakket aan maatregelen.

Om de in deze notitie opgenomen bouwstenen uit te kunnen voeren zijn financiële middelen nodig. Zowel voor ondernemers om tot emissiereductie te komen als voor provincies om in staat gesteld te worden de benodigde taken uit te kunnen voeren. Een financiële overzicht is nog niet opgenomen in de bouwstenennotitie, deze is immers inhoudelijk gericht op voorstellen die leiden tot een flinke stap in emissiereductie. Helder is dat voor financiële middelen aandacht moet zijn in de vervolgstappen en uitwerking.

9. Relatie met aanpak coronacrisis

N.v.t.

10. Arbeidsmarktbeleid

N.v.t.

11. Effecten op CO₂ en stikstof emissies (effecten op klimaat en biodiversiteit/beschermde natuur)

Het pakket levert in deze vorm een bijdrage van tenminste 40Kton reductie van stikstofemissies op landelijk niveau. Dat is een belangrijke stap in het oplossen van de stikstofproblematiek, maar zoals al vermeld zal er in de toekomst meer nodig zijn.

12. Digitalisering & data governance

N.v.t.

13. Formatieve aspecten

N.v.t.

14. Samenwerking/afstemming andere clusters

Deze nota is afgestemd met Programma LOS en het cluster AJZ

15. Voorstel:

1. Instemmen met de notitie 'Vergunningverlening in Nederland weer in beweging' als een gezamenlijke bouwsteen van in ieder geval IPO en LTO voor de aanpak van de stikstofproblematiek, onder de voorwaarde dat
 - a) Het doelbereik leidend is, en het Limburgs Offensief Stikstof (LOS) daarvoor dus aanvullend nog ruimte heeft;
 - b) dat Limburg zich het recht voorbehoudt om de eigen aanpak te laten prevaleren als blijkt dat dat nodig is voor de geborgde aanpak voor stikstofreductie en natuurherstel om vergunningverlening weer mogelijk te maken.
 - c) het voorstel niet leidt tot weer een nieuwe categorie 'kwetsbare doelgroep'.
2. Via IPO Bestuur de IPO-Kopgroep Economie en Natuurherstel de opdracht geven om voor de zomer breed draagvlak voor deze aanpak te verkrijgen bij maatschappelijke partijen, en daarbij de wens uit te spreken dat er een aanvullende bouwsteen op natuurherstel wordt uitgewerkt.



3. Indien nodig de portefeuillehouder machtigen om aanpassingen van ondergeschikte aard door te voeren naar aanleiding van Ambtelijke IPO-kopgroep Economie & Natuurherstel die maandagavond 30 juni 2025 nog plaatsvindt.
4. De geheimhouding t.o.v. de onderhavige GS-stukken, inclusief bijlagen, opheffen nadat de notitie 'Vergunningverlening in Nederland weer in beweging' openbaar is geworden.