

Vergaderjaar 2022–2023

34 682

Nationale Omgevingsvisie

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 109

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2022

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft mij verzocht middels een brief een overzicht te bieden van de voortgang en invulling van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) door provincies, voorafgaand aan het rondetafelgesprek «invulling NPLG door provincies» dat op 14 december 2022 plaats zal vinden. Ik geef graag gehoor aan dat verzoek.

In deze brief ga ik in op 1) waar we (het Rijk) nu staan in de samenwerking met provincies aan het NPLG en het opstellen van gebiedsprogramma's; 2) wat er de komende maanden gaat gebeuren en 3) hoe uw Kamer daarin wordt meegenomen.

1. Waar we nu staan

In de Kamerbrief van 25 november bent u geïnformeerd over de voortgang Nationaal Programma Landelijk Gebied (Kamerstukken 34 682 en 35 334, nr. 105). Daarin is het proces om te komen tot gebiedsprogramma's in hoofdlijnen beschreven.

Met de brief van 25 november zijn de uit te werken landelijke doelen en een eerste concretisering van de structurerende keuzes meegegeven. In de komende periode worden deze met provincies nader ingevuld, waarbij voor een aantal onderdelen ook de precieze verdeling nog wordt bepaald, zoals voor een deel van de doelen voor natuur (concretisering van areaal- en verbeteropgaven voor de Vogel- en Habitatrichtlijn) en klimaat (reductieopgave broeikasgassen landbouw). Deze nadere uitwerking doen we nadrukkelijk met de provincies samen.

In verschillende provincies worden al waardevolle stappen gemaakt in de gebiedsprocessen om te komen tot integrale gebiedsprogramma's voor juli volgend jaar. Het kabinet wil de provincies hierin zo veel mogelijk faciliteren. De provincies hebben daarom een ambtelijk ontwikkeldocument NPLG ontvangen. Dit technische document biedt de basis voor

wat de gebiedsprogramma's op 1 juli 2023 moeten opleveren. De provincies hebben drie ambtelijke documenten ontvangen. Het betreft een handreiking voor de gebiedsprogramma's, het document Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied en het ambtelijk ontwikkeldocument NPLG. Deze documenten zijn benoemd in de Kamerbrief «Voortgang Nationaal Programma Landelijk Gebied» van 25 november en zijn gepubliceerd op www.aanpakstikstof.nl. Deze documenten schrijven geen definitieve keuzes voor en zijn niet bestuurlijk vastgesteld. Wel is bij het opstellen ervan samengewerkt met provincies, gemeenten en waterschappen. De documenten hebben als doel om provincies in deze fase van het proces zo veel mogelijk te voorzien van input en richtlijnen om met de partners in de gebieden aan de slag te kunnen en samen tot verdere invulling te komen. Hierna zijn die documenten kort toegelicht:

- 1) Ambtelijk ontwikkeldocument NPLG: Dit document biedt de basis voor wat de gebiedsprogramma's op 1 juli 2023 moeten opleveren. Het geeft handvatten aan de provincies, gemeenten en waterschappen om samen met sectoren integraal aan de verschillende opgaven natuur (inclusief stikstof), water, klimaat te werken in de gebiedsprocessen.
- 2) Handreiking voor gebiedsprogramma's: Deze bevat inspiratie en de minimale vereisten voor de gebiedsprogramma's. Het is een groeido-cument dat komend jaar wordt doorontwikkeld.
- 3) Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied: Deze geven inzicht in de procesgang en de vereisten voor aanvragen voor financiële rijksbijdragen uit onder meer het Transitiefonds.

Er worden ondertussen samen met provincies en andere partijen ook al stappen gezet. Voorop staat dat er in veel gebieden al gebiedsprocessen lopen. Waar boeren, natuurorganisaties, provincies, waterschappen en andere betrokkenen al samen hard bezig zijn met een andere inrichting van hun werk- en leefomgeving.

In 2020 is met de structurele aanpak stikstof, waarvan het Programma Natuur deel uit maakt, een belangrijke stap gezet. De stikstof en natuur-maatregelen van deze aanpak zijn al grotendeels in uitvoering en daar gaan we het komend jaar mee door. Provincies hebben in juli 2022 ambtelijk de concept gebiedsplannen natuur en stikstof gedeeld met het Rijk. Een eerste analyse van deze concept plannen laat zien dat er verschillende snelheden zijn tussen provincies en de mate van detail varieert. Dit is ook verklaarbaar omdat de opgave per provincie verschilt.

Tegelijkertijd blijkt ook uit deze eerste analyse dat de verbreding van de gebiedsgerichte aanpak met water en klimaat extra uitdagingen met zich mee brengt. In de concept plannen wordt de ambitie om te verbreden wel onderschreven maar is deze in de meeste plannen nog niet uitgewerkt. Dit vergt andere expertise en meer capaciteit bij provincies. Daarbij betekent een verbreding van de opgave ook dat de gebiedsprocessen zich niet enkel meer focussen op de gebieden rondom N2000 maar nu voor het landelijk gebied landsdekkend zijn. De gebiedsprogramma's zijn dus veel omvangrijker dan de eerder voorziene gebiedsplannen uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (WSN). Uit de plannen blijkt dat provincies zo snel mogelijk aan de slag willen, juist ook omdat het tijd kost om gebiedsprocessen met vertrouwen en draagvlak te kunnen voeren. Dit heeft ertoe geleid dat er nu al ingezet wordt op een aantal no-regret maatregelen. Met toekenning van de middelen voor de versnellingsprojecten van provincies, kan er op een aantal plekken al echt gestart worden met projecten die gericht zijn op de doelen van het NPLG.

Samen met provincies zijn we hard aan de slag om de nationale doelen verder te vertalen naar regionale doelen en concrete maatregelen. Ook werken we samen met provincies de uitvoeringscondities die hiervoor nodig zijn verder uit. In de brief over voortgang NPLG is dit beschreven. Daarbij trekken provincies en Rijk samen op met betrokkenen in de praktijk, om al doende te leren. Er worden per landsdeel dagen georganiseerd waar rijk provincies en medeoverheden gezamenlijk thema's uitdiepen en oppakken. Dit heeft er onder andere toe geleid dat beleid en uitvoering dichter bij elkaar zijn gekomen. Samen met de medeoverheden is gekeken naar wat er minimaal zou moeten liggen én wat er realistisch gezien in dit korte tijdsbestek kan worden opgeleverd zonder het vertrouwen en draagvlak in de regio te verliezen. Dit heeft geleid tot de minimale vereisten voor gebiedsprogramma's zoals meegegeven in het ontwikkeldocument en de handreiking.

Omgang met intern en extern salderen

Op dit moment zijn nieuwe ontwikkelingen vooral mogelijk volgens het principe van salderen. In de Kamerbrief «Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos» van 25 november (Kamerstukken 34 682 en 35 334, nr. 108) heeft het kabinet stappen aangekondigd om toestemmingverlening mogelijk te houden en tegelijkertijd minder onzeker te maken. Deze stappen zijn o.a. samen met de provincies tot stand gekomen.

Ten aanzien van extern salderen zet het kabinet in op meer regie, bijvoorbeeld door alle vrijkomende en vrijvallende ruimte bij extern salderen te registeren en de interbestuurlijke afspraken over extern salderen aan te scherpen. Ook werkt het kabinet aan het met voorrang sturen op het gebruik van emissieruimte en het uitwerken van een recht van eerste koop van agrarische grond, beide in het kader van gebiedsprogramma's om te kunnen sturen in het landelijk gebied.

Voor intern salderen werkt het kabinet aan een vergunningplicht per 1 januari 2024, mede op verzoek van de provincies. Op dit moment is intern salderen vergunningvrij. Dat leidt tot knelpunten in de praktijk op het gebied van toestemmingverlening, toezicht en handhaving. Met de vergunningplicht krijgen bevoegde gezagen de mogelijkheid om voorwaarden te stellen aan intern salderen.

Tot slot heeft het kabinet een aanpak voor latente ruimte uiteengezet. Door natuurvergunningen te actualiseren op het moment dat initiatiefnemers een aanpassing aan hun bedrijf doorvoeren, sluiten vergunningen aan bij wat er op een bedrijf gebeurt. Daarnaast wil het kabinet samen met bevoegde gezagen de voorwaarden voor salderen aanscherpen, zodat salderen robuuster wordt.

2. Wat er de komende maanden gaat gebeuren

2023 is jaar waar we de omslag maken van beleid bedenken naar toepassen en «doen». We gaan de handreiking en de spelregels nu toetsen aan die praktijk. Dat doen we door concreet het hele proces van het realiseren van een gebiedsprogramma alvast te doorlopen. De ervaringen vormen input voor het realiseren van de gebiedsprogramma's. In dit kader is al het volgende voorzien:

- IJkmoment in januari 2023.
- Pilots voor ontwikkeling gebiedsprogramma door toepassing van de opgestelde handreiking bij een gebiedsprogramma in wording (december en januari met een gezamenlijk concluderend leermoment in februari).

- Oefenen met pilots voor concrete maatregelen door toepassen en verbeteren van spelregels.

Hierna volgt per punt een nadere toelichting.

Ijkmoment

Een belangrijke stap in het samen leren is het ijkmoment in januari, dat al eerder is aangekondigd. We bezien samen met overheden en maatschappelijke partners hoe de voorbereiding van de gebiedsprogramma's en het NPLG vordert, waar we tegen aan lopen, waar we nog op moeten bijsturen in het proces en wat er eventueel extra nodig is om tot een eerste toetsbare versie van de gebiedsprogramma's op 1 juli en een eerste ontwerpversie van het NPLG te komen in medio 2023.

Uit dit ijkmoment zal blijken dat de ene provincie verder is op een bepaald onderdeel dan een ander. Met de lerende aanpak willen we de verbinding zoeken om de sterke punten van de een, de inspiratie te laten zijn voor de ander. Dat geldt voor provincies, maar ook voor het Rijk, bijvoorbeeld voor wat betreft het bieden van de juiste uitvoeringscondities aan provincies om de gebiedsprogramma's verder op te stellen en vervolgens uit te voeren.

Door in januari met het ijkmoment de voortgang van provinciale programma's en het NPLG in beeld te brengen, krijgt de lerende aanpak concreet vorm en kunnen we tegelijkertijd sneller bijsturen of beter gezegd bijleren. De periode van februari tot juli kan op deze manier gebruikt worden om het NPLG en de gebiedsprogramma's verder vorm te geven. Daarbij is het zo dat er geen 12 identieke programma's zullen liggen op 1 juli. En dat is niet erg, want we hebben immers 12 unieke provincies. Wel liggen er straks 12 programma's die voldoen aan de minimale vereisten.

Zonder dit ijkmoment is onze leercurve kleiner. Dit ijkmoment wil ik dus nadrukkelijk niet zien als een tussentijds examen voor provincies, maar als een wederzijds reflectiemoment.

Pilots voor de ontwikkeling gebiedsprogramma's

Daarnaast wordt er op dit moment bij een gebiedsprogramma in wording, de opgestelde handreiking toegepast om daarmee ervaring op te doen. Deze pilotsessie wordt met alle betrokken partners bij het Rijk en de regionale partijen én ook enkele andere provincies uitgevoerd. We doen daarmee dus ervaring op met de handreiking, maar ook met de manier van samenwerken, en elkaars rollen hierin. De planning is om begin 2023 nog een aantal van dit soort sessies te organiseren.

Oefenen met pilots voor concrete maatregelen

Ook met de spelregels die zijn opgesteld voor het proces rond aanvragen van rijksbijdragen, zal in het voorjaar 2023 geoefend worden. We zullen daarbij aan de slag gaan met concrete onderdelen van de (concept) gebiedsprogramma's in wording. Ook hier weer om ervaring op te doen met de instrumenten die we samen hebben ontwikkeld. Tegelijk proberen we hiermee ook om, parallel aan het verbeteren van het instrumentarium, projecten waarop snelle stappen gezet kunnen worden, samen verder uit te werken voor de volgende fase, waarin we daadwerkelijke projecten kunnen gaan honoreren.

Na 1 juli 2023

Na 1 juli volgt toetsing en bijstelling, waarna provincies gebiedsprogramma's naar verwachting eind 2023 kunnen vaststellen.

- Op 1 juli worden de eerste toetsbare versies van de gebiedsprogramma's ingediend.
- En medio '23 zal het Ontwerpprogramma van het NPLG beschikbaar komen. Daarna kan terinzagelegging plaatsvinden, samen met de planMER.
 - De gebiedsprogramma's worden op een aantal punten beoordeeld: In ieder geval moeten de programma's volgens de minimale vereisten de strategische keuzes voor de ontwikkelrichting van de landbouw bevatten en concrete maatregelen voor de urgente doelen, zoals in beekdalen, veenweiden en rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. De gekozen concrete maatregelen moeten passen binnen de strategische keuzes.
 - Er vindt een toets plaats door de Ecologische Autoriteit. In de 1^e helft van 2023 heeft de ecologische autoriteit reeds de natuurdoelanalyses getoetst op wetenschappelijke onderbouwing en daarmee juridische robuustheid. Provincies hebben vervolgens de getoetste natuurdoelanalyse betrokken bij het opstellen van hun programma.
 - Er wordt indien de programma's voldoende zijn uitgewerkt, een doorrekening gedaan op doelbereik, én het Rijk zal de gebiedsprogramma integraal beoordelen waarbij naast de NPLG doelen per provincie ook zal worden gekeken naar het totale beeld over de 12 provincies.
 - Daarnaast wordt de analyse van de sociaaleconomische effecten van de voorgenomen maatregelen beoordeelt en het perspectief voor de landbouw in de betreffende gebieden bezien.
- Tot slot vindt daarna vaststelling van het NPLG *door het Rijk* plaats en vaststelling van de gebiedsprogramma's *door provincies*.

Deze eerste versies van de gebiedsprogramma's en het NPLG zullen een startpunt zijn voor een langjarig cyclisch en iteratief proces, waarin Rijk en provincies samen met gebiedspartijen aan de slag gaan met de uitvoering, van en met elkaar leren, bijstellen en bijsturen. Een transitie kan je niet op papier doormaken en gebiedsprocessen vereisen ruimte voor gesprekken met elkaar. Dat betekent dat niet alles in één keer af zal zijn en dat gebiedsprogramma's ook na juli 2023 nog verder uitgewerkt zullen worden.

Deze benadering maakt het mogelijk de lopende aanpak uit te breiden met uitvoering van die maatregelen die al concreet genoeg zijn uitgewerkt. 2023 vormt daarmee het startpunt voor een Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied (MTLG).

Samenhang met NOVEX

De gebiedsprogramma's van het Nationaal Programma Landelijk Gebied vormen een cruciaal onderdeel van het NOVEX-provinciale puzzelproces. Binnenkort verstuurt de Minister voor VRO NOVEX-startpakketten naar de provincies. Daarmee gaat het Rijk met de andere overheden gezamenlijk stappen zetten richting de ruimtelijke vertaling en samenhang van de verschillende nationale opgaven. Er zijn drie ijkmomenten voorzien van het overkoepelende NOVEX-Provinciale Puzzelproces, dat (deels) parallel plaatsvindt. De uitkomsten van NPLG-ijkmoment worden daar bij betrokken. Deze stappen zullen uiteindelijk leiden tot het provinciaal ruimtelijk voorstel in het derde kwartaal van 2023. Waarna het Rijk en provincies afspraken maken over een nieuw ruimtelijk arrangement aan

het eind van 2023. Daarbij zullen de gebiedsprogramma's van het Nationaal Programma Landelijk Gebied het komend jaar een hoeksteen vormen.

3. Hoe de Tweede Kamer daarin mee te nemen

Uw Kamer mag het volgende verwachten:

- Binnenkort ligt behandeling voor van de Tijdelijke wet Transitiefonds
- Na afloop van het ijkmoment in januari 2023 zal ik uw Kamer informeren over de bevindingen die daaruit zijn voortgekomen.
- In juli 2023 informeer ik de Kamer over de voortgang, zoals over het ontwerpNPLG.
- In september 2023 ontvangt u een eerste fondsbegroting en een eerste Meerjarenprogramma transitie landelijk gebied.
In het Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied komen alle maatregelen samen die, op het gebied van natuur (inclusief stikstof) en bodem, klimaat en landbouw, invulling geven aan de realisatie van het NPLG. Het werken met een meerjarenprogramma is een beproefde aanpak bij al bestaande begrotingsfondsen, zoals het Deltafonds en Mobiliteitsfonds. Daarmee is het Meerjarenprogramma het instrument voor Rijk en de provincies om de voortgang van de realisatie van maatregelen te monitoren en, zo nodig, bij te sturen om doelen binnen gestelde termijnen en budgetten te realiseren
- In oktober/november 2023 vindt vervolgens het Bestuurlijk Overleg plaats, waarin ik met betrokken bewindspersonen en bestuurders uit de regio afspraken wil maken over de voortgang. Hierover informeer ik u Kamer.

Ik kan mij ook goed voorstellen dat uw Kamer behoefte heeft aan gedetailleerdere toelichting op de instrumenten die we met provincies aan het ontwikkelen zijn. Ik ben graag bereid om dit in een technische briefing nader te laten toelichten

Ten slotte

We zetten met de gebiedsprogramma's en het NPLG een transitie in van het landelijk gebied. Zo'n transitie krijgt eerste richting in programma's, maar je bereikt die niet op papier en niet in kort tijdsbestek. De invulling van de NPLG-opgaven in de gebieden is een iteratief proces. Dat betekent dat niet alles in één keer af hoeft te zijn en dat een lerende aanpak passend is. Bij de ontwikkeling van de gebiedsprogramma's zullen de regionale doelen en keuzes per gebied steeds verder verfijnd en bijgesteld worden.

Ik ben blij met de interesse die de vaste commissie toont in de voortgang van het NPLG en de gebiedsprogramma's. En ik juich het van harte toe dat u daarover in gesprek gaat met de provincies die als gebiedsautoriteit samen met het Rijk een belangrijke rol hebben te vervullen bij de invulling en uitwerking van het NPLG.

De Minister voor Natuur en Stikstof,
Ch. van der Wal-Zeggelink