

Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	Laatste stand van zaken Aanpak Piekbelasters, NPLG en UPLG	TELEFOONNUMMER	
		E-MAILADRES	jacobine.meijer@provincie-utrecht.nl
DATUM	14-02-2023	DOMEIN/OPGAVE	BDO
DOCUMENTNUMMER	UTSP-1088738041-9755	TEAM	PMB
VAN	Jacobine Meijer	PORTEFEUILLEHOUDER	Sterk
BIJLAGEN	<ol style="list-style-type: none">1. Kamerbrief Uitwerking piekbelastersaanpak en voortgang PAS-melders2. Kamerbrief Voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder het NPLG3. Kamerbrief over de Achtergrondnotities ambtelijke berekeningen stikstof Financiën		

Geachte dames en heren,

Essentie/ samenvatting:

Op 10 februari 2023 heeft het kabinet de kamerbrieven 'Uitwerking piekbelastersaanpak en voortgang PAS-melders', de 'Voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder het NPLG' en de Kamerbrief over de achtergrondnotities ambtelijke berekeningen stikstof gepubliceerd. Met deze brieven geeft het kabinet de vervolgstappen aan voor de duurzaamheidsopgaven op het gebied van natuur, water en klimaat.

Dit heeft gevolgen voor de provincie Utrecht. We schetsten de ambities en denklijnen waarlangs we het Utrechts Programma Landelijk Gebied gaan opstellen.

Inleiding

Op 10 februari 2023 heeft het kabinet de kamerbrieven 'Uitwerking piekbelastersaanpak en voortgang PAS-melders' en de 'Voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder het NPLG' en de Kamerbrief over de achtergrondnotities ambtelijke berekeningen stikstof gepubliceerd. Met deze brieven geeft het kabinet de vervolgstappen aan voor de duurzaamheidsopgaven op het gebied van natuur, water en klimaat.

Deze brieven zijn van belang voor de uitwerking van het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG) en raken natuurlijk ook alle direct betrokken inwoners en ondernemers in het landelijk gebied. In deze Statenbrief willen wij u informeren over de hoofdlijnen van de kabinetsbrieven en een eerste duiding geven over wat dit betekent voor de provincie Utrecht. Daarnaast informeren we u over de ambitie en denklijnen waarlangs het UPLG verder ontwikkeld wordt.

Kamerbrief Piekbelasters

In deze brief wordt toegelicht hoe het Kabinet invulling geeft aan wat de eerste denklijn was uit het advies Remkes: Nederland van het slot af en ruimte maken voor ontwikkelingen. Daarin stelde Remkes voor 500 tot 600 piekbelasters (zowel agrarische als niet-agrarische bedrijven) via een verplichte aanpak op te kopen om een

stevige dalende lijn in de depositie van stikstof op kwetsbare natuur in te zetten. De gedachte was dat op deze manier kan worden voorkomen dat de natuur verder verslechtert en tevens ruimte te creëren voor het vergunnen van PAS-melders en de belangrijkste bouwprojecten (zie de Statenbrief van 18 oktober 2022 (PS2022RGW148)).

Het Kabinet heeft dit advies vertaald in een, in eerste instantie, vrijwillige aanpak gericht op ca. 3000 bedrijven, die de meeste depositie veroorzaken op stikstofgevoelige en overbelaste Natura 2000-gebieden van Nederland. Het meeste betekent in dit geval het grootste aantal kilo's stikstof dat neerslaat op gevoelige natuur. Als gevolg hiervan staat de omgeving van de Veluwe, en met name de Gelderse Vallei, behoorlijk centraal in de aanpak. De Veluwe is immers verreweg het grootste Natura 2000-gebied.

De aanpak piekbelasters is bedoeld om op korte termijn een forse reductie te realiseren in de stikstofdepositie, maar komt niet in de plaats van de brede aanpak op het gebied van natuur, klimaat en water, noch het legalisatieprogramma PAS-melders. De ambitie is om met de aanpak piekbelasters de stikstofdepositie met orde grootte 100 mol/ha/jaar gemiddeld te reduceren. Daarmee zou theoretisch, bij volledige deelname, ca. de helft van de opgave in termen van de nationale doelstelling (het areaal onder de KDW in 2030) kunnen worden ingevuld.

De bedrijven die binnen de criteria vallen, kiezen zelf of zij hun uitstoot terugdringen via (combinaties van) innoveren, omschakelen, verplaatsen, dan wel stoppen, en krijgen daar de instrumenten voor aangereikt. Indien een bedrijf niet kiest voor stoppen wordt overigens wel uitgegaan van een blijvende reductie van de stikstofemissie met minstens 85%, dit is een lastige opgave.

Volgens de planning van het Rijk komt in april een website waarop agrariërs kunnen zien voor welke regelingen op het gebied van innoveren en/of omschakelen, verplaatsen of stoppen zij in aanmerking komen. Op de website wordt ook aangegeven op welke manier ondersteuning kan plaatsvinden. De vrijwillige regelingen staan open tot en met december 2023. Begin 2024 wordt, indien noodzakelijk, overgegaan tot verplichtende maatregelen.

Het Rijk zal in de aanpak van in elk geval de agrarische bedrijven, de samenwerking zoeken met zowel provincies als gemeenten en waterschappen als het gaat om de uitvoeringscapaciteit. Op dit moment is nog niet duidelijk hoe dit eruit komt te zien.

Behalve een aanpak gericht op agrarische bedrijven komt er ook een specifieke aanpak voor 35 industriële bedrijven die als piekbelaster worden aangemerkt. Dit is aanvullend op het generieke beleid ten aanzien van klimaat en luchtkwaliteit, waarmee ook de stikstofuitstoot, met name NO_x, omlaag wordt gebracht.

In de brief wordt aangegeven dat de aanpak een bijdrage zal kunnen leveren aan het halen van zowel de nationale stikstofdoelen, als de regionale doelen waar de provincies voor aan de lat staan. Beoogd wordt om met de reductie via de aanpak piekbelasters de opgaven voor de gebiedsprocessen te verkleinen en daarmee meer 'lucht' en bewegingsruimte te creëren voor de partijen in de gebiedsprocessen om te komen tot een in het gebied passende aanpak. De resultaten van de aanpak piekbelasters worden aangemerkt als (belangrijke) bijdrage aan de realisatie van de (regionale) stikstofopgave. In de gebieden met weinig piekbelasters zal deze bijdrage beperkt zijn, en is derhalve extra inzet nodig om de stikstofopgave te kunnen realiseren. Dit wordt overigens ook door de minister erkend.

De verwachting is dat er in Utrecht slechts enkele industriële bedrijven als piekbelaster worden aangemerkt. Ook is er naar verwachting maar een beperkt aantal Utrechtse agrarische bedrijven dat past binnen de criteria van de aanpak piekbelasters. Deze aanpak lijkt daarmee ook weinig te gaan bijdragen aan de richtinggevende doelstelling van 46% reductie in onze provincie. De druk op de gebiedsprocessen zal hiermee onverminderd hoog blijven.

In de Kamerbrief van 25 november 2022 werd als doel van de aanpak piekbelasters nog de legalisatie van een groot deel van de PAS-melders benoemd. De huidige brief geeft een meer realistisch beeld waaruit blijkt dat de PAS-melders op korte termijn nog onvoldoende geholpen gaan worden met deze regeling. Dit geldt zeker ook voor de Utrechtse PAS-melders. De stikstofreductie door de aanpak piekbelasters zal grotendeels noodzakelijk zijn om bij te dragen aan het herstellen van de staat van instandhouding van de Natura 2000-gebieden.

Wel is het zo dat het realiseren van een snel dalende lijn op termijn tot meer mogelijkheden gaat leiden om met prioriteit vergunningsruimte te creëren voor legalisatie van PAS-meldingen. Dit moet uiteindelijk ertoe leiden dat Nederland weer van het slot af komt en het mogelijk wordt om vergunningen af te geven voor maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

Resumerend is het beeld dat de aanpak piekbelasters weinig betekenis zal hebben voor de opgaven waar de provincie Utrecht voor staat: de reductie van de stikstofemissie vanuit landbouw met 46%. De minister geeft in de brief aan dat de voorgestelde aanpak een bijdrage zal kunnen leveren aan het halen van ook de regionale stikstofdoelen. Hiermee zou dan de opgave voor de gebiedsprocessen verkleind kunnen worden en daarmee meer 'lucht' en bewegingsruimte gecreëerd worden voor de partijen in de gebiedsprocessen om te komen tot een in het gebied passende aanpak. Dit is voor onze provincie niet of slechts zeer beperkt het geval, omdat het de verwachting is dat het aantal piekbelasters in onze provincie klein zal zijn. Zonder aanvullend instrumentarium van het Rijk is het niet mogelijk om de gevraagde provinciale bijdragen aan de landelijke doelen te realiseren. We verwachten dat op korte termijn duidelijkheid gegeven wordt door de minister hoe dit instrumentarium eruit ziet en op welke termijn dit beschikbaar komt.

De aanpak Piekbelasters zal ook weinig bijdragen aan de legalisatie van de PAS-melders in Utrecht. De legalisatie van de PAS-melders is primair een verantwoordelijkheid van het Rijk. Wij dragen hier aan bij door actief samen te werken met de minister om te zoeken naar oplossingen. We gaan ervanuit dat, nu de aanpak piekbelasters weinig bijdraagt aan het legalisatieproces, er door de minister aanvullend instrumentarium beschikbaar gesteld wordt voor de legalisatie van de PAS-melders in onze provincie.

Kamerbrief Voortgang Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)

In deze brief komen onder meer de volgende onderwerpen aan de orde:

1. Indicatieve regionale doelen voor natuur en klimaat (NPLG);
2. Samenhang gebiedsprogramma's NPLG en Landbouwakkoord;
3. Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur;
4. Indicatieve stikstofdoelen industrie/energie en mobiliteit;
5. Wetsvoorstel tot wijziging omgevingswaarde stikstofdepositie 2030;
6. Verkenning van alternatieven voor de Kritische Depositiewaarde (KDW);
7. Verruiming wettelijke mogelijkheden toepassen voorkeursrecht.

Ad 1a. Natuurdoelen

Belangrijk voor het biodiversiteitsherstel is de opgave om in 2050 de gunstige staat van instandhouding te bereiken voor beschermde soorten en habitattypen. Deze zogenoemde VHR-opgave is een verplichting vanuit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. De Kamerbrief focust op de haalbaarheid van 30% natuurherstel voor 2030. Dat wil zeggen overbrugging van 30% van de huidige staat van instandhouding naar de gunstige staat van instandhouding. Die 30% zou volgens het Rijk voor een groot deel gerealiseerd kunnen worden met reeds bestaande en voorgenomen beleidsopgaven zoals NNN, nieuw bos en groenblauwe dooradering. Echter, voor nieuw bos en groenblauwe dooradering zijn nog geen financiële afspraken gemaakt met de provincies. Ook zal een deel van de VHR-opgave gerealiseerd moeten worden met extra agrarische natuur. De Kamerbrief geeft nog geen duidelijkheid over het totaal van de opgave in kwaliteit en areaal, noch wat dit betekent per provincie. Daarom is het voor ons onmogelijk de haalbaarheid te beoordelen. Wij zien de grootste onzekerheden in extra natuurareaal voor bepaalde habitattypen die nu nog niet voorzien zijn in het NNN en voor extra areaal agrarische natuur.

In april 2023 wil het Rijk, samen met provincies en natuurorganisaties en met gebruikmaking van de Natuurdoelanalyses (NDA's), komen tot een indicatieve, provinciale verdeling. Met betrekking tot de NDA's kunnen wij zeggen dat Utrecht op koers ligt om de NDA's waar de provincie Utrecht als voortouwnemer verantwoordelijk voor is, voor 1 april aan te leveren bij de Ecologische Autoriteit.

De Kamerbrief gaat nauwelijks in op de fase na 2030, terwijl het grootste deel van de VHR-opgave erna plaatsvindt. Het resterende doelbereik moet voor 2050 behaald zijn. De doorkijk naar 2050 wordt in het UPLG meegenomen om te voorkomen dat na een eerste ronde gebiedsprocessen direct een vervolg nodig is voor de lange termijn doelen. Het is belangrijk om dat nu al te communiceren.

Ad 1b. Klimaatdoelen veehouderij

Een andere opgave waar de doorkijk naar 2050 van grote betekenis is, is de klimaatopgave. Vanuit internationale verplichtingen werken we toe naar klimaatneutraliteit in 2050 in alle sectoren. Dat betekent dat de klimaatdoelstelling voor 2030 uit de recente Kamerbrieven als een tussenstap kan worden beschouwd. We onderschrijven de voorgestelde indicatieve verdeling van de klimaatdoelen methaan uit de veehouderij. Daarbij benadrukken wij dat Utrecht zich wil richten op een toekomstbestendige agrarische sector die ook richting de opgave van 2050 vitaal is. Dat betekent dat wij "klimaatslim" willen gaan programmeren; opgaven combineren daar waar zij elkaar versterken en bijdragen aan die toekomstbestendige inrichting van ons landelijk gebied.

De nationale doelstelling van 5Mton in 2030 is opgebouwd uit drie typen aanpak en veronderstelt dat zowel via technische maatregelen (generiek rijksbeleid), klimaatslim programmeren (gebiedsgericht opgaven combineren) als via de doorvertaling van de landelijke naar de provinciale doelstelling (staartenbenadering) doelen behaald moeten worden. Dit betekent dat we via al deze drie routes aan de slag moeten om deze opgave te halen.

De recente publicatie van het onderzoek van de WUR over de samenhang tussen opgaven geeft meer helderheid over hoe opgaven elkaar kunnen versterken. Dit is nodig richting het gebiedsprogramma om klimaatslim programmeren inhoud te geven met een goede onderbouwing op doelbereik. Provincies hebben grote behoefte aan een eenduidig model voor uitstootberekeningen voor broeikasgassen. Ook de koppeling van klimaatslim programmeren aan transitiepaden voor de landbouw is nodig om te komen tot een gedegen strategie richting 2050 waarin klimaatneutraliteit gerealiseerd moet zijn.

Ad 2. Landbouwakkoord

Het doel van het Landbouwakkoord is om te komen tot een breed gedragen en toekomstbestendige aanpak in de landbouwsector voor het bereiken van de gestelde doelen, en met perspectief voor die sector. Dit zou er in het voorjaar (eind april 2023) moeten liggen.

De afspraken die in het Landbouwakkoord worden gemaakt, hangen nauw samen met de gebiedsprogramma's. Hierbij geldt dat voor voorstellen die bijdragen aan de doelen van het Transitiefonds, ook voldoende middelen beschikbaar zijn. Het Landbouwakkoord, met de in het kader daarvan te maken afspraken over normering, middelen en instrumentarium, om daarmee het broodnodige perspectief te geven aan de agrarische sector. Dit levert zo een cruciale bijdrage aan de structurende keuzes voor de uitwerking aan het NPLG, en heeft hiermee een belangrijke invloed op de wijze waarop de vaststaande doelen binnen planning gerealiseerd worden. Van de provincies wordt verwacht dat ze deze keuzes in de concepten van hun gebiedsprogramma's verwerken. Het Rijk stelt als voorwaarde dat de gebiedsprogramma's in overeenstemming moeten zijn met de afspraken uit het Landbouwakkoord.

Het is allerm minst zeker dat het Landbouwakkoord tijdig gereed is om besluitvorming over het UPLG per 1 juli 2023 mogelijk te maken. Het Landbouwakkoord is echter van belang voor de totstandkoming van het UPLG en het toekomstperspectief voor de agrarische sector. De instrumenten en middelen zijn voorwaardelijk voor het slagen van onze gebiedsprocessen. Wij zien hier een uitdaging in de tijd om deze inhoudelijke koppeling met draagvlak tot stand te brengen.

Ad 3. Transitiefonds landelijk gebied en natuur

Ambtelijk is door het Rijk, het IPO en de provincies een verdeelmechanisme ontwikkeld. Op basis van deze rekensystematiek kunnen indicatieve budgetten vastgesteld worden, deze worden gebaseerd op de grootte van de NPLG-opgaven in een provincie. Hieruit kunnen maatregelen gefinancierd worden die bijdragen aan deze opgaven. Dat kunnen zowel maatregelen zijn die door provincies getroffen worden, als maatregelen door waterschappen, gemeenten of het Rijk (zoals de aanpak piekbelasters en afspraken uit het Landbouwakkoord). Wat de verhouding wordt tussen maatregelen die door het Rijk getroffen worden en maatregelen die door medeoverheden getroffen worden, zal duidelijk worden in de gebiedsprocessen.

Ad 4. Indicatieve stikstofdoelen industrie/energie en mobiliteit

De brief bevat ook de indicatieve stikstofdoelen voor industrie, energie en mobiliteit. We zijn blij dat de doelen voor de overige sectoren bekend zijn.

Sector	Reductie 1990-2019	Reductie 2000-2019	Indicatieve reductie o.b.v. sectordoelen 2000-2030	Indicatieve reductie o.b.v. sectordoelen 1990-2030	Indicatieve reductie o.b.v. sectordoelen 2019-2030
Industrie en energie – NOx	76%	55%	72%	85%	38%
Mobiliteit – NOx	55%	42%	56%	66%	25%
Landbouw – NH3	67%	32%	59%	81%	41%

Ad 5. Wetsvoorstel tot wijziging omgevingswaarde stikstofdepositie 2030

Dit wetsvoorstel versnelt de wettelijke stikstofdoelstelling (omgevingswaarde) van 2035 naar 2030 volgens de afspraak in het coalitieakkoord. Conform het advies van Remkes worden in het wetsvoorstel ten aanzien van het stikstofdoel voor 2030 ook twee ijkmomenten in 2025 en 2028 opgenomen. Tijdens de ijkmomenten wordt gezien of er dwingende inhoudelijke redenen zijn om iets meer tijd te nemen voor het halen van de doelstelling, vanwege de redenen die de heer Remkes in zijn rapport geeft:

- Als een provincie kan aantonen dat in een gebied al een groot deel van de doelstelling is gerealiseerd én dat natuurherstel onomkeerbaar is ingezet, maar ook kan aantonen dat er dwingende redenen zijn waarom er meer tijd nodig is, dan moet het mogelijk zijn dat specifieke gebied iets meer tijd te geven.
- Als natuurherstel voldoende op koers ligt en de precieze realisatie van de doelstellingen in de knel komt als gevolg van een tekortschietend landelijk instrumentarium, dan moet het mogelijk zijn om iets meer tijd te nemen.
- Als natuurherstel voldoende op koers ligt en het resterende probleem met iets meer tijd via natuurlijk verloop kan worden opgelost, dan moet het mogelijk zijn om iets meer tijd te nemen.

Met de versnelling van de omgevingswaarde van 2035 naar 2030 wordt beoogd om sneller de benodigde stikstofreductie te bereiken vanuit zowel ecologisch, juridisch als maatschappelijk-economisch oogpunt.

Ad 6. Verkenning van alternatieven voor de Kritische Depositiewaarde (KDW)

Zoals eerder aangekondigd onderzoekt het kabinet of, hoe en wanneer het mogelijk is om de rol van de KDW in de Wet stikstofreductie en natuurbescherming (Wsn) te vervangen door een andere juridisch houdbare systematiek waarbij de staat van de natuur bepalend is. Uitsluitsel hierover wordt eind dit jaar verwacht.

Ad 7. Verruiming wettelijke mogelijkheden toepassing voorkeursrecht

In de huidige regelgeving kan het voorkeursrecht gevestigd worden door de Gemeenteraad, Provinciale Staten of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Wanneer ervoor gekozen wordt het voorkeursrecht in te zetten, heeft dit tot gevolg dat een eigenaar wanneer deze vrijwillig tot verkoop wil overgaan, zijn of haar eigendom eerst aan de betrokken overheid te koop moet aanbieden. Uitgangspunt bij het voorkeursrecht is dus te allen tijde een vrijwillige verkoop.

Het voorkeursrecht kan nu al op vrijwel alle gronden worden gevestigd, ook agrarische gronden, waar een wijziging van de toekomstige bestemming is voorzien. Alleen als ook de toekomstige functie in de agrarische sfeer zit, ontbreekt thans de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen en daarmee regie te voeren op toekomstige ontwikkelingen. Het kabinet wil deze mogelijkheid toevoegen aan het wettelijk instrumentarium. Hierdoor wordt het voorkeursrecht, uiteraard onder de wettelijke voorwaarden en rechtswaARBorgen zoals opgenomen in de Omgevingswet, voor alle wijzigingen van agrarische grond voor toekomstige ruimtelijke functies inzetbaar.

Daarmee ontstaan meer mogelijkheden om de transitie van het landelijk gebied en alle daarbij behorende opgaven in onderlinge samenhang te kunnen realiseren. Zo kan bijvoorbeeld ook een voorkeursrecht gevestigd worden om agrarische grond te behouden en daarmee het extensiveren of verplaatsten van boerenbedrijven mogelijk te maken. Hierdoor kan worden voorkomen dat agrarische grond onnodig verloren gaat, juist daar waar het nodig is voor de transitie van het landelijke gebied en met name voor de realisatie van doelen voor natuur (VHR) en waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water).

Duiding bij de brief van Financiën over de Achtergrondnotities ambtelijke berekeningen stikstof Financiën

Naar aanleiding van berichten in de media die zijn verschenen op basis van een brief van het Ministerie van Financiën, die in samenhang met de brief over de aanpak piekbelasters aan de Kamer is verzonden, en waarin wordt gemeld dat Nederland binnen de huidige stikstofregels nooit van het slot kan, de volgende toelichting:

In de rekenexercitie wordt een drietal scenario's uitgewerkt:

- Stikstofreductie in 2030 volgens de autonome ontwikkeling (PBL basispad 2021) 97% van het Nederlandse grondoppervlak ligt onder de invloed (d.w.z. binnen 25 km) van een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied waar overschrijding van de KDW plaatsvindt.
- De landbouwemissies zijn gehalveerd met 39kton (NPLG-scenario) – nog altijd 96% van het Nederlandse grondoppervlak ligt onder de invloed (d.w.z. binnen 25 km) van een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied waar overschrijding van de KDW plaatsvindt. Dit ondanks het feit dat een groot deel van het natuurareaal onder de KDW uitkomt. Overschrijding op een beperkt deel van het natuurgebied bepaalt dan de (on)mogelijkheden voor vergunningverlening in de omgeving.
- Alle landbouwemissies zijn geëlimineerd – zelfs in dit extreme scenario ligt nog een groot deel van Nederland onder de invloed van natuur waar de KDW wordt overschreden. Dit komt doordat over heel Nederland verspreid stikstofgevoelige habitats aanwezig zijn die nog steeds boven de KDW uit blijven komen.

Op grond van deze bevindingen wordt de conclusie getrokken dat vergunningverlening niet meer mogelijk zou zijn. In de praktijk ligt dit genuanceerder: het doel van het beleid is immers niet het halen van de KDW, maar het voorkomen van verslechtering en het realiseren van een 'gunstige staat van instandhouding'. Het is mogelijk dat natuur die 'op papier' de KDW niet haalt toch in een gunstige staat van instandhouding gebracht kan worden, of in ieder geval niet verslechtert *vanwege* stikstofneerslag. Dit kan beoordeeld worden op basis van natuuranalyses. Overigens kan ook het omgekeerde blijken: de KDW wordt niet overschreden, maar toch blijft verslechtering dreigen of worden instandhoudingsdoelstellingen nog niet bereikt.

In beginsel is het mogelijk via het mechanisme van 'extern salderen' om nieuwe activiteiten te vergunnen. Bij extern salderen neemt een bedrijf tot maximaal 70% van de stikstofruimte over van het bedrijf dat stopt of inkrimpt; de overige (minimaal) 30% komt ten goede van natuurherstel. Extern salderen waarbij de overheid betrokken is, vereist wel dat de depositiedaling niet nodig is om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen en om perspectief te houden op herstel. Dit is de "additionaliteitsvereiste".

Er is onderzoek gedaan naar welke depositiedaling op de korte termijn nodig is om aan de additionaliteitsvereiste te voldoen en vergunningverlening via extern salderen mogelijk te maken. De beoordeling van de additionaliteitstoets moet per project plaatsvinden, en moet nog actueel zijn op het moment dat de ruimte (bijvoorbeeld via de stikstofbank) voor andere doelen dan natuur wordt bestemd.

Het modelleren van het additionaliteitsvereiste is een uitdaging: er is namelijk geen eenduidige, kwantitatieve definitie. Gegeven de juridische kaders in relatie tot de additionaliteitstoets lijkt 'extern salderen' ruimte te bieden als mechanisme voor vergunningverlening indien er een voldoende dalende trend wordt ingezet.

Algemene duiding Kamerbrieven en betekenis voor de Utrechtse situatie

De Kamerbrieven laten in brede zin zien dat in het landelijk gebied een beweging in gang gezet wordt naar een meer natuurinclusieve en extensieve landbouw vanuit de noodzaak de achteruitgang in biodiversiteit een halt toe te roepen en het lange termijnperspectief van klimaatneutraliteit in 2050. Deze richting is herkenbaar voor de provincie Utrecht en ondersteunt ons in de stappen die wij zetten. Tegelijkertijd lijken voor de korte termijn knelpunten nog onvoldoende opgelost te kunnen worden; de aanpak piekbelasters en de ruimte voor de PAS-melders, het perspectief voor de agrarische sector. Juist die knelpunten op de korte termijn maken draagvlak in gebiedsprocessen kwetsbaar.

Samenwerking in gebiedsprocessen vraagt om transparante informatievoorziening van en met de gebiedspartijen. De korte doorlooptijd van het proces enerzijds en het gevraagde detailniveau anderzijds vormt een risico voor het vervolgproces van de gebiedsgerichte aanpak. Wanneer het rijksbeleid onvoldoende helderheid biedt over oplossingen en inzetbare instrumenten voor de korte termijn, zet dat gebiedsprocessen extra onder druk.

Het UPLG werkt samen met de partners aan zowel het beleidskader vanuit de onontkoombare doelstellingen als aan een gebiedsgerichte aanpak waar wordt gewerkt aan de noodzakelijke randvoorwaarden om te komen tot realisatie. Behalve genoemde rijks instrumentarium als de LVB+regeling wil Utrecht aan de slag om zelf ontbrekend instrumentarium met partijen te ontwikkelen. Te denken valt aan een systematiek rond KPI's op agrarisch bedrijfsniveau zodat agrariërs zelf de afweging kunnen maken welke stappen op hun specifieke bedrijf nodig zijn om te komen tot verduurzaming. Ook het ontwikkelen van effectief grondinstrumentarium is een noodzakelijke stap om te komen tot beweging in gebiedsprocessen. Beschikbaarheid van grond voor gebiedsprocessen is noodzakelijk om te komen tot schuifruimte in gebiedsprocessen om bijvoorbeeld extensivering te bereiken.

Het rijksbeleid vanuit het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de ontwikkeling van het UPLG gaan hand in hand en zijn parallelle processen. Dit betekent dat er altijd puzzelstukjes ontbreken terwijl we al aan de slag moeten. De richting is helder en de Kamerbrieven bevestigen dit lange termijnperspectief richting een natuurinclusieve en extensieve landbouw in het gehele landelijk gebied. Het UPLG ontwikkelt op basis van deze uitgangspunten de kaders om in gebiedsprocessen met de partijen te komen tot gebiedsgericht maatwerk; een toekomstbestendig landelijk gebied passend bij de lokale opgaven.

Utrechts Programma Landelijk Gebied

Als provincie Utrecht werken we samen met onze partners aan een vitaal landelijk gebied, waarin een gezonde natuur en een economisch rendabele en duurzame landbouw hand in hand gaan. Alleen zo kan het Utrechtse landelijk gebied aantrekkelijk zijn en blijven om te wonen, te werken, om voedsel te produceren en om te recreëren. Dit is ook de inzet van het NPLG. Met het NPLG heeft het Rijk de stikstofopgave verbreed naar natuur (breder dan alleen Natura 2000-gebieden), water, klimaat en bodem. Het NPLG heeft duidelijk gemaakt dat deze opgaven onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De NPLG-opgaven betekenen dat het landelijk gebied in de provincie Utrecht flink zal moeten veranderen. We kunnen dat als provincie niet alleen en we zijn ons ervan bewust dat we veel vragen van onze ondernemers, bewoners, belangenorganisaties en andere overheden in het landelijk gebied. Dat er op meerdere vlakken grote, deels nog onduidelijke stappen moeten worden gezet, maakt het proces complex. Zie bijvoorbeeld de brieven van de minister aan de Tweede Kamer van 10 juni en 25 november 2022 en ook de hierboven behandelde brieven over de piekbelasters, de klimaatdoelstelling (met name methaan), de VHR-opgaven en het generieke instrumentarium. En nog steeds is daarmee niet alle helderheid gegeven. Het Landbouwakkoord dat dit voorjaar wordt verwacht zal ook sterk bepalend zijn voor het verdere proces.

Draagvlak

Wij realiseren ons dat de transitie die nodig is om de NPLG-opgaven te realiseren alleen kans maakt als ze aansluit bij de energie en de behoeften van de agrarische ondernemers en andere betrokkenen uit de gebieden. Duidelijkheid en toekomstperspectief voor 'de blijvers' onder de agrarische ondernemers is belangrijk en vertrouwen is daarbij cruciaal. Van oudsher is de Utrechtse aanpak in de gebiedsprocessen sterk bottom-up gedreven, waarbij samenwerking met de gebiedspartners centraal staat. Daar komen nu de landelijke,

maatschappelijke opgaven bij met doelen die verplichtend zijn. Dit betekent veel voor onze aanpak. De opgaven en doelen zijn urgenter en harder geworden en daarmee ook de kaders waarbinnen we samen met onze gebiedspartners moeten werken. Dat proces is zoeken met elkaar. Hoe doen we dit zonder elkaar te verliezen? Ook u als Staten hebt aangegeven zeer te hechten aan draagvlak en betrokkenheid. Daarom gaan we op een open en uitnodigende manier met onze gebiedspartners in gesprek. Deze Statenbrief geeft aan hoe wij dit willen aanpakken. Het sluit aan bij de informatie die we uw commissie RGW op 11 januari 2023 in de vorm van een de infosessie hebben gegeven.

Ambitie en denklijnen

Uitgaande van de maatschappelijke opgaven en doelstellingen zoals verwoord in het Startdocument NPLG van het Rijk en zoals verwoord in ons provinciaal beleid, gaan we voor het UPLG uit van de volgende ambitie:

Ambitie UPLG

We zetten met onze gebiedsgerichte aanpak samen met onze partners de komende jaren in op een ontwikkeling naar een vitaal, toekomstbestendig en duurzaam landelijk gebied waar de grote opgaven op het gebied van natuur, water en klimaat zijn gerealiseerd en met toekomstperspectief voor de landbouw.

Deze ambitie betekent dat we ons met het UPLG richten op:

- een sterke en veerkrachtige natuur;
- een klimaatbestendig en robuust water- en bodemsysteem;
- een sterke reductie van de broeikasgassen (
- een duurzame landbouwsector met toekomstperspectief, dat wil zeggen met economisch rendabele bedrijven die circulair, natuurinclusief, klimaatneutraal en diervriendelijk zijn en dicht bij de inwoners staan;
- met ruimte voor Groen Groeit Mee, de energietransitie en andere meekoppelkansen.

Ons hierop richten betekent een forse transitie in het landelijk gebied. En dat vraagt veel van alle betrokkenen en daarmee om een waardig en fatsoenlijk proces met oog voor de menselijke maat. Dat betekent dat we gaan voor vertrouwen en draagvlak in een tempo dat te volgen is en dat we duidelijkheid bieden aan onze mensen in een koers die rekening houdt met de goede stappen die al in deze richting gezet zijn.

Om deze ambitie voor elkaar te krijgen hanteren we een strategie die gebaseerd is op de volgende denklijnen:

- *Water en bodem sturend* – Door water en bodem meer sturend te laten zijn in het grondgebruik en de ruimtelijke ordening, is Utrecht ook in de toekomst met meer extreme situaties door klimaatverandering veiliger en beter leefbaar. Om invulling te geven aan deze denklijn zijn strategische bovenregionale keuzes nodig voor de inrichting van het watersysteem en daarnaast ook gebiedsgericht maatwerk passend bij het water- en bodemsysteem ter plaatse.
- *De koers is gericht op de lange termijn* – we kijken door naar 2050, de aanpak is adaptief, we zetten in op 'het trappetje van Remkes', waar innovatie, omschakelen, verplaatsen en stoppen verder uitgewerkt worden voor de provincie Utrecht. Op de korte termijn voorkomen we lock-ins. Dit vraagt ook in het hier en nu soms om structurele keuzes die pas op langere termijn voordelen heeft.
- *Duurzaam agrarisch toekomstperspectief vanuit keuzes tussen transitiepaden*. Deze keuzes zullen in gebiedsprocessen besproken worden met de betrokken agrariërs. De benadering van bedrijfstypologieën, waarbij verschillende mogelijke varianten voor de toekomst van een bedrijf inzichtelijk worden gemaakt, kan hierbij helpen.
- *We houden rekening met al geleverde prestaties*. Er zijn immers bedrijven en gebieden die al veel stappen hebben gezet die al flink bijdragen aan de opgaven voor natuur, water en klimaat. Dit zijn de 'koplopers' en het is belangrijk dat we hen als voorbeeld blijven zien en hen stimuleren om op deze weg door te gaan.
- *Zoeken naar win/win* om opgaven te combineren in relatie tot doelbereik en ruimtebeslag. En tevens om helderheid te geven aan de betrokken ondernemers zodat de overheid niet steeds opnieuw langs hoeft te komen. Dit neemt niet weg dat alles met alles combineren ook tot vertraging kan leiden. Starten met geen spijt maatregelen is daarom belangrijk om enthousiasme en draagvlak bij betrokkenen te creëren (om te laten zien dat er daadwerkelijk iets gebeurt).

- *Het landelijk gebied is onderdeel van het Ruimtelijk Voorstel van Utrecht. Het Rijk heeft iedere provincie een startpakket aangereikt met concrete doelen, ruimtelijke richtinggevende keuzes (vanuit de 22 nationale programma's), afwegingsprincipes, een instrumentenkoffer en bestaande fondsen en de relevante opgaven in de NOVEX-gebieden. Dit startpakket vormt de basis voor een ruimtelijk voorstel per provincie (gereed oktober 2023). De opgaven van het NPLG vormen onderdeel van het ruimtelijk voorstel. Een goede afstemming tussen het UPLG-traject en het proces rond het Ruimtelijk Voorstel is daarom noodzakelijk en al in gang gezet. Evenals een afstemming met de ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven voor de drie Utrechtse NOVEX-gebieden (Groene Hart, verstedelijkingsregio Amersfoort-Utrecht en Arnhem-Nijmegen Foodvalley).*

Proces

Om tot een samenhangend UPLG te komen waarmee we de NPLG-opgaven kunnen realiseren, doorlopen we de hierna aangegeven stappen, die deels tegelijkertijd plaats vinden. Hiervoor gebruiken we de overlegstructuur zoals vastgelegd in de Uitvoeringsstrategie Landelijk Gebied. In de commissie RGW van 25 januari 2023 is bij de bespreking van de Statenbrief Uitvoeringsstrategie Landelijk Gebied gevraagd hoe de deelname van bedrijven is geborgd. De agrarische bedrijven zijn vertegenwoordigd in de in te richten Regionale Stuurgroepen Utrecht Oost en Utrecht West. De betrokkenheid van andere bedrijven bijvoorbeeld door VNO-NCW en Bouwend Nederland wordt nog in beeld gebracht: participeren in de Regionale Stuurgroepen of de in te stellen Adviescommissie Landelijk Gebied. De planning van al deze stappen wordt bepaald door de deadline van 1 juli 2023 die het Rijk heeft gesteld en is daardoor bijzonder krap.

Activiteiten tot nu toe (2^e helft 2022-januari): we zijn in deze periode aan de slag gegaan met de gebiedsgerichte aanpak door in 9 deelgebieden samen met onze gebiedspartners te werken aan een gebiedsagenda. Deze gebiedsagenda's zijn enerzijds bedoeld als bouwstenen voor het UPLG, anderzijds vormen ze ook een vertrekpunt voor de verdere uitwerking via de gebiedsgerichte aanpak (de gebiedsprocessen). Dit traject van de gebiedsagenda's loopt nog. De eerste concepten worden verwacht begin april.

De komende tijd voorzien we voor het tot stand komen van het concept UPLG dat we per 1 juli moeten inleveren bij het Rijk de volgende stappen:

Stap 1 (februari-maart), In dialoog met onze gebiedspartners als start van het proces: We gaan in twee rondes in gesprek met onze partners om samen met hen tot een gedragen startdocument te komen. In de eerste ronde gaan we op provinciaal niveau in februari in gesprek met afzonderlijke organisaties (zoals de waterschappen en LTO) en via de provinciale gebiedstafel. Vanaf medio maart betrekken we de gebiedspartijen via de in voorbereiding zijnde Provinciale Stuurgroep Landelijk gebied (PSLG) conform de structuur die vanuit de Uitvoeringsstrategie Landelijk Gebied (ULG) is voorgesteld. In de tweede ronde gaan we in alle negen deelgebieden in gesprek met onze lokale gebiedspartner Ook de Staten nemen we in deze fase mee via een infosessie. Voor de gemeenten houden we een Webinar.

Stap 2 (februari-maart-april), Verkenningen en analyses op basis van deskundigheid: in deze fase brengen we alle relevante (nieuwe) informatie en kaartmateriaal bij elkaar en we filteren daaruit de cruciale zaken en de prioriteiten. Het gaat hierbij om analyses van VHR-opgaven, Natuurdoelanalyses (Natura 2000-gebieden), groenblauwe dooradering, bodem- en watersysteem, stikstofruimte, sociaaleconomische aspecten en de integratie van de verschillende analyses. We zoeken dan samen met de griffie graag een (of meerdere) moment(en) om de nieuwe staten en commissieleden te informeren over deze verkenningen en de stand van zaken m.b.t. de gebiedsagenda's.

Stap 3 (april-mei), Richting bepalen: via werksessies en ateliers met betrokkenen en deskundigen brengen we in beeld welke varianten er denkbaar zijn, welk doelbereik deze varianten hebben en welke belangrijke structurerende keuzes daarbij aan de orde zijn. Dit brengen we bijeen in een Koersnotitie waarover we in gesprek gaan met onze gebiedspartners en met de Staten.

Stap 4 (mei-juni), 90%-versie concept-UPLG: In deze fase schrijven we op basis van voorgaande stappen een groot deel van het UPLG. We brengen in beeld welke maatregelpakketten we in gaan zetten, welke instrumenten daarbij nodig zijn, en welke kostenraming daarbij hoort. We geven ook aan welke instrumenten en generieke maatregelen vanuit het Rijk nodig zijn. Deze concretiseringsslag gebeurt op hoofdlijnen voor de gehele provincie en meer in detail voor de gebieden die door het Rijk als prioritair zijn aangewezen. Bij deze fase hoort ook een sociaaleconomische impactanalyse van de voorgenomen maatregelen. We leggen de 90%-versie ter consultatie voor aan onze gebiedspartners en aan de Staten.

Stap 5 (juni), 100%-versie concept-UPLG: Voorgaande stappen leiden tezamen tot een samenhangend compact en toegankelijk document met kaarten en beeldmateriaal, bedoeld als de 100%-versie van het 1^e concept UPLG die we na vaststelling door GS ter toetsing voorgeleggen aan het Rijk.

Stap 6 (zomer/najaar), Toetsingsprocedure door Rijk: Het Rijk legt het gebiedsprogramma ter toetsing voor aan de Ecologische Autoriteit en aan een consortium van kennisinstellingen (RIVM, PBL en WUR) die het programma doorrekenen op doelbereik. Mede op basis hiervan voert het Rijk een integrale beoordeling op het gebiedsprogramma uit welke als feedback aan de provincie wordt doorgegeven.

Stap 7 (december), Verwerken reactie Rijk en vaststellingsprocedure: Als laatste stap verwerken we de reactie van het Rijk om zo te komen tot de eindversie UPLG die we ter vaststelling voorgeleggen aan GS en PS.

Vervolgprocedure / voortgang:

De voornaamste stappen die wij de komende maanden zetten, staan beschreven in deze Statenbrief en moet resulteren in het UPLG dat op 1 juli 2023 wordt aangeboden aan het ministerie van LNV. Na toetsing door het Rijk zal dit concept worden omgezet in een definitief gebiedsprogramma. De provinciale gebiedsprogramma's vormen de basis waarmee het Rijk haar middelen vanuit het Transitiefonds Landelijk Gebied toedeelt aan de provincies.

In [dit memo van 9 januari 2023](#) bent u geïnformeerd over de wijze van betrokkenheid van bij de totstandkoming van het UPLG en de voortgang in het dossier.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

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