

Provincie Gelderland  
College van GS, t.a.v. gedeputeerde Peter Drenth  
Team GMS, t.a.v. Simone Balhuizen  
[post@gelderland.nl](mailto:post@gelderland.nl)

Datum: 20 juli 2021  
Kenmerk: 210096.ps  
Betreft: Uitvoeringsprogramma Gelderse Maatregelen Stikstof (GMS)

Geacht College en team GMS,

De provincie Gelderland werkt met grote inzet aan de Gelderse Maatregelen Stikstof (GMS). Natuurmonumenten, Geldersch Landschap & Kasteelen en Natuur en Milieu Gelderland zijn positief over deze inzet en wij dragen graag bij aan een succesvolle uitvoering.

Dat laat onverlet dat alle inspanningen in het veld samen moeten leiden tot natuurherstel. Voor de natuur is het niet relevant welke overheid waarvoor aan de lat staat; het geheel aan maatregelen moet de stikstofcrisis oplossen en zorgen voor veerkrachtige natuur.

Wij zijn van mening dat de totale stikstofaanpak op dit moment nog onvoldoende en onzeker is om voor het benodigde natuurherstel te zorgen. Het behalen van de doelen en termijnen in de Stikstofwet is niet verzekerd, laat staan de grotere snelheid en ambitie die de commissie Remkes formuleerde.

Wat betreft de Gelderse Maatregelen Stikstof zijn wij blij met de integrale uitwerking voor overgangsgebieden rond Natura 2000. Wij denken dat de overgangsgebieden die nu zijn bepaald op 1-3 kilometer van de natuurbegrenzing, in sommige gevallen groter moeten worden bekeken. Uit adviezen van Erisman en Strootman *Naar een ontspannen Nederland* en het Planbureau voor de Leefomgeving *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis* blijkt dat juist rond de Veluwe een gebiedsgerichte aanpak effectief zal zijn. Stallen in de zone tot 1 km dragen zo'n 12% bij aan de overschrijding van de KDW; stallen tot 5 km dragen ruim 40% bij.

Ten aanzien van de sectorale maatregelen in de sectoren landbouw, industrie, bouw en mobiliteit hebben wij gereede twijfel of deze met zekerheid zullen leiden tot een duurzame oplossing. De validatie geeft daar -voor zover wij tot op heden hebben gezien- nog onvoldoende informatie over. Het valt ons op dat er een groot accent ligt op 'end-of-pipe' maatregelen met een groot vertrouwen in technische innovaties. Deze brengen het risico voor een 'lock-in' met zich mee, waar ook het PBL voor waarschuwt in bovengenoemd advies.

Wij dragen graag bij aan de integrale uitwerking voor overgangsgebieden en aan natuurherstel in de breedte. Wij zijn van mening dat de sectorale aanpak in genoemde sectoren niet voldoende is. Wij zijn bezorgd over het ontbreken van daadkrachtige maatregelen voor het reduceren van de stikstofdepositie in de meest kwetsbare gebieden op de korte termijn, waarbij het behalen van de doelen op de lange termijn leidend moet zijn.

U geeft aan dat het Uitvoeringsprogramma GMS niet statisch is. Voor ons is het in dat kader relevant dat het Uitvoeringsprogramma kan anticiperen op een verdere aanscherping van doelen.

Vanuit deze overwegingen leveren wij graag onze inbreng ten aanzien van de Gelderse Maatregelen Stikstof. Wij willen daarin constructief en positief kritisch zijn, gericht op het behalen van concreet resultaat, een effectieve besteding van middelen en een duurzame aanpak.

Onderstaand gaan wij dieper in op specifieke aspecten van het beleid.

### **1. Landelijke context**

Wij hebben de afgelopen 2 jaar meerdere bijdragen geleverd aan de voorbereiding van de GMS. Daarin hebben wij steeds gewezen op de noodzakelijke doelen voor een stikstofaanpak, zodanig dat de natuurkwaliteit duurzaam hersteld kan worden. Een substantiële afname van de stikstofuitstoot is daarvoor de belangrijkste voorwaarde. In de Stikstofwet zijn de doelen voor 2030 bepaald op 50% areaal onder kritische depositie waarde en 26% minder emissie. De commissie Remkes adviseerde een emissiereductie uit binnenlandse bronnen van 50% in 2030 zodat 74% van de stikstofgevoelige natuurgebieden is beschermd tegen verdere achteruitgang.

De afgelopen maanden hebben diverse partijen advies gegeven over de benodigde ambitie zodat perspectief ontstaat op een duurzame en juridisch houdbare oplossing. De sectoren die verantwoordelijk worden gesteld voor de reductie van stikstofemissies, zijn tegelijk afhankelijk van het resultaat. Alleen bij voldoende reductie ontstaat ontwikkelperspectief voor zowel natuur als economie. In het Versnellingsakkoord<sup>1</sup> dat is gepresenteerd door LTO, Natuur en Milieu, Natuurmonumenten, Bouwend NL, VNO-NCW en MKB Nederland worden ambitieuzere doelen voorgesteld dan de wet. Ook vanuit verschillende adviesorganen (SER<sup>2</sup> en ambtelijke notities Rijk<sup>3</sup>) klinkt duidelijk de boodschap dat er behoefte is aan scherpere doelen, om zo ook voor de lange termijn investeringen mogelijk te maken. De SER gaat ervan uit dat er een noodzakelijke aanscherping nodig is naar 50% minder emissie in 2030 met plaatselijk sterkere reductie. Erisman en PBL benadrukken het belang van een integrale aanpak gecombineerd met gebiedsgericht effectieve emissiereductie.

Wij hebben dan ook grote zorg of de huidige aanpak juridisch houdbaar is respectievelijk of deze voldoende vergunningsruimte kan bieden.

### **2. Definitief uitvoeringsprogramma GMS**

Het uitvoeringsprogramma wordt gepresenteerd als een door partners opgesteld en onderschreven programma.

Wij zijn partner in de sector Natuur voor het onderdeel Natuurherstelmaatregelen. Wij onderschrijven de integrale aanpak hiervoor en zullen bijdragen aan de voorbereiding en uitvoering ervan. Wij merken op dat de omvang van deze gebieden conform rapport van PBL ruim genoeg moet worden genomen.

---

<sup>1</sup> <https://www.lto.nl/wp-content/uploads/2021/05/Versnellingsakkoord-stikstofemissiereductie-2021-2030.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/duurzame-toekomstperspectieven-landbouw.pdf>

<sup>3</sup> Stikstofruimte voor de toekomst – Langetermijnverkenning stikstofproblematiek: doel, integraliteit en regie ([https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2021Z04781&did=2021D10593](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z04781&did=2021D10593))

Wij zijn niet betrokken geweest bij de opstelling van maatregelpakketten in de andere sectoren; wij hebben gerede twijfel bij de haalbaarheid en of deze pakketten ambitieus genoeg zijn.

Op dit moment ontbreekt bij ons inzicht in de volledige validatie van maatregelen, zodat niet duidelijk is tot welke resultaat het uitvoeringsprogramma kan leiden.

### **3. Bronmaatregelen**

Wij constateren dat een combinatie van generieke bronmaatregelen en gebiedsgerichte depositiereductie nodig is om uit de stikstofcrisis te komen en daadwerkelijk tot natuurherstel te komen. De enclave Uddel-Elspeet, Gelderse vallei en intensieve veebedrijven op de zandgronden zijn prioritair voor de gebiedsgerichte aanpak. Het is ook duidelijk dat met deze gebieden in Gelderland een nationaal belang is gemoeid. Het is onmiskenbaar dat de grootste reductie behaald dient te worden in de landbouw.

In de aanpak GMS is sprake van 'verduurzaming van de intensieve veehouderij' en 'extensivering van melkveehouderij'. Het valt op dat ingrijpen in de veestapel niet expliciet genoemd wordt, terwijl de meest actuele inzichten aangeven dat een gebiedsgerichte aanpak met reductie van de depositielast het meest effectief zal zijn.

Met het pakket aan maatregelen moet voldoende resultaat worden bereikt; alle effectieve maatregelen kunnen daaraan bijdragen. Wij maken ons zorgen over de nadruk op technische 'end-of-pipe' maatregelen. Er dient wetenschappelijk bewijs te zijn dat dit voldoende werkt. Er zijn helaas veel voorbeelden van luchtwassers en anders stalmaatregelen die in praktijk niet zo goed werken als op papier. Daarnaast is het belangrijk de maatregelen te bezien in het kader van lange termijn toekomstperspectief. Hoge investeringen die op korte termijn een oplossing lijken, maar dat op lange termijn niet zijn, leiden tot een 'lock-in'. Technische maatregelen kunnen zeker wel onderdeel zijn van de aanpak, maar de oplossing begint met het beperken van aanvoer van stikstof in grondstoffen en veevoer. Zolang er teveel stikstof in ons systeem aangevoerd wordt (in grondstoffen, veevoer, kunstmest), zal het ergens in de bedrijfsprocessen er ook weer uitkomen. Als stikstof niet in de vorm van ammoniak of stikstofoxiden naar de lucht wordt uitgestoten, zal de stikstof terugkomen in bodem of water. De verzuring van de bodem, die mede wordt veroorzaakt door stikstofdepositie, neemt nog altijd toe, met alle gevolgen van dien<sup>4</sup>.

In de huidige maatregelen is, naast technische maatregelen, sprake van vrijwillige bedrijfsverplaatsing dan wel -beëindiging. Wij zijn van mening dat het niet realistisch is om de huidige problematiek op te lossen slechts op basis van vrijwilligheid. Uit de verkenning van de WUR van november 2020 blijkt dat, bij eenzelfde emissiereductie, de grootste depositiereductie te behalen is bij beëindiging van een beperkt aantal intensieve veehouderijbedrijven. Deze bedrijven, die geselecteerd worden op basis van hun totale depositiebijdrage op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, bevinden zich met name ten westen van de Veluwe en in de enclave. Wij begrijpen dat dit gevoelig ligt en confronterend is voor de betreffende bedrijven. Uitvoering moet met de grootste zorgvuldigheid voor betrokkenen plaatsvinden. Vanwege de maatschappelijke urgentie en omvang van het probleem, denken wij dat een gericht beleid voor bedrijfsbeëindiging en -verplaatsing in de prioritaire gebieden gelegitimeerd en noodzakelijk is.

---

<sup>4</sup> <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-nederlands-natuurbeleid-in-internationale-context-3889.pdf>, p. 69

#### **4. Natuurherstelmaatregelen en vergunningen**

Zoals hiervoor gesteld zijn wij blij met de aanpak voor natuurherstel. Wij zijn graag bereid bij te dragen aan de voorbereiding en uitvoering van maatregelen, zowel in de natuurgebieden als in de overgangsgebieden. Dit natuurherstel achten wij van hoge prioriteit omdat dit bijdraagt aan de veerkracht en robuustheid van de natuurgebieden.

Er zijn nog altijd grote achterstanden in de afhandeling van vergunningsaanvragen. Wij vragen u om prioriteit te geven aan vergunningen voor natuurherstelmaatregelen.

#### **5. (Extern) salderen, stikstofbank**

De huidige regels voor extern salderen maken het mogelijk om latente vergunde stikstofruimte in gebruik te nemen. Ook wanneer dit gaat om 'gerealiseerde' ruimte kan dit een stijging van stikstofuitstoot tot gevolg hebben, wanneer deze latente ruimte groter is dan de 30% die wordt afgeroomd ten gunste van de natuur. Uit onderzoek van Investico<sup>5</sup> blijkt dat dit op grote schaal het geval is. Dit betekent dat de huidige regeling kan resulteren in een stijging van de depositie op stikstofgevoelige natuur in plaats van de broodnodige daling.

Wij hebben dan ook reserves tegenover extern salderen en gebruik van stikstofbanken zonder heldere spelregels vooraf.

Wij vragen u om met andere betrokken overheden (het activeren van) deze latente vergunningsruimte zichtbaar te maken in de stikstofregistratiesystemen, en overleg te plegen met die overheden gericht op het voorkómen van een toename van de feitelijke uitstoot. Daarvoor zullen de regels m.b.t. de stikstofbank uiteindelijk moeten worden aangepast.

Wat betreft aanvragen van stikstofruimte uit de Gelderse Stikstof Bank (GSB) dient geborgd te worden dat wetenschappelijk kan worden onderbouwd en gemeten dat de gevraagde stikstofruimte niet zal worden overschreden en dat dit in praktijk is bewezen. Er mag ook geen beter alternatief voorhanden zijn en bij voorkeur maken initiatieven gebruik van verdergaande innovatie (een plus op Best Beschikbare Techniek). Met betrekking tot drempelwaarden merken wij op dat ook kleine bijdragen relevant (kunnen) zijn vanwege stapeling en samen met andere kleine bijdragen van andere projecten wel normoverschrijdend worden.

U vermeldt dat tenminste 96 bedrijven niet over een actuele vergunning beschikken, naast 375 zgn PAS-melders, waarvan ongeveer de helft zich heeft gemeld.

Wij verzoeken u aan te geven hoe de benodigde ruimte wordt gevonden voor legalisatie van vergunningen en hoe dit wordt geregistreerd in de stikstofregistratiesystemen.

Intern salderen is vergunningvrij geworden. Wij zien echter situaties die leiden tot toename van emissie en die niet worden geregistreerd. Wie controleert dit? Een voorbeeld is een agrarisch bedrijf dat wil uitbreiden via interne saldering op een nieuwe locatie op basis van ontwikkelruimte die aanwezig was op de vertreklocatie. Echter de stikstofruimte van de vertreklocatie is in het bestemmingsplan al toegekend aan de nieuwbouwwijk die daar komt. Dus eigenlijk via externe saldering. Dit soort situaties in relatie tot bestemmingsplannen zijn niet geregistreerd of betrokken in de stikstofbanken.

---

<sup>5</sup> <https://www.platform-investico.nl/artikel/nieuwe-vergunningsregels-bieden-ruimte-voor-meer-stikstofuitstoot/>

Er zullen te zijner tijd 3 “stikstofbanken” functioneren; een landelijke, een Gelderse en een interprovinciale microdepositiebank. Dit kan gemakkelijk leiden tot een onoverzichtelijke situatie met weinig rechtszekerheid. Wij verzoeken u om overleg te voeren met de betrokken overheden om een heldere afbakening van deze drie stikstofbanken te realiseren waarbij overlap van bevoegdheden of dubbel gebruik van stikstofruimte wordt voorkomen.

## **6. Organisatie**

Wij missen nog altijd een uitwerking voor de samenhang van GMS in relatie tot de rol en aanpak van gemeenten en regio's. Zoals u bekend vinden er ook op dat niveau processen plaats voor stikstof. Wie beslist over de invulling van de lokale en regionale aanpak en wie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de verschillende maatregelen? Voor de samenhang en de effectiviteit van de aanpak is het noodzakelijk dat de provincie de regie neemt en helder weergeeft welke partijen waarvoor verantwoordelijk zijn. Wij hebben onze opvatting over de rol van gemeenten versus die van de provincie uitgewerkt. Deze voegen wij bijgaand toe.

Met vriendelijke groet,

Namens Natuurmonumenten, Geldersch Landschap & Kasteelen en Natuur en Milieu Gelderland,



Petra Souwerbren