**Dit document beschrijft de inbreng vanuit provincies in de bespreking met de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) in het Catshuis op 3 april 2025**

**Doel en agenda bespreking**

De MCEN heeft de decentrale overheden uitgenodigd om hun standpunt, verwachtingen en mogelijke oplossingen te delen met de MCEN. In de uitnodiging voor de Catshuissessie van 3 april kondigt de MCEN aan dat de outline van deze aanpak centraal staat. Deze outline was op het moment dat deze inzet werd opgesteld nog niet beschikbaar.

**Algemene IPO-inzet**

* De opgave is urgent

Voor provincies staat voorop dat er zo spoedig als mogelijk oplossingen moeten komen waarmee de **vergunningverlening** **voor de zomer** weer breed en structureel op gang kan worden gebracht. Inclusief het kunnen afwijzen van de nu al voorliggende handhavings- en intrekkingsverzoeken. Oplossingen waarmee ook langjarig zekerheid kan worden geboden aan de PAS-melders en bedrijven die door de recente uitspraak van Raad van State in onzekerheid zitten. Een pakket aan maatregelen dat leidt tot geborgde stikstofdaling en geborgd natuurherstel is hiervoor randvoorwaardelijk. De provincies zien dat de Vlaamse stikstofaanpak relevante elementen bevat die benut kunnen worden bij de ontwikkeling van een landelijk maatregelpakket.

* Economische en maatschappelijke schade

##### De rechterlijke uitspraken over intern salderen en de zaak Greenpeace hebben een grote impact op de mogelijkheden voor burgers en ondernemers om nog activiteiten te ontplooien en daarmee op opgaven en taken van provincies. De economische en maatschappelijke schade van het niet kunnen verstrekken van vergunningen is enorm en loopt met de dag verder op. Minstens 10.000 bedrijven zitten juridisch in onzekerheid. Investeringen zijn momenteel niet mogelijk en staan op het spel, zelfs als het gaat om verduurzaming. Denk hierbij aan innovatieprojecten in de landbouw, investeringen van bij elkaar zo'n 20 miljard euro in het havenindustrieel complex, de opgaven op het vlak van klimaat en netwerkcongestie, ruim 200.000 woningen die tot 2030 niet kunnen worden gebouwd, maar ook aan meer en minder grootschalige evenementen (zoals wielrenwedstrijden). Lopende intrekkingsverzoeken (meer dan 100) kunnen deze impact alleen nog maar vergroten.

Overheden zullen daarom gezamenlijk het maximale moeten doen om uit de impasse te raken. Noodzakelijke maatregelen nemen kan/zal (bepaalde) sectoren pijn doen, maar geeft sectoren met de juiste mix van tijd en ondersteuning ook de gevraagde en benodigde (langjarige) zekerheid. Bovendien doet niks doen ook veel pijn, zoals uit de gegeven voorbeelden blijkt.

* Instandhouding natuur met oog voor integraliteit

Het weer van de grond krijgen van vergunningverlening moeten we in samenhang met natuurbehoud en -herstel oppakken. Hierbij is de aanpak van andere factoren, zoals de verbetering van hydrologie en een goed beheer essentieel. Daarom gaat het niet alleen om geborgde stikstofdaling, maar ook om geborgd natuurherstel, waarbij ook andere factoren worden opgepakt.

Provincies hebben een sleutelrol bij het treffen van de juiste maatregelen voor natuur, maar willen ook voorkomen dat ze komende jaren met extra opgaven voor klimaat en water op het boerenerf langs moeten komen. Een gezamenlijk beeld van doelbereik, mede met oog voor integraliteit is noodzakelijk, waaronder een gezamenlijk beeld van wat we verstaan onder een gunstige staat van instandhouding. We werken daaraan door met het Rijk.

1. **Wat kunnen provincies bieden?**

Een belangrijke sleutel voor het oplossen van deze urgente problemen ligt in het maatregelenpakket waarvoor de Ministeriële Commissie Economie & Natuurherstel is aangesteld. Een belangrijk deel van dit pakket zal door het Rijk zelf worden ingevuld, met generieke maatregelen, zoals daling van de stikstofemissie via doelsturing. Provincies willen graag binnen hun mogelijkheden steun geven aan dit (generieke) pakket van de commissie en een waardevolle eigen bijdrage leveren. Provincies bieden de helpende hand en willen een Rijkspakket aan maatregelen steunen, als dat pakket een oplossing biedt voor de impasse waarin we terecht zijn gekomen. En als provincies daarmee ook hun provinciale rollen weer kunnen vervullen.

Die helpende hand bieden we aan op grond van onze rollen:

1. Als bevoegd gezag zetten we onze capaciteit en kennis in om uitvoering te geven aan de daadwerkelijke vergunningverlening en het rijk te steunen bij de vernieuwing van het stelsel voor vergunningverlening (spoor 1).
2. Als verantwoordelijke voor natuurbehoud en herstel werken provincies aan de maatregelen die nodig zijn om de instandhoudingsdoelen van de natuur te borgen (spoor 2).
3. Als gebiedsregisseur denken we met het rijk na over ruimtelijke condities die de opgaven rondom Economie en Natuurherstel kunnen helpen oplossen (spoor 2).
4. **Hoe beoordelen provincies een maatregelenpakket**

Net als het Rijk kijken we zonder taboes naar de mogelijke maatregelen, maar we zullen wel een weging moeten maken welke maatregelen volgens provincies de gewenste oplossing voor de impasse bieden. Provincies kijken daarvoor op basis van onderstaande criteria naar het maatregelenpakket dat de MCEN voorstelt, waarbij de criteria bedoeld zijn om een totaalpakket te wegen:

* Vergunningverlening voor de zomer weer mogelijk maken
* Het leidt tot geborgde stikstofreductie en geborgd natuurherstel
* Bijdrage uit alle sectoren
* Er is oog voor integraliteit
* Perspectief voor ondernemers
* Maatregelen moeten haalbaar en uitvoerbaar zijn. Dit betekent onder meer dat er voldoende middelen zijn om taken uit te kunnen voeren
* Natuurherstel en vergunningverlening gaan hand in hand
* Uitlegbaar en begrijpelijk

Het maatregelenpakket moet toereikend zijn en juridisch geborgd worden door wet- en regelgeving en financiële middelen. Spoor 2 en het hierbij horende pakket vormt een belangrijke randvoorwaarde en ondersteuning voor de oplossingen in spoor 1 en maakt vergunningverlening weer mogelijk. De combinatie van maatregelen op spoor 1 en 2 maakt dat provincies handhavings- en intrekkingsverzoeken kunnen afhouden, natuur zich kan herstellen en het Rijk voldoet aan de uitspraak van de rechter in de zaak Greenpeace. Met het weer mogelijk maken van vergunningverlening komt Nederland dan weer van het slot.

1. **Ondersteuning van het maatregelenpakket op vier sporen**

Aanvullend hebben provincies voor spoor 1 en 2 in beeld gebracht welke maatregelen zij van belang vinden. Provincies verwachten dat het Rijk voor een deel van de maatregelen in spoor 1, voor zover een inzet nodig is in Europa, in spoor 4 een passende strategie uitwerkt, en zullen die strategie in beginsel steunen.

* **Spoor 1 – Wat is er mogelijk (te maken) binnen de vergunningverlening?**

De provincies willen de vergunningverlening voor de zomer van het slot met een combinatie van maatregelen uit de sporen 1 en 2 van de MCEN. In spoor 2 moet een geborgd en toereikend maatregelpakket, dat bewezen effectief is, ervoor zorgen dat in spoor 1 additionaliteit kan worden onderbouwd, want dan kunnen initiatiefnemers weer intern en extern salderen om hun projecten vergund te krijgen. Verder willen de provincies in spoor 1 bestaande opties voor vergunningverlening voortvarend benutten, zoals de ecologische beoordeling en ADC-procedure. En ook een aantal nieuwe opties toepassen. Dat is nodig om wel weer vergunningen te kunnen verstrekken, vooral ook voor maatregelen in spoor 2, zoals innovatieprojecten.

* *Nieuwe opties voor vergunningverlening benutten binnen spoor 1*

Binnen spoor 1 willen de provincies voor de zomer in ieder geval de wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jaar toepassen. Dat moet om schijnzekerheid bij depositieberekeningen te voorkomen. Voor projecten op het vlak van woningbouw en andere opgaven met een depositie tot 1 mol is dan geen natuurvergunning meer nodig en zijn ook de PAS-melders grotendeels geholpen. Voor de depositie onder de grens van 1,00 mol is de overheid verantwoordelijk, net als voor deposities op meer dan 25 km van projecten. Voor deze verantwoordelijkheid van de overheid dient het maatregelpakket voor geborgde stikstofdaling en geborgd natuurherstel in spoor 2.

Binnen spoor 1 willen de provincies tijdelijke projecten – met een duur tot 4 maanden – uitzonderen van vergunningplicht. Dit betreft bijvoorbeeld kleine bouwprojecten of evenementen. Dat kan op basis van een gepubliceerde wetenschappelijke analyse. Die analyse stelt dat AERIUS-Calculator rekent met een 10-jaars weer- en windgemiddelde, modelleert de landinrichting en de ontwikkeling daarvan en onderbouwt dat de kans te groot is dat de weersomstandigheden bij kortdurende projecten – tot 4 maanden – zo van het model van afwijkt dat de depositieberekening te onnauwkeurig is.

Binnen spoor 1 willen de provincies tot slot proberen projecten met veel stikstofwinst aan te merken als passende maatregel of beheermaatregel. Een eerste voorbeeld hiervan zijn deelnemers aan de stoppersregelingen, waar sprake is van een stikstofafname van 85% (15% van hun stikstofruimte mogen zij behouden voor andere activiteiten dan veehouderij op dezelfde locatie). Hier zal ruimte om te experimenteren moeten worden genomen, omdat niet vaststaat dat dit juridisch houdbaar is. De provincies vragen het Rijk in algemene zin om ruimte voor experimenten te ondersteunen met een stroppenpot.

* *Het belang van een noodzakelijke systeemwijziging voor vergunningverlening*

De provincies roepen de MCEN op om in spoor 1 snel te starten met een systeemwijziging voor de natuurvergunningverlening. Daarbij willen we van depositiesturing naar doelsturing gericht op emissiereductie, met algemene regels voor de meeste activiteiten en alleen nog natuurvergunningen voor de grootste uitstoters die er werkelijk toe doen. De provincies adviseren om de Vlaamse stikstofaanpak als voorbeeld te nemen. Deze aanpak stuurt op emissiereductie en borgt dat de nationale emissieplafonds voor ammoniak en stikstofoxiden in 2030 worden bereikt. Bedrijfsspecifieke doelsturing staat in de Vlaamse aanpak centraal, waarbij is nagedacht over ambitieuze, maar haalbare differentiatie van doelen per sector. Omdat de Vlaamse aanpak doelbereik borgt, zit de vergunningverlening daar niet op slot (spoor 1); daarbij is duidelijk dat de geborgde Vlaamse aanpak met doelsturing een belangrijke bouwsteen kan zijn voor spoor 2 van de MCEN en koppelt aan de rollen die provincies hebben in het ruimtelijk spoor en als gebiedsregisseur.

* **Spoor 2 – maatregelenpakket dat leidt tot geborgde emissiereductie en geborgd natuurherstel**

Onze bijdrage past bij onze rollen en taken en is complementair aan de maatregelen die het Rijk neemt. Het Rijk is verantwoordelijk voor geborgde emissiereductie. Daarbinnen is een provinciale gebiedsspecifieke bijdrage tot maximaal 15 procent emissiereductie mogelijk[[1]](#footnote-2). Daarmee leveren wij een bijdrage om vergunningverlening weer mogelijk te maken. Daarnaast is onze inzet op geborgd natuurherstel noodzakelijk voor de middellange termijn. In onze bijdrage hebben wij oog voor de gebiedsspecifieke kenmerken. Provincies kunnen alleen een verantwoordelijkheid nemen voor emissies waarvan de bron bekend is en waarbij (kust-)provincies ook beschikken over de mogelijkheid om gerichte (emissiereducerende) maatregelen bij die bron te nemen. De provincies zien een mogelijke bijdrage aan het programma van maatregelen van de ministeriële commissie Economie & Natuurherstel vanuit vier thema’s:

* *Gerichte emissiereductie*

Het Rijk heeft berekend dat om tot 50% emissiereductie ten opzichte van 2019 te komen, er een opgave van circa 38,5 kiloton NH3 en 60 kiloton NOx nodig is. Het Rijk is in eerste instantie verantwoordelijk voor deze emissiereductie en het gewenste percentage. Daarbinnen kunnen provincies een specifieke, gebiedsgerichte bijdrage leveren die leidt tot aanvullende, specifieke reducties voor urgente habitats. Provincies leveren haar bijdrage vanuit het ruimtelijk mogelijk maken van (landbouw)innovaties, extensivering en verduurzaming van landbouw, industrie en mobiliteit. Provincies blijven daarnaast inzetten op bestaande en lopende afspraken en regelingen zoals beëindigingsregelingen, innovatie- en verduurzamingsafspraken met landbouw en industrie, die tevens bijdragen aan stikstofreductie en hiermee aan natuurherstel.

* *Geborgd natuurherstel*

Provincies blijven inzetten op uitvoering van bestaande afspraken zoals gemaakt in het Natuurpact (2013), uitvoering NNN en Programma natuur en versnellen deze waar haalbaar. Aanvullend leveren provincies een bijdrage op het versterken van de aanpak van drukfactoren in de omgeving van Natura 2000-gebieden, waarbij het logisch is om de koppeling te leggen met het ruimtelijk spoor (zonering). Ook zetten provincies zich in om afspraken over natuurbeheer te versnellen en te verbeteren. Tenslotte kunnen provincies bijdragen aan de aanpak van andere drukfactoren, zoals invasieve exoten, wanneer daarvoor de middelen beschikbaar zijn. Door zoneringsbeleid te koppelen aan natuurherstel, generieke geborgde daling en wetgeving in spoor 1, zou in gebieden buiten de zone mogelijk eerder vergunningverlening op gang kunnen komen.

* *Ruimtelijk zoneringsbeleid*

Provincies hebben een rol als gebiedsregisseur en zijn verantwoordelijk voor ruimtelijk beleid. Vanuit deze rol zetten provincies in op zonering rond urgente habitats of rond Natura 2000-gebieden, voor gebieden waar zonering meerwaarde heeft. Provincies hebben de ruimte om zonering gebiedsgericht uit te werken en maken een eigenstandige afweging in de invulling van een dergelijke aanpak. Uit de scenarioanalyses blijkt dat een zonering rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden kan leiden tot een depositiereductie. De depositiereductie is maximaal 15 procent van de landelijke opgave voor het behalen van de wettelijke omgevingswaarde in 2030 (zie ook voetnoot 1). Precieze invulling van deze maatregelen is afhankelijk van de invulling van het landelijke pakket aan maatregelen en de condities in een gebied, ook is nog geen (bestuurlijke) keuze gemaakt over de uitwerking van zonering (zie voetnoot). Vanuit het ruimtelijke spoor kunnen provincies een geborgde en gebiedsgerichte bijdrage leveren aan de reductieopgave en natuurherstel. Zoneringsbeleid kan gekoppeld worden aan hydrologische maatregelen en daarmee aan natuurherstel

* *Gebiedsgerichte aanpakken*

Provincies werken gebiedsgericht aan maatregelen die voortbouwen op reeds in gang gezette gebiedsaanpakken zoals veenweide-gebieden, processen rondom NOVEX-gebieden, enzovoorts. Provincies zetten daarom in op:

* Regie voeren: we brengen gebiedspartijen samen en zoeken samen met hen naar oplossingen om verschillen te overbruggen. Tevens willen we landelijk kennis delen over gebiedsprocessen om niet telkens opnieuw het wiel uit te vinden.
* In de directe omgeving van Natura 2000 gebieden, in veenweidegebieden en in beekdalen nemen we gerichte, gebiedsmaatregelen voor water en natuur. Dit leidt ook tot vermindering van emissies. We zetten daarvoor ons beschikbaar instrumentarium in.
* Dit betekent een voortzetting van de aanpak die we met de provinciale gebiedsprogramma’s hebben gekozen. Wij brengen samen met onze gebiedspartners verder in beeld wat nodig is voor herstel van natuur en het hydrologisch systeem waarmee we (land)gebruik balans brengen met het natuurlijk water- en bodemsysteem (water en bodem sturend).

1. **Wat vraagt dit van het Rijk / van de MCEN?**

De mogelijke provinciale bijdrage dient gepaard te gaan met het invullen van belangrijke randvoorwaarden. We vragen van het Rijk:

* **Geborgde aanpak**

Voor provincies is het voor de zomer lostrekken van vergunningverlening urgent. Om dit te bereiken is het noodzakelijk dat er een toereikend maatregelpakket voor geborgde stikstofreductie en natuurherstel wordt vastgesteld (spoor 2) en we bestaande en nieuwe opties voor vergunningverlening voortvarend benutten (spoor 1). Het pakket moet in ieder geval maatregelen van het Rijk voor geborgde stikstofreductie bevatten, omdat het Rijk hier anders dan de provincies echt verschil kan maken. Hierbij dient aandacht te zijn voor het opvangen van een eventuele 'minderopbrengst’ van maatregelen, omdat maatregelen minder emissiereductie opleveren dan verwacht. Dit kan leiden tot een reductiepad dat kan oplopen tot 120%. Door het invoeren van doelsturing, normering en het toepassen, versterken en borgen van innovaties. Provincies vinden het daarbij noodzakelijk dat **iedere sector evenwichtig bijdraagt** aan de oplossing, en niet alleen de landbouw. En dat er bovendien gekeken wordt hoe andere partijen in de (voedsel)keten kunnen bijdragen. Ook is het noodzakelijk dat de impact van maatregelen op andere opgaven wordt meegenomen bij de keuze van maatregelen.

* **Perspectief voor ondernemers**

Het is noodzakelijk om ondernemers en burgers langjarige duidelijkheid te bieden. Nu is daarvoor het moment. Het bieden van duidelijkheid kan overigens ook betekenen dat wordt aangegeven waar iets niet (meer) kan. Of dat een ondernemer de gelegenheid krijgt om te stoppen of iets ander te doen.

* **Voldoende middelen**

Het is evident dat taken en middelen in balans moeten zijn en dat de aanvullende maatregelen die provincies nemen alleen haalbaar zijn als daarvoor ook de financiering beschikbaar is. We willen verschil maken op de inhoud en daarom goede afspraken maken over oplossingen. De benodigde financiering is een belangrijke voorwaarde, die volgt uit de concrete afspraken die we maken.

* **Flankerend beleid**

Om tot uitvoering te komen moeten verschillende sectoren in de gelegenheid worden gesteld om de noodzakelijke stappen te zetten, zonder dat ze overvraagd worden en geen perspectief meer hebben. Daarom is ook financiering van flankerend beleid noodzakelijk, waarbij ook aandacht moet zijn voor voldoende middelen om innovatie mogelijk te maken.

1. Uitgangspunt bij de getallen die genoemd worden bij het onderwerp zonering is een zonering van 500 meter en een reductiepercentage van 65% in deze zone. Deze zone van 500 meter en het reductiepercentage zijn alleen gekozen om ambtelijk te kunnen rekenen en zijn geen bestuurlijke keuze (van de Kopgroep).

   Uit de scenarioanalyses (let op, deze zijn concept en richtinggevend) blijkt dat ruim 10 procent van de stikstofdepositie landelijk afkomstig is uit de zones van 500 meter rondom Natura 2000-gebieden. Door de emissies in alle zones van 500 meter rondom Natura 2000-gebieden met urgente habitats met 65 procent te reduceren ten opzichte van 2021, kan een gemiddelde depositiereductie van ongeveer 15 procent worden bereikt van de landelijke stikstofreductieopgave voor het behalen van de wettelijke omgevingswaarde in 2030. [↑](#footnote-ref-2)