PROVINCIALE STATEN
VAN OVERIJSSEL
Reg.nr.
Dat. ontv.: 29 SEP 2021

Provincie Overijssel
Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
Fax 088 118 86 71
overijssel.nl
postbus@overijssel.nl

KvK 51048329
IBAN NL45 RABO 0397 3411 21

Inlichtingen bij
Pieter Dikhoff
Telefoon 038 499 75 67
P.Dikhoff@overijssel.nl

Joost Houtkamp
Telefoon 038 499 82 48
J.Houtkamp@overijssel.nl

Provinciale Staten van Overijssel

Datum	Kenmerk	Bijlagen	Uw brief	Uw kenmerk
28.09.2021	2021/0206263			

Onderwerp: stand van zaken en vooruitblik aanpak stikstof

We hebben met u afgesproken u regelmatig te informeren over de stand van zaken van de aanpak stikstof. Dat doen we via Statenbrieven voorafgaand aan en mondeling tijdens de vergaderingen van de commissie Landbouw en Natuur, door middel van specifieke informatiesessies voor Provinciale Statenleden en wanneer besluitvorming aan de orde is in de Statenvergaderingen. In deze brief, een vervolg op die van 11 mei 2021 (kenmerk 2021/0119925), gaan we in op de inzet en voortgang op de verschillende schakels van onze aanpak. We bieden u met deze brief de mogelijkheid om onze inzet op de stikstofaanpak te agenderen en te bespreken.

Overijsselse aanpak stikstof

Wij werken via de vijf schakels: bronmaatregelen; natuurherstel; vergunningverlening, toezicht en handhaving; verdeling stikstofruimte en de Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof (GGA), waarin de verschillende aspecten samenkomen. Met als doelstellingen een robuustere natuur, perspectief voor maatschappelijke en economische ontwikkelingen en een toekomstbestendig Overijssel door slimme combinaties met andere opgaven.

Omdat de stikstofaanpak nog volop in beweging is, hanteren we een gefaseerde, adaptieve aanpak. Tussen de processen van de Gebiedsgerichte Aanpak en de Ontwikkelopgave bestaat een nauwe relatie. In de gebiedsdata is gekozen voor een separaat hoofdstuk over natuur om alle ontwikkelingen goed in beeld te hebben. Er is goede samenwerking tussen beide processen om kansen die zich over en weer aandienen te benutten.

Het stikstofdossier is sterk in beweging binnen een ingewikkeld politiek krachtenspel in alle bestuurslagen. In Overijssel houden we elkaar en mede-overheden goed vast. Dat is niet altijd gemakkelijk. De jurisprudentie ontwikkelt zich regelmatig sneller dan het beleid ontwikkeld kan worden. Binnen dit krachtenspel neemt Overijssel meer dan haar verantwoordelijkheid maar we kunnen het niet alleen oplossen. Wij kijken nadrukkelijk naar het Rijk, dat het voortouw moet nemen in het oplossen van deze crisis.

Landelijke ontwikkelingen

Met de brief van 16 juli 2021 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (de minister) de Kamer geïnformeerd over de voortgang van de aanpak stikstofproblematiek[1].

1 Kamerbrief over voortgang aanpak stikstofproblematiek | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Datum verzending
29 SEP. 2021

provincie Overijssel

Voor de zomer is ook een aantal rapporten verschenen. Samenvattend werden daarin kritische noten geplaatst bij enerzijds het tempo van de landelijke aanpak en anderzijds of de resultaten voldoende zijn in het kader van de Europese natuurdoelen.

In de tweede week van september 2021 is gebleken dat een ambtelijke opdracht is verstrekt aan het Planbureau voor Leefomgeving (PBL) waarin een quickscan van twee beleidspakketten met forse aanvullende investeringen en extra maatregelen is gemaakt[2]. Ook kwam een advies van de landsadvocaat in de publiciteit over het intrekken van vergunningen van boeren die in de buurt van natuurgebieden te veel stikstof uitstoten, eveneens uitgebracht na een ambtelijke opdracht. Of en hoe deze verkenningen/adviezen in de uiteindelijke kabinetsformatie een rol gaan spelen, is op dit moment niet bekend. Ook voor de periode van 2030 tot 2035 moet nog beleid worden ontwikkeld. Dit zal tot gevolg hebben dat er nog een periode van onzekerheid zal zijn over de omvang en het tempo van de opgave. Deze onzekerheid kan leiden tot een afwachtende houding. We kunnen ons die afwachtende houding gezien de urgentie en de omvang van de opgave maar ook de knelpunten in vergunningverlening niet permitteren. Onze inzet is er dan ook op gericht om door te gaan met het uitvoeren van de reeds bestaande maatregelen in onze GGA. In het licht van het op te stellen Gebiedsplan op grond van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn), zetten we ons tevens in om in beeld te brengen welke mogelijke aanvullende maatregelen zinvol zijn, ook met het oog op de doelstellingen voor 2035. We proberen daarbij te voorkomen dat er op korte termijn investeringen in verduurzaming plaatsvinden bij bedrijven die later alsnog gebruik maken van beëindigingsmaatregelen. In het PBL-rapport 'Naar een uitweg uit de stikstofcrisis'[3] wordt gewaarschuwd voor deze zogenaamde lock-ins.

Doorvertalen doelstelling
De huidige landelijke omgevingswaarden liggen vast in de Wsn. Deze waarden zijn niet regionaal vertaald. Eind augustus zijn vanuit het IPO regiodagen georganiseerd waarin de vraag centraal stond of en hoe deze landelijke omgevingswaarde door vertaald moet worden naar provincies of gebieden. In onze brief van mei 2021 hebben wij aangegeven dat wij ten aanzien van stikstofreductie naast depositie ook kijken naar emissiedoelen. Deze lijn houden wij vast.

Bronmaatregelen

Op 31 augustus 2021 heeft de minister een voortgangsbrief[4] gestuurd over de Maatregel Gerichte Opkoop (MGO), de Landelijke beëindigingsmaatregel veehouderijen (Lbv) en het grondfonds. Eerder[5] maakte de minister bekend dat middelen die resteerden van de warme sanering varkenshouderij beschikbaar zijn gesteld voor de MGO. Voor Overijssel betekent dit dat alle bedrijven die zich hebben aangemeld voor de eerste tranche nu in aanmerking kunnen komen voor opkoop.

De Lbv-regeling wordt opengesteld in twee tranches: een eerste tranche van € 720 mln in het tweede kwartaal van 2022 en een tweede tranche van € 250 mln in de eerste helft van 2025. Daarnaast neemt de minister zich voor de tweede tranche van de MGO open te stellen aan het einde van 2021.

Natuurherstel

Eerste stappen voor uitvoering Programma natuur gezet
De minister noemt in haar brief van 16 juli 2021 enkele acties voor de korte termijn-aanpak. De onlangs ontvangen beschikking voor de 1e specifieke uitkering (SPUK) maakt daar eveneens onderdeel van uit. Wij zijn bijzonder verheugd dat de minister middelen beschikbaar heeft gesteld voor onder andere aanvullende natuurmaatregelen en grondverwerving voor de Engbertsdijksvenen en het Wierdense Veld. Dit draagt bij aan het realiseren van de instandhoudingsdoelen en is op korte termijn uitvoerbaar.

Samenhang tussen stikstofreductie en natuurverbetering verder uitgewerkt
De hierboven aangehaalde brief van de minister gaat vergezeld van een zogeheten Contourennota. Daarin geeft de minister op hoofdlijnen aan welke stappen nodig zijn voor de verdere ontwikkeling en uiteindelijke vaststelling van het Programma stikstofreductie en natuurverbetering.

---

2 https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-quickscan-van-twee-beleidspaketten-als-vervolg-op-de-structurele-aanpak-stikstof-4694.pdf
3 https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-naar-een-uitweg-uit-de-stikstofcrisis-4520.pdf
4 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/08/31/kamerbrief-landelijke-beeindigingsregeling-veehouderijlocaties-lbv-maatregel-gerichte-opkoop-mgo-en-grondfonds
5 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/06/30/kamerbrief-stand-van-zaken-subsidieregeling-sanering-varkenshouderijen

Dit programma beschrijft de samenhang tussen al in gang gezette maatregelen, brengt waar nodig verdere samenhang aan, borgt uitvoering van maatregelen en geeft richting aan toekomstige maatregelen. Aldus geeft het programma inzicht in de wijze van doelbereik voor stikstofreductie en natuurverbetering:

- voor de stikstofcomponent maken Rijk en provincies een ruimtelijke vertaling van omgevingswaarden als hulpmiddel voor het optimaliseren van de benodigde daling van stikstofdepositie. Dit maakt het vervolgens mogelijk om te differentiëren met emissiedoelstellingen en/of emissieplafonds per landsdeel, provincie, regio of sector;
- voor de natuurcomponent maken provincies per Natura 2000-gebied een natuurdoelanalyse. Deze analyse geeft antwoord op de vraag of de te verwachten stikstofreductie in samenhang met de natuurherstelmaatregelen leidt tot bereik van de instandhoudingsdoelstellingen. De natuurdoelanalyses geven aldus mede richting aan verdere uitwerking van maatregelen in Gebiedsplannen en maken inzichtelijk of aanvullende natuurmaatregelen of bronmaatregelen nodig zijn.

Rijk en provincies zijn op dit moment nog met elkaar in gesprek over de precieze inhoud en wijze van opstellen van de natuurdoelanalyses. Wij verwachten hierover in het najaar meer helderheid.
De minister geeft in haar brief aan meer tijd nodig te hebben voor het opstellen van het Programma stikstofreductie en natuurverbetering dan voorzien. Het programma moet namelijk zicht bieden op het te doorlopen proces om aanvullende maatregelen en beleid in beeld te brengen gericht op realisatie van de omgevingswaarden voor 2035. Zij verwacht het programma medio 2022 vast te kunnen stellen. Ondertussen gaat de uitvoering van de maatregelen voor stikstofreductie en natuurverbetering onverminderd door.

Oproep aan nieuw kabinet om werk te maken van Agenda Natuurinclusief
Naast de Contourennota gaat de minister in haar brief van 16 juli 2021 ook in op de Agenda Natuurinclusief als onderdeel van het Programma natuur. In dat kader hebben provincies en terrein beherende organisaties een handvest opgesteld om natuur in te zetten voor een sterke en vitale samenleving. In dat Handvest Nederland Natuurinclusief[6] roepen partijen het volgende kabinet op om werk te maken van de Agenda Natuurinclusief. Doel is om natuur meer te verbinden met andere maatschappelijke domeinen. De minister ondersteunt het handvest en heeft het op 23 april 2021 ook aan de Tweede Kamer toegezonden. Zij heeft zich ook voorgenomen om, samen met partijen die het verschil willen maken, eind 2021 een 'groei-agenda' op te leveren.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving

Vergunningverlening
Vergunningverlening is sterk in beweging, voornamelijk door uitspraken van rechtbanken.
De werkvoorraad bij vergunningverlening blijft groot. Op dit moment hebben we 619 lopende aanvragen, waarbij we de volgende trend zien:

- het aantal zelfstandige procedures neemt licht af, waarschijnlijk als gevolg van de onzekerheid door gerechtelijke uitspraken;
- het aantal Verklaringen van geen bedenkingen (vvgb's) neemt toe. Ook dit is te verklaren door de onzekerheid: gemeenten willen graag bevestiging van hun eigen oordelen van de provincie.

Daarnaast loopt het aantal bezwaar- en beroepzaken ook op. Het gaat op dit moment om elf zaken.
De afhandeling van het aantal te legaliseren PAS-meldingen loopt. Een drietal nieuwe collega's is ingewerkt en concentreert zich hierop. Inmiddels hebben we negen zaken gelegaliseerd. Het betreft vooral meldingen waar geen extra ruimte gevraagd wordt (intern salderen). Van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) ontvingen we nog 154 meldingen. Het grootste deel daarvan zijn zaken die extra ruimte vragen. Deze kunnen we oppakken zodra het Rijk hier ruimte voor vrijgemaakt heeft in AERIUS.

Veel provincies moeten nog starten met het legaliseren van meldingen. Overijssel pakt dit voortvarend op en zit hiermee landelijk in de voorhoede.

Meer inspraak op positieve weigeringen
Op positieve weigeringen pasten we tot nu toe de reguliere procedure van 13 weken toe. Op 14 juli 2021 heeft de Raad van State in een uitspraak bepaald dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van 26 weken gevolgd moet worden. Dit betekent dat er meer ruimte is voor het inbrengen van zienswijzen, wat tot gevolg kan hebben dat er vaker beroep wordt ingesteld. Ook zal de doorlooptijd van procedures langer worden.

6 Handvest Nederland Natuurinclusief - Natuur inzetten voor een sterke en vitale samenleving | Rapport | Rijksoverheid.nl

Voor positieve weigeringen hebben we de procedures inmiddels aangepast. Positieve weigeringen die nog in procedure zijn of nog geen formele rechtskracht hebben, gaan opnieuw in procedure waarna we alsnog een ontwerpbesluit ter inzage leggen.

We gaan na of deze uitspraak ook gevolgen heeft voor andere vergunningprocedures zoals weigeringen en intrekkingen.

25 kilometer afstandsgrens voor toestemmingsverleningen
Op 20 januari 2021 heeft de Raad van State een tussenuitspraak gedaan over het tracébesluit A15/A12 (Via15). In dit project worden de stikstofeffecten van verkeersbewegingen in de berekeningen afgekapt op 5 kilometer terwijl de effecten verder kunnen reiken.

Op 9 juli 2021 heeft de minister in een Kamerbrief over vervolgacties naar aanleiding van het eindrapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof[7] een algemene afstandsgrens van 25 kilometer voor toestemmingsverlening op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) aangekondigd. Deze uiterste grens gaat gelden voor alle bronnen, dus ook wegverkeer. Met deze afbakening van project-specifieke berekeningen voor álle emissiebronnen wordt de ongelijke behandeling van verschillende typen emissiebronnen beëindigd.

Initiatiefnemers hoeven, indien uit de passende beoordeling blijkt dat dit nodig is, slechts in een straal van 25 kilometer rond het project concrete effectieve mitigerende maatregelen te treffen. Het Rijk geeft aan extra (bron)maatregelen te treffen ter voorkoming van mogelijke verslechtering van de natuur door deposities van projecten buiten de 25 kilometer grens.

In interprovinciaal verband bereiden we nadere uitwerking van de afstandsgrens voor. Lopende aanvragen moeten op dit punt aangepast worden. Voor de meeste agrarische ondernemingen zal dit geen effect hebben. Het rekeninstrument AERIUS Calculator wordt op onderdelen aangepast om te zorgen dat de stikstofneerslag van een bron tot maximaal 25 kilometer wordt berekend. Deze aanpassing is naar verwachting eind 2021 of begin 2022 gereed.

De 25 kilometer afstandsgrens geldt nadrukkelijk niet voor de berekening van de totale landelijke deposities, bijvoorbeeld in het kader van de monitoring van de stikstofaanpak.

Beroep MOB tegen eerste legalisatie melding
Wij hebben als eerste provincie een bestuurlijk rechtsoordeel afgegeven voor de legalisatie van een PAS-melding. Mobilisation for the Environment (MOB) heeft hiertegen beroep ingediend bij de rechtbank. MOB bestrijdt dat bij die melding geen verdere vergunning nodig is omdat intern kan worden gesaldeerd.

Toezicht en handhaving

Beweiden en bemesten
Zie onze brief van 31 augustus 2021 (kenmerk 2021/0198867).

Handhavingsverzoek MOB 50 PAS-melders
Wij ontvingen in juli van dit jaar 50 handhavingsverzoeken van MOB tegen voormalige PAS-melders. Deze verzoeken hebben niet alleen betrekking op de bedrijfsactiviteiten zoals gemeld met de PAS-melding, maar ook op de emissie van bedrijfstransporten, mestopslag en beweiden en bemesten. Volgens MOB is de landelijke legaliseringsslag voor PAS-melders onverenigbaar met de Habitatrichtlijn. Onderdeel van de verzoeken is een algemeen betoog over hoe de vergunningverlening omtrent stikstof in Nederland is ingericht versus de schade die dit ecologisch veroorzaakt. De verzoeken zijn dus enerzijds expliciet gericht op het handhaven van melkveehouders zonder Wnb-vergunning en anderzijds wordt gevraagd om op zoek te gaan naar een landelijke oplossing zodat handhaving tegen deze bedrijven niet nodig is.
De afhandeling van deze handhavingsverzoeken vraagt veel capaciteit en zal ten koste van geplande reguliere controles. In de aanpak zullen de nationale natuurwetgeving en uitspraken daarover leidend moeten zijn. De landelijke legaliseringsslag van PAS-melders is met een wetswijziging per 1 juli 2021 in de Wnb vastgelegd.

Omdat een soortgelijk handhavingsverzoek ook bij andere provincies is ingediend, vindt hierover inhoudelijke afstemming met deze provincies plaats.

---

7 Kamerbrief vervolgacties naar aanleiding van het eindrapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof

Gebiedsanalyses
Voor de zomer zijn in alle gebieden de concept Gebiedsanalyses besproken met de partners. In de zomer is hard gewerkt aan de afronding van de Gebiedsanalyses en het up to date houden van de gebiedsdata. In september worden de Gebiedsanalyses per gebied verzameld en gereed gemaakt voor bespreking met Provinciale Staten (planning Q4 2021). Dan krijgt u ook gelegenheid om aandachtspunten mee te geven voor de Gebiedsagenda's.

De Gebiedsanalyses laten op hoofdlijnen zien welke kansen en ontwikkelingen per gebied relevant zijn voor de GGA. Gecombineerd met de gebiedsdata bieden de Gebiedsanalyses een basis om een Gebiedsagenda voor de komende jaren op te bouwen. De Gebiedsanalyses verschillen per gebied: de opgaven in Noordwest-Overijssel zijn immers heel anders dan de opgaven in Twente. In methodiek zijn de Gebiedsanalyses vergelijkbaar, de uitwerking ervan richting een Gebiedsagenda vraagt een gebied specifieke aanpak.

Hoewel we nog in afwachting zijn van de verdere uitwerking van de bronmaatregelen en de doorrekeningen van de effecten van de bronmaatregelen - en in de wetenschap dat de kabinetsformatie nog kan leiden tot aanvullende inzet en kaders van het Rijk die een plek moeten krijgen in de analyses - gaan we in het najaar wel een start maken met het opstellen van de Gebiedsagenda's per gebied en het Gebiedsplan.

Gebiedsagenda's
De richtinggevende kaders, opgenomen in onze mei-brief, in combinatie met de beschikbare gebiedsdata, bieden de komende periode voldoende aanknopingspunten om vervolgstappen te zetten richting een Gebiedsagenda. Door het in beeld brengen van alle mogelijke maatregelen en het leggen van een zo optimaal mogelijke koppeling met de bronmaatregelen en de Gebiedsanalyses, is een goede basis beschikbaar om de komende periode per gebied te gaan werken aan een Gebiedsagenda.

Provincies en Rijk maken afspraken voor de middellange termijn
Op 1 juli 2021 hebben Rijk en provincies afspraken gemaakt over een 'roadmap' voor de gebiedsgerichte aanpak:
- najaar 2021: vertaling landelijke omgevingswaarden naar regionale doelen;
- begin 2022: eerste stap in maatregelenpakketten met eerste inzichten uit gebiedsprocessen;
- zomer 2022: doorrekening maatregelpakketten, besluit over vervolgstap voor aanscherping en bestuurlijke afspraken in aanloop naar vaststelling Gebiedsplannen;
- eerste helft 2023: vaststellen Gebiedsplan.

Deze stappen resulteren uiterlijk 1 juli 2023 in provinciale gebiedsplannen die per stikstofgevoelig Natura 2000-gebied laten zien hoe de situatie is, welke maatregelen volgen en welke effecten daarvan worden verwacht voor zowel stikstofreductie als natuurherstel voor 2025, 2030 en 2035.
In samenwerking met onder meer het Rijk hebben de provincies in de afgelopen periode gewerkt aan een dummy-Gebiedsplan dat als leidraad gebruikt gaat worden bij het maken van het Gebiedsplan. Dit komt de uniformiteit van de producten ten goede.
Als onderleggers voor het vast te stellen Gebiedsplan zal voor Overijssel geput worden uit de Gebiedsanalyses en de voor de gebieden te ontwikkelen Gebiedsagenda's.

Verdeling stikstofruimte

Stikstofbank
Begin juli 2021 hebben we de Stikstofbank (voorheen: Regionaal Stikstofregistratiesysteem) ingesteld, waarmee uitgifte van stikstofruimte vorm heeft gekregen. Zie onze brief van 6 juli 2021 (kenmerk 2021/0163138).

Voor kleine effecten van projecten is de microdepositiebank ingesteld. Voor specifieke doelen is de mogelijkheid gecreëerd om een doelenbank in te stellen. Het eventueel instellen van een doelenbank en specifiek stikstofruimte beschikbaar stellen voor specifieke doeleinden wordt gekoppeld aan de GGA. Eind 2020 werd het al mogelijk om stikstofruimte te registreren, die bijvoorbeeld ontstaat door het nemen van provinciale bronmaatregelen ten behoeve van economische ontwikkelingen ('vrijgemaakte ruimte') of die resteert bij transacties met extern salderen ('vrijvallende ruimte').

Tot slot
Op basis van het Investeringsvoorstel Aanpak Stikstof (kenmerk 2020/1101921) hebt u voor de periode 2020-2022 middelen vrijgemaakt voor de Overijsselse Aanpak Stikstof. Het voorafgaande laat zien dat de werkzaamheden voor de Overijsselse Aanpak Stikstof toenemen en ook in 2022 op zijn minst een vergelijkbare inzet van ons vragen. Dit terwijl in genoemd investeringsvoorstel voor 2022 werd uitgegaan van een afname van de extra werkzaamheden en de hiervoor benodigde middelen. Voor de continuering van de werkzaamheden in 2022 zijn aanvullende middelen nodig. Via de begroting 2022 leggen wij uw Staten een voorstel voor.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

voorzitter, A.P. Heidema

secretaris, N. Versteeg