Gedeputeerde Staten

Provincie Zeeland

Abdij 6 4331BK Middelburg
Postbus 6001 4330 LA Middelburg
+31 118631011
IBAN NL08 BNGH 0285010557

Provinciale Staten
t.a.v. de voorzitter

Onderwerp	Zaaknummer	Behandeld door	Verzonden
Startnotitie NPLG	163814		

Middelburg, 15 juni 2022

Geachte voorzitter,

Hierbij doen wij u de startnotitie van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en de kamerbrief “perspectief voor agrarische ondernemers” toekomen. Deze hebben de Ministers Van der Wal van natuur en stikstof en Staghouwer van landbouw op 10 juni 2022 naar de Tweede Kamer gestuurd. In de startnotitie heeft minister Van der Wal onder andere richtinggevende gebiedsdoelen opgenomen. Deze gebiedsdoelen zien toe op het reduceren van stikstof emissies per gebied. Graag geven wij u hierop onze eerste reactie.

Het NPLG
In het Coalitieakkoord (“Omzien naar elkaar, vooruit kijken naar de toekomst”) van de regering is het NPLG aangekondigd. In de hoofdlijnenbrief[1] van 1 april 2022 is hier verder op in gegaan. Het NPLG is een programma onder de Omgevingswet, en beoogt verschillende urgente opgaven in het landelijk gebied de komende jaren integraal op te pakken. Deze opgaven betreffen de uitdagingen op het vlak van water (Kader Richtlijn Water), biodiversiteit, klimaat en stikstof. Het uiteindelijke doel van het NPLG is de toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied met perspectief voor de landbouw. Deze integrale aanpak in het NPLG moet uiteindelijk ook leiden tot meer perspectief voor vergunningverlening en daarmee economische ontwikkeling mogelijk maken.
Deze integrale aanpak steunen wij. Vanaf het begin van de stikstofcrisis hebben wij gepleit voor een integrale aanpak. Het NPLG biedt kansen om ook in Zeeland de belangrijke opgaven in het landelijk gebied in samenhang aan te pakken. Hierbij denken wij aan koppelingen tussen het Zeeuws Deltaplan Zoet water, het Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied, de bosvisie, de Klimaat adaptatie strategie Zeeland, de Regionale Mobiliteitsvisie en het Programma Natuur.

Vergunningverlening
Het is voor ons steeds ingewikkelder om stevig houdbare vergunningen in het kader van de Wet natuurbescherming te verlenen. Bijna wekelijks zien wij uitspraken in het land van rechtbanken en de Raad van State die vergunningverlening moeilijker maken. Steeds duidelijker wordt dat er eerst concrete maatregelen moeten worden genomen die de natuur in een betere staat van instandhouding brengen. Stikstofdepositie is daarbij één van de grote drukfactoren die de natuur negatief beïnvloeden. Wij proberen ontwikkelingen mogelijk te blijven maken door onder andere het instellen van doelenbanken. Parallel daaraan willen wij ook graag onze bijdrage leveren om de kwaliteit van de natuur te verbeteren en de vergunningverlening weer op gang te brengen.

Strategische aanpak stikstof
Om de natuur in betere staat te brengen én om vergunningverlening mogelijk te maken, hebben uw Staten in mei 2020 de strategische aanpak stikstof[2] vastgesteld. Deze bestaat uit 3 pijlers: verbetering

[1] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/04/01/hoofdlijnen-van-de-gecombineerde-aanpak-van-natuur-water-en-klimaat-in-het-landelijk-gebied-en-van-het-bredere-stikstofbeleid
[2] https://www.zeeland.nl/actueel/zeeuwse-aanpak-stikstof-samen-aan-de-slag

van de natuur; reductie van stikstof en het monitoren en vergunning verlenen. De afgelopen jaren is getracht om, samen met andere provincies en het Rijk, hier invulling aan te geven. Zo voeren wij het Programma Natuur uit, geven invulling aan de vrijwillige opkoopregeling veehouderijen (Maatregel Gerichte Opkoop) van het rijk, zijn een monitoringsprogramma gestart en werken aan instrumenten zoals doelenbanken om de vergunningverlening in stand te houden. We zijn gestart met gebiedsgerichte aanpakken, voor nu gericht op onze meest overbelaste N2000 gebieden “de Kop van Schouwen” en de “Manteling van Walcheren”. Desondanks merken wij, net als de andere provincies en het Rijk, dat sinds de uitspraak van de Raad van Staten in 2019, dat échte stappen om de stikstofdepositie omlaag te brengen, (nog) niet van de grond zijn gekomen.

Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering
In de zomer van 2021 stelde het Rijk de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering (WSN) vast. Hierin is onder andere opgenomen dat provincies op 1 juli 2023 een Gebiedsplan moeten opleveren aan de Minister. Dit Gebiedsplan omvat Gebiedsagenda’s per overbelast N2000 gebied en is binnen de WSN vrijwel alleen gericht op de mate van belasting, herkomst en maatregelen van stikstof op N2000 gebieden. Een eerste versie (de zogenaamde versie 0.1) dient in juli 2022 naar de minister te worden gestuurd. Dit betreft een Gebiedsplan met louter feitelijke gegevens, vastgesteld beleid en zonder nieuw beleid. Het wordt daarmee beschouwd als ambtelijke oefening ter voorbereiding op het Gebiedsplan dat op 1 juli 2023 vastgesteld moet worden. Wij zullen u dit Gebiedsplan 0.1 ter kennisgeving toesturen. Op dat moment zullen wij u ook voorstellen doen over het verdere proces en betrokkenheid van Provinciale Staten.

Op dit moment heeft de Minister het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN)[3] ter inzage liggen. Vooraf heeft de Minister om instemming gevraagd bij de provincies. Ons college van GS heeft hiermee niet ingestemd. Er werd niet voldaan aan de door ons vooraf gestelde voorwaarden met betrekking tot de financiering van uitvoeringscapaciteit. Daarnaast was er geen duidelijkheid over de haalbaarheid en realiseerbaarheid van de doelen. Daarnaast hebben de provincies gezamenlijk geprobeerd een scenario aan te leveren ten behoeve van de richtinggevende gebiedsdoelen. Daarbij is destijds nadrukkelijk aangegeven dat dit een vingeroefening was. Ook dit scenario is niet door ons college van GS vastgesteld. Ook hierbij speelde voor ons mee dat het alleen landbouw scenario’s betrof en de concrete scenario’s voor de industrie en de aanpak buitenland, ammoniak van zee ontbraken. Voor ons is dat van groot belang omdat, zoals u weet, de landbouw als bron van stikstofdepositie een minder grote rol speelt dan elders in het land.

Naast dat wij niet hebben ingestemd met het PSN, hebben wij onze zorgen met betrekking tot het Gebiedsplan 1.0 (uiterlijk op 1 juli 2023 vastgesteld) ook gedeeld met het Rijk. Hoewel wij de integrale aanpak van de urgente opgaven ondersteunen, merken wij dat het Rijk recent, en naar verwachting ook de komende maanden, steeds meer componenten toevoegt aan het NPLG, wat verwerkt moet worden in het gebiedsplan. Zo hebben wij zorgen over de extra doelen die naar verwachting in oktober komen, met name de doelen uit de Vogel en Habitat Richtlijn (VHR). De Minister heeft in haar brief aangegeven dat zij weliswaar verwacht, dat de richtinggevende emissie reductie doelen voor de landbouw naar beneden toe worden bijgesteld als gevolg van de dan vast te stellen doelen voor industrie (eind 2022), maar tegelijk bestaat de kans dat extra soorten en gebieden worden toegevoegd, waardoor de totale opgave mogelijk groter en complexer wordt.

Startnotitie NPLG, richtinggevende gebiedsdoelen en landbouwbrief
Om verdere invulling en richting te geven aan de WSN en PSN, en daarbij uitgangspunten te kiezen voor de gebiedsprocessen, heeft het kabinet ervoor gekozen om een keuze te maken, en richtinggevende gebiedsdoelen voor stikstof vast te stellen. Deze werkwijze is overigens al in de WSN vastgelegd.

Uit de richtinggevende gebiedsdoelen valt af te leiden dat gemiddeld genomen de NH_3 emissie met 32% naar beneden moet. Dit betreft stal- en veld emissies. In Zeeland wordt naast een reductie van 95% binnen N2000 gebieden en het Natuurnetwerk, een reductie van 70% voorgesteld in de zones rondom de N2000 gebieden (behalve de Oost- en Westerschelde). Als derde wordt 12% reductie voorgesteld voor gebieden waar ruimte is voor landbouwkundig gebruik. Tot slot wordt een reductie van 47% voorgesteld in de transitiegebieden. Voor het bepalen van deze gebieden is uitgegaan van het leidende principe dat bodem en water sturend moeten worden voor het gebruik. Het betreft dan ook veelal lager gelegen (zilte) gebieden.

Tegelijkertijd is door de Minister van landbouw de landbouwbrief “perspectieven voor agrarische ondernemers” verzonden. Het is spijtig dat de aanpak perspectieven voor de landbouw niet integraal

[3] https://www.rvo.nl/onderwerpen/wet-natuurbescherming/zienswijze-ontwerpbesluit/ontwerpprogramma-sn

onderdeel van de startnotitie NPLG geworden zijn. Juist nu er veel aandacht is voor de voedselagenda en voedselzekerheid is dit perspectief onmisbaar in het toekomstig landelijk gebied. Dat vraagt wel concretere stappen. Met het in het uitvoeringsprogramma landelijk gebied opgenomen uitgangspunt van de volhoudbare landbouw denken wij dat wij de perspectieven uit de brief van de Minister al verder hebben uitgewerkt en zijn wij klaar om ook deze ingang integraal onderdeel te maken van de afwegingen die in het NPLG en in het Zeeuwse gebiedsprogramma gemaakt worden.

Reactie Gedeputeerde Staten
Het NPLG biedt naar onze mening kansen voor de opgaven in het landelijk gebied. Wij zijn van mening dat de biodiversiteit onder druk staat. Ook in Zeeland. Wij beseffen terdege dat ook Zeeland een bijdrage zal moeten leveren om de druk op de biodiversiteit te verkleinen. Dat er iets moet gebeuren aan drukfactoren, waarbij stikstof een belangrijke is, staat voor ons niet ter discussie. Er zal wat moeten gebeuren om dit te verbeteren. Het alleen focussen op de Kritische Depositie Waarde (KDW) doet echter geen recht aan de echte opgave: de biodiversiteit verbeteren. Zorgen hebben wij met name over het proces, over hoe het Rijk dit denkt te gaan aanpakken en over de impact die dit maatschappelijk heeft.

Hoewel het NPLG beoogt de urgente opgaven in het landelijk gebied in samenhang aan te pakken, merken wij dat de kaartbeelden met richtinggevende gebiedsdoelen de grootste problemen geeft. Zo ook bij ons. Het roept veel vragen op en is een bedreiging voor het draagvlak in onze samenwerking met gebiedspartners. Wij zijn verrast door de forse opgave die ook voor Zeeland daarin is vastgesteld. Onaangenaam verrast zijn wij door het opnemen van het Natuurnetwerk Zeeland en de N2000 gebieden waarbij geen sprake is van een (naderende) overbelaste situatie, naast de overbelaste N2000 gebieden. Het reduceren van stikstof emissies is noodzakelijk met het oog op stikstofgevoelige natuur. De natuur in het Natuurnetwerk Zeeland buiten N2000 gebieden is niet aangewezen met het oog op stikstofgevoelige natuur, en daardoor is het ook niet inzichtelijk of er overbelaste hexagonen in het natuurnetwerk liggen. Door het nu wel stellen van 95% emissie reductie in het Natuurnetwerk, lijkt het Natuurnetwerk gelijk geschakeld te worden aan N2000 doelstellingen op het vlak van stikstof. Met betrekking tot de betekenis voor de landbouw in deze transitiegebieden, de onderbouwing daarvan en andere opvallende punten uit de kaart, willen wij verder in gesprek met het Rijk, omdat wij vooralsnog geen reden zien daar een grotere reductie te realiseren dan de generieke reductie die voor de hele sector geldt. Daarbij zullen wij ook meer technisch inhoudelijke vragen aan de orde stellen over de redenen voor het wel/niet opnemen van bepaalde gebieden en zoneringen.
In de door u vastgestelde Strategische aanpak hebben wij opgenomen dat álle sectoren in Zeeland bij zullen moeten dragen. Om die reden betreuren wij het dat de focus in de startnotitie van het NPLG eenzijdig op de landbouw emissies (Ammoniak; NH_3) is gelegd.

Zoals u bekend is hebben wij de afgelopen jaren altijd en overal aangegeven dat de landbouw in Zeeland bij lange na niet de grootste bron van stikstof is die voor depositie in de Zeeuwse N2000 gebieden zorgt. Wij hebben altijd aangegeven dat daarom álle bronnen bij moeten dragen en dat het Rijk verantwoordelijk is voor de aanpak van de bronnen waar wij geen invloed op uit kunnen oefenen. Dit betreft bronnen uit het buitenland, de scheepvaart, de industrie en de nog altijd onbekende meetcorrectie (voorheen ‘ammoniak van zee’ genoemd). Samen zijn die bronnen verantwoordelijk voor ongeveer 70% van de depositie. Voor het verkrijgen van draagvlak in het gebied én het kunnen ontwikkelen van een realistische aanpak is het wat ons betreft noodzakelijk dat het Rijk aangeeft hoe zij die bronnen concreet aan gaat pakken. We hebben ons altijd op het standpunt gesteld dat het om wederzijdse afspraken gaat. Deze doelen kunnen niet aan de regio sec opgelegd worden omdat veel bevoegdheden, zeker als het om generieke maatregelen gaat, niet in de regio liggen. Wij betreuren het daarom dat het Rijk de richtinggevende reductiedoelen voor NH_3 in de landbouwsector nu al heeft vastgesteld zonder doelen op te nemen voor reductie van NO_x in de verschillende sectoren.

Een tweede grote zorg is dat de Zeeuwse natuur, met name die in de duingebieden, ook na het realiseren van een reductie NH_3 uit de landbouw, niet zal verbeteren. Dit is voor ons niet acceptabel. Wij hebben berekend, dit wordt tevens onderschreven in de kaartbeelden in de startnotitie, dat de KDW slechts 1 tot 2 % dichterbij komt. Daarmee blijft ruim 50% van het areaal in de duingebieden boven de KDW uitkomen. Naast dat de natuurwaarden onder druk blijven staan met dit percentage, blijft dus ook de vergunningverlening en duurzame economische ontwikkeling in Zeeland naar verwachting nog steeds zeer moeilijk. Zeker in de nabijheid van die gebieden. Voor de Zeeuwse natuur, voor een volhoudbare Zeeuwse landbouw én om de voor ons gestelde reductiedoelen te behalen, zijn andere investeringen nodig dan in de huidige benadering in de startnotitie. Wij denken daarbij aan het investeren in precisielandbouw, zoet water, kustsuppleties, duurzame recreatie en slimme mobiliteit etc. Voor ons college is voorwaardelijk dat er een pakket van maatregelen op tafel komt dat zowel een volhoudbare landbouw verder helpt als de kwaliteit van de Zeeuwse natuur

versterkt.

Ten derde blijven wij benadrukken dat de uitwerking en uitvoering van het NPLG een forse aanslag zal doen op de capaciteit van onze organisatie en die van onze gebiedspartners. Zowel het opstellen van het steeds belangrijker wordende gebiedsplan als de uitvoering van concrete maatregelen gaat niet lukken zonder aanvullende middelen en capaciteit. Wij hebben dit meermaals bij de minister aangegeven, maar tot op heden is daar nog geen concreet zicht op. Zonder deze capaciteit zijn de voorstellen uit de startnotitie voor ons niet uit te werken.

Tot slot merken wij op dat het perspectief op de PAS melders in de startnotitie ontbreekt, maar wel aangegeven wordt dat dit in het gebiedsplan opgenomen moet worden. Wij stellen ons nog steeds op het standpunt dat wij in staat zijn de PAS-melders een vergunning te verlenen, wanneer het Rijk zorg draagt voor de benodigde stikstofruimte. Tot nu toe ontbreekt het in Zeeland aan zicht op het vrijkomen van ruimte, waardoor wij niet in staat gesteld worden deze vergunningen – al dan niet via het gebiedsplan- te verlenen.

Wij gaan verder met de gebiedsprocessen rond de overbelaste N2000 gebieden. We gaan ook verder met het zoeken naar integrale kansen in het landelijk gebied die in het NPLG passen. Dit doen wij onverkort met onze gebiedspartners. Wij willen verder met het zoeken naar mogelijkheden om stikstofreductie te koppelen aan zoet water, klimaatopgaven, het toekomstperspectief in de landbouw, biodiversiteit en andere opgaven. Wij beschouwen de overige reductiedoelen, specifiek de transitiegebieden en bufferzones rond niet-stikstof gevoelige natuur, als een denkrichting, en zien de kaartbeelden daarover niet als een absoluut gegeven. Vooralsnog gaan wij daar geen processen op inzetten.

<u>Verdere proces</u>
Zoals eerder aangegeven is in de WSN opgenomen dat de Minister de richtinggevende gebiedsdoelen vaststelt, gehoord hebbende de provincies. De afgelopen weken hebben wij meerder malen onze zorgen met de Minister gedeeld, met name over de bijdrage van alle sectoren. Wij moeten nu toch constateren dat de Minister doelen heeft vastgesteld die ons verrasten en waar wij ons niet in kunnen vinden.

Als gezamenlijke provincies zullen wij uiteraard de startnotitie en de richtinggevende gebiedsdoelen nader bestuderen en met de Minister hierover in gesprek gaan. Ook zien wij de behandeling in de 2^{e} kamer met belangstelling tegemoet.

Dat geconstateerd hebbende, zullen wij tegelijkertijd verder moeten gaan met de voorbereidingen van het gebiedsprogramma Zeeland in het kader van zowel NPLG als WSN via gebiedsprocessen. Daarin nemen we de doelen uit het NPLG mee, én daarin zullen we handen en voeten geven aan de specifieke Zeeuwse problematiek. Wij zijn immers verplicht om op 1 juli 2023 deze doelen te hebben uitgewerkt in een gebiedsplan. Alleen op basis van een goedgekeurd gebiedsplan komen de middelen uit het transitiefonds van 25 miljard beschikbaar. En alleen daarmee kunnen de opgaven in het Zeeuwse landelijk gebied aangepakt worden

Op dinsdag 14 juni hebben wij daarom de partners uit het Bestuurlijk Overleg Stikstof Zeeland bij elkaar geroepen. Wij hebben als eerste stap onze bevindingen en zorgen zoals verwoord in deze brief gedeeld en met hen van gedachten gewisseld over de bij hen levende beelden bij de startnotitie. Alle vertegenwoordigers zijn het eens dat er wat moet gebeuren aan de biodiversiteit. Tegelijkertijd hebben alle partijen veel vragen en zorgen over realiseerbaarheid en met name de impact van deze richtinggevende doelen. Daarmee worden onze zorgen en voorwaarden gedeeld door het Bestuurlijk Overleg. Waarbij uiteraard accenten anders gelegd worden door verschillende vertegenwoordiger. Gezamenlijk is benadrukt dat men verder wil met het proces zoals we dat in Zeeland zijn ingeslagen. Wij willen daarom zo spoedig mogelijk verder in gesprek om te bespreken hoe we gezamenlijk, onder deze voorwaarden, verder invulling kunnen geven aan het op te stellen gebiedsplan.

In het verdere proces zien wij ook een rol voor Provinciale Staten. In alles wat wij op dit moment doen om de opgave stikstof uit te voeren handelen wij binnen de door u vastgesteld kaders uit de Strategische Aanpak Stikstof. Het NPLG en de richtinggevende doelen zorgen ervoor dat de Strategische Aanpak Stikstof mogelijk herijkt moet worden. Wij gaan dat de komende weken onderzoeken en komen daarmee na het zomerreces naar u terug. Dit kan betekenen dat er opnieuw richting moet worden gegeven aan de maatschappelijke opgave stikstof. Hiermee krijgen Provinciale Staten de mogelijkheid om de opgave stikstof bij te sturen, ruim voordat het definitieve gebiedsplan vastgesteld moet worden.

Het eerste concept gebiedsplan 0.1 sturen wij naar u toe op het moment dat wij die hebben vastgesteld. Het definitieve gebiedsplan dat in juli 2023 naar de minister moet worden gestuurd is weliswaar een bevoegdheid conform de WSN van Gedeputeerde Staten, toch zullen wij u hierin meenemen, en wij zullen het gebiedsplan ook aan u toesturen. Wanneer wij het gebiedsplan 0.1 met u delen, zullen wij hiervoor een preciezere planning met u delen.

Concluderend
Wij willen afronden met de conclusie dat we constructief, maar tegelijk heel kritisch, naar de kamerbrieven kijken. We moeten aan de slag met de opgaven in N2000 gebieden en in het landelijk gebied. Het NPLG biedt in de basis daar aanknopingspunten voor. We hoeven niet nu pas te beginnen. Wij zijn al enige tijd bezig met processen en gesprekken rond de meest overbelaste N2000 gebieden. We zijn al enige tijd bezig met het raamwerk voor het gebiedsplan. En we voeren al veel projecten in het landelijk gebied uit. Denk daarbij aan het Programma Natuur, de herstelmaatregelen en projecten op het vlak van waterbeheer en zoet water. Daar gaan wij met deze startnotitie en richtinggevende doelen met grote inzet mee door, en zullen met onze partners in Zeeland bekijken op welke manier er andere processen moeten worden opgestart om deze opgave te vertalen naar oplossingen richting het gebiedsplan.

Om echter invulling te kunnen geven aan de richtinggevende doelen is ook meer duidelijkheid nodig van de Minister over de betekenis van de richtinggevende doelen, de onderbouwing ervan (onder andere de toevoeging van het Natuurnetwerk), de aanpak van de PAS melders en de mogelijkheden die het NPLG biedt voor de Zeeuwse urgente opgaven. Ook zal de Minister aan moeten geven wat het Rijk gaat doen om de biodiversiteit, en met name de stikstofdepositie, in de Zeeuwse N2000 gebieden te verminderen. Wederkerigheid, haalbaarheid en realiseerbaarheid blijven daarbij voor ons voorwaarden voor het kunnen invullen van deze opgave.

Wij hopen u hiermee voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd,

Met vriendelijke groet,

Gedeputeerde Staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

U wordt verzocht om in uw correspondentie steeds het zaaknummer te vermelden.