

**College van Gedeputeerde Staten  
Statenvoorstel**

DATUM	16 juni 2020	NUMMER PS	PS2020RGW05
DOMEIN	LLO	COMMISSIE	RGW
STELLER	M. Blomsma	DOORKIESNUMMER	0618300486
DOCUMENTNUMMER	820FA6C8	PORTEFEUILLEHOUDER	Bruins Slot

---

**Titel** : Leidraad gebiedsgerichte aanpak Stikstof in de provincie Utrecht

---

**Inhoudsopgave**

Besluit	pag. 5
Toelichting	pag. 6
Bijlage(n):	Leidraad gebiedsgerichte aanpak Stikstof in de provincie Utrecht

---

Aan Provinciale Staten,

**Inleiding**

Op 29 mei 2019 heeft de Raad van State het Programma Aanpak Stikstof (PAS) vernietigd. Hierdoor kwam vergunningverlening met betrekking tot de Wet natuurbescherming in het kader van stikstof stil te liggen en vervielen de onder het PAS geldende vrijstellingen. In december 2019 zijn de beleidsregels intern en extern salderen vastgesteld waarmee vergunningverlening weer mogelijk is gemaakt. Het Rijk heeft via enkele kamerbrieven bronmaatregelen aangekondigd en fondsen toegezegd ten behoeve van stikstofreductie voor natuur en economische ontwikkelingen. Op 24 april 2020 heeft het Rijk een eerste aanleg voor een structurele aanpak vastgelegd in een kamerbrief waarin een pakket maatregelen ten behoeve van stikstofdaling wordt aangekondigd. Op 8 juni is daarnaast het eindadvies over structurele aanpak stikstof opgeleverd door het Adviescollege Stikstofproblematiek. De minister van LNV komt nog met een kabinetsstandpunt op het advies. Zowel de minister als de commissie Remkes gaan uit van de noodzaak van een gebiedsgerichte aanpak, waarbij de provincies als gebiedsregisseur voor de gebiedsgerichte aanpak worden aangewezen, waarbij per gebied gekeken wordt welk pakket aan stikstofmaatregelen ingezet kan worden en welke doelen met deze stikstofruimte bediend kunnen worden. De leidraad beschrijft de wijze waarop wij de gebiedsgerichte aanpak willen vormgeven.

**Voorgeschiedenis**

- Vaststellen beleidsregels intern en extern salderen oktober 2019 en vervangen door nieuwe set beleidsregels in december 2019;
- Motie vreemd aan de orde van de dag nummer 66 'Handen af van de agrariër' (geen gedwongen opkoop van veehouderijen);
- Motie 81: Op korte termijn te komen tot een aanpak, in samenwerking met regionale partijen, die direct resultaat heeft en leidt tot terugdringing van de stikstofuitstoot:
  - aansluitend pilots op te starten, met gebruikmaking van de afgesloten regiodeals, waarbij de terugdringing van stikstof, CO2 en methaan uitstoot centraal staat;
  - voor de uitvoering hiervan gebruik te maken van de aanwezige kennis en organisaties (zoals de gebiedscommissie Utrecht-West en gebiedscoöperatie O-gen).

- Motie 88: De verdeling van stikstof concentratie(N uitstoot) binnen onze provincie (bij diverse Natura 2000 gebieden) inzichtelijk te maken en met voorstellen te komen waarin staat op welke wijze de gemeenten hulp en expertise geboden kunnen worden bij de benodigde vergunning- aanvragen en verlening;

### Essentie / samenvatting

In de middellange termijn aanpak van de stikstofproblematiek zijn provincies door het Rijk aangewezen als gebiedsregisseur voor de gebiedsgerichte aanpak. Daarbij wordt lokaal rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden gekeken welke mogelijkheden er zijn om stikstof te reduceren, passend bij de lokale omstandigheden. De randvoorwaarden en het proces zijn vastgelegd in de 'Leidraad gebiedsgerichte aanpak Stikstof in de provincie Utrecht'. De Leidraad kent een werkwijze met drie sporen: spoor 1) het robuuster maken van de natuur middels herstelmaatregelen, spoor 2) het doorlopen van gebiedsprocessen en spoor 3) het stimuleren van innovatie en inzetten instrumentarium. Deze leidraad is tot stand gekomen in nauw overleg met diverse stakeholders, zoals organisaties voor de natuur, de landbouwsector en gemeenten.

### Meetbaar / beoogd beleidseffect

Het statenvoorstel beoogt de start van een stikstofaanpak rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden die (deels) in Utrecht liggen. Daarmee wordt met de lokale stakeholders een balans gezocht tussen verbetering van de natuurkwaliteit en maatschappelijke en economische belangen, waarbij een reductie van stikstofdepositie plaatsvindt. Met dit statenvoorstel beschouwen we de moties 66, 81 en 88 als afgehandeld.

### Wettelijke grondslag

Het beschermen van de natuurwaarden in de (stikstofgevoelige) Natura 2000-gebieden is een provinciale taak zoals opgenomen in paragraaf 2.2 van de Wet natuurbescherming. Het opstellen van een leidraad voor de gebiedsgerichte aanpak is geen specifieke wettelijke taak van de provincie, maar komt voort uit de kamerbrieven van de minister van LNV. Om die reden vormt artikel 158 Provinciewet de grondslag.

### Financiële consequenties

Een deel van de kosten wordt door het Rijk gedragen, bijvoorbeeld in de vorm van de opkoopregeling voor veehouderijen waarvan de voorwaarden nog worden uitgewerkt. Een deel van de kosten wordt ook provinciaal gefinancierd. Voor de provinciale kosten is deels financiering gevraagd in een begrotingswijziging (3 juni 2020 in Provinciale Staten) en deels in de Kaderbrief van 2021. De samenvattende tabel zoals weergegeven in paragraaf 7.4 van de Leidraad is als volgt:

recapitulatie (bedragen x € 1.000)	2020	2021	2022	2023	incidenteel/ structureel
proceskosten	1.053	1.220	1.220	-	I
bijdrage programmaorganisatie stikstof IPO	387	387	387	387	S
Spoor 1 (Intensiveren natuurherstelmaatregelen in de N2000-gebieden)	-	350	350	350	I
Spoor 2 (gebiedsprocessen rondom N2000-gebieden) en spoor 3 (versterken innovatie en instrumentarium) (wordt gestort in nieuwe reserve stikstof)		10.000			I
<b>totaal per jaar</b>	<b>1.440</b>	<b>11.957</b>	<b>1.957</b>	<b>737</b>	

Ter toelichting op deze tabel:

De proceskosten en de bijdrage aan de interprovinciale organisatie zijn middels een begrotingswijziging in Provinciale Staten van 3 juni 2020 toegekend.

Voor het spoor 1 is in de Kaderbrief 2021 voorgesteld om in 2021, 2022 en 2023 aanvullend op de inzet van het rijk, 350.000 euro per jaar vrij te maken voor maatregelen die aantoonbaar toegevoegde waarde hebben, maar niet vallen onder de door het rijk benoemde criteria.

Eveneens in de Kaderbrief 2021 is voor de sporen 2 en 3 voorgesteld uit te gaan van één totaalbedrag waarbij flexibele inzet kan plaatsvinden. Voor de beide sporen tezamen is voorgesteld om een bijdrage van 10 miljoen beschikbaar te stellen in 2021 en verdere jaren. Dit bedrag zal dan opgenomen worden in een nieuw te vormen reserve Stikstof. Voor een inhoudelijke onderbouwing van dit bedrag verwijzen we naar de Leidraad gebiedsgerichte aanpak stikstof. De middelen voor spoor 1 en spoor 2 zijn opgenomen in de kaderbrief maar er heeft nog geen integrale afweging plaatsgevonden. Deze afweging zal pas bij de vaststelling van de begroting 2021 aan de orde zijn. Derhalve zijn de middelen nog niet beschikbaar en onder voorbehoud van opname in de begroting 2021 opgenomen in dit statenvoorstel.

Het ligt in de verwachting dat na een eerste jaar van ervaring met de hier beschreven aanpak in drie sporen meer zekerheid komt over de totale financiële impact van de stikstofaanpak; dan kan ook een nadere besteding gepresenteerd worden.

### **Bestuurlijke dilemma's / politieke gevoeligheid**

- Op 8 juni jl. heeft de Commissie Remkes het eindadvies over structurele aanpak stikstof opgeleverd. De minister van LNV komt nog met een kabinetsstandpunt op het advies. Zowel de minister als de commissie Remkes gaan uit van de noodzaak van een gebiedsgerichte aanpak, waarbij de provincies als gebiedsregisseur worden aangewezen. De leidraad beschrijft de wijze waarop wij de gebiedsgerichte aanpak willen vormgeven
- De leidraad is vooral een richtlijn voor handelen in de praktijk. Het is daarmee een werkdocument. Beleidsmatige zaken zijn niet in de leidraad opgenomen, aangezien zij nog volop in ontwikkeling zijn en onderwerp van gesprek tussen Rijk en provincies. U wordt separaat in een statenbrief geïnformeerd over de laatste ontwikkelingen.
- Het is mogelijk om provinciale projecten mee te nemen in de gebiedsgerichte aanpak. Hier kan ruimte voor deze projecten uit voortvloeien. Maar prioriteit voor provinciale projecten staat niet bij voorbaat vast. Het kan ook noodzakelijk of wenselijk zijn om bepaalde provinciale projecten buiten de gebiedsprocessen om van een passende beoordeling te voorzien. Wij hebben hiervoor een eigen set criteria vastgesteld op basis waarvan onderbouwd kan worden of een project al dan niet in de gebiedsprocessen meegenomen moet worden. Een project gaat mee in de gebiedsprocessen, tenzij voor het project op basis van deze criteria overtuigend onderbouwd en gemotiveerd wordt dat een projectspecifieke onderbouwing noodzakelijk is.
  - Het project heeft een depositie op meer gebieden dan er binnen één gebiedstafel worden besproken;
  - Het project heeft uiterlijk januari 2022 een Wnb toestemming nodig om te voldoen aan een planning die is vastgesteld voor 16 december 2019 (datum aankondiging gebiedsgerichte aanpak in Kamerbrief);
  - Het project valt onder de volgende categorieën:
    - Project ten behoeve van de openbare veiligheid;
    - Projecten van grote maatschappelijke waarde;
    - Projecten met grote (regionale) economische voordelen;
    - Projecten die onlosmakelijk verbonden zijn met reeds ingezette trajecten/gerealiseerde projecten (bijvoorbeeld een weg ter ontsluiting van een nieuw industrieterrein);
  - Extra kosten bij procesvertraging of annulering zijn onacceptabel hoog (voorkomen verkwisting belastinggeld);
  - Opname van een project in vastgesteld beleid, dit betreft:
    - de Omgevingsvisie;
    - Het Coalitieakkoord;
    - een vastgesteld beleidsprogramma;
  - Projecten die op termijn een positief effect hebben op de stikstofemissies (zoals schone energie of woningbouw).
- In de *Ontwerp Omgevingsverordening provincie Utrecht* is artikel 1.7 Experimenteergebied of innovatie opgenomen. In de *Ontwerp Omgevingsvisie provincie Utrecht* is ter toelichting hierop

aangegeven dat dit ook voor de stikstofproblematiek inzetbaar is. Een citaat: "Experimenteerruimte kan ook helpen bij de transitie voor energie, bodemdaling en landbouw en voor een problematiek als stikstof- of CO<sub>2</sub>-uitstoot. Ook dan is gezamenlijke kaderstelling, als alternatief voor een deel van de regels uit de Omgevingsverordening, nodig." (pagina 158).

Met experimenteerruimte kunnen de provinciale regels (dus niet de vanuit het Rijk naar ons doorwerkende regels) buiten werking worden gesteld. Er is hiervoor in het gebied dan een alternatief kader op- en vastgesteld wat mede uitgaat van de provinciale uitgangspunten voor beleid en de algemene noties over duurzaamheid en omgevingskwaliteit zoals opgenomen in de Omgevingsvisie. Dit alternatieve kader brengt de belangen in een gebied bij elkaar en zorgt voor een gezamenlijk gedragen beeld over de kwaliteiten van een gebied en wat nodig is om een gebied een goede toekomst te gunnen.

Voor die gebieden waarvoor een gezamenlijk kader is opgesteld, kunnen wij vervolgens het artikel 'ruimte voor experimenten', artikel 1.8, uit de Omgevingsverordening van toepassing verklaren. Hiermee treedt het kader in werking en wordt een nader te definiëren deel van de provinciale regels uit de Omgevingsverordening buiten werking gesteld;

- De provincie stelt een Grondstrategie Stikstof op. Deze zal gelden voor het aankopen en verkopen van gronden en eventueel bedrijven in gebiedsprocessen waar belangrijke stikstofopgaven centraal staan. Deze Grondstrategie Stikstof sluit aan op het binnenkort vast te stellen provincie brede grondbeleid (naar verwachting najaar 2020 gereed). Grond kan de motor zijn voor het op gang brengen van gebiedsprocessen. De provincie zal zich niet gaan manifesteren als opkoper van alle grond of bedrijven die te koop komen, maar indien zich mogelijkheden voordoen die voldoende bijdragen aan de realisatie van de provinciale doelen, zal zij deze mogelijkheden proberen te benutten. Hierbij is altijd het basisuitgangspunt dat de provincie geen eigenaar zal blijven van de grond of bedrijven, maar dat deze ingezet worden in de gebiedsprocessen om de blijvende ondernemers te kunnen faciliteren om tot een situatie te komen die toekomst gericht is en die voor de blijvende bedrijven én voor de provincie wenselijk is. Uitgangspunt is ook dat uitkoop alleen op vrijwillige basis gebeurt, zoals Motie 66 beoogt. Met dit Statenvoorstel beschouwen we motie 66 (evenals de moties 81 en 88, zoals aangehaald in de voorgeschiedenis) als afgedaan.
- De gebiedscoöperatie O-gen beraadt zich op dit moment op haar positie. De uitkomst hiervan is bepalend voor de rol die zij in het verdere proces kan vervullen. De gebiedscommissie Utrecht-West zal een rol spelen in de verkenningsfase van het gebiedsproces

### **Overwogen oplossingsrichtingen en alternatieven**

Het is geen reële optie om niet aan de slag te gaan met een gebiedsgerichte aanpak. Het overgrote deel van de provincies heeft de gebiedsgerichte aanpak al vastgesteld en hebben dit integraal voorbereid. Daarbij wordt deze taak ook expliciet aan de provincies toebedeeld in verscheidene kamerbrieven. Over de vorm en inhoud van de gebiedsgerichte aanpak is veelvuldig gesproken met stakeholders en heeft uiteindelijk geleid tot de gefaseerde aanpak, zoals beschreven in de Leidraad.

### **Effecten op duurzaamheid**

Het gebiedsgericht proces heeft tot doel te komen tot een vermindering van stikstof depositie, een robuustere natuur en sociale en maatschappelijke ontwikkelingen.

Gedeputeerde Staten,

Voorzitter,

Secretaris,

Besluit tot het vaststellen van de 'Leidraad gebiedsgerichte aanpak Stikstof in de provincie Utrecht';

Provinciale Staten van Utrecht; In vergadering bijeen op 15 juli 2020;

Op het voorstel van Gedeputeerde Staten van 16 juni 2020, nummer 820FA6C5;

Gelezen het statenvoorstel 'Leidraad gebiedsgerichte aanpak Stikstof in de provincie Utrecht';

Overwegende dat is gekozen voor een aanpak via drie sporen:

- Spoor 1: intensiveren natuurherstelmaatregelen in de Natura 2000-gebieden;
- Spoor 2: verminderen stikstofuitstoot via integrale gebiedsprocessen rondom de N2000-gebieden;
- Spoor 3: versterken innovatie en instrumentarium.

Besluiten:

1. De 'Leidraad gebiedsgerichte aanpak Stikstof in de provincie Utrecht' vast te stellen.

w.g.

Voorzitter,

Griffier,

### 1. Wettelijke grondslag

Het beschermen van de natuurwaarden in de (stikstofgevoelige) Natura 2000-gebieden middels maatregelen is een provinciale taak zoals opgenomen in paragraaf 2.2 van de Wet natuurbescherming. Het opstellen van een leidraad voor de gebiedsgerichte aanpak is geen specifieke wettelijke taak van de provincie, maar komt voort uit de kamerbrieven van de Minister van LNV. Om die reden vormt artikel 158 Provinciewet de grondslag.

### 2. Beoogd effect

Het statenvoorstel beoogt de start van een stikstofaanpak rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden die (deels) in Utrecht liggen waarmee met de lokale stakeholders een balans wordt gezocht tussen verbetering van de natuurkwaliteit en maatschappelijke en economische belangen, waarbij een reductie van stikstofdepositie plaatsvindt.

### 3. Effecten op duurzaamheid

Het gebiedsgericht proces heeft tot doel te komen tot een vermindering van stikstof depositie, een robuustere natuur en sociale en maatschappelijke ontwikkelingen.

### 4. Argumenten

- De provincies zijn in verscheidene kamerbrieven gewezen op hun rol als gebiedsregisseur voor de gebiedsgerichte aanpak;
- Stakeholders zijn meegenomen in de voorgenomen aanpak via de provinciale Regietafel op uitnodiging van de commissaris van de Koning in zijn rol als Rijksorgaan en via consultaties;
- Álle sectoren dragen bij. Uitgangspunt is dat dit een evenredige bijdrage van de depositie betreft. Rondom Natura 2000 is vooral agrarisch gebied. De agrarische sector geeft zelf aan vooral heil te zien in de innovatiekant van de aanpak in plaats van de opkoop kant. De mogelijkheden voor de innovatiekant zijn grotendeels afhankelijk van provinciale gelden, hoewel ook het Rijk een regeling heeft ingesteld voor subsidie van innovatie;
- Ook andere provincies hebben een document vastgesteld om hun gebiedsgerichte aanpak in te kaderen.

### 5. Kanttekeningen

- De belangen tussen stakeholders lopen uiteen. Zij zijn meegenomen via de provinciale regietafel en via consultaties en hebben hun inbreng kunnen leveren. Het is echter niet mogelijk om aan al hun wensen te voldoen, daarvoor lopen deze te ver uiteen;
- Naar verwachting is de beschikbare stikstofruimte te beperkt voor alle gewenste ontwikkelingen en moet er geprioriteerd worden. Dit is echter niet concreet bepaald. In de praktijk blijken ook veel ontwikkelingen door interne saldering en innovatie vrijwel zonder extra ruimte uit te kunnen;
- Een belangrijk instrument voor de gebiedsprocessen is de opkoopregeling van het Rijk. De exacte voorwaarden zijn echter nog onderwerp van onderhandeling. Het gaat dan om cofinanciering door de provincies en het wel of niet mogen behouden van productie/fosfaat-rechten, stikstofdepositierechten en gronden ten behoeve van de gebiedsprocessen;
- Er wordt veel belang gehecht aan het voorkomen van leegstand in het buitengebied, het opdrijven van grondprijzen en andere ongewenste effecten van opkoop van veehouderijen. De mogelijkheden voor risicobeperkend instrumentarium worden op dit moment in interprovinciaal verband onderzocht.

### 6. Financiën

Een deel van de kosten wordt door het Rijk gedragen, bijvoorbeeld in de vorm van de opkoopregeling voor veehouderijen waarvan de voorwaarden nog worden uitgewerkt. Een deel van de kosten wordt ook provinciaal gedragen. Hiervoor is financiering gevraagd in de kaderbrief van 2020. De provinciale gelden kunnen flexibel worden ingezet tussen opkoop en innovatie. De kosten zijn uitgebreid weergegeven in paragraaf 6.4 van de leidraad. De samenvattende tabel is als volgt:

recapitulatie (bedragen x € 1.000)	2020	2021	2022	2023	incidenteel/ structureel
proceskosten	1.053	1.220	1.220	-	I
bijdrage programmaorganisatie stikstof IPO	387	387	387	387	S
Spoor 1 (Intensiveren natuurherstelmaatregelen in de N2000-gebieden)	-	350	350	350	I
Spoor 2 (gebiedsprocessen rondom N2000-gebieden) en spoor 3 (versterken innovatie en instrumentarium) (wordt gestort in nieuwe reserve stikstof)		10.000			I
<b>totaal per jaar</b>	<b>1.440</b>	<b>11.957</b>	<b>1.957</b>	<b>737</b>	

## 7. Realisatie

Via drie gebiedstafels worden de gebiedsprocessen ingezet. Daar maken ook de extra natuurherstelmaatregelen en stimulatie van innovatie onderdeel van uit, voor zover deze de gebiedsprocessen raken. Het uitvoerend instrumentarium, zoals bijvoorbeeld een subsidieverordening voor het toekennen van de stimulatiefondsen en een expertteam stikstof om de gebiedstafels bij te staan, dienen nog ingericht te worden.

## 8. Juridisch

De leidraad vormt een houvast voor de gebiedsprocessen en heeft geen juridische status. De producten die er uit voortvloeien kunnen dat wel hebben. Bijvoorbeeld een subsidieverordening of een convenant.

## 9. Europa

De gebiedsgerichte aanpak dient ter ondersteuning van het maatregelenpakket om te voldoen aan de eisen voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in het kader van de Wet natuurbescherming. Deze eisen vloeien rechtstreeks voort uit de eisen die in Europees verband zijn vastgesteld in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

## 10. Communicatie

- Onze partners (gebiedsgemeenten en leden provinciale regietafel) hebben een aanbiedingsbrief met onze leidraad gebiedsgerichte aanpak stikstof ontvangen. Ook informeren we ze als PS instemt met de leidraad.
- Als PS instemt met de leidraad, volgt er een nieuws/persbericht bestemd voor de (regionale) nieuwsmedia. Dit bericht wordt vervolgens gedeeld via de social media kanalen en andere interne en externe communicatiemiddelen van de provincie.
- We vragen aan onze partners (gebiedsgemeenten en leden provinciale regietafel) om ons bericht te delen met hun achterban.
- We informeren de Staten periodiek op hoofdlijnen wat het (verwachte) effect van maatregelen uit het stikstofbeleid op de vermindering van de stikstofdepositie is.

## 11. Bijlagen

Leidraad gebiedsgerichte aanpak Stikstof in de provincie Utrecht  
Bijlage 1 en 2 stikstofadvies GC-UW en stikstofadvies O-gen