

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
T.a.v. mevrouw C. van der Wal-Zeggelink
Postbus 20401
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

Interprovinciaal Overleg



uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
17 juli 2022	DGS 223000618	IPSN 11279/2022	22 september 2022
onderwerp	Advies over uitvoeringscondities op gebied van stikstofreductie met oog voor transitieopgave		

Geachte mevrouw Van der Wal, geachte mevrouw de minister,

In uw brief 'Toelichting startnotitie NPLG en gezamenlijk vervolg' van 19 juli 2022 vraagt u provincies om in IPO-verband, in aanvulling op de denkrichting van 29 april 2022, een advies op te stellen over de uitvoeringscondities die provincies nodig achten om de opgave op het gebied van stikstofreductie te realiseren en dit uiterlijk in september met u te delen.

Het voornemen van het Rijk om te voldoen aan reeds kenbaar gemaakte voorwaarden en condities

In uw kamerbrief Stand van zaken stikstof en landelijke gebied, d.d. 15 juli 2022 (2022Z14127) en in de brief Toelichting Startnotitie NPLG en gezamenlijk vervolg, d.d. 17 juli 2022 (DGS 22300618), die u stuurde aan elke provincie, spreekt u uw voornemen uit om te voldoen aan meerdere voorwaarden en condities die wij in onze denkrichting aan u hebben meegegeven.

Wij willen daarom allereerst daarvoor onze waardering uitspreken. Wij onderschrijven dat het Rijk en de provincies samen voor deze opgave aan de lat staan. Ook de waterschappen en de gemeenten zijn als medeoverheden van groot belang voor het uitvoeren en laten slagen van deze transitie. Wij waarderen dat u, naast de inzet op reductie van stikstof in de landbouw, ook actief inzet op andere sectoren, zoals industrie en mobiliteit. Uw expliciete uitgangspunt dat provincies de ruimte hebben om bottom up in de gebiedsprocessen tot maatwerkoplossingen te komen, achten wij van essentieel belang.

Ook kijken wij met positieve verwachting uit naar uw onderzoek naar mogelijke optimalisatie van generieke landbouwmaatregelen. De gehonoreerde budgetten uit het transitiefonds voor de versnellingsmaatregelen zijn een belangrijke stap om de transitie op gang te krijgen. Wij zouden het waarderen als u deze gehonoreerde budgetten schriftelijk aan ons kunt bevestigen. Graag benadrukken wij hiertoe ook de noodzaak voor snel inzetbare beëindigingsregelingen. Onze voorwaarde die wij stelden op 29 april dat scenario's op maat moeten kunnen worden uitgewerkt per provincie of per gebied, zien wij terug in uw brief, waarin u stelt 'maatwerk is uitgangspunt'.

Inlichtingen bij :
Email :
Bijlagen :

Uitvoeringscondities

Tegelijkertijd benadrukken wij dat onze uitvoeringscondities en andere voorwaarden nadere uitwerking en afspraken vereisen. Voor deze uitwerking geven wij u in elk geval onze meest urgente punten mee:

- Capaciteit en kwaliteit: de opgave vereist enorm veel expertise en kwaliteit. Niet alleen van overheden, maar ook van organisaties die mede vorm moeten geven aan de verandering. Wij vragen alle aandacht voor ondersteuning van deze capaciteit.
- Toekomst Landbouw, waaronder verdienvermogen van de landbouw in de transitie: deze is onvoldoende helder. Wij kijken uit naar de Kamerbrief die binnenkort door de minister van LNV wordt aangeboden en benadrukken dat deze toekomstvisie noodzakelijk is voor het verkrijgen van voldoende draagvlak voor de verandering.
- Grondfaciliteit, inclusief afsprakenkader, spelregels en juridische randwoordenwaarden vragen om uitwerking en nadere afstemming.
- Wij zien het initiatief in de Kamerbrief d.d. 15 juli 2022 om het legalisatieprogramma van PAS-melders te versnellen als een serieuze stap in de goede richting, wel benadrukken wij dat de uitwerking hiervan een de verantwoordelijkheid van het Rijk is.
- Tijdsplanning: wij wijzen u op de zeer krappe tijdsplanning voor de gebiedsprocessen. Geef provincies zo snel als mogelijk realistische doelen en een bijhorend tijdpad, gebaseerd op alle benodigde informatie: dus inclusief verwerking van de KEV, het perspectief uit de nieuwe brief Toekomst Landbouw, de klimaatdoelen (Landbouw en Landgebruik), de waterdoelen (KRW), de natuurdoelen en de stikstofdoelen voor alle sectoren. Zorg ervoor dat al deze informatie uiterlijk op 1 januari 2023 helder is en deel ruim voorafgaand aan publicatie deze integrale doelen met de provincies.
- Eenvoudig financieel instrumentarium: het transitiefonds is een belangrijke voorwaarde. Wij vragen u dit fonds zo eenvoudig toepasbaar als mogelijk te houden, rekening houdend met de verantwoording die nodig is bij het besteden van publieke middelen.
- Betrokkenheid van het Rijk bij de opgaven moet duidelijk zijn. Een belangrijk onderscheid daarbij wordt gemaakt tussen de generieke maatregelen waarvoor het Rijk zelf aan de lat staat en verantwoordelijk is en de maatregelen die via een gebiedsgerichte aanpak tot uitvoering komen waarvoor de provincie in de rol van gebiedsautoriteit verantwoordelijk zijn.
- Communicatie, eenduidige transparante communicatie vanuit het Rijk over de samenhang van doelen, de kaders, de tijdlijn, het perspectief op de landbouw met zowel de overheidspartners als de andere betrokkenen in de gebiedsprocessen is in onze ogen essentieel.

Wij verwijzen u naar onze brief d.d. 29 april 2022 inzake Denkrichting van de provincies aan het Rijk inzake het voorkeursscenario voor richtinggevende gebiedsdoelen met de daarin genoemde voorwaarden en uitvoeringscondities én naar de bijlage bij deze brief waarin bovenstaande zorgpunten nader, maar nog niet uitputtend, zijn benoemd. In de bijlage treft u ook een voorstel aan voor een proces de komende maanden om de uitvoeringscondities nader uit te werken, zodat deze tijdens het BO van 24 november 2022 kunnen worden vastgesteld. Wij zijn, zowel in IPO-verband als per provincie bereid om vanuit onze provinciale verantwoordelijkheid met u mee te werken aan het helder krijgen van deze voorwaarden.

Daarbij wijzen wij u erop, dat provincies hun commitment voor het gebiedsprogramma alleen kunnen laten vaststellen als die uitvoeringscondities op orde zijn, zodat dit commitment ook kan worden waargemaakt. Met dit advies geven wij antwoord op uw vraag om in IPO-verband te reageren. Wel kunnen provincies, met verwijzing naar dit collectieve advies, met een eigen

maatwerk-reactie komen op de brief 'Toelichting Startnotitie NPLG en gezamenlijk vervolg' die u elke provincie op 17 juli toestuurde.

Tot slot

Wij zien dit advies over de uitvoeringscondities voor de stikstofopgave als een eerste stap. Binnenkort maakt u ook de doelen bekend voor het bredere perspectief voor klimaat, water en natuur. Wij voorzien dat de meer integrale opgave nieuwe eisen stelt aan de uitvoering. Graag gaan wij het gesprek met u aan over hoe wij als overheden, zowel vanuit onze gezamenlijke verantwoordelijkheid als ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, deze condities kunnen scheppen.

Provincies realiseren zich dat deze voorwaarden niet zonder gesprek met elkaar als overheden, en met de maatschappelijke belanghebbenden, kunnen worden ontwikkeld. En dat elke partij hierin een verantwoordelijkheid heeft te nemen. Wij zullen dan ook gesprekspartner zijn bij de ontwikkeling van deze uitvoeringscondities.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG

Dhr. E.P. Stigter
Voorzitter BC Stikstof



Bijlage: Advies over uitvoeringscondities voor stikstofreductie

0. Opbouw notitie

In hoofdstuk 1 zijn de aanleiding en context van de uitvoeringscondities beschreven, inclusief de voorwaarden die de provincies reeds stelden in de brief d.d. 29 april 2022 'Denkrichting en voorwaarden van provincies aan het Rijk'. Hoofdstuk 2 is een advies aan de minister voor vervolgstappen bij uitvoeringscondities. In hoofdstuk 3 zijn de uitvoeringscondities in het kort weergegeven en geduid. In hoofdstuk 4 volgt een verdiepende toelichting op de in hoofdstuk 3 benoemde uitvoeringscondities.

1. Aanleiding en context

Het Rijk heeft op 10 juni 2022 de richtinggevende stikstof emissiereductie doelen bekend gemaakt. Vooruitlopend op deze bekendmaking is in de brief van 29 april 2022 met de 'Denklijn voor richtinggevende stikstof emissie reductiedoelen' vanuit de BC-Stikstof aan de Minister voor Nens reeds een aantal cruciale voorwaarden genoemd. In deze brief is ook aangegeven dat provincies na vaststelling van de richtinggevende doelen door het Rijk zullen reageren met een reflectie op de uitvoerbaarheid en daarbij een visie geven op nadere uitvoeringscondities.

De Minister voor Nens heeft de provincies gevraagd om voor eind september 2022 in IPO-verband te reageren met uitvoeringscondities voor deze richtinggevende doelen.

Onderstaand in het kader de eerdergenoemde voorwaarden uit de brief van de BC-Stikstof aan het Rijk:

Voorwaarden en uitvoeringscondities genoemd in de brief van 29 april 2022 met de denklijn

Voorwaarden

- Wederkerigheid: het Rijk neemt de verantwoording voor maximale generieke landbouwmaatregelen, aantoonbare reductie voor stikstof bij zeescheepvaart, binnenvaart, meetcorrectie, buitenland en in de industrie.
- Het scenario moet op maat kunnen worden uitgewerkt door provincies, waarbij er geen standaard scenario over het hele land voor alle gebieden kan en moet gelden vanwege de diversiteit van de stikstofproblematiek per gebied per provincie.
- Er is zowel een totaalbeeld nodig, als inzicht in welke bijdrage per gebied wordt geleverd aan de landelijke opgave. Ook is inzicht nodig in welk gedeelte van de reductie door genomen bronmaatregelen de ruimte biedt voor legalisatie van de PAS-melders én vulling van de stikstofbanken.
- De budgetten moeten toereikend zijn voor de totale opgave. Dit gaat om zowel de landelijke opgave als om wat daar bovenop nodig is voor het behalen van de instandhoudingsdoelen VHR daar waar stikstof niet de grootste drukfactor is. Daarnaast is budget nodig voor capaciteitsondersteuning bij provincies.
- Met het aangeven van de denkrichting van deze maatwerkbenadering binden provincies zich niet aan de richtinggevendende doelen. Die doelen willen we graag, met het oog op de deadline voor het maken van het gebiedsplan, spoedig ontvangen. Waarna wij die doelen kunnen beoordelen op uitvoerbaarheid.
- De ABCD-zonering kan als hulpmiddel gebruikt worden, maar maatwerk per provincie of gebied is nodig. Als gebiedsautoriteit moeten de provincies via een bottom up-benadering in de gebiedsprocessen kunnen sturen. Hierbij kan op basis van gebiedskennis door de provincies maatwerk nodig zijn op de ABCD-zonering. Geen van bovenaf (door Rijk) opgelegde ABCD-zonering, de zonering moet van onderaf vanuit het gebiedsproces tot stand komen.
- Perspectief voor de landbouw/agrarische sector is onmisbaar in de gebiedsprocessen en voor de uitwerking van het scenario en richtinggevendende doelen in de gebiedsplannen door de provincies. Op korte termijn duidelijkheid vanuit LNV over dit perspectief is noodzakelijk.

Uitvoeringscondities

- Er is aanvullend concreet juridisch instrumentarium nodig met daarbij helderheid over wie welk instrument inzet, met andere woorden: Rijk en provincies hebben beide hierin hun verantwoordelijkheid;
- In de communicatie bij het besluit nadrukkelijk uitdragen dat alle sectoren bijdragen aan de stikstofemissiereductie en wat die bijdrage concreet is per sector;
- Organiseren van tijdige toegang tot de juiste data voor overheden om de nodige informatie over stikstofbronnen te hebben (belemmering is nu onder andere de AVG);
- Denk aan het opheffen van fiscale belemmeringen voor boerenbedrijven om het bedrijf te beëindigen, naar een andere business te switchen of grond te verkopen;
- Alle bedrijven die blijven moet een stikstofreductie-opgave meekrijgen, vooral dichtbij kwetsbare natuur;
- Goed werkend transitiefonds (onder andere ontschotten van budgetten) en duidelijkheid over en de beschikbaarheid van de inzet van middelen ook voor andere sectoren dan alleen landbouw;
- Legalisatie van de voormalige PAS-vrijstellingen verloopt via de reeds afgesproken bronmaatregelen (zogenaamde) Schoutenpakket;
- Vrijwilligheid is geen vrijblijvendheid.

Het proces om de randvoorwaarden en uitvoeringscondities op orde te brengen staat sinds het bekend maken van de richtinggevendende stikstof emissiereductiedoelen niet stil. De provincies herkennen dat de minister het initiatief neemt om aan veel van de voorwaarden te voldoen. Delen van voorwaarden zijn inmiddels gehonoreerd en bekend

gemaakt in zowel een brief aan de Tweede Kamer (15 juli 2022) als in brieven aan de provincies (17 juli 2022).

Ook vinden gesprekken plaats tussen de medeoverheden over wederzijdse taak- en rolverdeling, instrumentarium, financiering en uitvoering van maatregelen. Zo worden in het kader van het traject om te komen tot toekomst voor de landbouw ook condities opgesteld.

Daarnaast worden, zoals aangekondigd in de startnota NPLG, in oktober nog aanvullende doelen bekend gemaakt voor natuur, water en klimaat.

Deze doelen kunnen leiden tot aanvullende uitvoeringscondities. Provincies benadrukken daarom dat de uitvoeringscondities in dit advies met name betrekking hebben op de richtinggevende stikstof emissiereductiedoelen.

Wel benoemt dit advies al een aantal aspecten, die ook in het kader van de bredere NPLG-ontwikkeling van belang zullen zijn.

Het eenduidig benoemen en vervolgens het maken van afspraken over het uitwerken van al deze randvoorwaarden en condities is nodig. Daarom is hieronder een, niet uitputtende, lijst van nader uit te werken uitvoeringscondities en voorwaarden meegegeven als advies aan de minister voor Nens en minister van LNV.

2. Advies aan de minister voor vervolgstappen bij uitvoeringscondities

Het is voor de gebiedsprocessen van belang zo snel mogelijk duidelijkheid te kunnen bieden aan alle deelnemers, onder meer over de randvoorwaarden en uitvoeringscondities. Provincies willen hun verantwoordelijkheid nemen om te helpen de reductie van stikstofemissie te realiseren. Provincies stellen Gebiedsplan 1.0 in juli 2023 pas vast als er duidelijkheid is over doelen, generieke maatregelen en instrumentarium voor uitvoering, waaronder budget. In deze adviesnota zijn randvoorwaarden en uitvoeringscondities benoemd, die volgens provincies nodig zijn voor de realisatie van de doelen. Op verzoek van de minister bieden wij deze uitvoeringscondities, afgestemd tussen de provincies, aan met als dringende oproep de voortvarendheid waarmee op dit moment aan de condities wordt gewerkt voort te zetten.

Wij zien dit advies over de uitvoeringscondities voor de stikstofopgave als een tussenstap. Vanuit het perspectief op de landbouw, zullen ook voorwaarden worden gesteld. Binnenkort maakt u ook de doelen bekend voor het bredere perspectief voor klimaat, water en natuur. Wij voorzien dat de meer integrale opgave nieuwe eisen stelt aan de uitvoering.

Provincies realiseren zich dat deze voorwaarden omvangrijk zijn en niet zonder gesprek met elkaar als overheden, en met de maatschappelijke belanghebbenden, kunnen worden ontwikkeld. En dat elke partij hierin een verantwoordelijkheid heeft te nemen. Wij zullen dan ook uw gesprekspartner zijn bij de ontwikkeling van deze uitvoeringscondities.

Ons voorstel voor een vervolg is:

- Organiseer, na kennisname van dit advies, een inhoudelijke ambtelijke start bijeenkomst medio oktober tussen Rijk en provincies om de randvoorwaarden en uitvoeringscondities samen te duiden.
- Inventariseer welke initiatieven inmiddels opgepakt worden en welke voor de korte, middellange of lange termijn (nader) moeten worden uitgewerkt. De korte termijncondities moeten direct worden opgepakt.
- Toets in welke mate de overige randvoorwaarden en uitvoeringscondities geprioriteerd moeten worden en benoem wie welke rol heeft bij de nadere uitwerking.
- Toets vervolgens uiterlijk begin november met relevante actoren (medeoverheden en gebiedspartijen) of alle aandachtspunten zijn meegegeven voor de nadere uitwerkingen.
- Stel tijdens het BO van 24 november bestuurlijk vast welke randvoorwaarden en uitvoeringscondities op orde zijn, welke voorafgaand aan het indienen van het Gebiedsplan/-programma 1.0 op orde moeten zijn en welke nog na juli 2023 nader kunnen worden ontwikkeld.

3. Uitvoeringscondities in het kort

Onder uitvoeringscondities verstaan wij die randvoorwaarden/kaders en instrumenten die het mogelijk maken om maatregelen te realiseren en de doelen te behalen.

We onderscheiden de volgende categorieën uitvoeringscondities:

- Randvoorwaarden/kaders.
- Instrumentarium.

3.a Randvoorwaarden op sturing, inhoud en proces

Om vanaf het najaar 2023 te kunnen starten met de uitvoering van de maatregelen uit de dan vastgestelde gebiedsprogramma's is een aantal randvoorwaarden van cruciaal belang:

Sturingsprincipes

- *Gedeelde verantwoordelijkheid voor de doelen:* Hierbij is het Rijk verantwoordelijk voor het behalen van de omgevingswaarden voor stikstof zoals deze in de wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) staan en zijn provincies verantwoordelijk voor de regie op de gebiedsgerichte maatregelen waarmee de doelen realiseerbaar zijn en waarmee uiteindelijk de omgevingswaarde wordt gehaald. Waterschappen en gemeenten zijn hierin nadrukkelijk partner.
- *Wederkerigheid:* Zowel provincies als Rijk hebben een aandeel in het nemen van maatregelen en nemen daarbij ieder de verantwoordelijkheid voor onderdelen.
- *Juridische Status en borging:* Duidelijkheid dit najaar is nodig over de juridische status van het gebiedsplan onder de Wsn en PSN en het Gebiedsprogramma NPLG onder het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

Inhoudelijke randvoorwaarden

- *Maatwerk bij een integrale opgave:* maatwerk blijft nodig, zoals ook is aangegeven in de startnotitie NPLG en de brieven aan de Tweede Kamer dat de doelen op maat en vanuit een bottum up proces moeten kunnen worden uitgewerkt door provincies.
- *Alle sectoren doen mee:* Zowel in de verantwoordelijkheid voor de totale opgave als in de communicatie bij het besluit vinden wij het cruciaal het Rijk erop stuurt dat alle sectoren, inclusief landbouw, industrie, scheepvaart en buitenland, bijdragen aan stikstofemissiereductie en dat duidelijk is wat die bijdrage concreet is per sector.
- *Toekomst landbouw:* Provincies vinden een kabinetsvisie op de Toekomst van de Landbouw voorwaardelijk voor de transitieopgave. Provincies misten in de brieven van het kabinet tot nu toe een duidelijk perspectief en vinden het essentieel dat het kabinet meer duidelijkheid en houvast voor de sector biedt. Provincies vinden dit toekomstperspectief zo essentieel dat zij ook zelf een visie op Toekomst van de Landbouw ontwikkelen. De provincies stellen hierin graag hun gebiedskennis en ervaring ter beschikking om tot een gedeeld toekomstbeeld te komen.
- *Betrek de hele keten:* Het is cruciaal om de hele landbouwketen betrekken, zoals banken, leveranciers, veevoederbedrijven, supermarkten/verladere, kunstmest en uiteindelijk de consument die een realistische prijs betaalt.
- *Legalisatie PAS-melders:* Voor PAS-melders moet het Rijk met voorrang bronmaatregelen effectief dusdanig inzetten dat, conform de WsN, toezeggingen naar deze groep uitgevoerd worden. Het initiatief in de brief van 15 juli aan de Tweede Kamer om hier een budget van € 250 mln. voor vrij te maken wordt herkend, evenals de toezegging dat het rijk zich verantwoordelijk blijft stellen.

- *Leefbaarheid*: Rijk en provincie werken op dit moment samen aan een analyse naar sociaaleconomische effecten, zowel op landelijk als op gebiedsniveau. Als uit deze analyse naar sociaaleconomische effecten op gebiedsniveau blijkt dat de leefbaarheid onder druk staat vanwege snelle verandering als gevolg van stikstofmaatregelen, is ruimte nodig voor initiatieven die de leefbaarheid in het gebied borgen.

Procesmatige randvoorwaarden

- *Kennis en kunde*: De transitie vereist een enorme inzet. Aandacht en middelen zijn nodig voor capaciteitsopbouw om de opgave te kunnen realiseren.
- *Doorlooptijd*: Voldoende tijd en een helder tijdpad, dat momenteel wordt opgesteld, is nodig om tot gedragen gebiedsplannen te komen. Wettelijke eisen in het kader van de Wsn zijn goed te halen, maar verwachtingen zijn, mede door NPLG, groter geworden en daarmee qua planning erg uitdagend.
- *Toereikend budget*: De budgetten moeten toereikend zijn voor de totale opgave. Dit gaat om zowel de landelijke opgave als om wat daar bovenop nodig is voor het behalen van de instandhoudingsdoelen VHR daar waar stikstof niet de grootste drukfactor is. Daarnaast is ook meer budget nodig voor toezicht & handhaving (en mogelijke uitbreiding van de opdracht) en middelen voor bovenwettelijke generieke maatregelen (BBT+), met name voor industrie.
- *Transitiefonds*: Goed werkend transitiefonds (onder andere ontschotten van budgetten) en beschikbaarheid van inzet middelen ook voor andere sectoren dan alleen landbouw.

3b. Instrumentarium

Juridisch/planologisch instrumentarium

- Aanvullend concreet juridisch instrumentarium is nodig, waarbij Rijk en provincies beiden hun verantwoordelijkheid hebben. Daarbij moet extra aandacht zijn voor bedrijven die al helemaal natuurinclusief zijn/veel hebben geïnvesteerd recentelijk om de transitie in gang te zetten.
- Wij vragen het Rijk om te zorgen voor wettelijke kaders, normeringen en generieke maatregelen.

Fiscaal/financieel instrumentarium

- Denk hierbij aan een scala van voorstellen die landelijk, soms deels provinciaal ingezet kunnen worden, zoals het wegnemen van fiscale belemmeringen voor boerenbedrijven, het stimuleren van koplopers via specifieke fiscale en/of financiële voordelen, *Stimulering van consumenten* van biologisch of circulair en lokaal geproduceerd voedsel, aanpassingen van *Fiscale wetgeving* gericht op een circulair systeem en stimulering van aanleg & onderhoud van landschapselementen, erfbeplanting, singels, via subsidie (bijv. via SNL/GLB).
- *Een krachtige en omvangrijke beëindigingsregeling* die niet concurreert met de huidige opkoopregeling.
- *Mogelijkheid stikstofactiviteiten op te kopen*, zonder een heel bedrijf te moeten kopen, gericht op bijvoorbeeld verandering van bedrijfsvoering bedrijf; Oplossing voor *issue staatssteun*.
- *Helderheid over de juridische grondslag voor de provinciale stikstofbanken*.
- *Stimulering BBT+* (boven Best Beschikbare Techniek) in industrie en andere sectoren.

Weten en meten, data en cijfers

- *Toegankelijkheid RVO data*: RVO heeft gedetailleerde data over stikstofbronnen. Deze data zijn nodig op een zo laag mogelijk abstractieniveau om in de gebiedsprogramma's ook gerichte maatregelen te kunnen opnemen én om in de gebiedsprocessen goed beslagen ten ijs te komen.
- *Meetcorrectie*: Duidelijkheid over meetcorrectie bij cijfers over stikstofherkomst
- *Validatie en meten*: Er moet meer duidelijkheid zijn over meten en validatie van de modellen.

4. Verdiepende toelichting op de uitvoeringscondities.

In dit hoofdstuk zijn de randvoorwaarden en uitvoeringscondities uit het vorige hoofdstuk, nader uitgewerkt.

4.a Randvoorwaarden: procedure, inhoud en proces

Procedure: Sturingsprincipes en afspraken

- *Gedeelde verantwoordelijkheid voor de doelen:*
 - Het Rijk is verantwoordelijk voor het behalen van de omgevingswaarden voor stikstof zoals deze in de wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) staan.
 - Provincies zijn verantwoordelijk voor de gebiedsgerichte maatregelen waarmee de doelen realiseerbaar zijn en waarmee uiteindelijk de omgevingswaarde wordt gehaald.
- Deze taakverdeling is inmiddels in diverse Kamerbrieven bevestigd. Het is van belang hier aandacht voor te blijven houden in alle formele afspraken.
- *Wederkerigheid:* Dit betekent wat ons betreft dat zowel provincies als Rijk een aandeel hebben in het nemen van maatregelen en daarbij de verantwoordelijkheid nemen voor onderdelen. Van belang hierbij is dat rijk verantwoordelijkheid neemt voor aanvullend landelijk generiek beleid om de doelen voor vermindering van stikstofemissie te halen. Met alleen gebiedsgerichte maatregelen redden we het niet.
 - *Juridische Status en borging:* Duidelijkheid dit najaar is nodig over de juridische status van het gebiedsplan onder de Wsn en PSN en het Gebiedsprogramma NPLG onder het Nationaal Programma Landelijk Gebied i.r.t. de uitwerking in gebiedsprocessen van de doelen in maatregelen en de juridische doorwerking hiervan via de Omgevingswet of bestaande wet- en regelgeving.

Inhoudelijke randvoorwaarden

- *Maatwerk bij integrale opgave:* Ook de doelen uit de startnotitie NPLG moeten op maat kunnen worden uitgewerkt door provincies, vanwege de diversiteit van de stikstofproblematiek en opgave voor KRW, natuur en klimaat per provincie en per gebied. In de gebiedsprocessen zullen vanuit een bottom up proces de verschillende doelen met elkaar in verband worden gebracht. Daarbij is extra aandacht voor het optimaliseren van maatregelen die meerdere doelen dienen en moet geprioriteerd worden wanneer maatregelen elkaar tegenwerken. Dit vergt van het Rijk dat zo duidelijk mogelijk aangegeven wordt welke doelen nagestreefd moeten worden (%onder KDW, Mton CO2 reductie etc.).
- *Klimaatdoelen:* de klimaatdoelen (CO2) hebben voor landgebruik en landbouw een belangrijk raakvlak met de stikstofopgave en ook hierbij moet rekening gehouden worden met een evenredige verdeling over alle sectoren van de opgave. Dat vergt een sterkere sturing op BBT (Best Beschikbare Techniek) toepassing in alle sectoren en een energietransitie gericht op kansrijke innovaties.
- *Legalisatie PAS-melders:* Voor PAS-melders moet het Rijk met voorrang bronmaatregelen effectief dusdanig inzetten dat, conform de WsN, toezeggingen naar deze groep uitgevoerd worden. Het initiatief in de brief van 15 juli aan de Tweede Kamer om hier een budget van € 250 mln. voor vrij te maken wordt herkend, evenals de toezegging dat het rijk zich verantwoordelijk blijft stellen.
- *Alle sectoren doen mee:* Zowel in de verantwoordelijkheid voor de totale opgave als in de communicatie bij het besluit vinden wij het cruciaal dat alle sectoren, inclusief

- industrie, scheepvaart en buitenland, bijdragen aan stikstofemissiereductie en dat het Rijk aangeeft wat die bijdrage concreet is per sector.
- *Toekomst landbouw*: Provincies vinden een kabinetsvisie op de Toekomst van de Landbouw voorwaardelijk voor de transitieopgave. Provincies misten in de brieven van het kabinet tot nu toe een duidelijk perspectief en vinden het essentieel dat het kabinet meer duidelijkheid en houvast voor de sector biedt. Provincies vinden dit toekomstperspectief zo essentieel dat zij ook zelf een visie op Toekomst van de Landbouw ontwikkelen. De provincies stellen hierin graag hun gebiedskennis en ervaring ter beschikking om tot een gedeeld toekomstbeeld te komen. Van belang om daarbij goed onderscheid te maken tussen de verschillende soorten landbouwbedrijven. Wij verwachten dat het kabinet komt met duidelijke doelen en randvoorwaarden voor de landbouw, die toont dat de sector belangrijk is en dat we niet pas aan de achterkant van een gebiedsproces kijken 'wat er over blijft' van de sector. Ondernemers hebben duidelijkheid, een perspectief en scherpheid nodig om goede keuzes te maken. Daarnaast moet met spoed gewerkt worden aan zicht op nieuwe verdienmodellen voor rendabele bedrijfsvoering en een redelijk inkomen voor een duurzame landbouw. Daarbij is het in een coproductie tussen overheden en het werkveld nodig om op meerdere schaalniveaus instrumenten te ontwikkelen. Denk hierbij aan instrumentarium gericht op een goede transitie naar grondgebondenheid en extensivering.
 - *Betrek de hele keten*: Het is cruciaal om de hele landbouwketen betrekken, zoals banken, leveranciers, veevoederbedrijven, supermarkten/verladings, kunstmest en uiteindelijk de consument die een realistische prijs betaalt.
 - *Leefbaarheid*: Rijk en provincie werken op dit moment samen aan een analyse naar sociaaleconomische effecten, zowel op landelijk als op gebiedsniveau. Als uit deze analyse naar sociaaleconomische effecten op gebiedsniveau blijkt dat de leefbaarheid onder druk staat vanwege snelle verandering als gevolg van stikstofmaatregelen, is compensatie nodig voor initiatieven die de leefbaarheid in het gebied borgen.

Procesmatige randvoorwaarden

- *Kennis en kunde*: Aandacht en middelen voor capaciteitsopbouw om de opgave te kunnen realiseren. Daarbij moet niet alleen aandacht zijn voor capaciteit bij overheden, maar in gehele keten. De capaciteit moet worden uitgebreid, maar beschikbare capaciteit kan ook meer gezamenlijk worden ingezet. Hiertoe wordt in het kader van het RTLG als initiatief genomen tot een gezamenlijke talentenpool. Dit is een begin, dat nader moet worden uitgebouwd. Het budget dat vanuit het Rijk voor 2022 en 2023 is toegezegd is ook een goede start en zal gecontinueerd moeten worden.
- *Doorlooptijd*: Voldoende tijd is nodig om tot gedragen gebiedsplannen te komen. Wettelijke eisen in het kader van de Wsn zijn goed te halen, maar verwachtingen zijn, mede door NPLG, groter geworden en daarmee qua planning erg uitdagend. Een helder tijdspad is nodig, waarbij ook rekenschap gehouden moet worden dat gebiedsprocessen ook na juli 2023 door zullen lopen. Daarmee is in onze ogen het Gebiedsprogramma van juli 2023 een startpunt voor een jarenlange transitie.
- *Toereikend budget*: De budgetten moeten toereikend zijn voor de totale opgave. Dit gaat om zowel de landelijke opgave als om wat daar bovenop nodig is voor het behalen van de instandhoudingsdoelen VHR daar waar stikstof niet de grootste drukfactor is. Daarnaast is ook meer budget nodig voor toezicht & handhaving (en mogelijke uitbreiding van de opdracht) en middelen voor bovenwettelijke generieke maatregelen (BBT+), met name voor industrie.

- *Transitiefonds*: Het transitiefonds waartoe besloten is, is een belangrijke motor voor de transitie. Heb hierbij aandacht voor een goed werkend transitiefonds (onder andere ontschotten van budgetten) en beschikbaarheid van inzet middelen ook voor andere sectoren dan alleen landbouw.

4b. Instrumenten

Als provincies hebben we al een aantal instrumenten tot onze beschikking om maatregelen te kunnen nemen. Er zijn echter ook vele voorbeelden van bestaande regelgeving die juist knellen met de beoogde transitie en voortgang in de gebiedsprocessen in de weg staat.

Praktijkvoorbeelden van knellende regels in gebiedsprocessen

- De juridische borging van maatregelen die bijdragen aan (stikstof)emissiereductie.
- Het fiscaal afrekenen op bestemmingswijzigingen c.q. de stakingswinst (woonhuis, grond) zorgt ervoor dat vervuilende bedrijven door blijven gaan.
- Het gebruik van kunstmestvervangers op basis van dierlijke mest is niet mogelijk boven op de gebruikruimte dierlijke mest, terwijl hiervoor veel interesse is en de emissies van NH₃ en CO₂ fors gereduceerd kunnen worden.
- Het beroepsverbod in de Lbv staat het omschakelen naar zeer extensieve veehouderijconcepten in de weg. Ook de andere aankoopregelingen (MGA1 en 2) zijn moeilijk hanteerbaar vanwege de strakke voorwaarden die gesteld worden.
- Er is vaak weinig flexibiliteit bij de verpachting van gronden in handen van overheden. In sommige gebieden is dit een knelpunt.

Voor de uitvoeringscondities maken we onderscheid in benodigd en wenselijk juridisch/planologisch, fiscaal & financieel instrumentarium en organisatorische en/of praktische condities. Van sommige zaken weten we dat daaraan door collega's bij het Rijk al wordt gewerkt of op voorgesorteerd, andere zijn nieuw en wenselijk voor een goede uitvoering en het behalen van de doelen.

Juridisch/planologisch instrumentarium

Aanvullend concreet juridisch instrumentarium is nodig, waarbij Rijk en provincies beiden hun verantwoordelijkheid hebben. Daarbij moet extra aandacht zijn voor bedrijven die al helemaal natuurinclusief zijn/veel hebben geïnvesteerd recentelijk om de transitie in gang te zetten.

Wij vragen het Rijk om te zorgen voor wettelijke kaders, normeringen en generieke maatregelen. Hierbij denken wij concreet aan de volgende instrumenten/regelingen:

Normering

- Het landelijk instellen van een doelstelling om in 2030 te voldoen aan het Besluit Emissiearme Huisvesting (BEH).
- Strenge generieke bemestingsnormen (zowel met het oog op ammoniakverliezen naar de lucht als nitraatverliezen naar bodem/grondwater).
- Een (geleidelijke) inperking van de aanvoer van veevoer van buiten de EU. Daarbij pleiten wij voor aansluiten bij de inzet van de Europese Commissie, die wil dat in 2030 alle import van soja/krachtvoer van buiten Europa is gestopt. Daarnaast zijn ook Nederland zelf wettelijke beperkende eisen voor invoer van veevoer nodig.
- Een beperking op het eiwitgehalte in veevoer. Dit kan via de Wsn worden geoperationaliseerd.
- De herinvoering van een Afrekenbare Stoffenbalans. Dit biedt voor de melkveehouderij opties om te kunnen sturen op de dagelijkse bedrijfsvoering, zoals de samenstelling van het veevoer, beweiden en het beheer van grasland. Dit sluit ook aan bij de wens om meer kringloop-landbouw te stimuleren.
- Extern salderen -> additionaliteitsvereiste. Dat maakt dat vergunningverlening met extern salderen juridisch kwetsbaar is. Duidelijkheid over welke reductie met welke generieke regelgeving bereikt wordt kan dat juridische risico beperken.
- Beperken van aantallen huis- en hobbydieren en de daarmee toenemende stikstofemissie. Ook van belang om te benadrukken dat alle sectoren een bijdrage moeten leveren. Dit kan wellicht via twee sporen: Voor de hobbydieren zijn via het milieuspoor en huidige regelgeving in de Wet Natuurbescherming aanpassingen mogelijk om aantallen dieren te beperken na een bedrijfsbeëindiging/vergunningbeëindiging. Voor huisdieren en ontmoedigingsbeleid via bijv. hogere belasting (of andere prikkels).

Vergunningen

- Herzieningsplicht op vergunningen (eventueel in combinatie met een emissiereductie doelstelling) gekoppeld aan een termijn (bijvoorbeeld eens per tien jaar). Daarnaast kan worden overwogen of behalve het aantal dieren ook een stikstofplafond in vergunning opgenomen moet worden. Dit betekent ook dat gemeenten en provincies geen vergunningen voor onbepaalde tijd meer mogen afgeven.
- Vergunningplicht op intern salderen.
- Inperken van latente ruimte, geldend voor alle sectoren, dus ook buiten de landbouw. Dit om het risico op toename van stikstofemissie te verkleinen. Hier wordt al aan gewerkt (in samenhang met de Omgevingswet).
- Eén rechtsgang: Onderzoek of het mogelijk is dat er één landelijke inspraakprocedure komt en niet 12 afzonderlijke per provincie.

Kader/wetgeving/regels over teelt- en grondgebruik van vrijvallende gronden:

- Aankoop van bedrijven en het in overheidshanden krijgen van gronden kan een impuls leveren als via een grondbank (bij de provincie) gronden met voorwaarden en tegen een gereduceerde pacht uitgegeven kunnen worden. Dan kun je als overheid sturen op zaken als bemesting, intensiviteit, gewaskeuze, gewasbeschermingsmiddelengebruik etc. Zo kunnen de gronden in agrarisch eigendom en beheer blijven, worden de emissies gereduceerd door het veranderende beheer en hebben de boeren een andere grond van inkomsten uit de SNL-pakketten. De pakketten dienen aan te sluiten bij de N2000 doelen van het betreffende gebied waaraan ze gelegen zijn en kunnen zo een bijdrage leveren aan de instandhoudingsdoelen.
- *Wet voorkeursrecht* op NNN-gronden van toepassing verklaren (dat kan zowel op nationaal als provinciaal niveau) en geen PAS-melders legaliseren op die plekken waarvan je weet dat ze straks weer aan de beurt zijn (zoals binnen NNN).
- Duiding en juridische borging van *landschapsgronden*. Landschapsgrond kan een mooie manier zijn om extra buffer te vormen rondom N2000 gebieden en fors stikstofemissie reducerend werken. Het kan mogelijk een extra impuls geven voor de opkoopregeling rondom de N2000 gebieden als blijkt dat de landschapsgronden (zoals NNN) begrensd worden.
- Het SKNL-spoor is geschikt voor de *afwaardering van Landschapsgrond*. Met die afwaardering moeten dan eisen samenhangen voor het gebruik en beheer van die gronden in de toekomst. Door Landschapsgrond als bestemming te erkennen zouden grondbezitters via het SKNL-spoor b.v. 50% van de waarde van de grond uitgekeerd kunnen krijgen als ze de bestemming omzetten naar Landschapsgrond. Via de SNL kunnen dan beheerpakketten aangegaan worden voor het beheer van het landschapselementen van die gronden. Daarnaast is herstel van landschapselementen vaak ook zinvol op deze landschapsgronden. Dit kan provinciaal vormgegeven worden nadat het Rijk duidelijkheid verschaft over de inzet op landschapsgronden en het instrumentarium wettelijk borgt.
- *Extensiveringspad*: eisen en faciliteren
Een instrument van afwaardering (herwaardering) van gronden specifiek voor de bodemdalingsdoelen is op dit moment nog niet voorhanden maar wel wenselijk. Binnen een kavelruil, en mét tussenkomst van de provincie als grondeigenaar, liggen er in bepaalde situaties nu al wel mogelijkheden. Als de provincie in een gebiedsproces de mogelijkheid krijgt gronden aan te kopen (altijd op vrijwillige basis), dan kan de provincie via een proces van kavelruil deze gronden weer verkopen met kwalitatieve verplichtingen aan agrariërs in de omgeving. Bijv. met verplichtingen ten aanzien van de veedichtheid/ha en verplichtingen om de grondwaterstanden in percelen te verhogen. Afwaardering is op deze wijze een instrument om in gebiedsprocessen maatschappelijke doelen te realiseren, waaronder de doelen voor bodemdaling.
- *Pachtwet aanpassen*: In de huidige pachtwet staan regels die de transitie naar een duurzamer landbouw in de weg staan. Twee voorbeelden: De huidige regels die gelden bij reguliere pacht ('pacht voor 't leven') maken dat stoppende landbouwbedrijven de gronden toch nog kunnen door verpachten aan anderen. Dit kan zorgen voor ongewenst gebruik van de grond. De huidige regels die gelden bij liberale pacht (1 tot 2-jarige pacht, vaak o.b.v. de hoogste bieder in prijs) stimuleren op geen enkele manier investeringen in bodembeheer en/of duurzame bedrijfsvoering. In het huidige systeem kan een boer alleen een SNL-aanvraag doen bij pacht van 6 jaar. Een check en aanvulling is nodig op de betekenis van deze wet voor uitvoering Gebiedsplan en op issues die belemmerend zijn.

- In het kader van natuuropgaven is er een *onteigeningstitel*. Onderzoek of dit ook geldt voor opgaven buiten natuurgebieden en of dit kan worden aangepast.

Fiscaal/financieel instrumentarium

Onderstaande voorstellen kunnen landelijk, soms deels provinciaal ingezet worden.

- *Fiscale belemmeringen wegnemen* voor boerenbedrijven:
 - Om naar een andere business te switchen of grond te verkopen.
 - m.b.t. stakingswinst. Het fiscaal afrekenen op bestemmingswijzigingen c.q. de stakingswinst (woonhuis, grond) zorgt ervoor dat vervuilende bedrijven door blijven gaan.
 - Bezie het nut en mogelijkheid van de afkoopsom uitsmeren in de tijd. Een systematiek zoals de SKNL, zou gecheckt kunnen worden waarbij een boer ervoor kan kiezen om de afkoopsom over 30 jaar uitgesmeerd uitbetaald te krijgen of ineens.
- *Koplopers stimuleren* via specifieke fiscale en/of financiële voordelen.
- *Stimulering consumeren* van biologisch of circulair en lokaal geproduceerd voedsel door btw-reductie op dergelijke producten.
- *Fiscale wetgeving aanpassen*: systeem keren naar circulair systeem.
- Stimulering aanleg & onderhoud landschapselementen, erfbeplanting, singels, via subsidie (bijv. via SNL/GLB).
- *Een krachtige en omvangrijke beëindigingsregeling* die niet concurreert met de huidige opkoopregeling; huidige regeling is heel rigide, waardoor bijv. aankoop van bedrijven verder weg gelegen van N2000 gebied niet mogelijk is, terwijl dit toch zinvol/nodig kan zijn voor ruilgrond of voor bedrijven die dichterbij gelegen zijn voor verminderen deposities en NNN of landschapsgrond. De ervaring tot nu toe is dat voor deelname aan huidige regeling de lat hoog ligt en veel ondernemers die zich hiervoor aangemeld hebben niet aan de voorwaarden kunnen of willen voldoen.
- *Mogelijkheid stikstofactiviteiten op te kopen*, zonder een heel bedrijf te moeten kopen, gericht op bijvoorbeeld verandering van bedrijfsvoering bedrijf.
- Oplossing voor *issue staatssteun*: dit heeft te maken met positie van overheden om een bedrijf aan te kopen (i.r.t. marktprijs, onkosten); Een andere optie is (op vrijwillige basis) intrekken van de vergunning waarna schadeloosstelling betaald moet worden. Ook dan moet de waarde van de stikstofruimte meegenomen worden waarschijnlijk. Dit moet nader worden uitgewerkt.
- *Stikstofbanken*: Vanuit de provincies zijn meerdere banken en opgericht c.q. in ontwikkeling. Instellingsbesluiten en beleidsregels liggen hieraan ten grondslag. Momenteel zijn 9 doelenbanken officieel waar bij 3 banken ook daadwerkelijk vulling heeft plaatsgevonden. Daarnaast is ook de micro-depositiebank operationeel (voor alle provincies) en inmiddels ook de eerste vulling plaatsgevonden. Er heeft nog geen uitgifte uit de banken plaatsgevonden. Provincies willen dat er een beter juridische grondslag komt voor de provinciale banken. Duidelijkheid hierover is nodig.
- *Stimulering BBT+* (boven Best Beschikbare Techniek) in industrie en andere sectoren: het gaat dan om innovaties die nog uitgetest moeten worden. Stimulering vergaande emissiereductie (BBT+) agrarische sector zoals mestvergistings, stikstofkrakers etc. en een goede juridische borging daarvan.
- Met *Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's)* brengen agrarische bedrijven in beeld hoe ze scoren op bepaalde maatschappelijke opgaven, zoals stikstof, waterkwaliteit en klimaat. KPI's worden via de Kringloopwijzer gebruikt als beloningsinstrument voor agrarische ondernemers door marktpartijen. In aanvulling op afspraken vanuit

de markt kunnen ook afspraken worden gemaakt tussen overheid en agrarische ondernemers over het bereiken van specifieke doelen en de beloning daarvan.

Weten en meten, data en cijfers

- *Toegankelijkheid RVO data:* RVO heeft gedetailleerde data over stikstofbronnen. Deze data zijn nodig op een zo laag mogelijk abstractieniveau om in de gebiedsprogramma's ook gerichte maatregelen te kunnen opnemen én om in de gebiedsprocessen goed beslagen ten ijs te komen. Deze data mogen vanwege de AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming) niet ontsloten worden voor provincies op het detailniveau (emitter-niveau) dat nodig is voor goede, passende gebiedsprogramma's. Er wordt gewerkt aan een wetswijziging maar die komt te laat. Voorstel is om dit via een convenant te regelen en dat heeft komende tijd aandacht nodig.
- *Meetcorrectie:* Duidelijkheid is nodig over de meetcorrectie bij cijfers over stikstofherkomst.
- *Validatie en meten:* Er moet meer duidelijkheid zijn over meten en validatie van de modellen.