

Onderwerp

Overbruggingsvoorstel financiering strategische aankopen

Bestuurlijke samenvatting van het voorstel

Zuid-Holland is een dynamische provincie die constant in verandering is. De komende jaren vragen veel maatschappelijke opgaven om meer ruimte. Het innemen van strategische grondposities kan in gebiedsprocessen helpen opgaven te realiseren, voorkomt vertraging en potentieel duurdere oplossingen. Dit betekent: reageren op goede aankoopkansen, zonder dat voor een specifiek beleidsdoel op die plek al een plan is vastgesteld. Daarmee kunnen we in toekomstige processen provinciale grond inbrengen als bijvoorbeeld ruilgrond of ruimte om te extensiveren.

Als gebiedspartner hebben we ons een goede en neutrale koper getoond. Als provincie worden we steeds vaker gevraagd om in gesprek te gaan met verkopende partijen. Dit biedt de mogelijkheid om kansen te benutten en strategische grondposities te verwerven. Over het algemeen worden agrarische gronden of agrarische bedrijven aangeboden, maar strategische grondposities kunnen ook andere onroerende zaken bevatten.

In artikel 4.39 van de provinciale Financiële Verordening is opgenomen dat Gedeputeerde Staten de bevoegdheid heeft om tot een maximum van € 15 miljoen per jaar strategische grondaankopen te doen. Op dit moment lopen we tegen de grenzen van deze faciliteit aan. Er zijn meer goede aankoopkansen dan binnen de €15 miljoen passen. Daarnaast zijn reserveringen die in boekjaar 2024 worden gedaan niet van toepassing in 2025. Dat knelt met het feit dat onderhandelingsprocessen vaak maanden kunnen duren waardoor de overdrachtsdatum (die leidend is voor het boekjaar waarin we verantwoorden) in een volgend jaar kan vallen. Hierdoor loopt de provincie nu kansen mis en kan de gewenste zekerheid voor de verkopende partij niet geboden worden.

Daarom wordt gewerkt aan een wijziging van het grondbeleid waarmee de provincie haar rol als regisseur in de regio beter kan uitvoeren. Het uitwerken van slim en modern grondbeleid neemt tijd in beslag. In 2025 wordt een voorstel aan uw Staten voorgelegd. Om in de tussentijd geen kansen te laten liggen wordt voorgesteld om de huidige faciliteit tijdelijk anders in te richten. Voorgesteld wordt om nog in het jaar 2024 het maximale jaarbedrag op te hogen door voor een periode van drie jaar (2024-2026) de afgrenzing per jaarschijf te laten vervallen. Zo wordt niet méér uitgegeven, vervallen de reserveringen niet jaarlijks, maar kunnen kansen sneller worden benut en voorkomt een begrotingsonrechtmatigheid.

1. Inhoud

1.1 Maatschappelijke opgaven

Zuid-Holland is een dynamische provincie die constant in verandering is. De komende jaren vragen veel opgaven om meer ruimte. In het ruimtelijk voorstel zijn alle grote maatschappelijke opgaven die van invloed zijn op het ruimtegebruik benoemd. Onder andere nemen de toegewezen woningbouwlocaties en nieuwe bedrijventerreinen ruimte in beslag. Ook is er de ambitie om het

landbouwareaal te beschermen en hulp te bieden bij uitdagingen waar de agrarische sector mee te maken heeft en krijgt.

Voor de Regionale Energie Strategieën zijn zoekgebieden vastgesteld waarin de ambitie voor het duurzaam opwekken van energie moet worden gerealiseerd. Ook voor dijkversterking, waterberging, waterwinning en (vaar)wegen moet ruimte worden gereserveerd. In het programma landelijk gebied komen vervolgens nog een aantal opgaven samen, zoals het zorgen voor een goede waterkwaliteit, het tegengaan van bodemdaling en het behalen van de Vogel en Habitat Richtlijn-doelen.

Het innemen van strategische grondposities kan helpen opgaven te realiseren en voorkomt vertraging en duurdere oplossingen. Dit betekent: reageren op goede aankoopkansen, zonder dat voor een specifiek beleidsdoel op die plek al een plan is vastgesteld. Zo toont de provincie initiatief, geeft het flexibiliteit in ons handelen en voorkomen we dat we te laat de markt op gaan.

1.2 Rol van de provincie

De provincie heeft in veel van de opgaven een nadrukkelijke regierol en verantwoordelijkheid. Ook zijn veel verantwoordelijkheden van het Rijk overgedragen aan de provincie. En waar de gemeente voorheen uitvoerder was, staat de provincie nu door de complexiteit en schaal van de opgaven aan de lat. Daarnaast is het belangrijk dat de provincie niet alleen focust op haar eigen rol, maar ook anderen begeleidt en faciliteert in de transities die hen te wachten staan.

Als gebiedspartner hebben we ons inmiddels een goede en neutrale koper getoond. Als provincie worden we steeds vaker gevraagd om in gesprek te gaan met verkopende partijen. Daardoor is het nu een goed moment om kansen te benutten en strategische grondposities te verwerven.

1.3 Huidige instrumenten

Op dit moment is het voorfinancieringsbudget Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied niet langer beschikbaar voor anticiperende aankopen en is de achtervang die het Rijk biedt met de nationale grondbank door de lange doorlooptijd niet slagvaardig.

In artikel 4.39 van de provinciale Financiële Verordening is opgenomen dat Gedeputeerde staten de bevoegdheid heeft om tot een maximum van € 15 miljoen per jaar strategische grondaankopen te doen. Hoewel sinds de vaststelling van de Financiële Verordening en de uitvoeringsnota Grondbeleid in 2022 nog geen strategische grondaankoop gedaan is, lopen we op dit moment toch tegen de grenzen van deze faciliteit aan.

Tot op heden hebben wij twee lopende aankoopvoorstellen voor strategische grondaankopen waarmee een aanzienlijk deel van de beschikbare € 15 miljoen voor 2024 is gereserveerd. Tegelijkertijd komen er meer goede aankoopkansen binnen die nu niet gehonoreerd kunnen worden, omdat we anders het maximale jaarbedrag gaan overschrijden. Daarbij wordt opgemerkt dat onderhandelingstrajecten over de aankoop van complete bedrijven vaak een doorlooptijd hebben van enkele maanden. Het is gewenst om aan het begin van zo'n traject zekerheid te hebben over de beschikbaarheid van middelen voor de aankoop. Dat doen we door een reservering vast te leggen op de genoemde jaarlijkse kredietfaciliteit voor strategische aankopen. Indien een

onderhandelingsstraject succesvol wordt afgerond en resulteert in een aankoop, dan kan de overdrachtsdatum (die leidend is voor het boekjaar waarin we dit verantwoorden) net in het ene of het andere jaar landen.

1.4 Uitwerking nieuw grondbeleid

Daarom wordt gewerkt aan een voorstel voor een aanpassing van het grondbeleid. Het gaat om een grondbeleid dat actiever kan reageren op de dynamiek van de grondmarkt, vooruitlopend op het beschikbaar komen van budgetten in concrete projecten.

1.5 Overbrugging

De uitwerking van scenario's voor een modern en slim grondbeleid zal enige tijd in beslag nemen, omdat zorgvuldigheid voor het goed inregelen van kaders, financiën en risico's van belang is. Tegelijkertijd worden bedrijven en grond aangeboden die heel goed als ruilgrond kunnen dienen of waar provinciale doelen op kunnen worden gerealiseerd. In lijn met de toelichting op artikel 4.39 in de financiële verordening komen we, vooruitlopend op de wijziging in het grondbeleid, nu met een voorstel voor een tijdelijke aanpassing. Voorgesteld wordt om nog in het jaar 2024 het maximale jaarbedrag op te hogen door voor een periode van drie jaar (2024-2026) de afgrenzing per jaarschijf te laten vervallen. Dat versterkt de slagvaardigheid en voorkomt een begrotingsonrechtmatigheid.

Voorgesteld wordt om artikel 4.39 als volgt aan te passen:

Was	Wordt
Artikel 4.39 Strategische grondaankopen <i>Gedeputeerde staten nemen besluiten tot het doen van strategische aankopen van grond en daaraan verbonden opstallen tot een maximum van € 15 miljoen per jaar.</i>	Artikel 4.39 Strategische grondaankopen <i>1. Gedeputeerde staten nemen besluiten tot het doen van strategische aankopen van grond en daaraan verbonden opstallen tot een maximum van € 15 miljoen per jaar.</i> <i>2 In afwijking van het eerste lid geldt voor de respectievelijke begrotingsjaren 2024, 2025 en 2026 dat dit maximum per jaar overschreden kan worden tot het totaal van € 45 miljoen geldend voor deze driejarige periode.</i>

Door de faciliteit voor drie jaar in plaats van per jaarschijf beschikbaar te stellen, kan er op meer aankoopkansen ingegaan worden. Zo wordt in geen geval méér geld besteed, maar kunnen wel sneller kansen worden benut. Dit betekent concreet dat het college de mogelijkheid krijgt om in de periode 2024-2026 (3 jaar) met een schuldplafond van maximaal € 45 miljoen aan strategische aankopen te doen.

De kaders waarbinnen deze bevoegdheid kan worden ingezet veranderen niet. In de praktijk wordt vaak iets aangeboden. Vanwege de ligging, omvang of prijs vallen veel aankoopkansen af. De aankoopkansen die niet daarna resteren worden getoetst aan provinciale doelen. Voordat we over die kansen in onderhandeling treden, worden deze ter toetsing aan GS voorgelegd. Voor het doen van dergelijke strategische aankopen blijven de eerder met uw Staten gedeelde spelregels onverkort van toepassing. Die spelregels zijn vastgelegd in de Uitvoeringsnota Grondbeleid (04/2022, zie [link](#)). Een aankoop moet in ieder geval voldoen aan één van onderstaande kaders:

- Het object ligt binnen de (ruimtelijke) opgaven en draagt bij aan de realisatie daarvan.
- Er zijn nog geen aankoopbudgetten vastgesteld. Hier kunnen dus ook gronden onder vallen die als ruilgrond ingezet kunnen worden.
- Indien de eigenaren van de opgave besluiten (strategische) grondposities te willen verwerven ter realisering van een (nog niet concreet uitgewerkt) beleidsdoel.

Voorbeelden:

Er is een verkenning voor een aan te leggen weg en in alle gevallen zal een bepaald kruispunt worden vergroot. De daar aan grenzende percelen zijn in alle gevallen nodig voor de realisatie, maar het projectbudget is door de fase waarin het project zich bevindt nog niet beschikbaar.

Een agrariër wil van zijn grond af en op die plek loopt een gebiedsproces waarin tal van doelen samen komen. Er is voor die afzonderlijke doelen nog geen geld beschikbaar, maar de aankoop is hoe dan ook een goede kans.

1.6 Financiën, dekking en administratieve vastlegging

Dit Statenvoorstel heeft beperkte financiële consequenties ten opzichte van de huidige situatie. Ook in de beoogde tijdelijke situatie is de totale omvang van strategische grondportefeuille voor een periode van 3 jaar namelijk gemaximeerd op € 45 miljoen, alleen kan de fasering daarvan gedurende die 3 jaar afwijken van het huidige maximum van € 15 miljoen per jaar. De situatie kan zich dus voordoen dat de maximale uitgave voor grondaankopen van € 45 miljoen in één jaar wordt gerealiseerd. Daarvoor dient de provincie meer liquiditeit aan te houden. De (rente)kosten daarvan worden ingeschat op maximaal € 150.000 per jaar. Deze kosten worden alleen gerealiseerd indien er externe financiering (leningen) aangetrokken moeten worden en zullen dan onderdeel zijn van de actualisatie van de totale kapitaallasten.

De voor strategische aankopen gebruikte middelen worden via de P&C-cyclus verantwoord. In drie jaar kan dat niet boven € 45 miljoen komen, in één jaar wel boven de € 15 miljoen. De in de Uitvoeringsnota Grondbeleid opgenomen financiële spelregels (pag. 38-48) blijven onverkort van toepassing. Deze bestedingsruimte is bedoeld als voorfinanciering van de aanschafwaarde van een aankoop en direct daarbij behorende aankoopkosten zoals notariskosten (op te nemen op de balans).

Provinciaal bezit dat als strategisch is aangemerkt wordt binnen de financiële administratie verantwoord op de balanspost 'strategisch grondbezit'. Eventuele beheerkosten die voortvloeien uit strategische aankopen worden, ten laste gebracht van de begroting. In aanloop naar de Voorjaarsnota 2025 zal een raming worden opgenomen.

Risico's die samenhangen met strategische aankopen worden onderdeel van de Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing en de daaraan gekoppelde bufferreserve weerstandscapaciteit. Via de reguliere P&C cyclus vindt tweemaal per jaar een actualisatie plaats van deze risico's.

Er wordt naar gestreefd om de strategisch aangemerkte grond zo spoedig mogelijk onder te brengen bij een ambitie, uiterlijk vijf jaar na verwerving. De grond wordt dan overgeboekt van de balanspost

strategisch grondbezit naar de betreffende ambitie/opgave. Hierbij zullen tevens alle tot dat moment gemaakte kosten worden verrekend met de ambitie/opgave.

Indien binnen 5 jaar na aankoop geen ambitie/opgave de strategische grond over kan of wil nemen wordt de strategische grond verkocht.

De baten komen dan ten gunste van de algemene middelen. Met deze baten worden bij voorkeur de gemaakte kosten gecompenseerd. De marktwaarde waarvoor wordt verkocht bepaalt in welke mate de gemaakte kosten gedekt zullen zijn.

De ervaring leert dat binnen de schaarste van de Zuid-Hollandse grondmarkt het risico op waardedaling beperkt is.

1.7 Juridische aspecten

De beoogde wijziging van de financiële verordening provincie Zuid-Holland 2021 zoals omschreven in dit statenvoorstel, wordt van toepassing verklaard op de jaarstukken 2024.

De wijziging van de verordening treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin dit besluit is geplaatst.

1.8 Formele bevoegdheid van Provinciale Staten

Artikel 216 van de Provinciewet schrijft voor dat Provinciale Staten bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vaststellen. Onderdeel hiervan is het grondbeleid.

1.9 Voorafgaande besluitvorming

Aanpassing Financiële verordening voor het grondbeleid vastgesteld door PS op 25 januari 2022 (PZH-2021-789374080).

Nota grondbeleid vastgesteld door GS op 6 april 2022 (PZH-2022-80351935).

Besluit van GS van 31-december 2022 tot instelling van een provinciale grondbank ZH-PLG (PZH-2022-819641626).

2. Proces

Dit voorstel volgt op het voornemen van Gedeputeerde Staten om een voorstel te doen voor het wijzigen van het grondbeleid. Parallel aan dit voorstel wordt er gewerkt aan een permanente oplossing voor het doen van strategische aankopen. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de manier van financieren, het afwegingskader rondom aankoop en hoe lang de strategische aankopen zullen worden vastgehouden.

3. Procedure

- Eerdere besluitvorming

Zie hierboven

- Vervolgproces

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin dit besluit wordt geplaatst.

Ontwerp-Besluit

Besluit van provinciale staten van Zuid-Holland van 13 november 2024, PZH-2024-860351172, tot wijziging van de Financiële verordening provincie Zuid-Holland 2021 in verband met de financiering van strategisch grondaankopen

Provinciale Staten van Zuid-Holland;

Gelezen het voorstel van gedeputeerde staten van 1 oktober 2024, met het besluitnummer PZH-2024-860351172;

Gelet op artikel 216, eerste lid, van de Provinciewet;

Besluiten:

Artikel I

De Financiële verordening provincie Zuid-Holland 2021 wordt als volgt gewijzigd:

A. Artikel 4.39 komt te luiden:

Artikel 4.39 Strategische grondaankopen

- 1. Gedeputeerde Staten nemen besluiten tot het doen van strategische aankopen van grond en daaraan verbonden opstellen tot een maximum van € 15 miljoen per jaar.*
- 2. In afwijking van het eerste lid geldt voor de respectievelijke begrotingsjaren 2024, 2025 en 2026 dat dit maximum per jaar overschreden kan worden tot het totaal van € 45 miljoen geldend voor deze driejarige periode.*

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin dit besluit wordt geplaatst.

Den Haag, 13 november 2024

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Griffier
drs. B.S.M. Sepers

Voorzitter
mr. A.W. Kolff

Bijlagen:

Geen

Den Haag, 1 oktober 2024

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

Secretaris
drs. M.J.A. van Bijnen MBA

plv. voorzitter
E.F.A. Zevenbergen

Voorzet inhoud (pyramideschema)

1. Aanleiding en wat zijn nieuwe ontwikkelingen
 - a. Waarom hebben we grondbeleid?
 - i. Van beleid naar uitvoering
 - ii. Publiek en privaatrecht
 - b. Wat zijn de ontwikkelingen in wet- en regelgeving?
 - i. Omgevingswet
 1. Verankeren nieuwe manier van onteigenen in de nota grondbeleid
 - ii. Rijksbeleid (NPLG, stikstof)
 - iii. Didam
 - iv. Landinrichting
 - v. Pacht
 - c. Wat zijn de ontwikkeling op grondmarkt?
 - i. Neem dynamiek doelen mee, trends vergelijken. Gebruik maken van een onderzoek uit de laatste COP Grondzaken. Check bij 5.1.2e
 - d. Wat zijn de ontwikkelingen binnen PZH?
 - i. Coalitieakkoord à wonen
 - ii. Maatregelpakket ZH-PLG
 - iii. Los stikstof aankopen?
2. Kaders en kernwaarden (Kernwaarden en sturingsprincipes)
 - a. Wat is het (beleids)kader?
 - i. Slim
 - ii. Opgavegericht
 - b. Wat zijn de kernwaarden van ons grondbeleid?
 - i. Marktconformiteit
 1. Hoe borgen we dat?
 - a. Taxatie door onafhankelijk taxateur
 - b. Prijs pacht en verhuur
 - ii. Transparantie, integriteit en level-playing field à didam
 1. Hoe borgen we dat?
 - a. Kader invoegen met verkoopproces
 - iii. Waarde- en functiebeheer
 1. Hoe borgen we dat?
 - iv. Streven naar minnelijke verwerving
 1. Hoe borgen we dat?
 - v. Grondbezit is geen doel: afstoten overtollig grondbezit
 1. Hoe borgen we dat?
 2. Vrijkomende agrarische bebouwing
 - c. Wat is het bestuurlijke kader?
 - i. Wie beslist waarover?
 1. PS --> FV
 2. GS --> grond en pachtbeleid
 - ii. Hoe zit het met de verantwoording?
 1. Via de opgaven
 2. Los van de opgaven via
3. Welke instrumenten hebben we tot onze beschikking en hoe gaan die beschikbare instrumenten inzetten? (grondstrategie)
 - a. Opsomming instrumenten tabelvorm? (beschrijving in bijlage?)

- b. Optie A: binnen de bestaande opgaven
 - i. Welke opgaven/ambities zijn er?
 - 1. Een netwerk van bereikbare en vitale steden, dorpen en gemeenschappen
 - 2. Een welvarend Zuid-Holland
 - 3. Natuurherstel en duurzame landbouw
 - 4. Een gezonde omgeving en slagvaardig bestuur
 - ii. Hoe zetten we de instrumenten in per opgave?
 - 1. Dat wordt bepaald in per opgave in een grondstrategie.
 - 2. Op welke verschillende manieren kan je grondinstrumenten inzetten?
 - a. Kwadrantenmodel
 - 3. Wat staat er dan in een grondstrategie?
 - a. Instrumentenkoffer
 - b. Uitgiftekader
 - c. Beoogd beheer
 - d. Raming
 - c. Wat als er geen opgave is vastgesteld? Strategisch aankopen
 - i. Wat is een strategische aankoop?
 - ii. Hoe kopen we strategisch aan?
 - 1. Eigen budget en nieuwe spelregels
 - iii. Waar kopen we strategisch aan?
 - 1. Op plekken waar we doelen willen behalen: Doelanalyse van PZH met alle (toekomstige) opgaven en de grondmarktontwikkeling
 - iv. Wanneer hebben we genoeg grondvoorraad?
 - v. Wat voor objecten willen we niet aankopen?
- 4. Pachtbeleid
 - a. Waarom hebben we pachtbeleid?
 - b. Wat zijn de uitgangspunten?
 - c. Wat geven we uit in pacht?
 - d. Hoe geven we uit in pacht?
 - e. Voor hoe lang geven we uit in pacht?
 - i. 1 jaar
 - ii. Meer dan 1 jaar? Hoe zit dat met opgaven die binnenkort hun grond nodig hebben? Kader langjarige pachtuitgifte opstellen
- 5. Hoe zit het met de borging, financiële gegevens en risicobeheersing?
- 6. Bijlage A: Welke instrumenten zijn er beschikbaar?
 - a. Verwerving
 - i. Koop
 - ii. Vestiging zakelijk recht t.b.v. provincie
 - iii. Grondruil, kavelruil en herverkaveling
 - iv. Onteigening
 - v. Gedoogplicht
 - vi. Huur
 - vii. Wet voorkeursrecht gemeenten
 - b. Uitgifte
 - i. In gebruik geven van grond en gebouwen
 - ii. Verhuur
 - iii. Verpachting
 - iv. Uitgifte in erfpacht

- c. Overdracht
 - i. Verkoop
 - ii. Vestiging zakelijk recht t.b.v. een derde
 - d. Beheer (tijdelijk)
 - i. Agrarische gronden
 - ii. Verspreid bezit
 - iii. Gebouwen
 - iv. Jacht
 - v. Visserij
 - e. Grond gerelateerde instrumenten
 - i. Afwaardering
 - ii. Verplaatsing- en beëindigingssubsidie
 - iii. Nadeelcompensatie
7. Bijlage B: Analyse grondmarkt
 8. Bijlage C: Spelregels en handelingskaders grondinstrumenten

CONCEPT - Opdrachtprofiel

Naam beoogde opdracht: *Uitvoeringsnota Grondbeleid*

Bestuurlijk opdrachtgever / portefeuillehouder: *Arne Weverling en Mariëtte van Leeuwen*

Ambtelijke opdrachtgever (AO): 5.1.2e en 5.1.2e

Behandelende ambtenaren **VOORLOPIG** (BA): 5.1.2e en 5.1.2e

Datum: 03-02-2025

Deel 1 (afbakening van de opdracht)

Context van de opdracht (max ½ A4)

Grondbeleid is beleid dat erop gericht is via de inzet van grondinstrumenten ruimtelijke doelen in provinciale opgaven en gebiedsprocessen te realiseren. Daartoe is in de Financiële verordening (FV) (Artikel 4.41) van de provincie Zuid-Holland bepaald dat de Uitvoeringsnota Grondbeleid door Gedeputeerde Staten wordt opgesteld. De huidige Uitvoeringsnota Grondbeleid is in juni 2022 vastgesteld. Door bijvoorbeeld de invoering van de omgevingswet, jurisprudentie rondom het Didam arrest, veranderende wensen rondom de uitgifte in pacht het niet beschikbaar komen van het transitiefonds, afschaffing van de derogatie en bijvoorbeeld het Overbruggingsvoorstel dat 13-11-2024 door Provinciale Staten is vastgesteld, is de context van ons grondbeleid veranderd. Daarom is het tijd om de Uitvoeringsnota Grondbeleid te actualiseren.

Afbakening van de inhoud en de samenwerking (max 1 A4)

Afbakening

Voor het opstellen van de nieuwe Uitvoeringsnota Grondbeleid zullen we naast het verwerken van de wijzigingen in de omgevingswet en nieuwe jurisprudentie op een aantal sporen nieuw beleid onderzoeken.

- Landelijk gebied

Het strategisch grondbeleid is toe aan een heroverweging nu het NPLG niet meer bestaat en het transitiefonds niet meer beschikbaar wordt gesteld aan de provincies. Daarmee is het budget van het ZH-PLG zeer beperkt en ligt de focus op het maatregelpakket. De transitie van het landelijk gebied kent langlopende (gebieds)processen terwijl de provincie in de tussentijd met de inzet grondbeleid doelen kan halen.

- Agrarische doelen

De verpachting van gronden kan een kans of en belemmering zijn voor delen van de transitie van het landelijk gebied. Op tafel liggen keuzes over de duur van pachtovereenkomsten en keuzes over gebruiksvoorwaarden.

- Ruimtelijk voorstel

Met een dergelijke lange looptijd hebben we ook te maken bij het ruimtelijk voorstel. De doelen die daarin zijn genoemd zijn nog niet altijd concreet beleid, maar het strategisch grondbeleid en nieuwe inzet op kavelruil kunnen bijdragen aan het realiseren van provinciale doelen.

- overbruggingsvoorstel

Eind 2024 hebben provinciale staten de FV al tijdelijk aangepast, zodat er € 45 miljoen beschikbaar is voor strategische aankopen in de jaren 2024-2026.

Aannemelijk is dat het strategisch grondbeleid dient te worden geactualiseerd. De inzet van grondbeleid is GS-bevoegdheid, maar strategische aankoopbeleid is een kaderstellend onderwerp in de FV. Indien GS het strategische grondbeleid wenst aan te passen is daarvoor besluitvorming door PS nodig. Dat volgt dan na de nieuwe Uitvoeringsnota Grondbeleid.

- Nieuwe beleidsterreinen

Er zijn ook kansen en mogelijkheden om het grondinstrumentarium in te zetten voor bijvoorbeeld wonen (dat is als onderzoeksrichting ook in het coalitieakkoord opgenomen), bedrijventerrein en circulaire hubs. Dit vraagt om zorgvuldige afwegingen, omdat vanuit rolneming en zeker ook vanuit risicomanagement het een breuk met het verleden is.

- Stikstof

Actueel is ook de vraag of separate stikstofruimte kan worden aangekocht, of dat dit alleen kan door de verwerving van agrarische bedrijven, waarbij het in eigendom krijgen van voormalige agrarische opstallen weer beheerrisico's -kosten met zich meebrengen.

In de nieuwe Uitvoeringsnota Grondbeleid zullen we het grondinstrumentarium actualiseren, maar of en hoe deze grondinstrumenten worden ingezet, wordt binnen de opgaven bepaald.

Tenslotte hebben we als doel een korte en bondige Uitvoeringsnota Grondbeleid te schrijven, die leesbaar en visueel is, zonder herhaling van andere nota's en waarbij beschrijvingen van bijvoorbeeld het grondbeleidsinstrumentarium in de bijlage is terug te vinden.

Voor een volledig inzicht in de inhoud van de nieuwe Uitvoeringsnota Grondbeleid hebben we de voorlopige inhoudsopgave bijgevoegd (zie bijlage 1).

Samenwerking

Alle specialismen en vakdisciplines binnen Ontwikkeling en Grondzaken (OGZ) zullen een plek krijgen in deze Uitvoeringsnota Grondbeleid. Daarnaast zal met alle relevante opgaven binnen de provincie worden afgestemd. Hierdoor kunnen we ophalen of ons huidige grondinstrumentarium (voldoende) wordt benut en of er behoefte is aan andere grondinstrumenten.

Planning en mijlpalen (max ¼ A4)

Het vaststellen van een nieuwe Uitvoeringsnota Grondbeleid is een GS-bevoegdheid. Op basis van mijlpalen hebben we een korte (en ambitieuze) planning opgesteld. De meeste mijlpalen zijn onderdeel van het proces richting besluitvorming in GS. In het kader van deze Uitvoeringsnota is in een brief aan PS (PZH-2024-866133129) aangeboden ook een technische sessie te organiseren.

Planning nota grondbeleid 2025	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
PO: Opdracht		x										
Opstellen hoofdvraag, subvragen		x										
Startnotitie in directeurenoverleg			x									
'Rondje langs de velden'			x									
Technische sessie PS ¹				x	x	x						
Uitwerken subvragen (werksessies)			x	x	x							
Rondje PO's met concept						x						
Verwerken feedback							x	x				
PO's definitief									x			
Vaststellen GS										x	x	

Indien de uitwerking van een van de subvragen leidt tot een aanpassing van de FV (bijvoorbeeld het strategische beleid) dan zal ook een PS- besluit nodig zijn.

Commissie BMM/COR										x	x	
Vaststellen PS											x	x

Kosten en risico's (max ¼ A4)

De kosten van deze opdracht worden in beginsel gedekt door de reguliere begroting van OGZ. De kostenspecificatie is opgenomen onder het kopje G. Budget.

¹ op 22 januari 2025 is in de commissie bmm deze technische sessie ook toegezegd als onderdeel van de beantwoording van vragen (sgp) nav de gs-brief met nummers: pzh-2024-866133129 dos-2021-0001321

Momenteel zijn geen bijzondere risico's voorzien.

Deel 2 (voor matching van AO en BA)

Bemensing (max 1 A4)

Bestuurlijk opdrachtgevers: Arne Weverling en Mariëtte van Leeuwen

Ambtelijk opdrachtgevers: 5.1.2e en 5.1.2e

Kernteam: 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e en 5.1.2e (wel eerste vragen)

Gebaseerd op de ervaring van het opstellen van de vorige Uitvoeringsnota Grondbeleid is het de verwachting dat er in totaal ongeveer 1 fte aan werk nodig is. Dit zal voor een groot deel worden opgepakt door het kernteam. Maar ook zal binnen OGZ gebruik worden gemaakt van bestaande expertises voor

Managementondersteuner OGZ	Ondersteuning organisatie
Juristen	Wijzigingen naar aanleiding van de omgevingswet Nieuwe jurisprudentie
Beheer	Kader pachtuitgifte Vrijkomende agrarische bebouwing
Specialisten	Stikstof en rijksregelingen
Adviseurs	Analyse grondmarkt Inzet grondinstrumentarium/grondstrategieën
Financiën	Borging, risico's en verantwoording
Projectleiders	Verkoopkader Inzet grondinstrumentarium/grondstrategieën
Geo-adviseurs	Analyse grondmarkt Kaartmateriaal

o.a.:

Er zal regelmatig en intensief contact zijn met collega's in andere teams. Het grondbeleid is namelijk niet alleen van OGZ, maar is relevant voor de hele provincie.

Voor het uitwerken van het strategisch beleid zal dat in nauwe samenwerking zijn de collega's van Financiën. Daarnaast zullen we breed afstemmen met o.a. het ZH-PLG, uitvoering NNN, Landbouw, domein Uitvoering, het Ruimtelijk Voorstel, Water, Klimaatadaptatie, Wonen, Bedrijventerreinen, Economie en Energie.

Monitoring (max ¼ A4)

Er zal maandelijks overleg zijn over de voortgang en inhoud met de ambtelijk opdrachtgevers. Gedurende het traject zal de stand van zaken regelmatig worden teruggekoppeld met de bestuurlijk opdrachtgevers. In ieder geval zullen inhoudelijke vragen, het eerste concept en het eindproduct worden geagendeerd in het PO grondzaken.

Budget (max ¼ A4)

De kosten van deze opdracht worden in beginsel gedekt door de reguliere begroting van OGZ. Uiteraard wordt kostenefficiënt gewerkt en wordt continu gewogen of uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan (de kwaliteit van) het eindproduct.

Wij voorzien op dit moment de navolgende (maximale) kosten:

- De uren van het projectteam worden binnen OGZ gemaakt: ca. 1700. uur = ~1 fte
- Vormgeving communicabel eindproduct/vernieuwend Uitvoeringsnota Grondbeleid: intern

Op dit moment voorzien we geen externe advieskosten. Als dit verandert komen we in het PO terug voor een aanvraag.



Nieuwe uitvoeringsnota grondbeleid *Slim, modern en Proactief*

Bestuurlijk opdrachtgever / portefeuillehouder: Arne Weverling

Ambtelijke opdrachtgevers (AO): 5.1.2e en 5.1.2e

Behandelende ambtenaren (BA): 5.1.2e en 5.1.2e

Datum: 03-02-2025



Aanleiding: veranderende context

- Actiever grondbeleid sluit aan bij de grote opgaven van deze tijd
- Lange looptijden ZHPLG, ruimtelijk voorstel
- Met strategische grondposities opgaven (sneller) realiseren
- PS/GS-besluit tijdelijke overbruggingsvoorstel (€ 45 mln)

GS gedachtelijk: grondbeleid inzetten voor alle doelen in het ruimtelijk domein, ook economie en wonen, naast agrarisch, natuur en infra.

- Ruimtelijk voorstel is bepalend in afwegingen voor strategische aankopen
- Grondinstrumenten actualiseren: wonen, bedrijven, circulaire hubs, stikstofruimte etc?



Aanleiding: veranderende context

- Juridische context: Omgevingswet, Onteigeningswet (PS), jurisprudentie HR-Didam
- Marktcontext: grondmarkt, grondprijzen, grondmobiliteit
- Bestuurlijke context: langlopende processen en stapeling van doelen
- Praktische context: 1 transactie meerdere doelen

Praktijkvoorbeelden strategische verwerving

‘Een agrariër wil van zijn grond af en op die locatie loopt een gebiedsproces, waarin tal van doelen samen komen. Er is voor die afzonderlijke doelen nog geen budget beschikbaar, maar de aankoop is hoe dan ook een goede kans.’

‘Er is loopt een verkenning voor het vergroten van een kruispunt. De daar aan grenzende percelen zijn in alle gevallen nodig voor de realisatie, maar het projectbudget is door de fase waarin het project zich bevindt nog niet beschikbaar.’

Grondbeleid

Opgavegericht werken -> opgave gericht grondbeleid

Inzet van grondinstrumenten wordt binnen de opgave bepaald!

Infra: actieve verwerving en onteigening <realiserende overheid >

Wonen: geen actief grondbeleid (?) <faciliterende overheid >

Sturingsfilosofie: *hoe komt een opgave aan zijn grondbeleid, als onderdeel van de realisatiestrategie?*

Koppeling met RO-instrumentarium

Grondbeleid heeft ook een adviesfunctie en kan aankoopkansen signaleren voor integrale doelen.

Uitgangspunten bij grondbeleid/scenario's

Bepalende factoren bij de keuze/rol in het provinciale grondbeleid

1. Willen we meer risico lopen met grond?
2. Willen we voor grond budgetten uit andere portefeuilles bundelen of gezamenlijk inzetten?
3. Willen we dat grondbeleid dienend en volgend blijft aan de opgaven of willen we ook sturend grondbeleid?
4. Willen we langjarig grondeigendom en daarmee sturen op doelbereik met grondeigendom?
5. Willen we gronden aankopen met geleend geld?
6. Verwerven we ook voor of samen met andere partijen zoals gemeenten en waterschappen?
7. Verwerven we ook binnenstedelijk en op bedrijventerreinen?



Scenario's bij de nieuwe uitvoeringsnota grondbeleid *Slim, modern en Pro-actief*

Bestuurlijk opdrachtgever / portefeuillehouder: Arne Weverling

Ambtelijke opdrachtgevers (AO): 5.1.2e en 5.1.2e

Behandelende ambtenaren (BA): 5.1.2e en 5.1.2e

Datum: 03-02-2025



Keuzes – scope en ambitieniveau

1. Risicomijdend (sluit niet aan bij GS-doelen)

- We streven nooit naar grondbezit, alleen tijdelijk, behalve bij wegen en vaarwegen
- We kopen grond als locatie en doel duidelijk zijn
- Beperkte strategische grondposities
- Uitgangspunt 1-jarige pacht

=> Continueren huidige grondbeleid

Keuzes – scope en ambitieniveau

2. Sturen met grond

- Grond voor natuur en extensief agrarisch gebruik houden we in bezit om er mee te sturen
- Grond geven we in erfpacht uit om invloed te houden op de beheerder
- Verwerving en bezit opstellen (incl. beheerkosten)

Keuzes – scope en ambitieniveau

3. Revolving fund

- Strategische aankopen speerpunt
- Permanente strategische hoeveelheid ruilgrond
- Ook actieve grondverwerving voor functies als wonen, bedrijven en energie-hubs
- Samenwerkingsconstructies mede medeoverheden en de marktpartijen
- Uitgangspunt: grond is geen doel op zich

Keuzes – scope en ambitieniveau

4. Naar een grondbedrijf?

- Ingezet voor welk doel dan ook
- Risico van afboeken accepteren
- Produceren van bouwrijpe grond

=> Klassieke (gemeentelijk) grondbedrijf



OPLEGNOTITIE PORTEFEUILLEOVERLEG

Gedeputeerde(n)	A. Weverling
Naam + datum portefeuilleoverleg	3 februari 2025

Onderwerp en/of opgave	Uitvoeringsnota Grondbeleid		
Ambtelijk opdrachtnemer	5.1.2e	Ambtelijk opdrachtgevers	5.1.2e

Reden agendering in portefeuilleoverleg:	☒ Ter kennisname (<i>Informeren van gedeputeerde</i>) ☐ Ter besluitvorming (<i>Akkoord besluit/instemming koers gevraagd</i>)
Agendering in Gedeputeerde Staten:	☐ Conformstuk op ... (<i>datum</i>) (<i>overeenkomstig bestaand beleid</i>) ☐ Besprekstuk op ... (<i>datum</i>) (<i>beleidsrijk en/of bestuurlijke afstemming nodig</i>) ☒ Niet van toepassing
Provinciale Staten:	☐ Verzending ter informatie (<i>Bijv. (lid) GS-brief, behandelvoorstel motie</i>) ☐ Ter besluitvorming op ... (<i>Datum</i>) in commissie en op ... in Statenvergadering ☒ Niet van toepassing

1. DE KERN VAN HET BESPREEKSTUK

De context waarbinnen de provincie op de grondmarkt opereert verandert. Veel maatschappelijke opgaven vragen om (meer) ruimte. Tegelijkertijd hebben deze opgaven een lange looptijd. Het innemen van (strategische) grondposities kan helpen opgaven te realiseren, opgaven te versnellen en duurdere oplossingen voorkomen.

De vigerende uitvoeringsnota grondbeleid voorziet niet in instrumenten om hier slim en pro-actief op in te gaan. In bijgevoegde presentatie zijn een aantal uitgangspunten opgenomen waar we een gedeeld beeld over willen vormen. Daarmee kan vervolgens de nieuwe uitvoeringsnota grondbeleid uitgewerkt worden.

2. KORTE VOORGESCHIEDENIS PROCES

De vigerende uitvoeringsnota grondbeleid is in 2022 vastgesteld. Sindsdien is er op juridisch en bestuurlijk vlak behoorlijk wat veranderd en daarnaast is de grondmarkt is nog weer complexer geworden.

3. AANDACHTSPUNTEN PORTEFEUILLEHOUDER

Welke uitgangspunten moeten gelden voor de nieuwe uitvoeringsnota grondbeleid

4. GEVOLG VAN HET VOORSTEL

Kaders en richtinggeving voor uitwerking nieuwe uitvoeringsnota grondbeleid

5. EXTERNE SAMENWERKING

nvt

6. COMMUNICATIE

Nu nog niet van toepassing

7. INTEGRALITEIT

Opzet en uitwerking van de nieuwe nota grondbeleid zal plaatsvinden in nauwe samenwerking met collega's van concern control en alle overige relevante domeinen.

8. COALITIEAKKOORD

Is het voorstel in lijn met het provinciaal coalitieakkoord 2023 - 2027? ja

9. BIJGAAND(E) STUK(KEN)

- 1) Presentatie nieuwe uitvoeringsnota grondbeleid
- 2) Concept opdrachtomschrijving
- 3) Concept inhoudsopgave
- 4) Statenvoorstel overbruggingsfinanciering

Opdrachtprofiel

Naam beoogde opdracht: *Uitvoeringsnota Grondbeleid*

Bestuurlijk opdrachtgever / portefeuillehouder: *Arne Weverling en Mariëtte van Leeuwen*

Ambtelijke opdrachtgever (AO): 5.1.2e en 5.1.2e

Behandelende ambtenaren (BA): 5.1.2e en 5.1.2e

Datum: 03-02-2025

Deel 1 (afbakening van de opdracht)

Context van de opdracht (max ½ A4)

Grondbeleid is beleid dat erop gericht is via de inzet van grondinstrumenten ruimtelijke doelen in provinciale opgaven en gebiedsprocessen te realiseren. Daartoe is in de Financiële verordening (FV) (Artikel 4.41) van de provincie Zuid-Holland bepaald dat de Uitvoeringsnota Grondbeleid door Gedeputeerde Staten wordt opgesteld. De huidige Uitvoeringsnota Grondbeleid is in juni 2022 vastgesteld. Door bijvoorbeeld de invoering van de omgevingswet, jurisprudentie rondom het Didam arrest, het niet beschikbaar komen van het transitiefonds, afschaffing van de derogatie en bijvoorbeeld het Overbruggingsvoorstel dat 13-11-2024 door Provinciale Staten is vastgesteld, is de context van ons grondbeleid veranderd. Daarom is het tijd om de Uitvoeringsnota Grondbeleid te actualiseren.

Afbakening van de inhoud en de samenwerking (max 1 A4)

Afbakening

Voor het opstellen van de nieuwe Uitvoeringsnota Grondbeleid zullen we naast het verwerken van de wijzigingen in de omgevingswet en nieuwe jurisprudentie op een aantal sporen nieuw beleid onderzoeken.

Het strategisch grondbeleid is toe aan een heroverweging nu het NPLG niet meer bestaat en het transitiefonds niet meer beschikbaar wordt gesteld aan de provincies. Daarmee is het budget van het ZH-PLG zeer beperkt en ligt de focus op het maatregelpakket.

Verder is het ruimtelijk voorstel afgelopen jaar aangenomen. De doelen die daarin zijn genoemd zijn nog niet altijd concreet beleid, maar het strategisch grondbeleid en nieuwe inzet op kavelruil kunnen bijdragen aan het realiseren van provinciale doelen. Eind 2024 is de FV al tijdelijk aangepast, zodat er € 45 miljoen beschikbaar is voor strategische aankopen in de jaren 2024-2026.

Aannemelijk is dat het strategisch grondbeleid dient te worden geactualiseerd. De inzet van grondbeleid is aan GS, maar omdat strategische aankoopbeleid een kaderstellend onderwerp op PS-niveau is in de FV, is dit een besluitvormingstraject dat volgt na de nieuwe Uitvoeringsnota Grondbeleid.

Naast het aankopen van agrarische grond zullen we in de uitwerking van deze Uitvoeringsnota Grondbeleid ook nagaan of we het grondinstrumentarium willen inzetten voor bijvoorbeeld wonen, bedrijventerrein en circulaire hubs. Het verwerven van grond voor deze provinciale doelen is risicovol, omdat er dan een verwachtingswaarde in de grondprijs is verdisconteerd, terwijl bij grondverwerving tegen een agrarische grondprijs de percelen altijd weer voor deze agrarisch grondprijs kan worden verkocht. Daarom zullen we zorgvuldig moeten afwegen of dit een goede optie is.

In het verlengde hiervan is de vraag of separate stikstofruimte kan worden aangekocht, of dat dit alleen kan door de verwerving van agrarische bedrijven, waarbij het in eigendom krijgen van voormalige agrarische opstallen weer beheerrisico's en -kosten met zich meebrengen.

In de nieuwe Uitvoeringsnota Grondbeleid zullen we het grondinstrumentarium actualiseren, maar of en hoe deze grondinstrumenten worden ingezet, wordt binnen de opgaven bepaald.

Tenslotte hebben we als doel een korte en bondige Uitvoeringsnota Grondbeleid te schrijven, die leesbaar en visueel is, zonder herhaling van andere nota's en waarbij beschrijvingen van bijvoorbeeld het grondbeleidsinstrumentarium in de bijlage is terug te vinden.

Voor een volledig inzicht in de inhoud van de nieuwe Uitvoeringsnota Grondbeleid hebben we de voorlopige inhoudsopgave bijgevoegd (zie bijlage 1).

Samenwerking

Alle specialismen en vakdisciplines binnen Ontwikkeling en Grondzaken (OGZ) zullen een plek krijgen in deze Uitvoeringsnota Grondbeleid. Daarnaast zal met alle relevante opgaven binnen de provincie worden afgestemd. Hierdoor kunnen we ophalen of ons huidige grondinstrumentarium (voldoende) wordt benut en of er behoefte is aan andere grondinstrumenten.

Planning en mijlpalen (max ¼ A4)

Het vaststellen van een nieuwe Uitvoeringsnota Grondbeleid is een GS-bevoegdheid. Op basis van mijlpalen hebben we een korte (en ambitieuze) planning opgesteld. De meeste mijlpalen zijn onderdeel van het proces richting besluitvorming in GS. In het kader van deze Uitvoeringsnota is in een brief aan PS (PZH-2024-866133129) aangeboden ook een technische sessie te organiseren.

Planning nota grondbeleid 2025	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
PO: Opdracht		x										
Opstellen hoofdvraag, subvragen		x										
Startnotitie in directeurenoverleg			x									
Rondje langs de velden			x									
Technische sessie PS				x	x	x						
Uitwerken subvragen (werksessies)			x	x	x							
Rondje PO's met concept						x						
Verwerken feedback							x	x				
PO's definitief									x			
Vaststellen GS									x	x		

Indien de uitwerking van een van de subvragen leidt tot een aanpassing van de FV (bijvoorbeeld het strategische beleid) dan zal ook een PS-besluit nodig zijn.

Commissie BMM/COR										x	x	
Vaststellen PS											x	x

Kosten en risico's (max ¼ A4)

De kosten van deze opdracht worden in beginsel gedekt door de reguliere begroting van OGZ. De kostenspecificatie is opgenomen onder het kopje G. Budget.

Momenteel zijn geen bijzondere risico's voorzien.

Deel 2 (voor matching van AO en BA)

Bemensing (max 1 A4)

Bestuurlijk opdrachtgevers: Arne Weverling en Mariëtte van Leeuwen

Ambtelijk opdrachtgevers: 5.1.2e en 5.1.2e

Kernteam: 5.1.2e, 5.1.2e en 5.1.2e

Gebaseerd op de ervaring van het opstellen van de vorige Uitvoeringsnota Grondbeleid is het de verwachting dat er in totaal ongeveer 1 fte aan werk nodig is. Dit zal voor een groot deel worden opgepakt door het kernteam. Maar ook zal binnen OGZ gebruik worden gemaakt van bestaande expertises voor o.a.:

Managementondersteuner OGZ	Ondersteuning organisatie
Juristen	Wijzigingen naar aanleiding van de omgevingswet Nieuwe jurisprudentie
Beheer	Kader pachtuitgifte Vrijkomende agrarische bebouwing
Specialisten	Stikstof en rijksregelingen
Adviseurs	Analyse grondmarkt Inzet grondinstrumentarium/grondstrategieën
Financiën	Borging, risico's en verantwoording
Projectleiders	Verkoopkader Inzet grondinstrumentarium/grondstrategieën
Geo-adviseurs	Analyse grondmarkt Kaartmateriaal

Er zal regelmatig en intensief contact zijn met collega's in andere teams. Het grondbeleid is namelijk niet alleen van OGZ, maar is relevant voor de hele provincie.

Voor het uitwerken van het strategisch beleid zal dat in nauwe samenwerking zijn de collega's van Financiën. Daarnaast zullen we breed afstemmen met o.a. het ZH-PLG, uitvoering NNN, Landbouw, domein Uitvoering, het Ruimtelijk Voorstel, Water, Klimaatadaptatie, Wonen, Bedrijventerreinen, Economie en Energie.

Monitoring (max ¼ A4)

Er zal maandelijks overleg zijn over de voortgang en inhoud met de ambtelijk opdrachtgevers. Gedurende het traject zal de stand van zaken regelmatig worden teruggekoppeld met de bestuurlijk opdrachtgever. In ieder geval zullen inhoudelijke vragen, het eerste concept en het eindproduct worden geagendeerd in het PO grondzaken.

Budget (max ¼ A4)

De kosten van deze opdracht worden in beginsel gedekt door de reguliere begroting van OGZ. Uiteraard wordt kostenefficiënt gewerkt en wordt continu gewogen of uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan (de kwaliteit van) het eindproduct.

Wij voorzien op dit moment de navolgende (maximale) kosten:

- De uren van het projectteam worden binnen OGZ gemaakt: ca. 1700. uur = ~1 fte
- Vormgeving communicabel eindproduct/vernieuwend Uitvoeringsnota Grondbeleid: intern

Op dit moment voorzien we geen externe advieskosten. Als dit verandert komen we in het PO terug voor een aanvraag.

To: 5.1.2e | 5.1.2e | 5.1.2e | 5.1.2e | 5.1.2e | @pzh.nl]
From: 5.1.2e
Sent: Wed 1/29/2025 9:33:36 AM
Subject: FW: Opdrachtformulier Uitvoeringsnota Grondbeleid 2025
Received: Wed 1/29/2025 9:34:41 AM
[Opdrachtformulier Uitvoeringsnota Grondbeleid 2025.docx](#)

Van: 5.1.2e <5.1.2e@pzh.nl>
Verzonden: dinsdag 28 januari 2025 17:15
Aan: 5.1.2e <5.1.2e@pzh.nl>
Onderwerp: RE: Opdrachtformulier Uitvoeringsnota Grondbeleid 2025

Ik heb er ook wat input op geleverd.
Denk dat we nog heel scherp moeten zijn op de terminologie: grondbeleid, grondinstrumenten, strategisch

.....

Groeten
5.1.2e

Van: 5.1.2e <5.1.2e@pzh.nl>
Verzonden: dinsdag 28 januari 2025 14:11
Aan: 5.1.2e <5.1.2e@pzh.nl>
Onderwerp: Opdrachtformulier Uitvoeringsnota Grondbeleid 2025

Dat is 1

To: 5.1.2e 5.1.2e @pzh.nl]; 5.1.2e 5.1.2e @pzh.nl]
Cc: 5.1.2e 5.1.2e @pzh.nl]
From: 5.1.2e
Sent: Tue 1/28/2025 11:55:06 AM
Subject: Opdrachtformulier Uitvoeringsnota Grondbeleid
Received: Tue 1/28/2025 11:56:12 AM
[20250128 Bijlage Opdrachtformulier Uitvoeringsnota Grondbeleid 2025.docx](#)
[Opdrachtformulier Uitvoeringsnota Grondbeleid 2025.docx](#)

Samen,

Hadden jullie nog opmerkingen op het bijgaande opdrachtformulier voor de uitvoeringsnota grondbeleid?

Morgen 10:30 bespreken we het voor met 5.1.2e en om 17:00 met 5.1.2e Maandag is het geagendeerd in ons PO.

Mvg, 5.1.2e

To: 5.1.2e [redacted]@pzh.nl; 5.1.2e [redacted]@pzh.nl
Cc: 5.1.2e [redacted]@pzh.nl
From: 5.1.2e [redacted]
Sent: Thur 1/23/2025 2:34:23 PM
Subject: Opdrachtformulier nieuwe nota grondbeleid
Received: Thur 1/23/2025 2:34:00 PM
[Bijlage bij opdrachtformulier.docx](#)
[Opdrachtformulier Uitvoeringsnota Grondbeleid 2025.docx](#)

Hoi 5.1.2e en 5.1.2e,

Hierbij onze aanzet tot een opdrachtformulier voor de nieuwe nota grondbeleid.

Inmiddels hebben we versterking gekregen van 5.1.2e voor de juridische kant van de nota en van 5.1.2e voor het schrijfwerk en vraagstukken rondom wonen/bedrijventerreinen.

We horen graag wat jullie ervan vinden en of het nodig is een losse notitie op te stellen voor 5.1.2e

Groetjes,

5.1.2e en 5.1.2e

To: 5.1.2e 5.1.2e [REDACTED]@pzh.nl]
From: 5.1.2e [REDACTED]
Sent: Thur 1/23/2025 12:05:06 PM
Subject: RE: Opdrachtformulier/startnotitie
Received: Thur 1/23/2025 12:05:20 PM
[20250123 Opdrachtformulier Uitvoeringsnota Grondbeleid 2025.docx](#)

Zie bijlage.

Van: 5.1.2e 5.1.2e [REDACTED]@pzh.nl>
Verzonden: woensdag 22 januari 2025 16:18
Aan: 5.1.2e [REDACTED] 5.1.2e [REDACTED]@pzh.nl>
Onderwerp: Opdrachtformulier/startnotitie

Hoi 5.1.2e [REDACTED],

Ik weet eigenlijk niet of het nodig is om twee verschillende documenten te maken voor het PO en het gesprek met 5.1.2e [REDACTED]

In ieder geval hier de link naar het opdrachtformulier:

 [Opdrachtformulier Uitvoeringsnota Grondbeleid 2025.docx](#)

En de inhoudsopgave als bijlage:

 [Inhoudsopgave pyramide.docx](#)

Groetjes,

5.1.2e [REDACTED]

Opdrachtprofiel

Naam beoogde opdracht: *Uitvoeringsnota Grondbeleid*

Bestuurlijk opdrachtgever / portefeuillehouder: *Arne Weverling en Mariëtte van Leeuwen*

Ambtelijke opdrachtgever (AO): 5.1.2e en 5.1.2e

Behandelende ambtenaren (BA): 5.1.2e en 5.1.2e

Datum: 03-02-2025

Deel 1 (afbakening van de opdracht)

Context van de opdracht (max ½ A4)

Grondbeleid is beleid dat erop gericht is via de inzet van grondinstrumenten ruimtelijke doelen in provinciale opgaven en gebiedsprocessen te realiseren. Daartoe is in de Financiële verordening (FV) (Artikel 4.41) van de provincie Zuid-Holland bepaald dat de Uitvoeringsnota Grondbeleid door Gedeputeerde Staten wordt opgesteld. De huidige Uitvoeringsnota Grondbeleid is in juni 2022 vastgesteld. Door bijvoorbeeld de invoering van de omgevingswet, jurisprudentie rondom het Didam arrest, het niet beschikbaar komen van het transitiefonds, afschaffing van de derogatie en bijvoorbeeld het Overbruggingsvoorstel dat 13-11-2024 door Provinciale Staten is vastgesteld, is de context veranderd van ons grondbeleid. Daarom is het tijd om de Uitvoeringsnota Grondbeleid te actualiseren.

Afbakening van de inhoud en de samenwerking (max 1 A4)

Afbakening

Voor het opstellen van de nieuwe Uitvoeringsnota Grondbeleid zullen we naast het verwerken van de wijzigingen in de omgevingswet en nieuwe jurisprudentie op een aantal sporen nieuw beleid onderzoeken.

Het strategisch grondbeleid is toe aan een heroverweging, nu het NPLG niet meer bestaat en het transitiefonds niet meer beschikbaar wordt gesteld aan de provincies. Daarmee is het budget van het ZH-PLG zeer beperkt en ligt de focus op het maatregelpakket. In het verlengde hiervan is de vraag of separate stikstofruimte kan worden aangekocht, of dat dit alleen kan door de verwerving van agrarische bedrijven, waarbij het in eigendom krijgen van voormalige agrarische opstallen weer beheerisico's -kosten met zich meebrengen.

Verder is het ruimtelijk voorstel afgelopen jaar aangenomen. De doelen die daarin zijn genoemd zijn nog niet altijd concreet beleid, maar het strategisch grondbeleid en nieuwe inzet op kavelruil kunnen bijdragen aan het realiseren van provinciale doelen. Voorts is de FV tijdelijk aangepast, zodat er € 45 miljoen beschikbaar is voor strategische aankopen in de jaren 2024-2026.

Naast het aankopen van agrarische grond zullen we in de uitwerking van deze Uitvoeringsnota Grondbeleid ook nagaan of we het grondinstrumentarium willen inzetten voor bijvoorbeeld wonen, bedrijventerrein en circulaire hubs. Het verwerven van grond voor deze provinciale doelen is risicovol, omdat er dan een verwachtingswaarde in de grondprijs is verdisconteerd, terwijl bij grondverwerving tegen een agrarische grondprijs de percelen altijd weer voor deze agrarisch grondprijs kan worden verkocht. Daarom zullen we zorgvuldig moeten afwegen of dit een goede optie is. Aannemelijk is wel dat het strategisch grondbeleid dient te worden geactualiseerd. De inzet van grondbeleid is aan GS, maar omdat strategische aankoopbeleid een kaderstellend onderwerp op PS-niveau is in de FV, is dit een besluitvormingstraject dat volgt na de nieuwe Uitvoeringsnota Grondbeleid.

In de nieuwe Uitvoeringsnota Grondbeleid zullen we het grondinstrumentarium actualiseren, maar of en hoe deze grondinstrumenten worden ingezet, wordt binnen de opgaven bepaald.

Voor een volledig inzicht in de inhoud van de nieuwe Uitvoeringsnota Grondbeleid hebben we de voorlopige inhoudsopgave bijgevoegd (zie bijlage 1).

Samenwerking

Alle specialismen en vakdisciplines binnen Ontwikkeling en Grondzaken (OGZ) zullen een plek krijgen in deze Uitvoeringsnota Grondbeleid. Daarnaast zal ook met alle relevante opgaven binnen de provincie worden afgestemd. Hierdoor kunnen we ophalen of ons huidige grondinstrumentarium (voldoende) wordt benut en afdoende is, alsmede of behoefte is aan andere grondinstrumenten.

Planning en mijlpalen (max ¼ A4)

Het vaststellen van een nieuwe Uitvoeringsnota Grondbeleid is een GS-bevoegdheid. Op basis van mijlpalen hebben we een korte (en ambitieuze) planning opgesteld. De meeste mijlpalen zijn onderdeel van het proces richting besluitvorming in GS. In het kader van deze Uitvoeringsnota is in een brief aan PS (PZH-2024-866133129) aangeboden ook een technische sessie te organiseren.

Planning nota grondbeleid 2025	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
PO: Opdracht		x										
Opstellen hoofdvraag, subvragen		x										
Startnotitie in directeurenoverleg			x									
Rondje langs de velden			x									
Technische sessie PS				x	x	x						
Uitwerken subvragen (werksessies)			x	x	x							
Rondje PO's met concept						x						
Verwerken feedback							x	x				
PO's definitief									x			
Vaststellen GS									x	x		

Indien de uitwerking van een van de subvragen leidt tot een aanpassing van de FV dan zal ook een PS-besluit nodig zijn. De huidige FV is naar aanleiding van het Overbruggingsvoorstel strategische aankopen tot en met 2026 aangepast. In principe is het dus niet nodig om nog in 2025 de FV aan te passen.

Commissie BMM/COR										x	x	
Vaststellen PS											x	x

Kosten en risico's (max ¼ A4)

De kosten van deze opdracht worden in beginsel gedekt door de reguliere begroting van OGZ. De kostenspecificatie is opgenomen onder het kopje G. Budget.

Momenteel zijn geen bijzondere risico's voorzien.

Deel 2 (voor matching van AO en BA)

Bemensing (max 1 A4)

Bestuurlijk opdrachtgevers: Arne Weverling en Mariëtte van Leeuwen

Ambtelijk opdrachtgevers: 5.1.2e er 5.1.2e

Behandelend ambtenaren (kernteam): 5.1.2e en 5.1.2e

5.1.2e

Gebaseerd op de ervaring van het opstellen van de vorige Uitvoeringsnota Grondbeleid is het de verwachting dat er in totaal ongeveer 1 fte aan werk nodig is. Dit zal voor een groot deel worden opgepakt door het kernteam. Maar ook zal binnen OGZ gebruik worden gemaakt van bestaande expertises voor

Managementondersteuner OGZ	Ondersteuning organisatie
Juristen	Wijzigingen naar aanleiding van de omgevingswet Nieuwe jurisprudentie
Beheer	Kader pachtuitgifte Vrijkomende agrarische bebouwing
Specialisten	Stikstof en rijksregelingen
Adviseurs	Analyse grondmarkt Inzet grondinstrumentarium/grondstrategieën
Financiën	Borging, risico's en verantwoording
Projectleiders	Verkoopkader Inzet grondinstrumentarium/grondstrategieën
Geo-adviseurs	Analyse grondmarkt Kaartmateriaal

o.a.:

Er zal regelmatig en intensief contact zijn met collega's in andere teams. Het grondbeleid is immers niet alleen van OGZ, maar is relevant voor de hele provincie.

Voor het uitwerken van het strategisch beleid zal dat in nauwe samenwerking zijn de collega's van Financiën. Daarnaast zullen we breed afstemmen met o.a. het ZH-PLG, uitvoering NNN, Landbouw, domein Uitvoering, het Ruimtelijk Voorstel, Water, Klimaatadaptatie, Wonen, Bedrijventerreinen, Economie en Energie.

Tenslotte is het wel het doel om een korte en bondige Uitvoeringsnota Grondbeleid te schrijven, die ook leesbaar en visueel is, zonder herhaling van andere nota's en waarbij beschrijvingen van bijvoorbeeld het grondbeleidsinstrumentarium in de bijlage is terug te vinden.

Monitoring (max ¼ A4)

Er zal maandelijks overleg zijn over de voortgang en inhoud met de ambtelijk opdrachtgevers. Gedurende het traject zal de stand van zaken regelmatig worden teruggekoppeld met de bestuurlijk opdrachtgever. In ieder geval zullen inhoudelijke vragen, het eerste concept en het eindproduct worden geagendeerd in het PO grondzaken.

Budget (max ¼ A4)

De kosten van deze opdracht worden in beginsel gedekt door de reguliere begroting van OGZ. Uiteraard wordt kostenefficiënt gewerkt en wordt continu gewogen of uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan (de kwaliteit van) het eindproduct.

Wij voorzien op dit moment de navolgende (maximale) kosten:

- De uren van het projectteam worden binnen OGZ gemaakt: ca. 1.260 uur = 0,6 fte
- Vormgeving communicabel eindproduct/vernieuwende Uitvoeringsnota Grondbeleid: intern

Op dit moment voorzien we geen externe advieskosten. Als dit verandert komen we in het PO terug voor een aanvraag.

To: 5.1.2e @pzh.nl; 5.1.2e 5.1.2e @pzh.nl; 5.1.2e
From: 5.1.2e
Sent: Mon 1/20/2025 2:18:26 PM
Subject: RE: strategisch grondbeleid
Received: Mon 1/20/2025 2:18:30 PM

5.1.2e,

Dank!

5.1.2e,
Zie onderstaand!

Groet,
5.1.2e

Van: 5.1.2e 5.1.2e @pzh.nl>
Verzonden: maandag 20 januari 2025 13:49
Aan: 5.1.2e <5.1.2e @pzh.nl>
Onderwerp: RE: strategisch grondbeleid

Hoi 5.1.2e,

Ik agendeer het voor de 14^e en maak er een uur van, dan kunnen we tegen die tijd kijken of dit daadwerkelijk nodig is.

Gr
5.1.2e

Van: 5.1.2e <5.1.2e @pzh.nl>
Verzonden: woensdag 15 januari 2025 09:43
Aan: 5.1.2e 5.1.2e @pzh.nl>
Onderwerp: RE: strategisch grondbeleid

Hoi 5.1.2e,

Dank voor je bericht.
Het komt te vroeg inderdaad.

Of het in 30 minuten kan, hangt vooral af van het gesprek, maar de interesse lijkt groot dus iets meer ruimte en 14 maart is beter.

Volgt er een uitnodiging voor?
Kun je wel al aangeven hoe laat, dan reserveer ik het wel al vast in de agenda's van de direct betrokkenen.

Dank alvast en groet,
5.1.2e

Van: 5.1.2e 5.1.2e @pzh.nl>
Verzonden: woensdag 15 januari 2025 08:35
Aan: 5.1.2e <5.1.2e @pzh.nl>
Onderwerp: FW: strategisch grondbeleid

Beste 5.1.2e,

Van 5.1.2e begreep ik dat half/eind februari Strategisch Grondbeleid in het ODB geagendeerd kan worden. Op 14 februari (vrijdag) zou hier voor tijd beschikbaar zijn afhankelijk van de hoeveelheid tijd die dit onderwerp vergt. Zou de 14^e schikken of is dit te vroeg? Vanwege reces en andere zaken is de volgende vrijdag die van 14 maart. Mocht behandeling binnen 30 minuten kunnen dan zou het ook op een woensdag moeten passen maar ik hoor graag wat voor jou handig is.

Met vriendelijke groet,

5.1.2e



✉: 5.1.2e @pzh.nl

* : 5.1.2e

Mijn werkdagen zijn: ma, di, wo, do.

www.zuid-holland.nl/contact

Krachtig Zuid-Holland



Van: 5.1.2e <5.1.2e @pzh.nl>

Verzonden: woensdag 15 januari 2025 08:17

Aan: 5.1.2e 5.1.2e @pzh.nl>

Onderwerp: Re: strategisch grondbeleid

Ha 5.1.2e,

Wil je dat even met 5.1.2e checken? Ik denk dat hij liever 1 of 2 weken later naar het ODB zou komen, maar dat weet ik niet zeker.

Groet,

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e



M 5.1.2e

316503 5.1.2e @pzh.nl

www.zuid-holland.nl/contact

Werkdagen: ma, di, wo, vr

Secretariaat

5.1.2e

M 5.1.2e

E 5.1.2e [@pzh.nl](mailto:5.1.2e@pzh.nl)

Werkdagen: ma, di, wo, do

Van: 5.1.2e <5.1.2e@pzh.nl>

Verzonden: woensdag 15 januari 2025 08:13

Aan: 5.1.2e <5.1.2e@pzh.nl>

Onderwerp: strategisch grondbeleid

Dag 5.1.2e,

Op 14 februari zou Strategisch Grondbeleid geagendeerd kunnen worden in het ODB. Hoeveel tijd is hiervoor nodig dan kijk ik of ik het kan plooiën als de datum je schikt.

Gr

5.1.2e

Met vriendelijke groet,

5.1.2e



✉: 5.1.2e [@pzh.nl](mailto:5.1.2e@pzh.nl)

* : 5.1.2e

Mijn werkdagen zijn: ma, di, wo, do.

www.zuid-holland.nl/contact

Krachtig Zuid-Holland



Memo

Contact

5.1.2e

T 5.1.2e

5.1.2e [@pzh.nl](mailto:5.1.2e@pzh.nl)

Datum

16 januari 2025

Aan

Deelnemers bestuurlijk overleg ZH-PLG VZWH / PZH

Kopie aan

Onderwerp

Participatie OER en Herziening 2025

Tijdens het bestuurlijk overleg op 8 januari werd onder andere de participatie besproken rond Herziening Omgevingsbeleid 2025 en het daarbij behorende Omgevings Effectrapport (OER). De bestuurders vanuit de waterschappen vroegen om een overzicht van hoe de participatie rond deze trajecten wordt ingevuld. Hierbij gaven zij aan dat zij behoefte hebben aan heldere afspraken over hoe de inbreng vanuit de waterschappen bij Herziening 2025 en OER vorm krijgt, op een moment waarop nog aanpassingen mogelijk zijn.

Hieronder volgen de stappen in de procedure zoals opgenomen in de GS-brief van 17 december 2024 (Concept scope Omgevingseffectrapportage Herziening Omgevingsbeleid 2025 - PZH-2024-866353155):

Processtap	Planning
1. Bevoegd gezag (GS) stelt concept scope van het OER vast	GS-vergadering van 17 december 2024
2. Advies vragen aan de Commissie mer over de scope van het OER. Commissie mer publiceert het advies en een persbericht daarover	Moment wordt ingepland met de werkgroep vanuit de Commissie mer. Naar verwachting begin 2025.
3. Bevoegd gezag (GS) stelt definitieve scope van het OER vast op basis advies Commissie mer	Na ontvangst advies.
4. Opstellen van het OER	Januari 2025 – juni 2025
5. Internetconsultatie Herziening 2025 6. Ter inzage leggen van Ontwerp Herziening	6 maart (tevens Open Huis) - 24 maart 2025 Het OER voor de Herziening 2025 wordt gelijk

2025 met het OER als bijlage. Daarnaast advies vragen aan de Commissie mer over het OER. • Conform Awb 3.4. Iedereen kan zienswijze indienen op ontwerp Herziening en OER. • Wanneer de Commissie mer van mening is dat het OER niet alle essentiële informatie bevat zullen zij adviseren een aanvulling te maken.	met de ontwerp teksten ter inzage gelegd. Zienswijzeperiode: 12 augustus – 6 oktober 2025
7. Vaststellen Herziening 2025. In het plan zal het bevoegd gezag onder meer ingaan op: • Hoe rekening is gehouden met het OER en de aanzienlijke milieueffecten van de herziening. En maatregelen om die te vermijden. • Monitoringsmaatregelen • Het advies van de Commissie mer • De ingediende zienswijzen op het Ontwerp en het OER (en nota van beantwoording).	Belangrijkste momenten in de planning: • Bespreking Ontwerp en OER in Commissie R&M: 1 oktober 2025 • Vaststelling Herziening in GS: 16 december 2025 • Hoorzitting: februari 2026 • Bespreking Herziening in Commissie R&M: maart 2026 • Vaststelling Herziening in PS: april 2026

Voorstel aanvullende participatie-momenten provincie/waterschappen

Voorgesteld wordt om in aanvulling op bovenstaande de volgende momenten te organiseren waarop provincie en waterschappen gezamenlijk invulling kunnen geven aan de relevante beleidsthema's voor het ZH-PLG:

- April 2025: ambtelijke afstemming rond de ZH-PLG-beleidsthema's uit het OER
 - *Emissieplafond ammoniak*
 - *Drukfactoren N2000*
 - *Grondwaterstand veenweiden*
 - *Boerenlandvogels*
 - *Integraal onderzoeksalternatief*
- Mei 2025: bestuurlijke afstemming rond de ZH-PLG-beleidsthema's uit het OER

Bovengenoemde momenten vallen precies tussen de internetconsultatie en eerste bespreking in GS in. Dit biedt de mogelijkheid om de inzichten vanuit de internetconsultatie mee te nemen en bestuurlijk advies mee te geven aan GS.

- September 2025: ambtelijke afstemming rond de ZH-PLG-beleidsthema's uit het OER
- Oktober 2025: bestuurlijke afstemming rond de ZH-PLG-beleidsthema's uit het OER

Deze momenten lopen parallel aan de ter inzagelegging. De timing biedt de mogelijkheid om inbreng te leveren die meegenomen wordt in de definitieve besluitvorming



Andere participatiemomenten

Vanuit een aantal afzonderlijke beleidsthema's wordt ook afzonderlijk invulling gegeven aan de participatie. Zo is er de klankbordgroep rond de impactstudie grondwaterpeilopzet veenweiden, waarin ook de waterschappen vertegenwoordigd zijn.

De strategische samenwerkingsagenda wordt zoals toegezegd op 8 januari meegenomen in de ronde bestuurlijke (kennismakings-)gesprekken die gedeputeerde Weverling langs de waterschappen maakt.

Ook is er het voornemen tot een ronde vanuit de provincie langs de waterschappen op directeurenniveau.

Memo

Contact

5.1.2e

T 5.1.2e

5.1.2e @pzh.nl

Datum

16 januari 2025

Aan

Deelnemers bestuurlijk overleg ZH-PLG VZWH / PZH

Kopie aan

Onderwerp

Participatie OER en Herziening 2025

Tijdens het bestuurlijk overleg op 8 januari werd onder andere de participatie besproken rond Herziening Omgevingsbeleid 2025 en het daarbij behorende Omgevings Effectrapport (OER). De afspraak die hierover is gemaakt tijdens het overleg luidt: *De provincie betreft de waterschappen bij de uitwerking van OER en Herziening 2025 Omgevingsbeleid. De provincie stuurt daarom bij het verslag van het overleg ook de tijdlijn mee. Ruim voor 15 juli wordt een bestuurlijk overleg ingepland, op een moment en manier waarop nog invloed mogelijk is. Dit overleg wordt ambtelijk voorbereid.*

Vooraf wordt opgemerkt dat een goede samenwerking zich niet beperkt tot een aantal vooraf ingeplande momenten. Het doel is om te komen tot co-creatie rond de ZH-PLG-opgaven. De afgelopen maanden hebben we elkaar daarom zowel ambtelijk als bestuurlijk vaker opgezocht, ook buiten de reguliere overlegstructuren om. Dit leidde tot betere informatievoorziening, meer begrip en onderling vertrouwen, en verbeterde inhoudelijke resultaten. We zetten deze wijze van samenwerking dus voort.

Naast het informele en dagelijkse contact is er ook behoefte aan een aantal meer formele afstemmomenten. Hieronder volgen de stappen in de procedure zoals opgenomen in de GS-brief van 17 december 2024 (Concept scope Omgevingseffectrapportage Herziening Omgevingsbeleid 2025 - PZH-2024-866353155):

Processtap	Planning
1. Bevoegd gezag (GS) stelt concept scope van het OER vast	GS-vergadering van 17 december 2024
2. Advies vragen aan de Commissie mer over de scope van het OER. Commissie mer publiceert het advies en een persbericht daarover	Moment wordt ingepland met de werkgroep vanuit de Commissie mer. Naar verwachting begin 2025.

3. Bevoegd gezag (GS) stelt definitieve scope van het OER vast op basis advies Commissie mer	Na ontvangst advies.
4. Opstellen van het OER	Januari 2025 – juni 2025
5. Internetconsultatie Herziening 2025 6. Ter inzage leggen van Ontwerp Herziening 2025 met het OER als bijlage. Daarnaast advies vragen aan de Commissie mer over het OER. - Conform Awb 3.4. Iedereen kan zienswijze indienen op ontwerp Herziening en OER. - Wanneer de Commissie mer van mening is dat het OER niet alle essentiële informatie bevat zullen zij adviseren een aanvulling te maken.	6 maart (tevens Open Huis) - 24 maart 2025 Het OER voor de Herziening 2025 wordt gelijk met de ontwerp teksten ter inzage gelegd. Zienswijzeperiode: 12 augustus – 6 oktober 2025
7. Vaststellen Herziening 2025. In het plan zal het bevoegd gezag onder meer ingaan op: - Hoe rekening is gehouden met het OER en de aanzienlijke milieueffecten van de herziening. En maatregelen om die te vermijden. - Monitoringsmaatregelen - Het advies van de Commissie mer - De ingediende zienswijzen op het Ontwerp en het OER (en nota van beantwoording).	Belangrijkste momenten in de planning: - Bespreking Ontwerp en OER in Commissie R&M: 1 oktober 2025 - Vaststelling Herziening in GS: 16 december 2025 - Hoorzitting: februari 2026 - Bespreking Herziening in Commissie R&M: maart 2026 - Vaststelling Herziening in PS: april 2026

Voorstel aanvullende participatie-momenten provincie/waterschappen

Voorgesteld wordt om in aanvulling op bovenstaande de volgende momenten te organiseren waarop provincie en waterschappen gezamenlijk invulling kunnen geven aan de relevante beleidsthema's voor het ZH-PLG:

- Januari – juni 2025: bij het opstellen van de teksten van de ZH-PLG-thema's in de Herziening wordt de input van de waterschappen benut door middel van co-creatie. Dit is een doorlopend proces op basis van collegiale / informele contacten tussen provincie en waterschappen.
- April 2025: Als extra organiseren we een ambtelijk vooroverleg rond de ZH-PLG-beleidsthema's uit het OER:
 - Emissieplafond ammoniak
 - Drukfactoren N2000
 - Grondwaterstand veenweiden
 - Boerenlandvogels

○ *Integraal onderzoeksalternatief*

- Mei 2025: bestuurlijk overleg rond de ZH-PLG-beleidsthema's uit het OER

Bovengenoemde momenten vallen precies tussen de internetconsultatie en eerste bespreking in GS in. Dit biedt de mogelijkheid om de inzichten vanuit de internetconsultatie mee te nemen en bestuurlijk advies mee te geven aan GS.

- September 2025: ambtelijk vooroverleg rond de ZH-PLG-beleidsthema's uit het OER
- Oktober 2025: bestuurlijk overleg rond de ZH-PLG-beleidsthema's uit het OER

Deze momenten lopen parallel aan de ter inzagelegging. De timing biedt de mogelijkheid om inbreng te leveren die meegenomen wordt in de definitieve besluitvorming

Andere participatiemomenten

Vanuit een aantal afzonderlijke beleidsthema's wordt ook afzonderlijk invulling gegeven aan de participatie. Zo is er de klankbordgroep rond de impactstudie grondwaterpeilopzet veenweiden, waarin ook de waterschappen vertegenwoordigd zijn. En de waterschappen worden actief betrokken bij het vormgeven van het vervolg op de impactstudie.

Het streven is om een dergelijke samenwerking ook voor de andere ZH-PLG-gerelateerde beleidsthema's vorm te geven.

De strategische samenwerkingsagenda wordt zoals toegezegd op 8 januari meegenomen in de ronde bestuurlijke (kennismakings-)gesprekken die gedeputeerde Weverling langs de waterschappen maakt.

Ook is er het voornemen tot een ronde vanuit de provincie langs de waterschappen op directeureniveau.

Memo

Contact

5.1.2e

5.1.2e @pzh.nl

Datum

23 januari 2025

Aan

Sectortafel Stikstof

Kopie aan

Onderwerp

agenda vergadering sectortafel stikstof – 13 februari 2025

Op 13 februari zal van 9.30 - 11.30 uur de vergadering van de sectortafel stikstof gehouden worden in het Provinciehuis.

1. **Opening en mededelingen (F. Rijkaart)** (9.30 – 9.35)
 - a. Mededelingen
 - b. Concept-verslag 19 december en overzicht gegeven presentaties
 - c. Juridische uitspraken Rendac en Greenpeace
2. **Eerste onderdeel vergadering: korte termijn stikstof acties** (9.35 – 10.25)
 - a. Pitchen van projecten:

5.1.2e buiten verzoek
 - b. Andere projecten / vooruitblik pitches voor volgende sectortafel op 11 april
3. **Pauze** (10.25 – 10.35)
4. **Tweede deel vergadering: lange termijn ontwikkelingen irt stikstof** (10.35 – 11.25)
 - a. Bespreking juridische uitspraken Rendac en Greenpeace
 - b. Welk onderwerp op tweede deel van de vergadering – lange termijn ontwikkelingen irt stikstof
5. **Rondvraag en sluiting** (11.25 – 11.30)

To: 5.1.2e 5.1.2e @odh.nl]; 5.1.2e 5.1.2e @odh.nl];
5.1.2e @odh.nl]
Cc: 5.1.2e 5.1.2e @odh.nl]; 5.1.2e 5.1.2e @pzh.nl]
From: 5.1.2e
Sent: Fri 1/31/2025 11:24:33 AM
Subject: ODH adviesvraag additionaliteit - ZHAS
Received: Fri 1/31/2025 11:24:00 AM
[Vragen ODH.docx](#)

Hoi 5.1.2e

Bij de provincie zijn we bezig met het opstellen van een aanpak stikstof.
Ik heb hier een aantal vragen over en zou graag met jullie in gesprek willen om het een en ander helder te krijgen.
Het doel is om de ODH zo goed mogelijk te kunnen faciliteren bij de additionaliteitstoets. Ik heb een document opgesteld waarin ik mijn vragen heb genoteerd en het een en ander aan gedachten.
Ik zou graag een overleg plannen met jullie drie (en eventueel 5.1.2e) en ik om de vragen te bespreken. Ik ga ervanuit dat jullie wat tijd benodigd hebben voor uitzoek werk.
Wanneer zullen we dit overleg plannen? Aanstaaende week of de week erna?
Ik hoor graag wat handig is.

Groetjes en alvast een fijn weekend,

5.1.2e

Verkenning aanpak drukfactoren buiten Natura 2000-gebieden

Inhoud document

1. Aanleiding.....	2
2. Verkenning naar type drukfactoren per Natura 2000-gebied (juli 2024).....	3
Samenvattend.....	3
Drukfactoren per Natura 2000-gebied.....	3
3. Integrale koers aanpak drukfactoren Natura 2000 (oktober 2024).....	5
Koers aanpak drukfactoren Natura 2000.....	5
4. Borging van de aanpak in de Herziening Omgevingsbeleid 2025.....	7
Overwegingen aanpak drukfactoren N2000 voor de Herziening 2025.....	7
Beschrijving alternatieven.....	8
5. Vervolg en instrumentarium.....	11

1. Aanleiding

We zijn wettelijk verplicht om de Natura 2000-doelstellingen te behalen (verplichting voortvloeiend uit de Vogel- en Habitatrichtlijn). Deze doelstellingen worden op dit moment niet overal gehaald. Voor het halen van deze doelen moeten onder andere drukfactoren worden weggenomen. Dit gebeurt zoveel mogelijk met maatregelen binnen de N2000-gebieden, maar dit is niet voldoende. Voor het wegnemen van drukfactoren zijn ook maatregelen buiten de N2000-gebieden nodig.

In het ontwikkeldocument voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) uit 2022 was het werken met 'overgangsgebieden' rondom N2000-gebieden een structurerende keuze. In eerste instantie was deze structurerende keuze de aanleiding om een verkenning te doen naar de drukfactoren op N2000-gebieden waarvoor mogelijk een overgangsgebied zou kunnen werken. Ondanks dat het NPLG niet meer bestaat en het middel 'overgangsgebieden' ook niet meer verkend hoeft te worden, zijn de instandhoudingsdoelen voor de Natura 2000-gebieden ongewijzigd. De instandhoudingsdoelen van de N2000-gebieden kunnen niet worden gehaald zonder de drukfactoren aan te pakken, ook buiten de begrenzing van de N2000-gebieden. Om die reden is de verkenning van 'overgangsgebieden' veranderd naar de verkenning 'aanpak drukfactoren op N2000-gebieden'.

Het afgelopen jaar zijn er meerdere verkenningen gedaan naar de drukfactoren op de N2000-gebieden. Ten eerste naar het type drukfactoren waarvoor maatregelen (met effect) buiten de N2000-gebieden moeten worden genomen. Ten tweede is er een verkenning gedaan naar een integrale aanpak waarbij de drukfactoren in samenhang met andere opgaven en doelen kunnen worden aangepakt. Ten derde is nagedacht hoe het aanpakken van de drukfactoren buiten de N2000-gebieden kan worden geborgd in de Herziening van het Omgevingsbeleid 2025. In deze notitie wordt een korte samenvatting gegeven van deze drie verkenningen.

2. Verkenning naar type drukfactoren per Natura 2000-gebied (juli 2024)

De eerste verkenning geeft inzicht in het type drukfactoren per gebied en de noodzaak voor ingrijpen. Daarnaast is een eerste exercitie gedaan naar welke maatregelen zouden kunnen passen bij deze drukfactoren, dit wordt verder uitgezocht vanuit het team N2000.

Samenvattend

Uit de eerste verkenning wordt geconcludeerd dat van de 21 Natura 2000-gebieden geldt dat;

- Voor **15** gebieden de aanpak van drukfactoren door maatregelen te nemen (met effect) buiten het N2000-gebied noodzakelijk is om de instandhoudingsdoelen te halen;
- Voor **5** gebieden zou de aanpak van drukfactoren (met effect) buiten het N2000-gebied een positief effect hebben op het realiseren van de instandhoudingsdoelen;
- Voor **1** gebied er geen drukfactoren zijn waarvoor maatregelen buiten het gebied noodzakelijk zijn om te nemen.

Drukfactoren per Natura 2000-gebied

In de tabellen hieronder zijn de drukfactoren per N2000-gebied terug te vinden. Waarbij de gele kleur aangeeft dat de aanpak drukfactoren noodzakelijk is voor het halen van de instandhoudingsdoelen. De blauwe kleur geeft aan dat de aanpak drukfactoren een positief effect heeft op het halen van de instandhoudingsdoelen, maar dat de noodzaak en omvang minder goed te kwantificeren zijn. De informatie waarmee de eerste verkenning is gedaan is afkomstig uit de natuurdoelanalyses, de evaluatiegegevens van de (concept) N2000-beheerplannen, monitoringsrapportages, aangevuld met relevante adviezen van de Ecologische Autoriteit.

Kerngebied: Kust en duinen	
N2000-gebied	Drukfactoren
Kennemerland-Zuid	• Grondwaterkwantiteit is onvoldoende • Onvoldoende dynamiek (verstuiving van zand en onvoldoende getijdewerking) • Verstoring door recreatie • Verzuring en vermesting (stikstof)
Coepelduynen	• Onvoldoende dynamiek (verstuiving van zand en onvoldoende getijdewerking) • Verstoring door recreatie • Verzuring en vermesting (stikstof)
Meijendel & Berkheide	• Grondwaterkwaliteit is onvoldoende • Grondwaterkwantiteit is onvoldoende • Onvoldoende dynamiek (verstuiving van zand en onvoldoende getijdewerking) • Verstoring door recreatie • Verzuring en vermesting (stikstof)
Westduinpark & Wapendal	• Exoten (invasieve exoten die bestaande soorten wegconcurreren) • Onvoldoende dynamiek (verstuiving van zand) • Verstoring door recreatie • Verzuring en vermesting (stikstof)
Solleveld & Kapittelduinen	• Grondwaterkwaliteit is onvoldoende • Grondwaterkwantiteit is onvoldoende • Onvoldoende dynamiek (verstuiving van zand) • Verstoring door recreatie • Verzuring en vermesting (stikstof)

Kerngebied: Veenweiden	
N2000-gebied	Drukfactoren
Nieuwkoopse Plassen & De Haeck	• Waterkwaliteit is onvoldoende • Wegzijging/verdroging • Verzuring en vermesting (stikstof)
Boezems Kinderdijk	• Overbegrazing (ganzen)
De Wilck	• Te klein areaal / leefgebied
Broekvelden, Vettenbroek & Polder Stein	• Grondwaterkwaliteit is onvoldoende • Grondwaterkwantiteit is onvoldoende • Te klein areaal / leefgebied • Te weinig connectiviteit (versnippering)
Lingegebied & Diefdijk Zuid	• Waterkwaliteit is onvoldoende (eutrofiering) • Grondwaterkwantiteit is onvoldoende (verdroging) • Onvoldoende dynamiek (rivierdynamiek/overstroming) • Verzuring en vermesting (stikstof)
Donkse Laagten	n.v.t. voor aanpak drukfactoren buiten het gebied

Kerngebied: Delta	
N2000-gebied	Drukfactoren
Voordelta	• Beheer sluit niet aan op gewenste natuurwaarden
Oude Maas	• Te klein areaal / leefgebied • Te weinig connectiviteit (versnippering)
Haringvliet	• Onvoldoende dynamiek (onvoldoende getijdewerking) • Verstoring door jacht
Hollands Diep	• Exoten (invasieve exoten die bestaande soorten wegconcurreren) • Onvoldoende dynamiek (onvoldoende getijdewerking) • Te klein areaal / leefgebied • Te weinig connectiviteit (versnippering)
Biesbosch	• Commerciële honingbij (concurrentie met wilde honingbij) • Onvoldoende dynamiek (onvoldoende getijdewerking) • Te klein areaal / leefgebied
Krammer-Volkerak	• Grondwaterkwaliteit is onvoldoende • Onvoldoende dynamiek (onvoldoende getijdewerking) • Te klein areaal / leefgebied
Voornes Duin	• Grondwaterkwaliteit is onvoldoende • Grondwaterkwantiteit is onvoldoende • Onvoldoende dynamiek (verstuiving van zand) • Verstoring door recreatie • Verzuring en vermesting (stikstof)
Duinen Goeree & Kwade Hoek	• Onvoldoende dynamiek (verstuiving van zand) • Verstoring door recreatie • Verzuring en vermesting (stikstof)
Grevelingen	• Onvoldoende dynamiek (onvoldoende getijdewerking) • Te klein areaal / leefgebied

Oudeland van Strijen

- Verstoring door jacht

3. Integrale koers aanpak drukfactoren Natura 2000 (oktober 2024)

Naast de eerste verkenning naar de drukfactoren per N2000-gebied waarvoor maatregelen buiten de gebieden nodig zijn is er in samenhang met de andere doelen uit het ZH-PLG nagedacht over een aanpak. Deze aanpak is ook beschreven in het 'Koersdocument doelbereik, omgevingsbeleid en gebiedsgerichte aanpak landelijk gebied'. Hieronder wordt de samenvatting van deze aanpak voor drukfactoren toegelicht.

Koers aanpak drukfactoren Natura 2000

Voor het wegnemen van drukfactoren zijn ook maatregelen buiten de N2000-gebieden nodig, hiervoor adviseren wij de volgende drie sporen:

1. Meeliften op maatregelen die nodig zijn voor andere (wettelijke) doelen;
2. Maatregelen die benodigd zijn voor verschillende doelen (zoals Klimaat, KRW, Boerenlandvogels) concentreren rondom N2000-gebieden, ook als dat voor individuele doelen soms minder effectief is;
3. Ontwikkelen van aanvullend beleid, instrumentarium en/of middelen voor resterende drukfactoren (zoals bijvoorbeeld exoten en waterkwaliteit).

Het voorstel is om ons zoveel mogelijk te richten op de eerste twee sporen. Als de eerste twee sporen niet voldoende effectief zijn, is het nodig om aanvullende, mogelijk dwingendere, maatregelen te nemen of om nieuw beleid te ontwikkelen (op Rijks of Provinciaal niveau). Bij spoor twee en drie wordt ook met het Rijk meegedacht over de ontwikkeling van compensatieregelingen en andere instrumenten voor het treffen van de maatregelen.

1. **Meeliften:** Door het treffen van maatregelen voor de realisatie van wettelijke doelen, voor bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Water (KRW), het Klimaatakkoord (2019), Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Omgevingswet, artikel 2.15a) en Waterveiligheid worden drukfactoren op de N2000-gebieden automatisch verminderd. Per kerngebied staat in de tabel hieronder voor welke doelen en maatregelen dit *onder andere* geldt.

Drukfactor N2000-instandhoudingsdoelen	Ander doel	Maatregelen andere doel
Veenweiden		
Waterkwaliteit	KRW	NVO's, bufferstroken, aanpak overstorten, verbeteren waterzuivering, verminderen uitspoeling zeer zorgwekkende stoffen, verminderen uitspoeling stikstof en fosfaat, opheffen barrières voor vissen etc.
Verdroging	CO2-reductie, Klimaatakkoord	Generiek peilopzet tot min. 40 cm onder maaiveld in Veenweiden.
Vermesting en verzuring	Stikstofreductie	Emissieplafond 40 kg NH3/ha/jr
Kust en duinen		
Verdroging	KRW, hydrologische condities	Langer vasthouden water rondom N2000-gebieden
Vermesting en verzuring	Stikstofreductie	Emissieplafond 40 kg NH3/ha/jr
Gebrek aan dynamiek	Waterveiligheid	Bevorderen instuivend zand (o.a. zandmotor, kerven)
Delta		
Gebrek aan dynamiek	Waterveiligheid	Bevorderen instuivend zand (o.a.

		zandmotor, kerven), kierbesluit
Verresting en verzuring	Stikstofreductie	Emissieplafond 40 kg NH ₃ /ha/jr

2. **Stapelen van doelen:** Door maatregelen die nodig zijn voor de realisatie van andere doelen slim te combineren/stapelen rondom de N2000-gebieden, in plaats van ergens anders, kunnen drukfactoren verminderd of weggenomen worden. Per kerngebied staat in de tabel hieronder voor welke doelen dit *onder andere* geldt.

Drukfactor N2000-instandhoudingsdoelen	Ander doel	Maatregelen andere doel
Veenweiden		
Stikstof, Versnippering	VHR	Realiseren weidevogelgebied concentreren rondom N2000-gebieden
Verdroging	CO ₂ -reductie, Klimaatakkoord	Extra hoog peil (tot 20 cm onder maaiveld) concentreren rondom N2000, Realiseren weidevogelgebied
Verdroging	Waterberging	Vergroten peilfluctuatie, calamiteitenberging
Kust en duinen		
Onvoldoende dynamiek	Waterveiligheid	Afstemming zandsuppleties rondom N2000
Recreatie	CO ₂ -reductie	Realisatie bos en bomen rondom N2000
Vergroten leefgebied	VHR	Aanleg groenblauwe dooradering rondom N2000
Stikstof, Versnippering	VHR	Realiseren weide- en akkervogelgebied concentreren rondom N2000-gebieden
Delta		
Verdroging	Waterveiligheid	Aanleg waterbergingsgebieden rondom N2000
Vergroten leefgebied	VHR	Aanleg groenblauwe dooradering rondom N2000
Stikstof, Versnippering	VHR	Realiseren weide- en akkervogelgebied concentreren rondom N2000-gebieden

3. **Aanvullend beleid:** Voor drukfactoren die niet (volledig) weggenomen kunnen worden door (1) autonome maatregelen of (2) het slim combineren van opgaven, wordt aanvullend beleid, instrumentarium ontwikkeld en/of aanvullende middelen beschikbaar gesteld. De ontwikkelingen hiervan kunnen zowel op provinciaal niveau, als op Rijksniveau zijn.

4. Borging van de aanpak in de Herziening Omgevingsbeleid 2025

Het “Koersdocument doelbereik, Omgevingsbeleid en gebiedsgerichte aanpak landelijk gebied” is op het PO ZH-PLG van 15 oktober 2024 besproken, met daarin het voorstel van de drie sporen voor de aanpak drukfactoren N2000. In dit PO ZH-PLG is afgesproken dat de koers verder uitgewerkt wordt richting besluitvorming in het kader van de Herziening 2025 van het Omgevingsbeleid. Deze uitwerking loopt primair via de route van de Omgevingseffectrapportage (OER) 2025.

Met de OER worden de gevolgen van het voorstel voor het milieu en de leefomgeving in beeld gebracht. De uitkomsten van de OER kunnen volwaardig worden meegewogen in de uiteindelijke besluitvorming. Het is belangrijk om hierbij te onthouden dat de uitkomsten van de OER geen besluit is.

Voor de aanpak drukfactoren buiten N2000-gebieden worden met de OER drie opties (alternatieven) onderzocht waarmee in dit geval de aanpak geborgd kan worden in het omgevingsbeleid. Hieronder wordt toegelicht hoe deze alternatieven tot stand zijn gekomen en wat hierbij de overwegingen zijn geweest naar aanleiding van de drie eerder genoemde sporen.

Overwegingen aanpak drukfactoren N2000 voor de Herziening 2025

Het eerste spoor ‘meeliften’ is geen zelfstandig beleidsvoornemen waarvoor nieuw beleid ontwikkeld moet worden, om die reden wordt dit spoor ook niet getoetst voor de Herziening 2025. Het tweede spoor ‘stapelen van doelen’ wordt ondervangen in het onderzoeksalternatief ‘integraal alternatief gericht op doelmatigheid’ zoals omschreven ‘Koersdocument’.

Het derde spoor ‘het ontwikkelen van aanvullend beleid’ voor de resterende drukfactoren vraagt om een nieuw beleidsvoornemen. Om dit spoor scherp genoeg te krijgen voor de OER, richten we ons op drie veelvoorkomende drukfactoren waarvoor we verwachten dat aanvullend beleid noodzakelijk is en/of waar we verwachten een significant resultaat te kunnen bereiken. Het beperken tot de drie drukfactoren doen we daarnaast omdat het voor de OER te omvangrijk is om alle resterende drukfactoren generiek te toetsen. Op basis van de bevindingen kan de aanpak voor andere drukfactoren verder uitgewerkt worden.

Het beperken tot de drie drukfactoren voor deze OER betekent dat we hiermee niet toetsen of we volledig doelbereik van alle N2000-instandhoudingsdoelen behalen met het wegnemen van alle drukfactoren, maar dat we alternatieven toetsen op het reduceren van de drie geselecteerde drukfactoren. Het reduceren van deze drukfactoren levert echter wel een significante bijdrage aan het realiseren van de N2000-instandhoudingsdoelen.

Hierbij is er bewust gekozen om stikstof voor deze toetsing niet mee te nemen als drukfactor, aangezien we in ditzelfde proces ook de generieke streefwaarde voor het emissieplafond ammoniak onderzoeken. In het beleidsvoornemen van het emissieplafond ammoniak wordt daarnaast toegelicht dat er slechts een paar stikstofgevoelige N2000-gebieden in Zuid-Holland zijn waarbij het vanuit de focus op depositie zin heeft meer dan generiek te reduceren in de directe nabijheid van het gebied. Hieruit volgt dat het merendeel van de reductie een generieke aanpak behoeft.

De drie drukfactoren waarvoor we in deze OER beleidsalternatieven willen toetsen zijn:

- ▼ Exoten
- ▼ Hydrologie

Beschrijving alternatieven

Vraag	Antwoord
1. <u>Probleemstelling</u>: een correcte omschrijving van het probleem.	We zijn verplicht om de Natura 2000-doelstellingen te behalen (verplichting voortvloeiend uit de Vogel- en Habitatrichtlijn), deze worden op dit moment niet overal gehaald. Voor het duurzaam halen van deze doelen moeten we werken aan systeemherstel, om te komen tot systeemherstel moeten drukfactoren worden weggenomen. Dit gebeurt zoveel mogelijk met maatregelen binnen de N2000-gebieden, maar dit is niet voldoende. Voor het wegnemen van bepaalde drukfactoren zijn ook maatregelen buiten de N2000-gebieden nodig. Eerder dit jaar hebben we geïnventariseerd voor welke drukfactoren maatregelen buiten de N2000-gebieden nodig zijn. Omdat het voor de OER te omvangrijk is om alle drukfactoren generiek mee te nemen in de toetsing, kiezen we voor deze analyse voor drie veelvoorkomende drukfactoren. Stikstof is hier bewust niet in meegenomen, aangezien we hiervoor apart een beleidsvoornemen onderzoeken bij het thema 'emissieplafond ammoniak'. De drie veelvoorkomende drukfactoren waarop we ons richten in deze OER zijn: ∇ Exoten ∇ Hydrologie (kwantiteit, kwaliteit, watersysteem) ∇ Recreatie
2. <u>Doelstelling</u>: een duidelijk en eenvoudig geformuleerde en toetsbare doelstelling.	Werken aan systeemherstel binnen de N2000-gebieden voor de N2000 instandhoudingsdoelen, waarvoor drukfactoren binnen en buiten de N2000-gebieden moeten worden aangepakt. Voor deze OER is de doelstelling het reduceren van de drie veelvoorkomende drukfactoren door maatregelen <i>buiten</i> N2000: ∇ Exoten ∇ Hydrologie ∇ Recreatie
3. <u>Alternatieven</u>: welke manieren er zijn om die doelstelling te bereiken	Het beleidsvoornemen is het borgen van maatregelen buiten N2000-gebieden ten behoeve van het reduceren van drie belangrijke drukfactoren. Voor het borgen van deze maatregelen stellen we drie alternatieven voor: 1) Maatregelen buiten N2000-gebieden opnemen in de N2000-beheerplannen. Op dit moment worden voornamelijk maatregelen binnen de N2000-gebieden opgenomen in de Natura 2000-beheerplannen. Alternatief 1 is om alle maatregelen buiten de N2000-gebieden ten behoeve van het reduceren van drukfactoren op te nemen in de beheerplannen. Er zijn nog onduidelikheden over de juridische basis en mogelijkheden tot het vastleggen van N2000-maatregelen buiten de begrenzing in het Natura 2000-beheerplan die we hiermee willen toetsen.

	2) Maatregelen buiten N2000-gebieden borgen in de Omgevingsverordening door het aanstellen van een zone van 1 kilometer rondom N2000-gebieden. Op dit alternatief zijn twee varianten te toetsen, namelijk het beleid wat we aan deze zonering willen koppelen: Variant A1) – Vrijwilligheid: Binnen de zonering wordt actief gestuurd op het inzetten van middelen en instrumenten voor het reduceren van exoten, het herstellen van de hydrologische condities en het afnemen van de recreatiedruk. Hiermee kunnen stakeholders uit het gebied op basis van vrijwilligheid maatregelen nemen ten behoeve van het reduceren van drukfactoren. Variant A2) – Beperkingen: Binnen de zonering gelden bepaalde beperkingen en beleidsvoornemens die een positief effect hebben op het reduceren van drukfactoren. Denk hierbij aan hydrologische maatregelen zoals het verhogen van het waterpeil (indien generiek beleid onvoldoende is), consequenties voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (indien dit een negatief effect heeft op de waterkwaliteit). Een ander voorbeeld is een verplichting op het verwijderen van exoten en hier actief op handhaven. Voor recreatie kan dit het creëren van extra recreatiezones zijn om de druk uit het N2000-gebied weg te nemen. 3) Maatregelen buiten N2000-gebieden borgen in de Omgevingsverordening door het aanstellen van een gebiedsspecifieke zone, waarbij de grootte van de zone afhankelijk is van de relevante drukfactoren. Ook op dit alternatief zijn twee varianten te toetsen, namelijk het beleid wat we aan deze zonering willen koppelen: Variant B1) – Vrijwilligheid: Een zonering waarbij de grootte is gebaseerd op basis van de gebiedsspecifieke drukfactoren in combinatie met vrijwillige maatregelen. Verder gelden hier dezelfde voorwaarden als bij variant A1. Variant B2) – Beperkingen: Een zonering waarbij de grootte is afgestemd op de gebiedsspecifieke drukfactoren in combinatie met beperkingen. Verder gelden hier dezelfde voorwaarden als bij variant A2.
4. <u>Eerste toets:</u> of de alternatieven <u>redelijk</u> (kansrijk) zijn, en dus de moeite lonen om verder onderzocht te worden in het OER	1. <u>Doelbereik:</u> voor alternatief 1 is het doelbereik onzeker, aangezien de juridische onderzoeken de mogelijkheden om maatregelen buiten N2000-gebied te borgen in het Natura 2000-beheerplan verschillend interpreteren. Voor alternatief 2 is het doelbereik groter, aangezien maatregelen rondom N2000-gebieden de meeste impact hebben op het afnemen van drukfactoren. Voor alternatief 3 zal het doelbereik het grootst zijn. 2. <u>Realisme:</u> de verwachting is dat alternatief 1 en 2 het meest kansrijk zijn qua realisatie, middelen en complexiteit.

	3. Alternatief 3 is het minst kansrijk. 4. <u>Randvoorwaarden</u>: de kansrijkheid van alternatief 1 is afhankelijk van de juridische mogelijkheden. Voor alternatief 2 en 3 is de beschikbaarheid van instrumenten en middelen de randvoorwaarden voor de kansrijkheid. Op dit moment zijn er veel ontwikkelingen (o.a. op Rijksniveau) die de beschikbaarheid tot instrumenten en middelen vergroten rondom N2000-gebieden. 5. <u>Impact</u>: alle alternatieven zullen impact hebben op de omgeving van de N2000-gebieden, omdat bij alle alternatieven maatregelen buiten N2000-gebieden moeten worden getroffen. Voor alternatief 3 is de verwachte impact het hoogst. 6. <u>Draagvlak</u>: het draagvlak voor alternatief 2 en 3 – het aanstellen van een zonering – is naar verwachting laag. Dit komt mede omdat er nog veel onduidelijkheid is over wat de effecten zijn van een dergelijke zonering en hoe groot de zonering is. Met deze toetsing willen we deze effecten beter in beeld brengen en ook juist de kansen, zoals financiële middelen, verkennen. Als een zonering gecombineerd wordt met vrijwillige maatregelen en meer mogelijkheden om gebruik te kunnen maken van beschikbare middelen is het draagvlak waarschijnlijk groter. Voor alternatief 1 is het draagvlak moeilijker in te schatten, omdat de gevolgen nu nog niet concreet te maken zijn. Echter kunnen er maatregelen worden geborgd middels alternatief 1 waar vervolgens geen/minder compensatieregelingen beschikbaar zijn voor de stakeholders waarop de maatregelen invloed hebben. 7. <u>Bevoegdheid</u>: alle alternatieven vallen binnen de bevoegdheden van de provincie en zijn te regelen via het omgevingsprogramma en/of de omgevingsverordening. Voor alternatief 1 is het onduidelijk of de beheerplannen hier voldoende bevoegdheden toe hebben of dat hiervoor extra borging nodig is in het Omgevingsbeleid.
6. <u>Wat weten we al</u> : welke onderzoeken zijn er al uitgevoerd naar de mogelijke effecten van het beleidsvoornemen (bijv. economisch, ecologisch, landschappelijk, et cetera).	- Wettelijke basis voor het nemen van beschermingsmaatregelen voor habitats buiten het Natura 2000-netwerk (Link: Natura2000.nl) - Unielijst van invasieve exoten (Link: NVWA.nl) - Handreiking: Overgangsgebieden in transitie naar iconisch cultuurlandschap (Link: mooienederland.nl) - Aanwijzing nutriënten verontreinigde gebieden: samen werken aan schoner water (Link: rijksoverheid.nl)

5. Vervolg en instrumentarium

Zones en drukfactoren inzichtelijk maken voor de OER

Voor het vervolg wordt de komende periode (Q1 en Q2 2025) gewerkt aan kaarten waarop de verschillende vormen van zones, zoals omschreven voor de OER, geschetst worden. Met het intekenen wordt inzichtelijk wat de omvang van de zones ongeveer is en om welke drukfactoren het in die zones gaat. Deze kaarten kunnen vervolgens gecombineerd worden met andere kaarten, waarmee de stapeling met andere doelen zichtbaar wordt. Vervolgens kan worden geïnventariseerd welk instrumentarium passend is bij het realiseren van deze doelen.

Deze schetsen op de kaart zijn enkel voor intern gebruik, zodat de alternatieven zoals omschreven voor de OER concreter getoetst kunnen worden.

De uitkomsten van de OER zullen naar verwachting in juli 2025 worden voorgelegd in GS. De uitkomsten van de OER worden meegenomen in het uiteindelijk beleidsvoornemen voor de aanpak drukfactoren buiten N2000-gebieden.

Instrumentarium voor aanpak drukfactoren (ANB)

Daarnaast wordt in samenwerking met andere provincies onder leiding van het ministerie van LVVN nagedacht over het vormgeven van de aanpak drukfactoren rondom N2000-gebieden. In de [Kamerbrief agrarisch natuurbeheer](#) zijn de gebieden benoemd waar de komende jaren op ingezet zal gaan worden en welk instrumentarium daarvoor beschikbaar is. Een belangrijke rol ligt bij de agrarische collectieven in het organiseren hiervan, ook in de zones rondom de N2000-gebieden waar de aanpak van drukfactoren voornamelijk zal plaatsvinden.

Tot nu toe weten we vanuit het ministerie van LVVN het volgende over het ANB:

- Voor het ANB zijn gelden gereserveerd (500 miljoen/jaar). De uitwerking naar een gebiedsgerichte inzet volgt. Idee is dat het merendeel van het beschikbare instrumentarium ingezet wordt in de gebieden waar de grootste opgaven liggen, dus ook rondom N2000-gebieden.
- Onderdeel van de ANB aanpak is een gebiedsspecifieke vergoeding. Dit gaat om een compensatie voor gederfde inkomsten en extra kosten als gevolg van geografische beperkingen of wettelijke vereisten vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn of de Kaderrichtlijn Water. Dit wordt waarschijnlijk een GLB-regeling met een jaarlijkse betaling. Er wordt gezocht naar een manier om dit langjarig te regelen.
- De ANB gelden zijn beschikbaar voor niet-productieve investeringen (om het agrarisch gebied in te richten) en voor beheer (op langere termijn). De eerste jaren zal meer ingezet worden op niet-productieve investeringen. De investeringspakketten zullen vanaf 2027 of mogelijk de tweede helft van 2026 opengesteld worden.
- Veel van de regelingen uit de instrumentenmix van het agrarisch natuurbeheer bestaan nu al. Het verschilt per provincie of deze ook opgesteld worden. Wel zal er in de toekomst dus meer geld beschikbaar zijn. Het ministerie start nu de gesprekken met de provincies om te kijken hoe zij dit zullen inzetten

To: 5.1.2e 5.1.2e [redacted]@pzh.nl]
From: 5.1.2e [redacted]
Sent: Tue 1/14/2025 3:56:20 PM
Subject: FW: stukken PO 12 februari, NRD Ruimte voor Defensie
Received: Tue 1/14/2025 3:56:54 PM
[2023-12-15 Participatieplan.pdf](#)
[2023-12-15 Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor demilieuuefectenrapportage NPRD.pdf](#)

5.1.2e [redacted]
5.1.2e [redacted] Natura 2000
Provincie Zuid-Holland
5.1.2e [redacted]
Ma, di, do, vr bereikbaar

Van: 5.1.2e [redacted]@pzh.nl>
Verzonden: vrijdag 7 juni 2024 13:18
Aan: 5.1.2e [redacted]@pzh.nl>; 5.1.2e [redacted]@pzh.nl>
Onderwerp: FW: stukken PO 12 februari, NRD Ruimte voor Defensie

Van: 5.1.2e [redacted]@pzh.nl>
Verzonden: maandag 6 mei 2024 16:59
Aan: 5.1.2e [redacted]@pzh.nl>; 5.1.2e [redacted]@pzh.nl>
Onderwerp: FW: stukken PO 12 februari, NRD Ruimte voor Defensie

Ha 5.1.2e [redacted] en 5.1.2e [redacted],

Hierbij de NRD en het Participatieplan Ruimte voor Defensie.

Groet,
5.1.2e [redacted]

To: [REDACTED] 5.1.2e [REDACTED]@pzh.nl; [REDACTED] 5.1.2e [REDACTED]@pzh.nl
From: [REDACTED] 5.1.2e
Sent: Tue 1/28/2025 9:36:36 AM
Subject: RE: stukken op GS
Received: Tue 1/28/2025 9:36:00 AM
[D-memo - analyse gevolgen juridische uitspraken Rendac en Greenpeace voor Zuid-Holland GS \(1\).docx](#)

D-memo vergeten

Van: [REDACTED] 5.1.2e
Verzonden: dinsdag 28 januari 2025 10:14
Aan: [REDACTED] 5.1.2e [REDACTED]@pzh.nl; [REDACTED] 5.1.2e [REDACTED]@pzh.nl>
Onderwerp: stukken op GS

D-Memo ter bespreking

Contact

5.1.2e

5.1.2e @pzh.nl

5.1.2e

5.1.2e @pzh.nl

Datum

27 januari 2025

Aan

GS

Onderwerp

Analyse en impact recente juridische uitspraken stikstof

Beknopte samenvatting uitspraken Rendac en Greenpeace op hoofdlijnen

- De uitspraken maken de verplichting om te komen tot natuurherstel prioritair en daarmee 'bovenliggend'. Tot nu toe gehanteerde juridische kaders voor natuurvergunningverlening worden hiermee gewijzigd.
- Consequentie van de juridische uitspraken is dat de wereld van natuurvergunningverlening nog gecompliceerder is geworden dan deze al was. Intern salderen is met terugwerkende kracht vanaf 1-1-2020 vergunningplichtig en de mogelijkheden voor intern/extern salderen met stikstofdepositieruimte zijn sterk ingeperkt.
- Binnen de huidige wet- en regelgeving is er maar één oplossing om uit deze nijpende situatie te komen: een geborgd pakket aan stikstofreducerende maatregelen waarmee een blijvende daling van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden verzekerd is en de wettelijke doelen voor natuurherstel worden gehaald.
- Een sterke lobby richting het Rijk is van essentieel belang. Zonder spoedige actie door het Rijk komt Zuid-Holland als economische motor stil te staan.
- Veel projecten voor landbouw, woningbouw, mobiliteit, industrie, energie, etc. die in de afgelopen jaren alsnog van de grond gekomen zijn hebben gebruik gemaakt van intern of extern salderen. Zolang de overheid niet heeft geborgd dat de verslechtering van de natuur met passende maatregelen wordt tegengegaan gaat dit voor toekomstige projecten waarschijnlijk niet meer lukken.
- Legalisering van PAS-melders is verder uit beeld dan ooit; PAS-melders die via intern salderen geen PAS-melder meer waren, hebben alsnog een vergunning nodig.
- Stikstofruimte in depositiebanken zoals die voor het HIC is onbruikbaar geworden en vergunningen verleend met ruimte uit depositiebanken zijn kwetsbaar voor vernietiging.
- Projecten waarbij gebruik is gemaakt van intern salderen en die in de bouwfase zitten of al gerealiseerd zijn in de periode 1 januari 2020-1 januari 2025 moeten vóór 2030 natuurvergunningen aanvragen.
- In de eerste plaats zal het Rijk met een maatregelenpakket moeten komen. Zonder bronmaatregelen van het Rijk is het voor de provincie Zuid-Holland niet mogelijk om

afdoende stikstofreductie te bewerkstelligen waarmee de wettelijk vereiste doelen van natuurherstel behaald kunnen worden.

- Provincies kunnen naar vermogen bijdragen aan het nemen van natuurherstelmaatregelen. Het totale maatregelenpakket van Rijk en provincies moet leiden tot stikstofreductie, natuurherstel en het weer mogelijk maken van vergunningverlening voor economische ontwikkelingen.
- In de aanpak voor onze provincie stellen wij voor om tot een geborgde reductie te komen een emissieplafond ammoniak normerend in te voeren met bijbehorend handhavingsinstrumentarium.
- Uiteraard kan dit niet zonder participatie van de sector. Daarbij moeten bedrijven dan ook de kans en tijd krijgen om aan de norm te voldoen en hierbij hulp en middelen krijgen om bedrijfsmaatregelen te kunnen nemen. Hiervoor is het noodzakelijk dat het Rijk op korte termijn financiële middelen beschikbaar stelt.
- Indien de stikstofdepositiemaatregelen (Rijk en provincie) onvoldoende zijn om op termijn de instandhoudingsdoelstellingen te kunnen behalen kan het zijn dat er extra stikstofreducerende maatregelen getroffen moeten worden. Voorbeelden van mogelijke maatregelen zijn in dit memo opgenomen.

1. Aanleiding

Op 18 december 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) twee uitspraken gedaan in de hoger beroepen over door het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant (hierna: NB) verleende natuurvergunningen voor de bedrijven Rendac Son B.V. (hierna: Rendac) en de Amercentrale van RWE (hierna: Amercentrale).¹ De Afdeling schetst in de Rendac-uitspraak een nieuw beoordelingskader voor intern salderen² en breekt daarmee met haar eerdere lijn waarin intern salderen vergunningvrij was.

Het voorgaande heeft direct grote gevolgen voor de uitoefening van onze VTH-taken en het tot dusver door ons gehanteerde toetsingskader voor de verlening van natuurvergunningen (Wnb-vergunning en omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit).

Daarnaast heeft op 22 januari 2025 de Rechtbank Den Haag in een bodemprocedure, aangespannen door Greenpeace, overwogen dat de Staat onrechtmatig handelt. De Staat handelt onrechtmatig door de verslechtering van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden niet tijdig te stoppen en de wettelijke stikstofdoelen voor 2025 niet en voor 2030 zeer waarschijnlijk niet te halen.³ De rechtbank beveelt de Staat om zich aan zijn stikstofdoel voor 2030 te houden, wat betekent dat de Staat 50 procent van de oppervlakte van de stikstofgevoelige natuur uiterlijk op 31 december 2030 onder de grenswaarde moet brengen. Daarbij moet de Staat, anders dan deze tot nu toe gedaan heeft, voorrang geven aan de meest kwetsbare natuur.

Proces tot nu toe

Het proces tot nu toe heeft er als volgt uitgezien: de uitspraak van de Afdeling (Rendac) kwam op 18 december, vlak voor het kerstreces. Team stikstof heeft contact gehad met de Omgevingsdienst Haaglanden (hierna: ODH)

De ODH heeft tijd nodig gehad om de uitspraken van 18 december zorgvuldig te analyseren, juridisch te toetsen en in essentie de implicaties daarvan voor vergunningverlening in beeld te brengen. In dit memo staat de analyse op hoofdlijnen. De volledige ODH-analyse wordt besproken met betrokken portefeuillehouders stikstof en groene VTH in hun gezamenlijk portefeuillesoverleg.

Doel van het D-memo

- GS informeren over de analyse van de uitspraken;
- GS van gedachten laten wisselen over de impact en vervolgstappen van het Rijk en provincie;
- GS van gedachten laten wisselen over de houding en toon van de provincie die zij wil uitstralen ten opzichte van de uitspraken;
- Bij GS ophalen welke vragen de organisatie nog moet beantwoorden voor een completer beeld.

¹ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac); ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909 (Amercentrale).

² Onder intern salderen wordt verstaan 'een vergelijking van de emissies/deposities die zijn toe te rekenen aan de aangevraagde situatie met de emissies/deposities van een op dezelfde locatie toegestane activiteit die als gevolg van de aangevraagde situatie zal veranderen. Deze vergelijking van de gevolgen van de beoogde situatie met de gevolgen in de referentiesituatie wordt intern salderen genoemd.' (RvS, Rendac r.o.12)

³ ECLI:NL:RBDHA:2025:578 (Greenpeace)

Leeswijzer

Deze notitie is als volgt opgebouwd: hieronder volgt eerst een analyse van de uitspraken van de Afdeling over intern salderen en de consequenties hiervan voor de vergunningverlening (2). Daarna wordt in een kort overzicht de impact van de uitspraak geduid voor de geraakte provinciale opgaven, voor zover deze nu bekend is (3), gevolgd door handelingsperspectief – wat staat onze provincie te doen en wat zijn onze mogelijkheden (4). Dit D-memo eindigt met een korte analyse op hoofdlijnen van de Greenpeace uitspraak (5), een conclusie (6) en bespreekpunten voor GS (7).

2. Analyse uitspraken Afdeling inzake intern salderen

2.1 Belangrijkste wijzigingen als gevolg van de Rendac uitspraak

Intern salderen is met terugwerkende kracht per 1-1-2020 vergunningplichtig door de Rendac uitspraak. De vergunningplicht geldt voor nieuwe projecten, maar ook voor reeds gestarte en zonder natuurvergunning gewijzigde projecten waarbij gebruik is gemaakt van intern salderen. Het voorgaande geldt ongeacht of voor deze (gewijzigde) projecten een bestuurlijk rechtsoordeel of positieve weigering is afgegeven en ongeacht of PAS-melders reeds een bericht ontvangen hadden dat zij – vanwege intern salderen – niet langer gelegaliseerd dienden te worden.

Er geldt daarnaast een nieuw algemeen beoordelingskader voor natuurvergunningverlening dat de (resterende) mogelijkheden voor vergunningverlening inperkt. Kort samengevat houdt het nieuwe beoordelingskader het volgende in:

1. Het instrument intern salderen kan alleen worden ingezet als mitigerende maatregel in de passende beoordeling. Dat betekent dat daarvoor dezelfde voorwaarden gelden als voor extern salderen (vooralsnog zonder afroming). Dit houdt in dat ook bij intern salderen onderbouwd moet worden dat de ruimte uit de referentiesituatie niet reeds nodig is om verslechtering van de Natura 2000-gebieden tegen te gaan (het additionaliteitsvereiste).
2. Wanneer de referentiesituatie niet wordt gevormd door een natuurvergunning, maar door een milieutoestemming (of andere referentiesituatie), kan er enkel intern en extern gesaldeerd worden met (de onderdelen van) milieuvergunningen die feitelijk gerealiseerd zijn en structureel in gebruik zijn of kunnen zijn zonder dat daar een nieuwe natuurvergunning voor nodig is. In toekomstige jurisprudentie zal verder verduidelijkt moeten worden in welke gevallen niet langer sprake is van het “structureel in gebruik zijn”.
3. Voor activiteiten die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 met toepassing van intern salderen fysiek zijn gestart en waarvoor op grond van het oude beoordelingskader geen natuurvergunning nodig was, geldt tot 1 januari 2030 een overgangsperiode waarin het bevoegd gezag niet handhavend kan optreden. In toekomstige jurisprudentie zal moeten worden verduidelijkt wanneer sprake is van het fysiek starten van een activiteit.

2.2 Enkele toelichtende noties:

- a. De gevolgen van het gehele nieuwe of gewijzigde project moeten beoordeeld worden en niet louter het effect na saldering/mitigeren. In de voortoets mag enkel rekening gehouden worden met de positieve gevolgen van onderdelen in het ontwerp van een project die aangemerkt kunnen worden als “standaardonderdelen”. Het is niet volledig duidelijk wat precies een standaardonderdeel is, maar afgeleid kan worden dat onderdelen die verplicht zijn voor alle projecten van dezelfde soort, zoals algemene regelgeving of wijdverbreide praktijken, gezien kunnen worden als standaardonderdelen.
- b. Op het moment dat een bestaand project wijzigt of uitbreidt zal in veel gevallen geen sprake zijn van de “voortzetting van één en het hetzelfde project”. Er is dan voor het gehele gewijzigde project (inclusief de ongewijzigde onderdelen die worden gecontinueerd) sprake van een nieuw project. En als voor dat nieuwe project op voorhand significante effecten niet met zekerheid kunnen worden uitgesloten, dan geldt daarvoor een vergunningplicht. Bij wijziging van een project wordt (anders dan tot nu toe) niet alleen de wijziging maar het

gehele project opnieuw beoordeeld op vergunbaarheid (en dus ook op het additionaliteitsvereiste). Dat leidt tot een toegenomen afbreuk van de rechtszekerheid voor bestaande situaties met een natuurtoestemming.

- c. De uitleg van het additionaliteitsbeginsel voor zowel intern als extern salderen lijkt aangescherpt. Niet langer staat voorop of het betrokken depositiesaldo op zichzelf (dus autonoom bezien) aantoonbaar bijdraagt aan het tegengaan van verslechtering. De redeneerlijn lijkt door de Afdeling bewust te zijn omgedraaid: zolang de overheid (lees: het Rijk) niet heeft geborgd dat de verslechtering van de natuur met passende maatregelen wordt tegengegaan c.q. opgeheven, draagt een vermindering van stikstofdepositie (depositiesaldo) bij aan het verlagen van depositie in de natuur en daarmee het tegengaan van verslechtering. Met als gevolg dat depositiesaldo niet mag worden ingezet voor mitigeren (intern en extern salderen). De omvang en causale bijdrage aan de verbetering lijkt er niet toe te doen.
- d. Voor natuurtoestemmingen, niet zijnde natuurvergunningen, is de referentiesituatie aangescherpt met als oogmerk de omvang van latente ruimte te beperken. Voorheen gold de gerealiseerde en qua fysieke omstandigheden (opstallen, infrastructuur, installaties) aanwezige situatie als referentie. Het feitelijk gebruik (lees: het feitelijk aantal dieren in een stal of het feitelijk aantal draaiuren van een installatie) deden er niet toe. Vanaf heden doet dat er wel toe en mag alleen de feitelijk (structureel) in gebruik zijnde situatie worden benut voor salderen.
- e. Ecologische beoordelingen in een voortoets of passende beoordeling worden door deze uitspraak niet direct geraakt. Als op ecologische gronden op voorhand met zekerheid en op basis van objectief beschikbare informatie kan worden gesteld dat significante effecten zijn uitgesloten dan geldt alsnog geen vergunningplicht (Porthos uitspraak). Als in een passende beoordeling (in vergunningsproces) op ecologische gronden met zekerheid kan worden gesteld dat significante effecten zijn uitgesloten dan is een project vergunbaar. Omdat niet wordt gemitigeerd speelt het additionaliteitsvereiste geen rol.

3. Impact uitspraken afdeling in Zuid-Holland

De impact van de uitspraken Rendac en Amercentrale op de vergunningverlening en het gehele VTH-stelsel is groot. Tussen januari 2020 (uitspraak Logtsebaan) en 18 december 2024 was intern salderen vergunningvrij en veel projecten hoefden als gevolg hiervan geen natuurvergunning aan te vragen, noch hun projectactiviteiten vooraf door het bevoegd gezag goed te laten keuren. Tenzij er een positieve weigering is afgegeven of een bestuurlijk rechtsoordeel, zijn deze projecten logischerwijs niet in beeld. Het is daarbij niet aan GS maar aan de betreffende bedrijven/initiatiefnemers om voor hun activiteiten, indien dit nodig is, alsnog een natuurvergunning te regelen.

Kort gezegd geldt nu voor de vergunningverleningspraktijk het volgende. Onherroepelijke vergunningen bezitten formele rechtskracht en kunnen gebruikt (blijven) worden. Voor nieuwe en lopende aanvragen zal per direct toepassing gegeven worden aan het nieuwe beoordelingskader van de Afdeling. Dit houdt in dat in geval van mitigeren (salderen) in de passende beoordeling en in het besluit van ODH onderbouwd moet worden dat de ruimte uit de referentiesituatie niet reeds nodig is om verslechtering van Natura 2000-gebieden tegen te gaan (additionaliteitsvereiste). Vooralsnog wordt ingeschat dat zolang er geen effectief maatregelenpakket voorhanden is waarmee de hersteldoelen worden geborgd, deze toets niet kan worden doorstaan en dergelijke aanvragen niet kunnen worden vergund. Indien bij een niet-onherroepelijke vergunning gebruik is gemaakt van salderen bestaat een kans dat deze besluiten gebrekkig zijn en dat deze vernietigd worden indien hiertegen beroep wordt ingesteld. Zodra de termijn voor het indienen van beroep ongebruikt is verstreken worden deze vergunningen echter onherroepelijk

Hieronder volgt een kort overzicht van de impact van de uitspraken op de relevante provinciale opgaven. Deze is in eerste instantie kwalitatief, kwantitatieve cijfers zijn op dit moment niet voorhanden.

○ Depositiebanken

Omdat het nieuwe kader uit de uitspraken van de Afdeling ook gevolgen heeft voor extern salderen in de vorm van het verzwaarde additionaliteitsvereiste, kan het zo zijn dat reeds aan de Depositiebank Haven Industrieel Complex (hierna: HIC) overgedragen depositieruimte, met de kennis van nu, niet in de bank had mogen worden opgenomen. Dit betekent dat de ruimte in de HIC-bank is vervuld en niet meer ingezet kan worden. Een vergunning verleend met ruimte uit deze bank (dat is er op dit moment één) zou vernietigd kunnen worden, mocht hiertegen geageerd worden bij de rechtbank. Op dit moment zit er geen ruimte in de Depositiebank algemeen Zuid-Holland. Eventuele inzet van ruimte uit deze bank (uitgifte) voor ontwikkelingen met betrekking tot bijvoorbeeld woningbouw en mobiliteit zou aanlopen aan tegen het verzwaarde additionaliteitsvereiste. Dit betekent dat, zolang het ontbreekt aan een effectief maatregelenpakket waarmee de hersteldoelen worden geborgd, het instrument depositiebank niet bruikbaar is.

○ Woningbouw

Wat betreft bestaande vergunningen geeft de uitspraak van de afdeling het volgende beeld: Woningbouwprojecten maakten in de afgelopen 5 jaar waar nodig gebruik van de stikstofruimte die vrijkwam door het stoppen van de vorige activiteit (salderen). Denk bijvoorbeeld aan woningbouwprojecten op voormalige bedrijventerreinen, waarin de stikstofruimte van gestopte

bedrijven als referentiesituatie wordt gebruikt. Hetzelfde principe geldt voor projecten op voormalige agrarische percelen.

Voor woningbouwlocaties die eerder gebruik hebben gemaakt van intern salderen en die in de bouwfase zitten of al gerealiseerd zijn, zullen vóór 2030 natuurvergunningen aangevraagd moeten worden.⁴ We hebben op dit moment geen totaalbeeld om hoeveel woningbouwprojecten dit gaat. Woningbouwprojecten die na 2030 geen natuurvergunning hebben zijn vatbaar voor handhavingsverzoeken.

In de in 2023 overeengekomen Woondeals is de ambitie vastgelegd om ca. 235.000 (later opgehoogd tot ca. 248.000) woningen te realiseren. Het vinden van oplossingen voor het stikstof vraagstuk is hierbij altijd als randvoorwaarde (KSF) benoemd. Het wordt steeds belangrijker over te brengen dat de aantallen onmogelijk gehaald kunnen worden als er niet voldaan wordt aan alle woningbouwvoorwaarden (stikstof, elektriciteit, drinkwater, mobiliteit, etc.).

- Mobiliteit

Ook voor mobiliteit heeft de uitspraak impact. Mobiliteitsprojecten maken vaak gebruik van bestaande agrarische activiteiten als mitigerende maatregel (intern/extern salderen). Ambtelijk is vorig jaar een onderzoek gestart om een beleidswijziging voor te stellen voor de aankoop van 'losse stikstofruimte'. Dit betreft de aankoop van stikstofruimte zonder opstallen en/of gronden. Door het verzwaarde additionaliteitsvereiste ook voor extern salderen is inzet van deze stikstofruimte voor mobiliteitsprojecten niet meer mogelijk.

Hiervoor is beschreven welke problemen zijn ontstaan voor salderen en ook het gebruik van depositiebanken. Dit maakt ook de vergunningverlening voor mobiliteitsprojecten complexer. Daarnaast betekenen de uitspraken dat ook voor in uitvoering zijnde mobiliteitsprojecten die gebruik hebben gemaakt van intern salderen alsnog een natuurvergunning moet worden aanvragen.

- Natuur

Voor de lopende aanleg van NNN-gebieden is een bestuurlijk rechtsoordeel afgegeven dat een natuurvergunning niet is benodigd; de betreffende projecten hebben een vrijstelling omdat ze direct verband houden met behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden. Voor nog niet in uitvoering zijnde projecten zal nog nader onderzocht moeten worden wat de impact is.

- Industrie (inclusief het Haven Industrieel Complex)

Bij het Havenbedrijf en de bedrijven in het HIC zijn de zorgen groot. Bij de industrie wordt vaak intern gesaldeerd aangezien milieubelastende activiteiten (bijna) altijd in aangewezen zones moeten worden uitgevoerd. Door het internationale karakter van bedrijven zijn projecten lang in voorbereiding en gaat het om grote investeringen die oplopen tot in de miljarden. Lopende

⁴ Een onherroepelijke bouwvergunning zegt niets over natuur. Naast een bouwvergunning is het mogelijk dat er een natuurvergunning nodig is. Indien bij de toetsing voor overige vergunningen wordt geconstateerd dat er geen natuurvergunning nodig is, geeft dat geen rechtszekerheid; als op een later moment de regels voornatuurwetgeving veranderen/aangescherpt worden, kan het voorkomen dat deze ineens vergunningplichtig worden in het kader van natuur. Dan kunnen er geen rechten worden ontleend aan andere vergunningen in het kader van natuur.

voorbereidingen worden on-hold gezet; bij sommige bedrijven kan dit ook leiden tot miljoenen aan boetes met overtreden van overeenkomsten van derden/belanghebbenden. Het Havenbedrijf, Deltalinqs en de Gemeente Rotterdam hebben meerdere keren de zorgen over het achteruitlopen van het investeringsklimaat geagendeerd bij diverse GS leden. Naast stikstof spelen ook andere aspecten een grote rol in de achteruitgang van het investeringsklimaat.⁵ De recente uitspraken zullen deze onzekerheid alleen nog maar vergroten tot er zicht is op een stabiel klimaat voor stikstofvergunningverlening. Zoals hierboven aangegeven onder 'Depositiebanken' is de stikstofruimte in de Depositiebank HIC mogelijk vervuild, staat gebruik van deze ruimte onder druk en bestaat er een risico voor de met deze ruimte verleende vergunning.

- Energie(transitie)

Energietransitieprojecten worden nadrukkelijk geraakt terwijl de energietransitie zorgt voor structurele NOx reductie doordat fossiel energieverbruik afneemt. Bestaande bedrijven zijn bezig met de omschakeling naar een schone en duurzamere toekomst. Het langetermijn perspectief staat hier ook onder druk: als er onvoldoende vraag is naar duurzame energie/producten/bedrijfsvoering kunnen er geen businesscases worden gemaakt. Bij energietransitieprojecten is het noodzakelijk om ook ruimte te behouden voor niet-duurzame industrie om zo uiteindelijk de transitie te verwezenlijken en derhalve is intern salderen noodzakelijk. Nu de mogelijkheid om bedrijfswijzigingen door te voeren onder druk komt te staan zal de gehele energietransitie hierdoor geraakt worden.

- ZH-PLG projecten

In het maatregelenpakket ZH-PLG zit een veelvoud aan projecten die bijdragen aan provinciale doelen voor onder andere de natuur, klimaat en de landbouw. Sommige van deze maatregelen zijn gericht op het terugdringen van de stikstofemissies en dragen daarmee bij aan het oplossen van de problematiek. Het kan op moment van schrijven nog niet worden uitgesloten dat voor een aantal projecten een vergunning nodig zal zijn – dit moet op korte termijn in beeld worden gebracht. Projecten die hier mogelijk hinder van gaan ondervinden zijn projecten waarbij bouwwerkzaamheden nodig zijn en waarvoor ook stikstofruimte noodzakelijk is.

- PAS-melders

Voor PAS-melders is de impact van de uitspraken groot; legalisatie middels intern/extern salderen raakt verder uit beeld. PAS-melders die eerder een bestuurlijk rechtsoordeel hebben ontvangen – inhoudende dat zij vanwege intern salderen niet langer gelegaliseerd dienden te worden – hebben nu alsnog een natuurvergunning nodig. In Zuid-Holland betreft het 16 PAS-melders. Een verdere complicatie is dat veel PAS-melders zich ook niet kunnen beroepen op de tijdelijke handhavingsvrijstelling. De meeste zijn immers niet tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 met toepassing van intern salderen fysiek gestart. Jurisprudentie zal moeten uitwijzen of deze constatering een tekortkoming is in de uitspraak of berust op een bewuste keuze van de Afdeling.

⁵ [Versnel verduurzaming van industrie en zet Rotterdam op voorsprong als motor voor energie- en grondstoffentransitie](#)

4. Handelingsperspectief voor Zuid-Holland

Zowel de Rendac uitspraak als de Greenpeace uitspraak geven wederom de noodzaak aan om de stikstofdepositie op de Natura-2000 gebieden op korte termijn met een geborgd maatregelenpakket te doen dalen. De wettelijke doelen uit de Wet stikstof en natuurverbetering (hierna: Wsn; inmiddels Omgevingswet) gaven hier al aanleiding toe, maar met de reële dreiging van het volledig stilvallen van de vergunningverlening is de noodzaak nu nog acuter. Onder een geborgd maatregelenpakket wordt verstaan een maatregelenpakket waarmee een blijvende daling van de stikstofdepositie op de Zuid-Hollandse Natura 2000-gebieden verzekerd is. In een dergelijk pakket kan het bevoegd gezag uitleggen welke maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad deze maatregelen worden uitgevoerd, hoe concreet deze zijn en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn. Met andere woorden, het college dient inzichtelijk te maken met welke maatregelen uitvoering wordt gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn, inclusief monitoring, bijsturing en/of aanvulling. Uit de Amercentrale uitspraak komt naar voren dat een verwijzing naar een gebiedsgerichte aanpak om stikstofreductie te bewerkstelligen die nog in voorbereiding is, onvoldoende is.

Ter verduidelijking van de discussie volgt hieronder eerst een kort overzicht van de huidige wettelijke doelen met betrekking tot stikstofreductie, de provinciale doelen voor ammoniakreductie en de voortgang tot nu toe. Daarna wordt ingegaan op de mogelijkheden voor een geactualiseerde Aanpak Stikstof (werktitel).

Wettelijke doelen stikstofreductie

In de Wet stikstofreductie en natuurverbetering/Omgevingswet is opgenomen dat er moet worden gewerkt aan stikstofreductie om verslechtering van de kwaliteit van stikstofgevoelige habitats tegen te gaan. Hiervoor zijn de volgende drie doelstellingen opgenomen:

- 2025: Minimaal 40% van het areaal onder de Kritische Depositie Waarde (KDW).
- 2030: Minimaal 50% van het areaal onder de Kritische Depositie Waarde (KDW).
- 2035: Minimaal 74% van het areaal onder de Kritische Depositie Waarde (KDW).

Deze omgevingswaarden worden uiteraard niet vanzelf gehaald. De Wet Natuurbescherming (hierna: Wnb) gaf de Minister voor Natuur en Stikstof de opdracht een Programma stikstofreductie en natuurverbetering vast te stellen (artikel 1.12b Wnb) en daarin aan te geven welke stappen moeten worden gezet (door andere bestuursorganen) om de gestelde omgevingswaarden te bereiken (zie onder andere ex artikel 2.1 Besluit natuurbescherming).

De bovengenoemde doelen volgen uit Nederlandse wetgeving en zijn gebaseerd op onderliggende Europese wetgeving (VHR). Aanpassingen van Nederlandse wetgeving is mogelijk. Echter blijft de Europese wetgeving van kracht. De noodzaak van het treffen van stikstofreductiemaatregelen ten behoeve natuurherstel blijft te allen tijden overeind.

Ammoniakreductiedoelen, stikstofoxidenreductiedoelen en de voortgang tot nu toe

Met het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) werd invulling gegeven aan deze doelstellingen. Met het aantreden van het nieuwe kabinet in de zomer van 2024 is het NPLG echter komen te vervallen. Op dit moment is de status van de provinciale doorvertaling van de landelijke doelen uit de Wsn naar emissiereductieopgave per provincie onduidelijk.

In het NPLG is per provincie een indicatieve reductieopgave opgenomen voor ammoniak uit de landbouw. Voor Zuid-Holland is deze opgave een reductie van 1,9 kton/jr bovenop het 'basispad'. In dit basispad is aangegeven dat de emissies in Zuid-Holland zullen afnemen met 0,6 kton/jr. Hiermee komt de totaal reductieopgave voor Zuid-Holland op 2,5 kton/jr. Dit is een afname van ongeveer 42% t.o.v. de 6 kton emissie van de landbouw in Zuid-Holland in 2018.

De provincie Zuid-Holland heeft aangegeven door te gaan met het ZHPLG en de daarin opgenomen indicatieve doelstellingen te behouden.

Uit de gegevens van de emissieregistratie⁶ blijkt dat de ammoniakemissies tussen 2019 en 2023 zijn afgenomen met ongeveer 2%. Geconcludeerd kan worden dat we als provincie Zuid-Holland nog niet op schema liggen om de indicatieve ammoniakreductie doelstellingen te halen.

Met betrekking tot stikstofoxiden/NO_x zijn in de voortgangsbrief NPLG van februari 2023⁷ indicatieve reductiedoelen opgenomen voor de sectoren mobiliteit en industrie, aangezien deze sectoren ook een aanzienlijke bijdrage leveren aan de depositie van stikstof op gevoelige Natura-2000 gebieden. Het is belangrijk om te benoemen dat deze reductiedoelen landelijk zijn en geen provinciale doorvertaling hebben gekregen. Dit betekent dat er geen specifiek reductiedoel is voor de provincie Zuid-Holland voor de sectoren mobiliteit en industrie.

- Reductiedoelstelling mobiliteit: in 2030 een reductie van 25% t.o.v. 2019.
- Reductiedoelstelling industrie: in 2030 een reductie van 38% t.o.v. 2019.

De emissie van stikstofoxiden is tussen 2019 en 2023 in de provincie Zuid-Holland voor de sector mobiliteit afgenomen met ongeveer 14% en voor de industrie met ongeveer 18%. De daling in deze sectoren is dus substantieel en de trend is zodanig dat de doelen voor 2030 binnen bereik zijn.

Gezien de recente juridische uitspraken is de noodzaak voor het nemen van stikstofreducerende maatregelen toegenomen. Dit komt samen in een geactualiseerde Aanpak Stikstof. Het emissieplafond ammoniak zien we hierin als een belangrijk onderdeel. Hieronder volgt een korte uitwerking daarvan. Eventuele aanvullende maatregelen komen daarna aan de orde.

Geactualiseerde Aanpak Stikstof (werktitel)

Emissieplafond ammoniak in de melkveehouderij

In het kader van de beleidsintegratie in het domein Water, Klimaat en Natuur (hierna: WKN) is het afgelopen jaar gewerkt om een streefwaarde per hectare voor de emissie van ammoniak (emissieplafond) in de melkveehouderij in het omgevingsbeleid te verankeren. De effecten hiervan worden onderzocht in de aankomende OER 2025. Uit interne analyses die team stikstof en landbouw in eerdere jaren hebben gemaakt blijkt al dat met een streefwaarde van 40kg/ha een forse stap gezet kan worden in de reductie van ammoniakemissies in Zuid-Holland. Met zo'n reductie kan een provinciale bijdrage worden geleverd aan het Rijksmaatregelenpakket waarmee de natuurhersteldoelen kunnen worden bereikt.

⁶ www.emissieregistratie.nl

⁷ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a4ffa738a48c84c23a419fc9b7682b30f01213be/pdf>

Een streefwaarde biedt echter niet de juridische zekerheid die nodig is om tot een geborgde reductie te komen. Hiervoor is het noodzakelijk dat de provincie Zuid-Holland een dergelijk emissieplafond gaat normeren en zal invoeren met bijpassend handhavingsinstrumentarium. Hierbij denken we aan trapsgewijze normering van het emissieplafond, bijvoorbeeld 60 kg/ha/jr in 2027, 55 kg/ha/jr in 2029, 50 kg/ha/jr in 2032 en uiteindelijk 40 kg/ha/jr in 2035. Uiteraard kan dit niet zonder participatie van de sector (NB disclaimer: dit is een eerste gedachte, cijfers noch jaartallen zijn bepaald).

In de voorgestelde programmering van het maatregelenpakket ZHPLG zitten twee belangrijke projecten die hieraan bijdragen. Er is 25 miljoen van de 188 miljoen geprogrammeerd voor de pilot Fieldlab Groene Hart en de pilot Emissieplafond Veehouderij. Om voortgang te maken met de invoering van een emissieplafond is het cruciaal dat deze projecten doorgang vinden.

Om een dergelijk emissieplafond succesvol in te kunnen voeren en de bedrijven de kansen te bieden om hieraan te voldoen is het cruciaal dat deze bedrijven hierbij worden geholpen en de tijd krijgen. Om aan het emissieplafond te kunnen voldoen zullen veel bedrijven maatregelen moeten nemen. Afhankelijk van de specifieke situatie van het bedrijf kunnen dit maatregelen zijn zoals stalinnovaties, aanpassingen in diervoeding, mestmanagement en extensivering. Het is dan noodzakelijk dat, de provincie Zuid-Holland financiële middelen van het rijk ter beschikking krijgt om de melkveehouderijsector financieel te kunnen ondersteunen bij deze reductieopgave. Onze lobby vanuit Zuid-Holland moet er dan ook op gericht zijn om op zeer korte termijn meer financiële ruimte te bieden aan provincies om de transitie in de landbouw invulling te kunnen geven, bijvoorbeeld met subsidies.

Eventuele aanvullende maatregelen

Uit analyses weten we dat het invoeren van een emissieplafond niet afdoende zal zijn, mede afhankelijk van Rijksmaatregelen, om op termijn de instandhoudingsdoelstellingen te kunnen behalen. Het kan zijn dat er extra stikstofreducerende maatregelen getroffen moeten worden op Rijks- en/of provinciaal niveau. Hierbij valt te denken aan:

- Extensivering van veeteelt opnemen in ons beleid/verordening (maximaliseren GVE per hectare);
- Aanwijzen van overgangsgebieden rond N2000-gebieden waar geen bedrijvigheid (en mogelijk ook geen recreatie) mag plaatsvinden;
- Beschikbaar stellen van extra budget om in kwetsbare gebieden boeren/bedrijvigheid tegen een redelijke prijs uit te kopen of te ruilen met andere kavels;
- Verminderen gebruik van kunstmest;
- Afroming van productierechten;
- Lager eiwitgehalte in veevoer vastleggen;
- Intrekken van vergunningen;
- Innovatie kan bijdragen aan een dalende trend, maar juridische borging is lastig en vergunningplicht intern salderen beperkt de inzetbaarheid.

Om inzichtelijk te maken wat we al doen en nog kunnen doen komt de provincie Zuid-Holland in

navolging van de provincies Brabant en Gelderland met een geactualiseerde provinciale stikstofaanpak.

De Aanpak Stikstof zal een overzicht bieden van alle getroffen, in uitvoering zijnde en toekomstige maatregelen die leiden tot een daling van stikstofdepositie op de Zuid-Hollandse Natura-2000 gebieden en hoe deze worden geborgd. Daarnaast zal de Aanpak Stikstof beschrijven hoe de voortgang van dit maatregelenpakket zal worden gemonitord, geëvalueerd en bijgestuurd. Het voorgestelde emissieplafond is hierbij een belangrijk kader binnen een bredere stikstofaanpak, welke in z'n totaliteit moet leiden tot een geborgde reductie van de deposities op de stikstofgevoelige natuur in onze Zuid-Hollandse Natura-2000 gebieden. Daarnaast kan worden nagedacht worden over eventuele beleidsregels voor intern salderen. Welke overige maatregelen getroffen kunnen worden staat nog ter discussie.

Voor het monitoren, evalueren en bijsturen van de Aanpak Stikstof (Werktitel) zal gebruik worden gemaakt van onder andere AERIUS Monitor, Ammoniakmonitor Zuid-Holland, NOx-monitor Zuid-Holland, Stikstofmeetnetwerk Nieuwkoop en de Pilot Stalmetingen. Deze instrumenten tezamen bieden inzichten uit meerdere invalshoeken en brengen in beeld hoe de stikstofreducerende maatregelen zich vertalen in zowel de gemeten en gemodelleerde als de beoogde daling.

5. Uitspraak Greenpeace

Op 22 januari jl. vond de uitspraak in de bodemprocedure plaats waarin Greenpeace vordert dat de rechtbank verklaart dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door onvoldoende maatregelen te nemen om de stikstofneerslag op Nederlandse Natura 2000-gebieden onder de Kritische Depositie Waarden (KDW) te brengen.

De rechtbank stelde Greenpeace voor een groot deel in het gelijk en beveelt de Staat het nog niet gerealiseerde deel van het stikstofdoel van 50% van het areaal stikstofgevoelige natuur uiterlijk op 31 december 2030 onder de toepasselijke KDW-en te brengen, op zodanige wijze dat daarbij steeds prioriteit wordt gegeven aan de aanpak van de stikstofdepositie op de habitats en leefgebieden vermeld op de Urgente Lijst. Voor Zuid-Holland zijn de urgente habitats grijze duinen (heischraal), duinbossen (droog) en overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden). De eerste drie komen vooral voor in de Duingebieden (met uitzondering van Coepelduynen) en de laatstgenoemde komt voor in het Natura-2000 gebied Nieuwkoopse Plassen en de Haeck.

De rechtbank gaf aan dat de Staat zich niet mag verschuilen achter het buiten haar macht liggen om de stikstofdoelen te behalen vanwege een veronderstelde grote depositiebijdrage vanuit het buitenland. Ook mag de Staat zich niet verschuilen achter veronderstelde andere drukfactoren die oorzaak zouden zijn van de verslechtering van natuur. De rechter oordeelt enerzijds dat de impact van stikstof dominant is op de verslechtering van natuurkwaliteit en op zichzelf niet ter discussie kan staan en anderzijds dat de bijdrage uit het buitenland in omvang onderschikt is aan de Nederlandse depositiebijdrage. Temeer omdat grofweg de helft van de depositiebijdrage afkomstig is van “landbouw”, < 10% van “mobiliteit”, < 5% van “huishoudens, diensten en bouw” en < 3% vanuit de “industrie en energie”. Daarmee is grofweg/bijna 70% van de stikstofdepositie door Nederland beïnvloedbaar.

6. Conclusie

De impact van de Greenpeace uitspraak is op zichzelf groot, maar in samenhang met andere uitspraken en reeds bestaande kader is deze impact relatief beperkt: de noodzaak om stikstofdepositie te beperken ligt al in de eigen wettelijke doelstellingen. Met de Rendac-uitspraak is de noodzaak en urgentie van een maatregelenpakket met geborgde structurele stikstofreductie vergroot; de Greenpeace uitspraak bevestigt dit. Tegelijkertijd staat door de Greenpeace uitspraak het stikstofdossier - en daarmee elke stap die we als provincie zetten - opnieuw in de schijnwerpers.

In de eerste plaats zal het Rijk met een maatregelenpakket, inclusief middelen, moeten komen om te voldoen aan het bevel van de uitspraak. Zonder bronmaatregelen van het Rijk is het voor Zuid-Holland niet mogelijk om voldoende stikstofreductie te bereiken waarmee de wettelijk vereiste doelen van natuurherstel behaald kunnen worden. Maar de provincie Zuid-Holland moet zelf ook stappen zetten om naar vermogen de eigen stikstofreductie-bijdrage te leveren. Indien ook het Rijk voldoende geborgde maatregelen neemt kan het gehele maatregelenpakket bijdragen aan natuurherstel en het versoepelen van de vergunningverlening.

Bij gebrek aan een dalende trend van emissies en deposities en een stevig, geborgd maatregelenpakket van Rijk en provincies zal in de tussentijd vergunningverlening op basis van salderen (intern en extern) zo goed als onmogelijk zijn.

7. Bespreekpunten GS

1. Ziet GS voldoende urgentie om een PZH-brede integrale aanpak ambtelijk en bestuurlijk te organiseren?
2. Welke richting wil GS geven voor een geborgd maatregelenpakket ten behoeve van stikstofreductie? Zonder deze richting kan er geen aanpak worden uitgewerkt.

To: [redacted] 5.1.2e [redacted] @pzh.nl]
Cc: [redacted] 5.1.2e [redacted] @pzh.nl]; [redacted] 5.1.2e [redacted] @pzh.nl]; [redacted] 5.1.2e [redacted] @pzh.nl]
From: [redacted] 5.1.2e
Sent: Fri 1/24/2025 1:33:16 PM
Subject: RE: Rendac en Greenpeace GS
Received: Fri 1/24/2025 1:33:00 PM
[D-memo - analyse gevolgen juridische uitspraken Rendac en Greenpeace voor Zuid-Holland def 2.0.docx](#)

Bij deze de juiste D-memo!

Van: [redacted] 5.1.2e
Verzonden: vrijdag 24 januari 2025 14:21
Aan: [redacted] 5.1.2e [redacted] @pzh.nl>
CC: [redacted] 5.1.2e [redacted] @pzh.nl>; [redacted] 5.1.2e [redacted] @pzh.nl> [redacted] 5.1.2e [redacted] @pzh.nl>
Onderwerp: Rendac en Greenpeace GS
Urgentie: Hoog

[redacted] 5.1.2e ,

Zie onderstaand mail:

Goedemiddag allemaal,

Allereerst wil ik de vele collega's die betrokken waren bij het opstellen/redigeren van alle stukken n.a.v. de uitspraken over Amer, Rendac en Greenpeace ontzettend bedanken! Vanmiddag zitten alle bestuurders bij elkaar met ambtelijke ondersteuning (klein comité). Dan bespreken we de stukken die n.a.v. de uitspraken in GS-vergadering van komende dinsdag voorleggen. Dit is zojuist besproken in het ODB. Op dit moment en tijdens de PS-vergadering spelen er (waarschijnlijk) veel vragen om een reactie vanuit GS op de uitspraken. Daarom zit er enige haast achter om deze stukken te delen met PS. Zo kunnen we ook deze lijn gebruiken richting de pers. Vanwege de gevoeligheid en de onzekerheid rondom dit onderwerp bespreken we dit eerst vanmiddag voor. Hieronder vinden jullie de definitieve stukken, die interactief zijn gemaakt. Als jullie opmerkingen hebben of al iets willen aanpassen, willen we jullie vragen dit te doen via track changes (wijzigingen bijhouden):

- D-memo: analyse gevolgen juridische uitspraken Rendac en Greenpeace voor Zuid-Holland
- GS-brief aan PS
 - Met als bijlage duiding Greenpeace uitspraak door minister van LVVN
- Het persbericht

Wat we vragen aan jullie:

- Het D-memo is een groot stuk met uitgebreide inhoudelijke informatie die wij tot nu hebben verzameld en gaat in op de gevolgen van de uitspraken op bijvoorbeeld woningbouw, natuurontwikkeling en het landelijke gebied. Als jullie nog andere informatie behoeven of iets nog niet duidelijk is, horen we dit vanmiddag graag. Dan zorgen we ervoor dat dinsdag aanvullende informatie beschikbaar is.
- De GS-brief willen we ter voorbereiding op PS sturen. Hierbij horen we graag of jullie je kunnen vinden in de toon van de brief en of dit voldoende is om te delen met PS ter voorbereiding op de PS-vergadering van woensdag.
- Het persbericht willen we delen als nieuwsbericht op onze website. We zijn de afgelopen dagen al veel benaderd door de pers en dit heeft ook geleid tot o.a. een interview van Berend bij het ANP en een (tv)interview van Mariëtte bij Omroep West. Voor volgende vragen en dus actieve berichtgeving middels het nieuwsbericht willen we instemming op de lijn en toon van het persbericht.

We weten dat dit last minute komt en dat er geen/weinig tijd is om alle stukken voor 16:00 uur te lezen, daarom zal er ook een mondelinge toelichting door [redacted] 5.1.2e gegeven worden. Tot vanmiddag!

Met vriendelijke groet,

[redacted] 5.1.2e

[redacted] 5.1.2e

Stikstof

Domein Water, Klimaat & Natuur

M: 5.1.2e

E: 5.1.2e @pzh.nl

www.zuid-holland.nl/contact

Werkdagen: ma, di, wo, do, vr

Krachtig Zuid-Holland.

D-Memo

Contact

5.1.2e

5.1.2e @pzh.nl

5.1.2e

5.1.2e @pzh.nl

Datum

24 januari 2025

Aan

GS

Onderwerp

Analyse en impact recente juridische uitspraken stikstof

1. Aanleiding

Op 18 december 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) twee uitspraken gedaan in de hoger beroepen over door het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant (hierna: NB) verleende natuurvergunningen voor de bedrijven Rendac Son B.V. (hierna: Rendac) en de Amercentrale van RWE (hierna: Amercentrale).¹ De Afdeling schetst in de Rendac-uitspraak een nieuw beoordelingskader voor intern salderen² en breekt daarmee met haar eerdere lijn waarin intern salderen vergunningvrij was.

Het voorgaande heeft direct grote gevolgen voor de uitoefening van onze VTH-taken en het tot dusver door ons gehanteerde toetsingskader voor de verlening van natuurvergunningen (Wnb-vergunning en omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit).

Daarnaast heeft op 22 januari 2025 de Rechtbank Den Haag in een bodemprocedure, aangespannen door Greenpeace, overwogen dat de Staat onrechtmatig handelt. De Staat handelt onrechtmatig door de verslechtering van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden niet tijdig te stoppen en de wettelijke stikstofdoelen voor 2025 niet en voor 2030 zeer waarschijnlijk niet te halen.³ De rechtbank beveelt de Staat om zich aan zijn stikstofdoel voor 2030 te houden, wat betekent dat de Staat 50 procent van de oppervlakte van de stikstofgevoelige natuur uiterlijk op 31 december 2030 onder de grenswaarde moet brengen. Daarbij moet de Staat, anders dan deze tot nu toe gedaan heeft, voorrang geven aan de meest kwetsbare natuur.

Proces tot nu toe

¹ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac); ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909 (Amercentrale).

² Onder intern salderen wordt verstaan 'een vergelijking van de emissies/deposities die zijn toe te rekenen aan de aangevraagde situatie met de emissies/deposities van een op dezelfde locatie toegestane activiteit die als gevolg van de aangevraagde situatie zal veranderen. Deze vergelijking van de gevolgen van de beoogde situatie met de gevolgen in de referentiesituatie wordt intern salderen genoemd.' (RvS, Rendac r.o.12)

³ ECLI:NL:RBDHA:2025:578 (Greenpeace)

Het proces tot nu toe heeft er als volgt uitgezien: de uitspraak van de Afdeling (Rendac) kwam op 18 december, vlak voor het kerstreces. Team stikstof heeft contact gehad met de Omgevingsdienst Haaglanden (hierna: ODH)

De ODH heeft tijd nodig gehad om de uitspraken van 18 december zorgvuldig te analyseren, juridisch te toetsen en in essentie de implicaties daarvan voor vergunningverlening in beeld te brengen. In dit memo staat de analyse op hoofdlijnen. De volledige ODH-analyse wordt besproken met betrokken portefeuillehouders stikstof en groene VTH in hun gezamenlijk portefeuilleoverleg.

Doel van het D-memo

- GS informeren over de analyse van de uitspraken;
- GS van gedachten laten wisselen over de impact en vervolgstappen van het Rijk en provincie;
- GS van gedachten laten wisselen over de houding en toon van de provincie die zij wil uitstralen ten opzichte van de uitspraken;
- Bij GS ophalen welke vragen de organisatie nog moet beantwoorden voor een completer beeld.

Leeswijzer

Deze notitie is als volgt opgebouwd: hieronder volgt eerst een analyse van de uitspraken van de Afdeling over intern salderen en de consequenties hiervan voor de vergunningverlening (2). Daarna wordt in een kort overzicht de impact van de uitspraak geduid voor de geraakte provinciale opgaven, voor zover deze nu bekend is (3), gevolgd door handelingsperspectief – wat staat onze provincie te doen en wat zijn onze mogelijkheden (4). Dit D-memo eindigt met een korte analyse op hoofdlijnen van de Greenpeace uitspraak (5), een conclusie (6) en bespreekpunten voor GS (7).

2. Analyse uitspraken Afdeling inzake intern salderen

2.1 Belangrijkste wijzigingen als gevolg van de Rendac uitspraak

Intern salderen is met terugwerkende kracht per 1-1-2020 vergunningplichtig door de Rendac uitspraak. De vergunningplicht geldt voor nieuwe projecten, maar ook voor reeds gestarte en zonder natuurvergunning gewijzigde projecten waarbij gebruik is gemaakt van intern salderen. Het voorgaande geldt ongeacht of voor deze (gewijzigde) projecten een bestuurlijk rechtsoordeel of positieve weigering is afgegeven en ongeacht of PAS-melders reeds een bericht ontvangen hadden dat zij – vanwege intern salderen – niet langer gelegaliseerd dienden te worden.

Er geldt daarnaast een nieuw algemeen beoordelingskader voor natuurvergunningverlening dat de (resterende) mogelijkheden voor vergunningverlening inperkt. Kort samengevat houdt het nieuwe beoordelingskader het volgende in:

1. Het instrument intern salderen kan alleen worden ingezet als mitigerende maatregel in de passende beoordeling. Dat betekent dat daarvoor dezelfde voorwaarden gelden als voor extern salderen (vooralsnog zonder afroming). Dit houdt in dat ook bij intern salderen onderbouwd moet worden dat de ruimte uit de referentiesituatie niet reeds nodig is om verslechtering van de Natura 2000-gebieden tegen te gaan (het additionaliteitsvereiste).
2. Wanneer de referentiesituatie niet wordt gevormd door een natuurvergunning, maar door een milieutoestemming (of andere referentiesituatie), kan er enkel intern en extern gesalderd worden met (de onderdelen van) milieuvergunningen die feitelijk gerealiseerd zijn en structureel in gebruik zijn of kunnen zijn zonder dat daar een nieuwe natuurvergunning voor nodig is. In toekomstige jurisprudentie zal verder verduidelijkt moeten worden in welke gevallen niet langer sprake is van het “structureel in gebruik zijn”.
3. Voor activiteiten die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 met toepassing van intern salderen fysiek zijn gestart en waarvoor op grond van het oude beoordelingskader geen natuurvergunning nodig was, geldt tot 1 januari 2030 een overgangperiode waarin het bevoegd gezag niet handhavend kan optreden. In toekomstige jurisprudentie zal moeten worden verduidelijkt wanneer sprake is van het fysiek starten van een activiteit.

2.2 Enkele toelichtende noties:

- a. De gevolgen van het gehele nieuwe of gewijzigde project moeten beoordeeld worden en niet louter het effect na saldering/mitigeren. In de voortoets mag enkel rekening gehouden worden met de positieve gevolgen van onderdelen in het ontwerp van een project die aangemerkt kunnen worden als “standaardonderdelen”. Het is niet volledig duidelijk wat precies een standaardonderdeel is, maar afgeleid kan worden dat onderdelen die verplicht zijn voor alle projecten van dezelfde soort, zoals algemene regelgeving of wijdverbreide praktijken, gezien kunnen worden als standaardonderdelen
- b. Op het moment dat een bestaand project wijzigt of uitbreidt zal in veel gevallen geen sprake zijn van de “voortzetting van één en het hetzelfde project”. Er is dan voor het gehele gewijzigde project (inclusief de ongewijzigde onderdelen die worden gecontinueerd) sprake van een nieuw project. En als voor dat nieuwe project op voorhand significante effecten niet met zekerheid kunnen worden uitgesloten, dan geldt daarvoor een vergunningplicht. Bij wijziging van een project wordt (anders dan tot nu toe) niet alleen de wijziging maar het gehele project opnieuw beoordeeld op vergunbaarheid (en dus ook op het

additionaliteitsvereiste). Dat leidt tot een toegenomen afbreuk van de rechtszekerheid voor bestaande situaties met een natuurtoestemming.

- c. De uitleg van het additionaliteitsbeginsel voor zowel intern als extern salderen lijkt aangescherpt. Niet langer staat voorop of het betrokken depositiesaldo op zichzelf (dus autonoom bezien) aantoonbaar bijdraagt aan het tegengaan van verslechtering. De redeneerlijn lijkt door de Afdeling bewust te zijn omgedraaid: zolang de overheid (lees: het Rijk) niet heeft geborgd dat de verslechtering van de natuur met passende maatregelen wordt tegengegaan c.q. opgeheven, draagt een vermindering van stikstofdepositie (depositiesaldo) bij aan het verlagen van depositie in de natuur en daarmee het tegengaan van verslechtering. Met als gevolg dat depositiesaldo niet mag worden ingezet voor mitigeren (intern en extern salderen). De omvang en causale bijdrage aan de verbetering lijkt er niet toe te doen.
- d. Voor natuurtoestemmingen, niet zijnde natuurvergunningen, is de referentiesituatie aangescherpt met als oogmerk de omvang van latente ruimte te beperken. Voorheen gold de gerealiseerde en qua fysieke omstandigheden (opstallen, infrastructuur, installaties) aanwezige situatie als referentie. Het feitelijk gebruik (lees: het feitelijk aantal dieren in een stal of het feitelijk aantal draaiuren van een installatie) deden er niet toe. Vanaf heden doet dat er wel toe en mag alleen de feitelijk (structureel) in gebruik zijnde situatie worden benut voor salderen.
- e. Ecologische beoordelingen in een voortoets of passende beoordeling worden door deze uitspraak niet direct geraakt. Als op ecologische gronden op voorhand met zekerheid en op basis van objectief beschikbare informatie kan worden gesteld dat significante effecten zijn uitgesloten dan geldt alsnog geen vergunningplicht (Porthos uitspraak). Als in een passende beoordeling (in vergunningsproces) op ecologische gronden met zekerheid kan worden gesteld dat significante effecten zijn uitgesloten dan is een project vergunbaar. Omdat niet wordt gemitigeerd speelt het additionaliteitsvereiste geen rol.

3. Impact uitspraken afdeling in Zuid-Holland

De impact van de uitspraken Rendac en Amercentrale op de vergunningverlening en het gehele VTH-stelsel is groot. Tussen januari 2020 (uitspraak Logtsebaan) en 18 december 2024 was intern salderen vergunningvrij en veel projecten hoefden als gevolg hiervan geen natuurvergunning aan te vragen, noch hun projectactiviteiten vooraf door het bevoegd gezag goed te laten keuren. Tenzij er een positieve weigering is afgegeven of een bestuurlijk rechtsoordeel, zijn deze projecten logischerwijs niet in beeld. Het is daarbij niet aan GS maar aan de betreffende bedrijven/initiatiefnemers om voor hun activiteiten, indien dit nodig is, alsnog een natuurvergunning te regelen.

Kort gezegd geldt nu voor de vergunningverleningspraktijk het volgende. Onherroepelijke vergunningen bezitten formele rechtskracht en kunnen gebruikt (blijven) worden. Voor nieuwe en lopende aanvragen zal per direct toepassing gegeven worden aan het nieuwe beoordelingskader van de Afdeling. Dit houdt in dat in geval van mitigeren (salderen) in de passende beoordeling en in het besluit van ODH onderbouwd moet worden dat de ruimte uit de referentiesituatie niet reeds nodig is om verslechtering van Natura 2000-gebieden tegen te gaan (additionaliteitsvereiste). Vooralsnog wordt ingeschat dat zolang er geen effectief maatregelenpakket voorhanden is waarmee de hersteldoelen worden geborgd, deze toets niet kan worden doorstaan en dergelijke aanvragen niet kunnen worden vergund. Indien bij een niet-onherroepelijke vergunning gebruik is gemaakt van salderen bestaat een kans dat deze besluiten gebrekkig zijn en dat deze vernietigd worden indien hiertegen beroep wordt ingesteld. Zodra de termijn voor het indienen van beroep ongebruikt is verstreken worden deze vergunningen echter onherroepelijk

Hieronder volgt een kort overzicht van de impact van de uitspraken op de relevante provinciale opgaven. Deze is in eerste instantie kwalitatief, kwantitatieve cijfers zijn op dit moment niet voorhanden.

○ Depositiebanken

Omdat het nieuwe kader uit de uitspraken van de Afdeling ook gevolgen heeft voor extern salderen in de vorm van het verzwaarde additionaliteitsvereiste, kan het zo zijn dat reeds aan de Depositiebank Haven Industrieel Complex (hierna: HIC) overgedragen depositieruimte, met de kennis van nu, niet in de bank had mogen worden opgenomen. Dit betekent dat de ruimte in de HIC-bank is vervuld en niet meer ingezet kan worden. Een vergunning verleend met ruimte uit deze bank (dat is er op dit moment één) zou vernietigd kunnen worden, mocht hiertegen geageerd worden bij de rechtbank. Op dit moment zit er geen ruimte in de Depositiebank algemeen Zuid-Holland. Eventuele inzet van ruimte uit deze bank (uitgifte) voor ontwikkelingen met betrekking tot bijvoorbeeld woningbouw en mobiliteit zou aanlopen aan tegen het verzwaarde additionaliteitsvereiste. Dit betekent dat, zolang het ontbreekt aan een effectief maatregelenpakket waarmee de hersteldoelen worden geborgd, het instrument depositiebank niet bruikbaar is.

○ Woningbouw

Wat betreft bestaande vergunningen geeft de uitspraak van de afdeling het volgende beeld: Woningbouwprojecten maakten in de afgelopen 5 jaar waar nodig gebruik van de stikstofruimte die vrijkwam door het stoppen van de vorige activiteit (salderen). Denk bijvoorbeeld aan woningbouwprojecten op voormalige bedrijventerreinen, waarin de stikstofruimte van gestopte

bedrijven als referentiesituatie wordt gebruikt. Hetzelfde principe geldt voor projecten op voormalige agrarische percelen.

Voor woningbouwlocaties die eerder gebruik hebben gemaakt van intern salderen en die in de bouwfase zitten of al gerealiseerd zijn, zullen vóór 2030 natuurvergunningen aangevraagd moeten worden.⁴ We hebben op dit moment geen totaalbeeld om hoeveel woningbouwprojecten dit gaat. Woningbouwprojecten die na 2030 geen natuurvergunning hebben zijn vatbaar voor handhavingsverzoeken.

In de in 2023 overeengekomen Woondeals is de ambitie vastgelegd om ca. 235.000 (later opgehoogd tot ca. 248.000) woningen te realiseren. Het vinden van oplossingen voor het stikstof vraagstuk is hierbij altijd als randvoorwaarde (KSF) benoemd. Het wordt steeds belangrijker over te brengen dat de aantallen onmogelijk gehaald kunnen worden als er niet voldaan wordt aan alle woningbouwvoorwaarden (stikstof, elektriciteit, drinkwater, mobiliteit, etc.).

○ Mobiliteit

Ook voor mobiliteit heeft de uitspraak impact. Mobiliteitsprojecten maken vaak gebruik van bestaande agrarische activiteiten als mitigerende maatregel (intern/extern salderen). Ambtelijk is vorig jaar een onderzoek gestart om een beleidswijziging voor te stellen voor de aankoop van 'losse stikstofruimte'. Dit betreft de aankoop van stikstofruimte zonder opstallen en/of gronden. Door het verzwaarde additionaliteitsvereiste ook voor extern salderen is inzet van deze stikstofruimte voor mobiliteitsprojecten niet meer mogelijk.

Hiervoor is beschreven welke problemen zijn ontstaan voor salderen en ook het gebruik van depositiebanken. Dit maakt ook de vergunningverlening voor mobiliteitsprojecten complexer. Daarnaast betekenen de uitspraken dat ook voor in uitvoering zijnde mobiliteitsprojecten die gebruik hebben gemaakt van intern salderen alsnog een natuurvergunning moet worden aanvragen.

○ Natuur

Voor de lopende aanleg van NNN-gebieden is een bestuurlijk rechtsoordeel afgegeven dat een natuurvergunning niet is benodigd; de betreffende projecten hebben een vrijstelling omdat ze direct verband houden met behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden. Voor nog niet in uitvoering zijnde projecten zal nog nader onderzocht moeten worden wat de impact is.

○ Industrie (inclusief het Haven Industrieel Complex)

Bij het Havenbedrijf en de bedrijven in het HIC zijn de zorgen groot. Bij de industrie wordt vaak intern gesaldeerd aangezien milieubelastende activiteiten (bijna) altijd in aangewezen zones moeten worden uitgevoerd. Door het internationale karakter van bedrijven zijn projecten lang in voorbereiding en gaat het om grote investeringen die oplopen tot in de miljarden. Lopende voorbereidingen worden on-hold gezet; bij sommige bedrijven kan dit ook leiden tot miljoenen aan

⁴ Een onherroepelijke bouwvergunning zegt niets over natuur. Naast een bouwvergunning is het mogelijk dat er een natuurvergunning nodig is. Indien bij de toetsing voor overige vergunningen wordt geconstateerd dat er geen natuurvergunning nodig is, geeft dat geen rechtszekerheid; als op een later moment de regels voornatuurwetgeving veranderen/aangescherpt worden, kan het voorkomen dat deze ineens vergunningplichtig worden in het kader van natuur. Dan kunnen er geen rechten worden ontleend aan andere vergunningen in het kader van natuur.

boetes met overtreden van overeenkomsten van derden/belanghebbenden. Het Havenbedrijf, Deltalinqs en de Gemeente Rotterdam hebben meerdere keren de zorgen over het achteruitlopen van het investeringsklimaat geagendeerd bij diverse GS leden. Naast stikstof spelen ook andere aspecten een grote rol in de achteruitgang van het investeringsklimaat.⁵ De recente uitspraken zullen deze onzekerheid alleen nog maar vergroten tot er zicht is op een stabiel klimaat voor stikstofvergunningverlening. Zoals hierboven aangegeven onder 'Depositiebanken' is de stikstofruimte in de Depositiebank HIC mogelijk vervuild, staat gebruik van deze ruimte onder druk en bestaat er een risico voor de met deze ruimte verleende vergunning.

- Energie(transitie)

Energietransitieprojecten worden nadrukkelijk geraakt terwijl de energietransitie zorgt voor structurele NOx reductie doordat fossiel energieverbruik afneemt. Bestaande bedrijven zijn bezig met de omschakeling naar een schone en duurzamere toekomst. Het langetermijn perspectief staat hier ook onder druk: als er onvoldoende vraag is naar duurzame energie/producten/bedrijfsvoering kunnen er geen businesscases worden gemaakt. Bij energietransitieprojecten is het noodzakelijk om ook ruimte te behouden voor niet-duurzame industrie om zo uiteindelijk de transitie te verwezenlijken en derhalve is intern salderen noodzakelijk. Nu de mogelijkheid om bedrijfswijzigingen door te voeren onder druk komt te staan zal de gehele energietransitie hierdoor geraakt worden.

- ZH-PLG projecten

In het maatregelenpakket ZH-PLG zit een veelvoud aan projecten die bijdragen aan provinciale doelen voor onder andere de natuur, klimaat en de landbouw. Sommige van deze maatregelen zijn gericht op het terugdringen van de stikstofemissies en dragen daarmee bij aan het oplossen van de problematiek. Het kan op moment van schrijven nog niet worden uitgesloten dat voor een aantal projecten een vergunning nodig zal zijn – dit moet op korte termijn in beeld worden gebracht. Projecten die hier mogelijk hinder van gaan ondervinden zijn projecten waarbij bouwwerkzaamheden nodig zijn en waarvoor ook stikstofruimte noodzakelijk is.

- PAS-melders

Voor PAS-melders is de impact van de uitspraken groot; legalisatie middels intern/extern salderen raakt verder uit beeld. PAS-melders die eerder een bestuurlijk rechtsoordeel hebben ontvangen – inhoudende dat zij vanwege intern salderen niet langer gelegaliseerd dienden te worden – hebben nu alsnog een natuurvergunning nodig. In Zuid-Holland betreft het 16 PAS-melders. Een verdere complicatie is dat veel PAS-melders zich ook niet kunnen beroepen op de tijdelijke handhavingsvrijstelling. De meeste zijn immers niet tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 met toepassing van intern salderen fysiek gestart. Jurisprudentie zal moeten uitwijzen of deze constatering een tekortkoming is in de uitspraak of berust op een bewuste keuze van de Afdeling.

⁵ [Versnel verduurzaming van industrie en zet Rotterdam op voorsprong als motor voor energie- en grondstoffentransitie](#)

4. Handelingsperspectief voor Zuid-Holland

Zowel de Rendac uitspraak als de Greenpeace uitspraak geven wederom de noodzaak aan om de stikstofdepositie op de Natura-2000 gebieden op korte termijn met een geborgd maatregelenpakket te doen dalen. De wettelijke doelen uit de Wet stikstof en natuurverbetering (hierna: Wsn; inmiddels Omgevingswet) gaven hier al aanleiding toe, maar met de reële dreiging van het volledig stilvallen van de vergunningverlening is de noodzaak nu nog acuter. Onder een geborgd maatregelenpakket wordt verstaan een maatregelenpakket waarmee een blijvende daling van de stikstofdepositie op de Zuid-Hollandse Natura 2000-gebieden verzekerd is. In een dergelijk pakket kan het bevoegd gezag uitleggen welke maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad deze maatregelen worden uitgevoerd, hoe concreet deze zijn en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn. Met andere woorden, het college dient inzichtelijk te maken met welke maatregelen uitvoering wordt gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn, inclusief monitoring, bijsturing en/of aanvulling. Uit de Amercentrale uitspraak komt naar voren dat een verwijzing naar een gebiedsgerichte aanpak om stikstofreductie te bewerkstelligen die nog in voorbereiding is, onvoldoende is.

Ter verduidelijking van de discussie volgt hieronder eerst een kort overzicht van de huidige wettelijke doelen met betrekking tot stikstofreductie, de provinciale doelen voor ammoniakreductie en de voortgang tot nu toe. Daarna wordt ingegaan op de mogelijkheden voor een geactualiseerde Zuid-Hollandse Aanpak Stikstof.

Wettelijke doelen stikstofreductie

In de Wet stikstofreductie en natuurverbetering/Omgevingswet is opgenomen dat er moet worden gewerkt aan stikstofreductie om verslechtering van de kwaliteit van stikstofgevoelige habitats tegen te gaan. Hiervoor zijn de volgende drie doelstellingen opgenomen:

- 2025: Minimaal 40% van het areaal onder de Kritische Depositie Waarde (KDW).
- 2030: Minimaal 50% van het areaal onder de Kritische Depositie Waarde (KDW).
- 2035: Minimaal 74% van het areaal onder de Kritische Depositie Waarde (KDW).

Deze omgevingswaarden worden uiteraard niet vanzelf gehaald. De Wet Natuurbescherming (hierna: Wnb) gaf de Minister voor Natuur en Stikstof de opdracht een Programma stikstofreductie en natuurverbetering vast te stellen (artikel 1.12b Wnb) en daarin aan te geven welke stappen moeten worden gezet (door andere bestuursorganen) om de gestelde omgevingswaarden te bereiken (zie onder andere ex artikel 2.1 Besluit natuurbescherming).

De bovengenoemde doelen volgen uit Nederlandse wetgeving en zijn gebaseerd op onderliggende Europese wetgeving (VHR). Aanpassingen van Nederlandse wetgeving is mogelijk. Echter blijft de Europese wetgeving van kracht. De noodzaak van het treffen van stikstofreductiemaatregelen ten behoeve natuurherstel blijft te allen tijden overeind.

Ammoniakreductiedoelen, stikstofoxidenreductiedoelen en de voortgang tot nu toe

Met het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) werd invulling gegeven aan deze doelstellingen. Met het aantreden van het nieuwe kabinet in de zomer van 2024 is het NPLG echter komen te vervallen. Op dit moment is de status van de provinciale doorvertaling van de landelijke doelen uit de Wsn naar emissiereductieopgave per provincie onduidelijk.