



Statenbrief

Aan Provinciale Staten

Onderwerp	Gevolgen Kamerbrief "Startpakket Nederland van het slot"
Datum	20-05-2025
Documentnummer	UTSP-1800594820-370
Van	Jeroen Rijnierse
Telefoonnummer	+31642547989
E-mailadres	jeroen.rijnierse@provincie-utrecht.nl
Domein/opgave	LLO
Team	LVN
Portefeuillehouder	Sterk
Bijlagen	1. Kamerbrief 25 april 2025 "Startpakket Nederland van het slot" 2. IPO reactie 3. Reactie Utrecht aan Rijk op kamerbrief

Geachte leden van Provinciale Staten,

Essentie / samenvatting:

Op 25 april 2025 heeft de Ministeriele commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) [een kamerbrief](#) gezonden met als onderwerp 'Nederland van Slot'. Met de kamerbrief worden de plannen gepresenteerd die het kabinet heeft om Nederland weer van het slot te krijgen waar het gaat om vergunningverlening op het gebied van stikstof. Met deze Statenbrief geven wij een samenvatting en een analyse van deze plannen en de mogelijke effecten die er zijn op de processen bij de provincie Utrecht.

Inleiding:

In de brief van de minister van 25 april 2025 wordt aangegeven dat bij het realiseren van de doelstellingen voor natuurherstel wordt gekoerst op 2035. Hiermee wordt voorbijgegaan aan de eerdere uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 22 januari 2025 (zaak 'Greenpeace') waarbij 2030 als jaar wordt genoemd. Om de doelstellingen in 2035 te realiseren is binnen het Kabinet de volgende verdeling gemaakt: industrie 50% reductie, landbouw 42 – 46% reductie en mobiliteit 50% reductie ten opzichte van 2019. In de brief over het startpakket wordt verder toegelicht hoe landbouw aan deze taakstelling invulling kan geven. Belangrijkste onderdelen daarbij zijn de aanpassing van het vergunningstelsel en maatregelpakketten.

Samen met de brief van de Minister is een advies van de landsadvocaat gepubliceerd. De landsadvocaat concludeert dat de samenhang van de aanpak van het kabinet naar verwachting geen uitzicht biedt op een voldoende geborgde aanpak die leidt tot natuurherstel. De vergunningverlening kan volgens de landsadvocaat hierdoor niet zomaar worden vlot getrokken.

1. Aanpassing vergunningsstelsel

Rijk

Het doel is om na de zomer een nieuw vergunningsstelsel te presenteren, gebaseerd op een beter inzicht in de staat van de natuur en alle bijbehorende drukfactoren. Belangrijkste elementen die in de brief van de Minister daarbij naar voren komen zijn:

- De introductie van een rekenkundige ondergrens.
- Het op termijn afscheid nemen van de Kritische Depositiewaarde en deze te vervangen door een alternatief.
- Het toestaan van tijdelijke emissies bij projecten.
- Het wijzigen van de handreiking van Natuurdoelanalyses.
- De introductie van een tweejaarlijkse monitoring vanaf 2027.
- De koppeling met de in het hoofdlijnenakkoord aangekondigde doelsturingssystematiek.

Analyse Utrecht

Belangrijkste elementen van het vlot trekken van de vergunningverlening op korte termijn, in de voorstellen van de Minister, zijn het verhogen van de rekenkundige ondergrens in combinatie met de doelsturingssystematiek. Eerder is aangegeven dat de rekenkundige ondergrens naar 1 mol zal worden verhoogd; deze norm komt niet terug in de brief van de Minister. Evenmin wordt aangegeven hoe of wanneer de in het hoofdlijnenakkoord aangegeven systematiek van doelsturing wordt bereikt.

Op middellange termijn zijn geborgde maatregelen voor emissievermindering noodzakelijk om de zogeheten 'additionaliteit' te realiseren. Wanneer de rekenkundige ondergrens wordt ingevoerd zijn naast de nu al bestaande maatregelen nog steviger generieke maatregelen noodzakelijk om een daling in de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden te realiseren. Zoals door de landsadvocaat aangegeven is onduidelijk hoe deze maatregelen daar concreet invulling aan geven. Naar ons inzien betekent dit dat er op korte en middellange termijn geen uitzicht is op het opgang komen van de vergunningverlening. De provincie blijft op slot en het risico dat handhaving onvermijdelijk wordt, neemt toe.

Specifiek voor Utrecht is van belang dat er wordt toegewerkt naar het vanaf 2026 met de systematiek van de doelvoorschriftenvergunning te gaan werken. Het is zeker dat alleen de maatregelen uit de UPLG niet voldoende zijn om in die systematiek additionaliteit te kunnen borgen. Het is wel een belangrijke eerste stap.

De brief van de Minister is ook een aanleiding om onze aanpak ten aanzien van de vergunningverlening waar additionaliteit een rol speelt te heroverwegen. Met name bij externe saldering, waarbij stikstofruimte tussen bedrijven kan worden uitgeruild, speelt dit een belangrijke rol. Als het daarbij gaat om uitbreiding van bedrijven is er eigenlijk geen ruimte meer om additionaliteit goed te onderbouwen. Deze onderbouwing van additionaliteit voor intern salderen is ook een uitdaging, maar kan in individuele gevallen soms wel goed worden onderbouwd. Dit betekent ook een streep door mogelijkheden om PAS-melders te legaliseren. Stoppen, verplaatsen (naar een locatie waar geen extra stikstofruimte nodig is) en mogelijk doelsturing zijn dan de enige opties nog om PAS-melders te helpen. Daarmee kan de PAS-melders eigenlijk te weinig perspectief worden geboden om de huidige bedrijfssituatie te legaliseren. Het kunnen bieden van te weinig perspectief heeft tot onze spijt ons doen besluiten om de huidige werkzaamheden ten aanzien van het legalisatieprogramma van de PAS-melders fors af te schalen ten opzichte van de aanpak zoals wij die met u hebben gedeeld in de Statenbrief van 11 februari 2025 over de voortgang vergunningverlening stikstof ([Voortgangsrapportage vergunningverlening stikstof tweede halfjaar 2024](#)). Het fors afschalen houdt dan in dat niet langer proactief op individueel niveau wordt gesproken met PAS-melders over mogelijke oplossingsrichtingen voor het bedrijf, maar enkel op basis van vragen van PAS-melders met hen het gesprek aan te gaan en daarbij richting PAS-melders ook te communiceren dat de mogelijkheden (zeer) beperkt zijn om de bedrijven te legaliseren. Uit de reeds gevoerde gesprekken krijgen wij ook signalen dat wij (te) weinig te bieden hebben en dat dit leidt tot teleurstelling bij de betrokken ondernemers. Op die manier wordt ook aan realistisch verwachtingsmanagement richting de agrariërs gedaan.

2. Maatregelpakketten

In het Startpakket is € 1,6 mld beschikbaar voor aanvullende maatregelen (incidenteel). Daarnaast is al eerder € 600 mln bij de voorjaarsnota beschikbaar gesteld om te besteden (incidenteel). Ten slotte is er € 213 mln structureel geld beschikbaar gesteld voor intensivering van het Agrarisch Natuurbeheer. Het is nog niet zeker of dit ook in de voorjaarsnota opgenomen is, of dat hier pas in het najaar met de begrotingsbehandelingen over besloten wordt. De brief van de Minister is voor meerdere interpretaties vatbaar.

Vrijwillige beëindigingsregeling (€ 750 mln)

Rijk

Het kabinet maakt een vrijwillige beëindigingsregeling mogelijk voor veehouders die willen stoppen, bijvoorbeeld vanwege gebrek aan bedrijfsopvolging. Deze regeling richt zich op gebieden met de meest urgente stikstofproblematiek en draagt bij aan het verminderen van stikstof op kwetsbare Natura 2000-gebieden. Daarnaast ondersteunt de regeling ook andere doelen, zoals het verkleinen van het mestoverschot, de klimaatopgave en natuur- en milieudoelen. Hiervoor is op korte termijn € 750 miljoen voorzien (2026–2028).

Analyse Utrecht

Deze regeling is een welkome aanvulling op de reeds beschikbare middelen. Als het Rijk deze regeling echter wil beperken tot de Veluwe en de Peel zal dat voor de Provincie Utrecht weinig soelaas bieden.

Extensiveringsregeling (€ 627 mln)

Rijk

De tijdelijke en vrijwillige extensiveringsregeling voor de melkveehouderij beoogt een permanente emissiereductie te borgen doordat op landelijk niveau in zijn totaliteit blijvend minder fosfaatrechten beschikbaar zijn voor de melkrundveehouderij. De regeling beoogt om gedurende drie jaar op vrijwillige basis een lagere veebezetting op hetzelfde areaal grasland te krijgen, waarbij fosfaatrechten tegen een marktconforme vergoeding worden doorgehaald. Deze regeling moet bijdragen aan het verlichten van de mestmarkt en het behalen van klimaat- en ammoniakdoelen (0,5 Mton CO₂-equivalenten en 0,6 kton ammoniak). Hiervoor is € 627 miljoen beschikbaar (2025–2029).

Analyse Utrecht

Hoofddoel van de regeling is het verminderen van de druk op de mestmarkt. Het is nog onduidelijk of het budget is opgenomen in de voorjaarsnota. Uitvoering van de regeling door de RVO.

Onzekere elementen in de regeling: het is nog niet duidelijk of de regeling door Brussel wordt genotificeerd; het is niet zeker of de sector (landbouw en de banken) meedoen. Verder bestaat er geen verplichting de productiecapaciteit te verminderen op een specifieke locatie; na drie jaar heeft de ondernemer weer vrijheid van handelen.

In IPO-verband wordt ook nog gewerkt aan een gebiedsspecifieke beëindigingsregeling voor PAS-melders.

Voorbereiden doelsturing (€ 200 mln)

Rijk

Voor de verdere ontwikkeling van doelsturing, inclusief normen, data-infrastructuur, toezicht en handhaving, is € 200 miljoen beschikbaar (2026–2030). Met dit budget wordt toegewerkt naar een stoffenbalans op bedrijfsniveau en wordt geïnvesteerd in sensoren en meetsystemen. Boeren worden ondersteund met

benchmarkgegevens en kennis over reductiemaatregelen. Voor waterkwaliteit wordt gewerkt aan een doelgerichte aanpak met de sector, gebaseerd op indicatoren zoals stikstofmetingen.

Analyse Utrecht

Goed dat er extra geld beschikbaar komt. We vinden het zorgelijk dat er sinds het Hoofdlijnenakkoord geen indicatie is gegeven over wanneer de eerste elementen van doelsturing gerealiseerd kunnen worden.

Aanpak Veluwe en De Peel

Rijk

Naast generiek beleid kiest het kabinet voor een regionale aanpak. Inzet op de juiste plekken is namelijk belangrijk om vergunningverlening weer op gang te brengen en additionaliteit aan te kunnen tonen. Het kabinet kiest ervoor om te starten met deze aanpak op de Veluwe en in de Peel. Hierbij wordt gedacht aan het instellen van een strook van 250 meter rond overbelaste hexagonen, met maatwerk per gebied. De opgave voor deze stroken geldt alleen voor (delen van) percelen of gebouwen binnen die stroken. De precieze invulling wordt de komende tijd zorgvuldig samen met provincies uitgewerkt, inclusief de reductieopgave.

Analyse Utrecht

Het is de vraag of deze aanpak voor de provincie Utrecht gevolgen zal hebben die vergunningverlening weer mogelijk maken. De voorgestelde grenzen zullen voor de Veluwe de provinciegrens niet overschrijden.

Natuur en natuurmonitoring

Rijk

Het kabinet maakt tussen 2026 en 2030 € 100 miljoen euro extra vrij voor natuurherstel en het voorkomen van verdere verslechtering. Deze middelen komen boven op het bestaande Programma Natuur. De middelen worden ingezet op stikstofbelaste Natura 2000-gebieden. Het kabinet gaat met de provincies het gesprek aan over de herprioritering van bestaande middelen, bijvoorbeeld voor koploperprojecten en de middelen uit het Programma Natuur. In het bijzonder wordt gewerkt aan resultaatgericht sturen in het beheer van terreinbeherende organisaties, bijvoorbeeld door kritische prestatie-indicatoren. Door een brede aanpak gericht op alle drukfactoren wordt het natuurherstel versneld.

Analyse Utrecht

Goed dat er extra middelen beschikbaar komen maar zoals het nu lijkt te weinig gezien de grote opgave. Er is nog geen ambtelijk overleg geweest over besteding voor de natuur in Utrecht en de ruimte die wij hebben om dit naar eigen inzicht in te zetten binnen Programma Natuur fase II.

3. Algemene conclusies

1. Het is duidelijk dat de voorgestelde maatregelen onvoldoende zijn om de diverse doelen ten aanzien van natuur, klimaat en ook water te realiseren. In juridische zin ('Utrecht van het slot') is het ook onvoldoende in relatie tot de maatregelen die in het ontwerp UPLG worden voorgesteld. Het is op basis van dit pakket volgens ons niet mogelijk om de zogeheten additionaliteit voor natuurherstel te realiseren.
2. In directe zin heeft dit consequenties in hoeverre we als provincie nog kunnen gaan inzetten op vergunningverlening waarbij de zogeheten 'externe saldering' een belangrijk deel van de oplossing zou zijn. Omdat voor de legalisatie van de PAS-melders, net als bij andere vergunningtrajecten, bij zowel het instrument intern salderen als extern salderen het belangrijk is dat additionaliteit kan worden onderbouwd en met dit startpakket de additionaliteit onvoldoende zal kunnen worden onderbouwd is het goed om te overwegen in hoeverre het nog zinvol is door te gaan met de ingeslagen weg voor het legaliseren van de PAS-melders via de maatwerk aanpak. Op dit moment kunnen de PAS-melders te weinig perspectief worden geboden om gelegaliseerd te kunnen worden. Met het afschalen van het legalisatietraject geven wij ook een signaal aan het Rijk dat het voorgestelde startpakket ruim onvoldoende is

3. Er is nog veel onduidelijkheid over de financiële paragraaf. Zowel via het IPO als in direct overleg met het Ministerie van LVVN wordt momenteel gepoogd helderheid te krijgen.
4. En ten slotte wordt er veel naar de nabije toekomst geschoven; zowel de contouren van de toekomstige vergunningverlening als een aantal begrotingsbeslissingen. Als er dit najaar niet alsnog een aantal knopen wordt doorgehakt, is en blijft er geen zicht op natuurherstel en het vlot trekken van de vergunningverlening.

Vervolgprocedure / voortgang:

De PAS-melders zijn middels een brief op de hoogte gesteld van de wijziging van de aanpak van het legalisatietraject. De komende tijd wordt vol ingezet op het verder uitwerken van de al lopende projecten om met bijvoorbeeld doelvoorschriftenvergunningen vergunningverlening wel weer mogelijk te maken. Wanneer dit, samen met een voldoende robuuste aanpak vanuit ons en het Rijk tot het nemen van herstelmaatregelen en bronmaatregelen voldoende zekerheid biedt om ook onder andere de PAS-melders weer verder te helpen, zal het project voor de legalisatie van de PAS-melders weer worden opgepakt. Tot die tijd blijven wij ons onverminderd inzetten voor een oplossing. Verder maken wij ons standpunt zowel als provincie individueel als via het IPO duidelijk aan het Rijk.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

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