



Nota voor Gedeputeerde Staten

Natuur en Water

Onderwerp	Limburgse aanpak 'LOS', de geborgde daling stikstofdepositie en natuurherstel
Documentnummer	DOC-00756142
Datum	11 maart 2025

0. Samenvatting

In haar uitspraken van 18 december 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State haar jurisprudentie over 'intern salderen' – naar aanleiding van rechtspraak van het Europese Hof van Justitie – gewijzigd. Deze uitspraken hebben voor alle sectoren, voor zowel PAS-melders, agrariërs, industrie, maar ook woningbouw en de energietransitie grote gevolgen. Vergunningverlening gaat nog verder op slot. De uitspraken benadrukken nogmaals de noodzaak en urgentie van een geborgd pakket aan maatregelen dat zorgt voor daling van stikstofdepositie en het benodigde natuurherstel.

Op 28 januari jl. heeft uw college aan de hand van een mondelinge ambtelijke toelichting kennis genomen van een eerste indicatie van de mogelijke gevolgen van de recente rechterlijke uitspraken inzake stikstof. Uw college onderkent het belang van deze uitspraken en de mogelijke gevolgen daarvan en heeft verzocht in de komende tijd de mogelijke consequenties verder in beeld te brengen en daarbij een handelingsperspectief aan te reiken, inclusief een maatregelenpakket. Het college heeft uitgesproken de eigen verantwoordelijkheid te willen nemen en minder afhankelijk van de nationale aanpak te willen zijn.

Dit maatregelenpakket is noodzakelijk voor de Limburgse natuur en samenleving om vergunningverlening van het slot te krijgen. Momenteel ligt de (stikstof)vergunningverlening feitelijk stil. Vergunningen kunnen alleen worden verleend zodra er een programma of pakket van maatregelen in uitvoering is, dat goed wordt gemonitord en waar nodig bijsturing of aanvulling kan plaatsvinden. Dit geldt dus ook voor het legaliseren van PAS melders.

Met deze nota geven we meer inzicht in de beoogde Limburgse aanpak om te komen tot een geborgd maatregelenpakket. In het verlengde hiervan wordt getracht de vergunningverlening van het slot te krijgen en de zogenaamde PAS-melders te legaliseren.

In de extra gecombineerde Statencommissie LEO/ESA is uitgebreid hierover gesproken en zijn veel vragen gesteld. Daar is toegezegd dat een aanpak, met objectieve criteria en maatregelen/instrumenten die ingezet kunnen worden, in de gecombineerde Statencommissie LEO/ESA op 23 mei 2025 sonderend wordt voorgelegd.

1. Beoogd resultaat (output/outcome)

Met een geborgd maatregelenpakket dat zorgt voor een daling van stikstofdepositie en natuurherstel is het uiteindelijk weer mogelijk om houdbare vergunningen te verlenen. Onze aanpak biedt perspectief aan ondernemers en initiatiefnemers, doordat we tegelijkertijd de natuur beschermen en herstellen.

2. Toelichting

Zoals de RvS al in meerdere uitspraken heeft aangegeven, wordt ook in de uitspraak van 18 december 2024 een opening gegeven om te kunnen voldoen aan het additionaliteistvereiste, namelijk een geborgde



aanpak om uitvoering te geven aan onze verplichtingen uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. De uitspraken benadrukken de noodzaak en urgentie van een geborgd pakket aan maatregelen dat zorgt voor geborgde daling van stikstofdepositie en het benodigde natuurherstel. Een programma waarin wordt vastgelegd hoe het behalen van de natuurdoelen van de verschillende Natura 2000-gebieden zeker kan worden gesteld. Borging van het daadwerkelijk (gaan) realiseren van de noodzakelijke stikstofreductie en natuurdoelen is daarbij cruciaal. De Raad van State heeft het dan ook over een plan, programma of pakket van maatregelen dat in uitvoering is, dat gemonitord wordt en dat voorziet in bijsturing of aanvulling indien nodig.

Wat is er nodig?

Om weer tot houdbare vergunningverlening over te gaan moet het programma inzicht bieden in de keuzes die het bevoegd gezag heeft gemaakt om het behoud en het voorkomen van achteruitgang van de natuurwaarden¹ te waarborgen binnen afzienbare termijn. Daarvoor moeten we, gefaseerd in tijd, zorgen dat de te nemen maatregelen leiden tot:

- Het stoppen van de verslechtering;
- Het herstellen van de opgetreden verslechtering;
- Het behalen van de (landelijke) gunstige staat van instandhouding (GVSI);

Het gaat er om dat de maatregelen concreet, zeker, geborgd en in uitvoering zijn, waarbij de voordelen vaststaan.

Als het programma met geborgde maatregelen in uitvoering is - en daarbij voorzien wordt in monitoring van daadwerkelijke daling en natuurherstel en indien nodig bijsturing - kan vergunningverlening plaatsvinden. Voor de initiatiefnemer is het dan mogelijk om met aanvullende maatregelen aan te tonen dat zijn initiatief wordt gemitigeerd.

Wat gaan we daarvoor doen?

We hernieuwen onze eigen Limburgse aanpak.

We onderscheiden vijf actielijnen om te komen tot een geborgde aanpak stikstofdaling en natuurherstel en het op gang brengen van vergunningverlening:

1. Geborgd maatregelenpakket per gebied gericht op daling van stikstof en natuurherstel;
2. Ontwikkeling van (generiek) provinciaal stikstofbeleid om bij te dragen aan de geborgde daling van stikstof;
3. Lobby richting het Rijk voor het nemen van landelijke generieke maatregelen en beleid;
4. Grensoverschrijdende samenwerking, samen met andere grensprovincies en het Rijk om kennis en ervaring te delen over de geborgde daling van stikstof in het buitenland;
5. Vergunningverlening op gang brengen

Ad 1. Geborgd maatregelenpakket per gebied

Het vertrekpunt voor de 21 stikstofgevoelige natura-2000 gebieden zijn de Natuurdoelanalyses (NDA's). Waar komen we vandaan en waar gaan we naar toe?

Per Natura 2000-gebied gaan we de dalende stikstofdepositielijn vaststellen. We stellen daarbij (tussen)doelen voor de daling van stikstofdepositie op waarmee we een ontwikkelpad voor de lange termijn verbinden met de korte termijn. Hiermee zal eerst de verslechtering gestopt worden om uiteindelijk de instandhoudingsdoelen te halen.

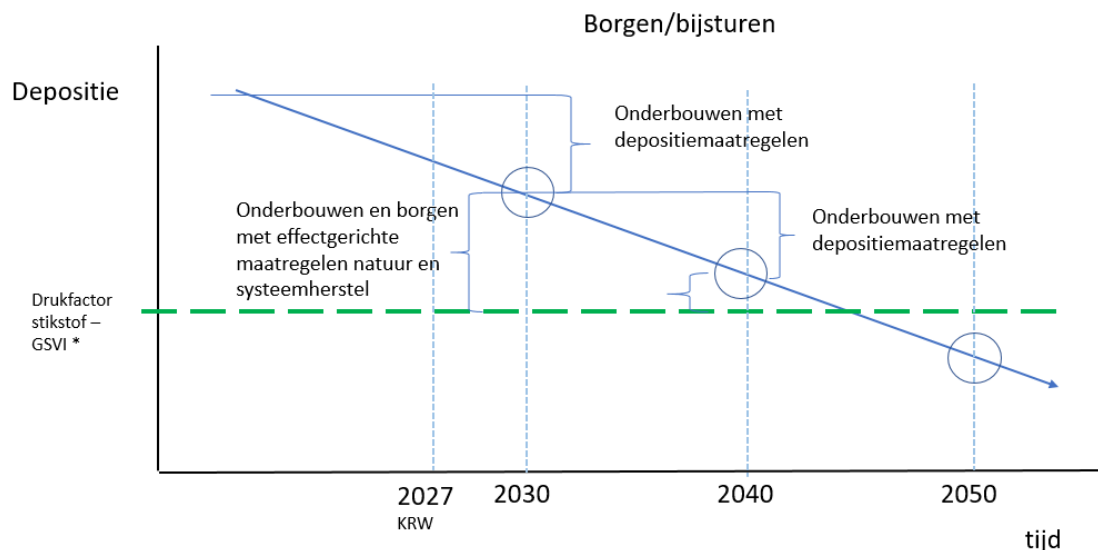
¹ VHR/Natura 2000 aangewezen soorten en habitats



Per natuurgebied bekijken we welke (mogelijke) maatregelen en instrumenten er zijn om deze dalende lijn te halen en te borgen. Het effect van deze maatregelen moet vooraf duidelijk, uitgewerkt en zeker zijn.

Per Natura 2000-gebied implementeren we natuurherstellende en -verbeteringsmaatregelen. Deze maatregelen zijn erop gericht om op dit moment – met nog een overschot aan stikstofdepositie – de verslechtering te stoppen en deze uiteindelijk te herstellen en in stand te houden. Het betreft een combinatie van systeemherstellende maatregelen (bv hydrologische verbeteringen), herstelmaatregelen (bv venherstel) en intensievere beheermaatregelen (intensiever maaien of begrazen).

Gebiedsgerichte stikstofmaatregelen én gebiedsgerichte natuurmaatregelen vormen samen het maatregelenpakket. Deze moeten elkaar versterken om onze natuurgebieden te beschermen. Sommige natuurherstelmaatregelen kunnen, om effect te hebben, pas genomen worden als de stikstofdepositie eerst in voldoende mate is teruggebracht.



Het is van belang dat we aan de voorkant een goed beeld hebben van de effecten van de in te zetten maatregelen en instrumenten. Dat is voor de ene maatregel eenduidiger door te rekenen en te bepalen dan de andere maatregel. Let wel, het is ons inziens niet nodig om de effecten ook daadwerkelijk al te hebben bereikt voordat we de vergunningverlening weer op gang kunnen brengen. De maatregelen en de verwachte effecten moeten wel geborgd zijn doordat deze in uitvoering zijn, gemonitord worden en indien nodig bijgestuurd. Om deze denkwijze te toetsen willen we de aanpak voor een prioritair Natura-2000 gebied door een extern ecologisch bureau met juridische expertise laten beoordelen. We willen met deze second opinion weten of de maatregelen inderdaad voldoende zijn om te borgen dat de verslechtering stopt en op termijn de instandhoudingsdoelen van het betreffende gebied worden gehaald en onze denklijn juridisch standhoudt.



Ad 2. Ontwikkeling van (generiek) provinciaal beleid om bij te dragen aan de geborgde daling van stikstof

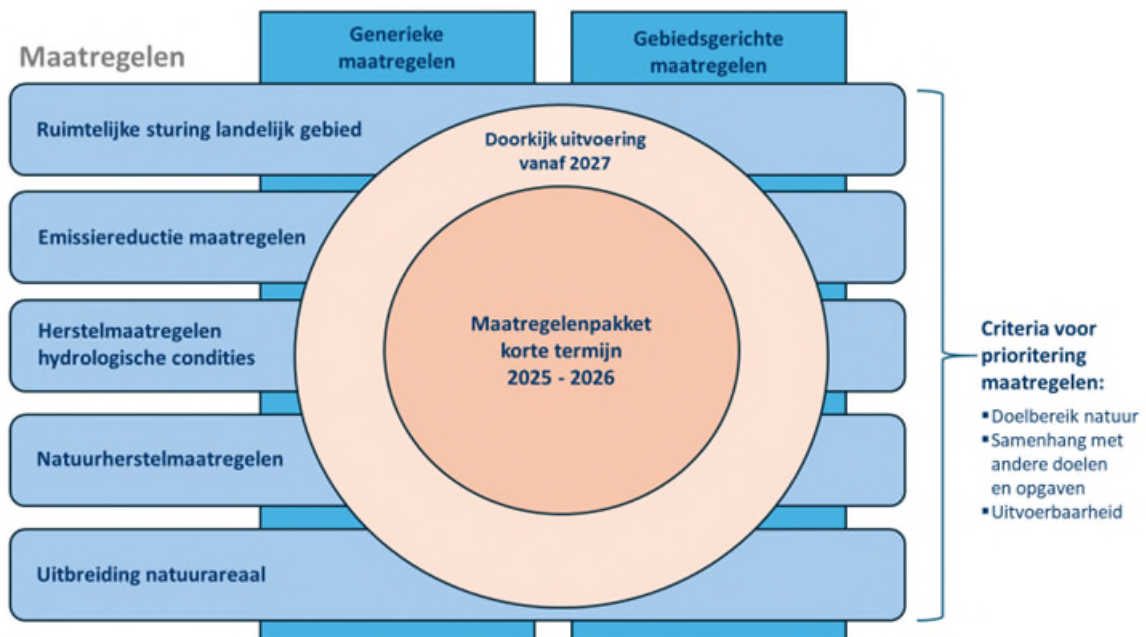
Via het proces van de POVI onderzoeken we een mogelijke zonering rond Natura 2000-gebieden waarin maatregelen op het gebied van stikstof, water en uitbreiding van areaal worden getroffen en waarvan de borging via de provinciale Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening loopt.

Aan de hand van de nieuwe jurisprudentie, waardoor onder meer intern salderen – net als extern salderen – vergunningplichtig is, bekijken we waar het mogelijk, noodzakelijk en wenselijk is om beleidsregels op te stellen en/of aan te passen om bij te dragen aan de geborgde daling van stikstofdepositie.

Een van de instrumenten als onderdeel van de aanpak is een “Limburgse stikstofbank”. In AERIUS Register is voor iedere provincie een compartiment aangemaakt. Provincies kunnen deze compartimenten “activeren” door in beleidsregels een of meerdere doelen hieraan te verbinden. Binnenkort wordt uw college gevraagd om een besluit te nemen over het vaststellen van nadere regels voor het oprichten van een doelgebonden depositiebank, gericht op belangrijke doelen voor Limburg, te beginnen met positief geverifieerde PAS-melders. Door de instelling van deze Limburgse doelgebonden depositiebank, kunnen we deze nu al vullen met ruimte uit aanvullende mitigerende (bron)maatregelen en kunnen we daarmee vergunnen op het moment dat er een geborgd maatregelpakket gereed is in dat gebied.

Inrichten van monitoring en sturingsmechanismen is nodig om de effectiviteit van maatregelen te waarborgen en aan te passen waar nodig. Dit is wat de rechter van ons vraagt. We mogen niet zonder borging voorsorteren op verwachte daling. Daarnaast moeten de voordelen van de maatregelen (wetenschappelijk) vaststaan en moeten de maatregelen in uitvoering zijn.

Monitoring van de effecten is dan ook cruciaal. Het gaat dan om de effecten van de uitgevoerde en uit te voeren maatregelen en de ingezette (beleids)instrumenten. We bekijken of we deze effecten in een “dashboard” kunnen laten zien. Daalt de stikstofemissie/depositie in dezelfde mate als aan de voorkant berekend? Is de verslechtering van de natuur gestopt en herstelt de natuurkwaliteit in voldoende mate om uiteindelijk de instandhoudingsdoelen te behalen? Aan de voorkant – bij de vaststelling van het maatregelenpakket moet duidelijk zijn hoe bijgestuurd kan worden. Dit is nodig om doelbereik van de maatregelen en het ingezette beleid te borgen.



Het programma ziet er straks als volgt uit:

Het **eerste** deel bestaat uit een koepel in de vorm van een juridische redeneerlijn of kader dat beschrijft hoe de uit te voeren maatregelen en instrumenten samenhangen en leiden tot een systeem dat houdbare vergunningen kan opleveren.

Het **tweede** deel beschrijft de te nemen maatregelen en instrumenten, hoe deze leiden tot doelbereik, wat ze kosten en hoe deze worden geborgd.

Het **derde** deel is een uitvoeringsprogramma dat de uitvoering in de tijd plant en de organisatie van de uitvoering regelt alsook de financiering.

Het **vierde** deel organiseert de monitoring van de maatregelen en de bijsturing van de te nemen maatregelen en het uitvoeringsplan.

Ad 3. Wat verwachten we van het Rijk?

Van het Rijk verwachten we (landelijke) generieke geborgde maatregelen die bijdragen aan de daling van stikstofemissie en -depositie. We blijven hierover proactief in gesprek en wijzen het Rijk op haar verantwoordelijkheid. Uiteindelijk zullen ook extra middelen en instrumenten van het Rijk nodig zijn. In dat kader zien we met belangstelling uit naar de resultaten van de Ministeriele commissie onder leiding van Minister-President Schoof, de nadere uitwerking van 'Ruimte voor landbouw en natuur' en de reactie op onze proposities in het kader van Novex De Peel en 'Groen als gras'.



Ad 4. Grensoverschrijdende samenwerking

Ook grensoverschrijdende samenwerking is essentieel. Er komt ook stikstofdepositie uit het buitenland. Juist in Limburg. Ook de samenwerking over de provincie/landsgrens is onderdeel bij deze gebiedsaanpak. Geborgde daling, bijvoorbeeld zoals die in Vlaanderen is ingezet, helpt ons in de aanpak om onze natuurgebieden te beschermen. We zullen met samenwerking en kennisdeling dan ook vinger aan de pols houden of deze daling ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt.

Dat geldt niet alleen voor grensoverschrijdende samenwerking met het buitenland maar ook voor de samenwerking met aangrenzende Provincies. Projecten hebben effecten op natura 2000-gebieden aan beide kanten van de provinciegrenzen waardoor we mede afhankelijk zijn van een geborgde aanpak in andere provincies. Dit vraagt dus ook afstemming en het maken van afspraken.

Ad 5. Met deze Limburgse aanpak willen we vergunningverlening weer op gang brengen

We gaan dit doen voor alle Limburgse Natura 2000-gebieden. Het is echter een groeiend en adaptief programma. Daarom maken we een prioritering en een programmering. Op basis van objectieve criteria selecteren we in eerste instantie een beperkt aantal gebieden waarbij we onze aanpak in uitvoering brengen en waarmee we vergunningverlening van het slot te krijgen en handavings- alsmede intrekkingsverzoeken kunnen (blijven) afwijzen.

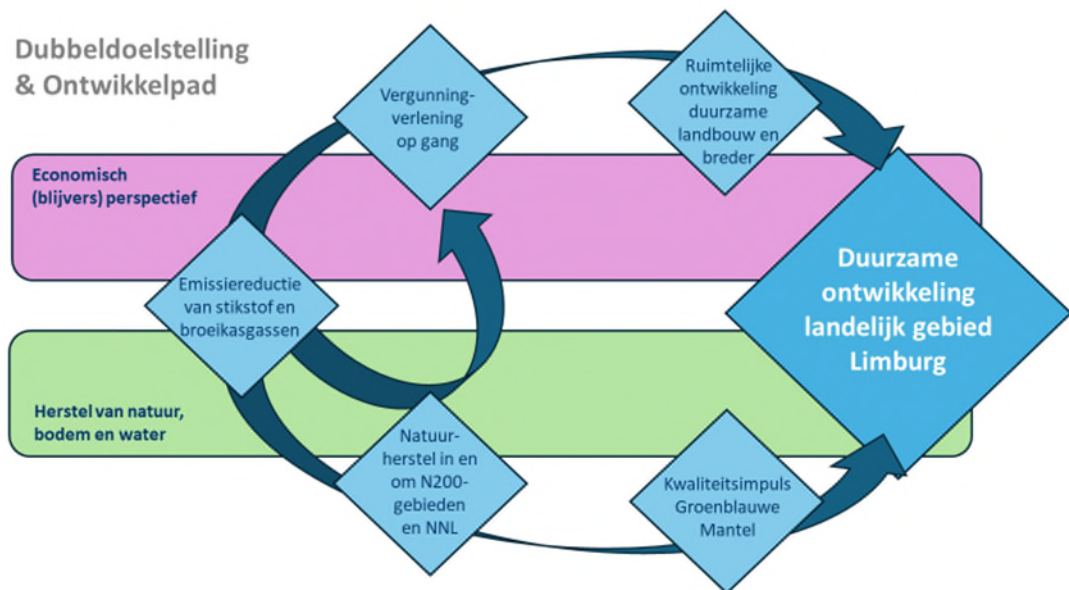
Het gaat dan om gebieden

- Waar de natuur verslechtert en deze achteruitgang moet worden gestopt (urgentie)
- Waar we snel tot resultaat kunnen komen (draagvlak en uitvoeringskracht)
- Waar zich óók mogelijkheden voordoen om met aanvullende mitigerende maatregelen (bijvoorbeeld een beperkt deel van de MGA-ruimte) de PAS-melders te legaliseren en/of om andere maatschappelijke opgaves en ambities te realiseren (energie, wonen, mobiliteit)

We brengen in beeld in welke gebieden dit het meest effectief is op korte termijn, zowel wat betreft positieve impact op natuurherstel als ook vanuit financieel perspectief.

We bekijken de mogelijkheid om de ruimte uit de stoppersregelingen (bv MGA, LBV) in te zetten om vergunningverlening mogelijk te maken. Een deel is, samen met andere maatregelen, nodig om de geborgde daling te verantwoorden en mogelijk kan een klein deel van deze ruimte worden ingezet om PAS-melders in de nabijheid van het te selecteren gebied juridisch houdbaar te legaliseren. We willen daarmee in ieder geval enkele PAS-melders in de omgeving op juridisch houdbare wijze legaliseren.

We zullen op deze manier proefondervindelijk constateren of deze aanpak voldoende is voor juridisch houdbare vergunningverlening. Uiteindelijk zal een rechter onze aanpak op houdbaarheid toetsen (in het geval er door een belanghebbende een procedure wordt ingezet). Essentieel daarin zal de vraag zijn of we kunnen komen tot een maatregelenpakket dat voldoende geborgd is en voldoende is om de verslechtering van de beschermde natuur te stoppen en de op termijn de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. Alleen daarmee kunnen we voldoen aan het additionaliteitsvereiste en laten zien dat ingezette stikstofruimte ten behoeve van vergunningverlening niet nodig is om het natuurgebied te beschermen. We realiseren ons dat deze aanpak geen volledige zekerheid op voorhand met zich meebrengt. Met de ondernemer/PAS-melder zullen we de risico's die dat mee zich meebrengt aan de voorkant duidelijk doorspreken.



3. Bestuurlijke aandachtspunten

Op vrijdag 28 februari jl. heeft over het stikstofdossier debat plaatsgevonden in een extra gecombineerde Statencommissie ESA/LEO. Daar zijn veel vragen gesteld (zie bijlage) en de onder meer de volgende aandachtspunten meegegeven:

- Geef inzicht in de objectieve criteria om prioritaire gebieden aan te wijzen en om effectieve maatregelen te kiezen;
- Geef inzicht in de opgave. Waar komt de stikstof vandaan? Hoeveel daling is autonoom en welke daling moet er nog plaatsvinden? Wat is de staat van de natuur?;
- Blijf bij het Rijk aandacht vragen dat goede ontwikkelingen op het gebied van de energietransitie en verduurzamingsmaatregelen bij ondernemers door kunnen gaan.

We realiseren ons dat deze aanpak geen volledige zekerheid op voorhand met zich meebrengt. Met de ondernemer/PAS-melder zullen we de risico's die dat mee zich meebrengt aan de voorkant duidelijk doorspreken.

Om dit risico zoveel mogelijk te beheersen willen we voor een prioritair Natura-2000 gebied per maatregelenpakket extern advies inwinnen bij een ecologisch bureau met juridische expertise voor een onafhankelijk ecologisch oordeel of de maatregelen inderdaad voldoende zijn om te borgen dat de verslechtering stopt en op termijn de instandhoudingsdoelen van het betreffende gebied worden gehaald.

De landelijke Ministeriele commissie zal ook komen met een pakket aan maatregelen. We wachten daar niet op. We nemen onze eigen verantwoordelijkheid. Het programma is adaptief en als er geborgde maatregelen komen uit de Ministeriele commissie nemen we die uiteraard mee ter ondersteuning van het eigen maatregelenpakket.

4. Planning

We zijn al aan de slag met natuurmaatregelen vanuit de middelen ontvangen voor het Programma Natuur (SPUK Natuur 1 en 2) en de separate subsidieregeling opengesteld uit daarvoor bestemde



Natuurpactmiddelen (voorheen bekend als de PAS middelen, voor natuurherstel). We versnellen de realisatie van de ontwikkelopgave om daarmee het Natuurnetwerk Nederland voor het Limburgse deel af te ronden.

Voor alle Limburgse Natura 2000-gebieden is een factsheet gereed met daarin per gebied de habitattypen, de belangrijkste knelpunten, de (ontwikkel)opgave en mogelijke maatregelen. Met de NDA's is dit het vertrekpunt voor de geborgde maatregelpakketten.

De planning voor de vaststelling van de Limburgse aanpak:

6 mei 2025 sonderend in GS

23 mei 2025 sonderend in Statencommissie LEO/ESA

1 juli 2025 vaststelling in GS

5. Lobby - aspecten

We trekken samen op met andere Provincies en volgen nadrukkelijk de wijze waarop de Ministeriele Commissie onder leiding van de Minister-President de eigen opdracht oppakt. Er is binnen IPO een bestuurlijke kopgroep onder leiding van Adema gevormd om te spiegelen aan de Ministeriële commissie. Dat laat onverlet dat we hier eigen regie nemen en initiatief tonen. We hebben inmiddels twee proposities gedaan (Novex de Peel en "Groen als gras") en we hebben een propositie in het kader van agrarisch natuurbeheer in voorbereiding.

6. Relatie met Programmabegroting

Hoofdstuk 1, Perspectief van het landelijk gebied

7. Juridische aspecten

De uitspraken over intern salderen bieden op onderdelen nog geen volledige duidelijkheid of roepen vragen op. Het is waarschijnlijk dat definitieve duidelijkheid pas zal ontstaan bij nieuwe procedures en uitspraken. Tot dit tijd zullen invulling geven aan deze onderdelen op een wijze zoals wij die correct achten. Zo nodig zullen we ons daarbij laten ondersteunen voor bijvoorbeeld het kantoor van de Landsadvocaat. Zowel ten aanzien van vergunningverlening en handhaving als het geborgde maatregelenpakket is de juridische component van groot belang. Daarnaast vraagt dit een goede en eerlijke communicatie naar de ondernemers (over risico en mogelijke schadeloosstelling).

8. Inkoop- en aanbestedingsaspecten

Aangezien voor de beoordeling van de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen extern ecologisch en juridisch advies als second opinion wenselijk en vindt er een aanbesteding plaats.

9. Financiële en cofinancieringsaspecten

Een geborgde aanpak vergt financiële middelen. Enerzijds voor het opstellen van de aanpak (bv inhoudelijk en juridische adviezen). Daarnaast is naar verwachting groot budget nodig om stikstofreductie en natuurherstel te realiseren. De benodigde middelen zullen de huidige beschikbare budgetten mogelijk overtreffen. De aanpak zal inzichtelijk maken om welke bedragen het gaat. Daar de uitvoering van de maatregelen geborgd moet zijn, moeten ook de middelen vooraf beschikbaar en geborgd zijn. Veelal gaat het hier om de inzet van Rijksbudgetten. Voor het stimuleren van de transitie in de stimuleringsgebieden bezien we in het kader van de begrotingsbehandeling 2026 of er aanvullende provinciale middelen nodig zijn.



10. Relatie met aanpak coronacrisis

N.v.t.

11. Arbeidsmarktbeleid

N.v.t.

12. Effecten op CO₂ en stikstof emissies (effecten op klimaat en biodiversiteit/beschermde natuur)

Het maatregelenpakket waarover wordt gesproken in deze nota is gericht op een geborgde daling van stikstofemissie.

13. Digitalisering & data governance

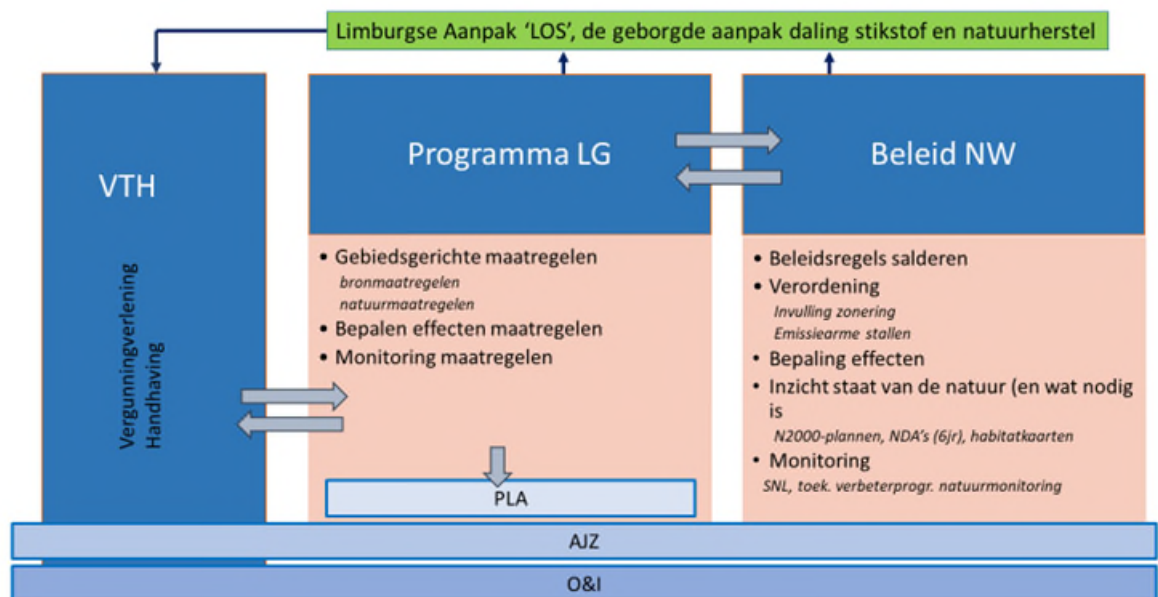
Ten behoeve van effectbepaling en monitoring van het maatregelenpakket is samenwerking met het cluster O&I van belang.

14. Formatieve aspecten

Deze uitspraken en de ontwikkeling van het maatregelenpakket zal invloed hebben op de capaciteit bij de Clusters VTH, NW, PLA, AJZ en ook de programmaorganisatie. De exacte impact is op dit moment nog niet bekend, maar zal bij de verdere uitwerking in beeld worden gebracht.

15. Samenwerking/afstemming andere clusters

De recente uitspraken raken alle portefeuilles en vrijwel alle clusters. Voor de aanpak om te komen tot een maatregelenpakket is een brede ambtelijke werkgroep ingericht vanuit het Programma LPLG en de clusters NW, VTH en AJZ. Bij de verdere uitwerking zal ook O&I betrokken worden. Naarmate het maatregelenpakket en bijbehorend instrumentarium concreter wordt zal ook de inzet van andere clusters aan de orde zijn. Bestuurlijk vindt afstemming plaats in het SBO, met de gedeputeerden Faassen, Kuntzelaers en Theuns. Vanwege de raakvlakken met diverse beleidsterreinen zal breder gecommuniceerd en samengewerkt worden.





16. Voorstel:

1. In te stemmen met het verder vormgeven van De Limburgse aanpak Limburgs Offensief Stikstof om zo te komen tot een geborgd maatregelenpakket om vergunningverlening van het slot te krijgen.
2. Een conceptprogramma sonderend voor te leggen aan de commissie LEO/ESA op 23 mei. Dit conceptprogramma bestaat uit:
 - Een juridische redeneerlijn dat we met het geborgd maatregelenpakket weer vergunningen kunnen verlenen
 - Een geborgd pakket aan maatregelen
 - Opgave per gebied, bekende maatregelen en nog te onderzoeken maatregelen
 - Benodigde middelen en instrumenten
 - Te ontwikkelen beleid (stikstof, buitenland, vergunningen)
 - Realisatiestrategie
 - Uitvoeringsplan 2025-2026
 - Monitoringsplan
 - Periodieke bijstelling

Of

Een plan van aanpak voor een geborgd maatregelenpakket sonderend voor te leggen aan de commissie LEO/ESA op 23 mei. In dit plan van aanpak staan in ieder geval objectieve criteria om een prioritering aan te brengen en een overzicht met in te zetten maatregelen en instrumenten beoordeeld op effectiviteit en geld.