



PROVINCIE
FLEVOLAND

Aanpak stikstof in Flevoland

Kaders 2021 en verder



Inhoud

Voorwoord	3
1. Inleiding	4
2. Feiten en cijfers over stikstof in Flevoland	6
3. Kader provinciale aanpak stikstof	8
3.1 Uitgangspunten	10
3.2 Doelstellingen	12
3.3 Sturingsmogelijkheden	13
3.4 Strategie	14
3.5 Financiën	19
4. Activiteiten per doelstelling	21
Bijlages	26
Bijlage 1. Context stikstofproblematiek Flevoland	27
Bijlage 2. Toelichting vergunningen en PAS-meldingen	33
Bijlage 3. Rapportage Gebiedstafels	34



Voorwoord

Van papier naar praktijk

Flevoland moet de uitstoot van stikstof terugdringen. Daar hebben we iedereen voor nodig; alleen dan kan de provincie blijven ontwikkelen en de natuur in Nederland herstellen. Want dat is hard nodig. Veel Natura 2000-gebieden in Nederland worden geraakt door het overschot aan stikstof dat er op neerdaalt. Een deel van die stikstof komt uit onze provincie. Daar moeten wij onze verantwoordelijkheid voor nemen en met elkaar mee aan de slag. Zo kunnen wij bijdragen aan het herstel van kwetsbare natuur én vergunningen verlenen voor de bouw van huizen, uitbreiding van bedrijven en belangrijke economische projecten voor Flevoland.

Voor u ligt de Aanpak Stikstof in Flevoland. Hierin staan de kaders om onze stikstofuitstoot structureel te verminderen. Dit is een aanpak waar ik trots op ben en waar veel gesprekken met betrokken partijen aan vooraf zijn gegaan. Tegelijkertijd is het 'maar' papier. De stappen die we gaan zetten op basis van deze aanpak zijn vele malen belangrijker dan het feit dat dit plan er nu is. En toch is het pad dat we hebben gelopen om tot deze aanpak te komen heel waardevol.

Zo zijn er oprechte emoties bij ondernemers in de provincie met bijvoorbeeld een PAS melding. Zij zitten al lange tijd in onzekerheid en maken zich zorgen om de toekomst van hun bedrijf. Ik begrijp die emoties goed en als provincie maken we ons sterk voor deze ondernemers. Ik benadruk in alle gesprekken dat er,

nu en in de toekomst, een plek is voor agrariërs in onze jonge provincie. Maar niet alles kan, we moeten op zoek naar een nieuw evenwicht tussen ecologie en economie. Dat geldt voor alle sectoren.

We hebben elkaar ontmoet aan gebiedstafels, regie-tafels, in Statencommissies en digitale vergaderruimtes om te komen tot deze aanpak. Hier spreekt grote betrokkenheid uit. Niet alleen van de mensen in het provinciehuis en de Statenzaal, maar juist ook bij ondernemers in alle sectoren, bij gemeenten, waterschap en natuurorganisaties. Dat is een belangrijke en waardevolle basis om op voort te bouwen.

De provincie doet het niet alleen. Samen met onze partners wil ik werk maken van deze aanpak en ruimte maken voor de toekomst van Flevoland.



Gedeputeerde Harold Hofstra
Portefeuillehouder stikstof, Provincie Flevoland

Lelystad, februari 2021



1. INLEIDING



De Nederlandse Natura2000-gebieden zijn overbelast door stikstof. Daardoor verdwijnt kwetsbare natuur en voldoet Nederland niet aan Europese verplichtingen om Natura2000 te beschermen. Dit is de achtergrond van de stikstofaanpak: we willen kwetsbare, stikstofgevoelige natuur in Natura2000-gebieden herstellen en beschermen, waarbij overigens stikstofgevoelige natuur buiten N2000 ‘meelift’. Dat stelt ons voor grote uitdagingen en moeilijke keuzes, maar het biedt ook kansen voor een transitie naar een meer natuur inclusieve samenleving. Flevoland wil daar de schouders onder zetten.

Sinds de [PAS-uitspraak van de Raad van State in mei 2019](#) zijn we als provincie aan de slag gegaan om de stikstofproblematiek in Flevoland voor korte en lange termijn op te lossen. Dat doen we samen met andere provincies en het Rijk.

Het afgelopen jaar is voor Rijk en provincies in veel opzichten een zoektocht geweest. Verschillende adviescommissies hebben meer scherpte gebracht in de opgaven die er liggen én in de (on)mogelijkheden van maatregelen om die opgaven te realiseren. In april 2020 is de gebiedsgerichte aanpak van start gegaan. Dit is onderdeel van het programma stikstof in Flevoland. In de zomer zijn gebiedspartijen aan drie gebiedstafels samengekomen om mogelijkheden voor emissiereductie en natuurversterking in kaart

te brengen. De provincie heeft deze gebiedspartijen een voorlopige doelstelling gegeven: werk toe naar 26% emissiereductie voor iedere sector. Dat is in lijn is met de 26% landelijke emissiereductie die door het Rijk werd nagestreefd in de aanloop naar de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering². De [rapportage van deze gebiedstafels](#) is in september 2020 aan PS aangeboden. De rapportage bevat diverse handvatten voor kaderstelling en uitwerking van maatregelen in het vervolgproces. Daarnaast hebben de gebiedstafels een belangrijke bijdrage geleverd aan het samenbrengen van gebiedspartijen en het creëren van wederzijds begrip over de stikstofproblematiek in Flevoland.

Ook is de feitenbasis voor de stikstofproblematiek in Flevoland in beeld gebracht. Het is nu duidelijk wat de bijdrage van Flevoland is aan de stikstofdeposities op gevoelige Natura 2000-gebieden en de landelijke stikstofdeken, en uit welke sectoren deze emissies afkomstig zijn. Tot slot is er meer zicht op de situatie van [vergunningen en PAS-meldingen](#).

Na de eerste ronde gebiedstafels is er een duidelijker beeld van de stikstofproblematiek in Flevoland en de mogelijkheden. Nu is de provincie weer ‘aan zet’. Het is tijd voor de vervolgaanpak: de uitwerking en implementatie van maatregelen en een sterke samenwerking met Rijk en provincies. Dit voorstel schetst het vervolg van de stikstofaanpak in Flevoland.

Leeswijzer

Het probleem rond stikstof is weerbarstig. Bijlage 1 van dit voorstel beschrijft waarom dat zo is. Daarnaast staan er specifieke kenmerken voor de stikstofsituatie in Flevoland beschreven en waarom de provincie aan zet is. Het is een zoektocht naar oplossingen, waarbij de omstandigheden continu veranderen. Het is daarom van belang dat de provincie een duidelijke koers bepaalt, waarbinnen we zorgvuldig kijken welke activiteiten nodig zijn. Deze rapportage begint met een aantal feiten en cijfers rond stikstof in Flevoland. Daarna volgt de inhoudelijke aanpak. Het volgende deel van de Flevolandse Aanpak Stikstof bevat de kaders voor het vervolg van de stikstofaanpak: uitgangspunten, strategie en doelen, activiteiten en bijbehorende financiële middelen. Hierbij blijft ruimte voor maatwerk, inspelen op nieuwe ontwikkelingen en continu leren van elkaar als gebiedspartijen. Het kader geeft een duidelijke koers voor de activiteiten die de provincie in 2021 samen met andere partijen gaat ondernemen. Activiteiten worden binnen deze kaders uitgevoerd, maar daarbij geldt dat deze ‘mee kunnen bewegen’ met nieuwe inzichten en ontwikkelingen in het stikstofdossier. In het laatste deel van dit voorstel wordt ingegaan op de stappen die de provincie al in 2021 op basis van deze kaders wil zetten. In de zomer van 2021 worden deze activiteiten geëvalueerd. Op basis van de gestelde doelen worden dan ook nieuwe activiteiten benoemd.

1 In Flevoland zijn er geen stikstofgevoelige Natura2000-gebieden, maar er is een beperkte hoeveelheid (potentieel) stikstofgevoelige natuur daarbuiten.

2 Deze wet is op 17 december 2020 aangenomen in de Tweede Kamer, waarbij aan de oorspronkelijke doelen voor natuurherstel in 2030 een doelstelling is toegevoegd voor 2035. Die doelstelling komt neer op 50% emissiereductie in 2035.



2. FEITEN EN CIJFERS OVER STIKSTOF IN FLEVOLAND



Stikstofemissie Flevoland

De stikstofemissie vanuit de provincie Flevoland bedraagt 6675 ton NO_x en 4152 ton NH₃. Onderstaande tabellen geven de verdeling over de belangrijkste sectoren weer.

NO _x	Aandeel sector in totale NO _x -emissies Flevoland in %
Verkeer en vervoer	67%
Landbouw	22%
Energie	4%
Industrie	1%

NH ₃	Aandeel sector in totale NH ₃ -emissies Flevoland in %
Landbouw	89%
Consumenten	5%
Verkeer en vervoer	3%

Depositie op Natura2000-gebieden

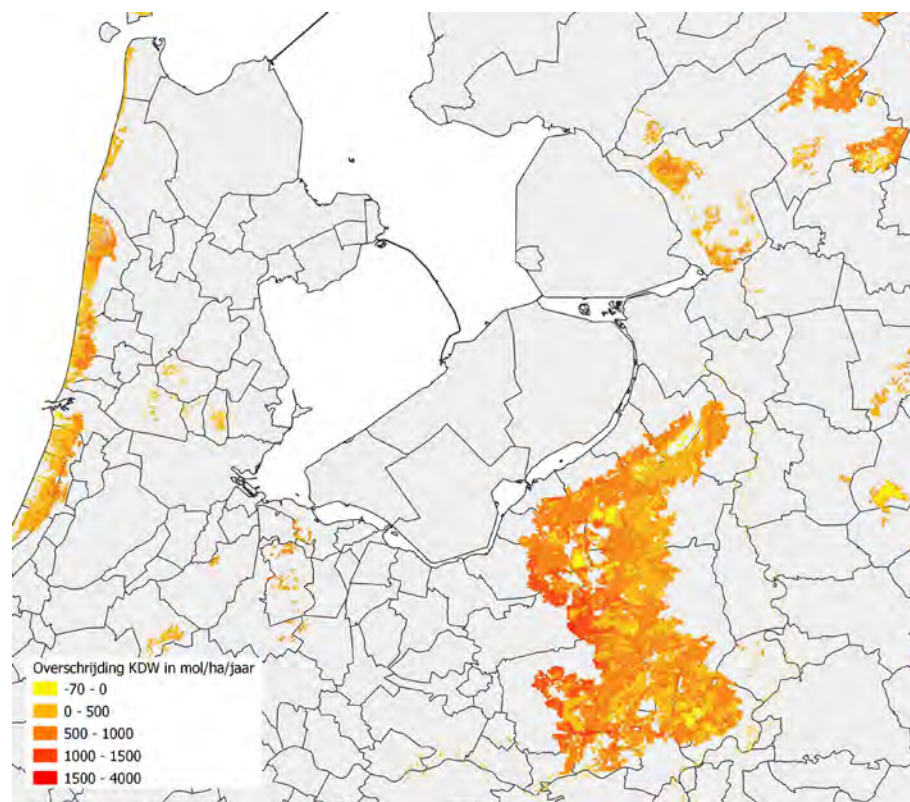
Deze emissie van stikstof leidt tot een depositie van stikstof op de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden. In onderstaande tabel is weergegeven wat de totale depositie is van de voor Flevoland meest dichtbijgelegen stikstofgevoelige Natura2000-gebieden en de bijdrage vanuit Flevoland.

Kritische Depositie Waarde

Stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden zijn op dit moment in Nederland voor een groot deel overbelast. De grenswaarde die hiervoor wordt gehanteerd is de Kritische Depositie Waarde (KDW). Doelstelling van het Rijk is om alle gebieden te laten voldoen aan deze KDW. Onderstaand kaartje geeft aan waar sprake is van een overschrijding en in welke mate. Dit geeft een goed beeld van de landelijke opgave.

Natura 2000-gebied	Gemiddelde totale depositie	Depositie vanuit Flevoland in mol/ha/ja	Aandeel in totale depositie
Veluwe	1.877	130	6,9%
Wieden-Weerribben	1.251	128	10,2%
Rottige Meenthe en Brandemeer	1.252	99,6	8%
Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht	1.354	67	4,9%
Naardermeer	1.380	44	3,2%
Drents-Friese Wold en Leggelderveld	1.768	45,4	2,6%
Ilperveld,Varkens-land,Oostzanerveld en Twiske	1.176	15,7	1,3%

Tabel stikstofdepositie vanuit Flevoland op overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Bron: doorberekening Gispoint op depositiecijfers RIVM (2018)



Figuur Overschrijding KDW in mol/ha/jaar



3. KADER PROVINCIALE AANPAK STIKSTOF



Flevoland werkt aan stikstof

ecologie en economie in balans



Rollen van de provincie:



Initiatiefnemer



Regisseur



Beleidsbepaler



Vergunningverlener

Uitgangspunten:



Samen aan de slag



Innovatie en verduurzaming



Monitoring



Samenwerking Rijk en Provincie



Toekomstperspectief bieden landbouw

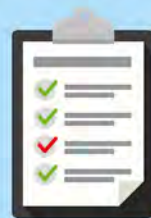


Landelijke ontwikkelingen binnen provinciaal kader



Stapelen van regelingen

Doelstellingen:



Vergunningverlening



Economische ontwikkelingen



Stikstofreductie



Natuur inclusieve samenleving

3.1 Uitgangspunten

Flevoland heeft geen eigen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Met deze Flevolandse vervolgaanpak sluiten we maximaal aan op die unieke situatie. Dat doen we onder andere met 14 uitgangspunten als kader. Deze uitgangspunten geven richting aan de doelen, resultaten en activiteiten die de provincie Flevoland ontplooit op het gebied van stikstof en worden onderschreven door Provinciale Staten.

- We erkennen de noodzaak dat ook Flevoland haar bijdrage moet leveren aan het reduceren van stikstofemissies in Nederland. Hierdoor worden stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in een gunstige staat van instandhouding gebracht.
- Ons ambitieniveau en tijdsfad volgt de ambitie in de wet stikstofreductie en natuurverbetering die in december 2020 in de Tweede Kamer is aangenomen. We vertalen de landelijke doelen daarin naar de Flevolandse situatie. We zetten in Flevoland geen 'plus' op de Rijksdoelen. De provincie heeft verschillende rollen: die van vergunningverlener, initiatiefnemer (bij provinciale projecten) en beleidsbepaler (o.m. omgevingsvisie). De provincie Flevoland heeft een regisserende rol bij het terugdringen van stikstofemissie en -depositie: de verschillende sectoren zijn verantwoordelijk, de provincie regisseert. Die regisserende rol houdt in dat de provincie overleggen organiseert, innovatie en verduurzaming faciliteert (met kennis, beleid

of financiële middelen), afstemming zoekt met Rijk en andere provincies en waar nodig afspraken maakt met sectoren en/of individuele bedrijven. De provincie verwacht bij ieder sector eigenaarschap over de reductieopgave. Eigenaarschap bij en samenwerking met maatschappelijke partners, Flevolandse ondernemers en initiatiefnemers is van groot belang: hier is de kennis en energie aanwezig om voortvarend tot emissiereductie te komen.

- We hebben de voorkeur om stikstofemissiereductie te behalen door innovatie in- en verduurzaming van alle sectoren die stikstofemissies uitstoten. Daarbij is in het bijzonder aandacht voor sectoren waar verduurzaming niet vanuit andere kaders wordt afgedwongen. We zijn bereid een financiële bijdrage te leveren aan de verduurzaming van sectoren die dit niet zelf volledig kunnen bekostigen.
- We zetten ons in voor een oplossing voor alle bedrijven die in de tijd van de PAS te goeder trouw hebben gehandeld en momenteel onzekerheid ervaren als gevolg van de PAS-uitspraak van de Raad van State. We maken ons hard bij het Rijk voor een oplossing voor de PAS-melders en voor het minimaliseren van de overlast³.



³ Bijvoorbeeld door melders waar nodig bij te staan met kennis en door het afzien van het heffen van leges voor het vergunnen van PAS-meldingen.



- Door provincie vrijgespeelde vergunde stikstofruimte kan door de provincie benut worden. Hiervoor hanteren we de volgende prioritering: als eerste projecten van groot provinciaal belang, ten tweede 'voorfinanciering' van ruimte voor PAS-melders (mochten wij in bepaalde situaties sneller ruimte beschikbaar hebben dan het Rijk), ten derde alle overige mogelijke activiteiten⁴.
- We erkennen het belang van de landbouwsector in Flevoland en willen de sector toekomstperspectief bieden dat past in de landelijke en Flevolandse doelen van een toekomst-bestendige landbouw en kringlooplandbouw. De landbouw in Flevoland heeft ook een belangrijke functie voor Nederland en het buitenland.
- Daar waar het kan, stimuleren en faciliteren we verduurzaming van bedrijven. Als het moet kopen we gericht een bedrijf op. Bij uitvoering van maatregelen gaan we uit van vrijwilligheid.
- We geven voorkeur aan maatregelen en activiteiten die ook bijdragen aan andere doelen van de provincie Flevoland op het gebied van ecologie (biodiversiteit, kringlooplandbouw, bossenstrategie, energietransitie) en economie (werkgelegenheid, woningbouw). Hoe meer doelen een maatregel dient, des te effectiever en efficiënter de investering.



- We geven de voorkeur aan maatregelen die waar mogelijk innovatie (het ontwikkelen van nieuwe technieken) en verduurzaming (het uitrollen van bestaande duurzame technieken) stimuleren, in plaats van bedrijfsbeëindiging.
- De stikstofproblematiek in Flevoland kan niet opgelost worden zonder voortvarend optreden van het Rijk (dat ondersteunend is voor Flevoland) en goede samenwerking met andere provincies. Daar hebben we een lobbystrategie voor. We helpen andere provincies en het Rijk om daar waar wat mogelijk hun stikstofopgaven te realiseren.
- Uitvoering van de maatregelen wordt gemonitord. We houden in de gaten welke effecten maatregelen hebben en welke resultaten we bereiken. Dit maken we inzichtelijk voor betrokken partijen. Over de voortgang van de maatregelen wordt ook gerapporteerd aan PS.
- Landelijke reductie weegt zwaarder dan provinciale reductie. Als een relatief kleine stikstoftoename in Flevoland landelijk gezien een grote reductie oplevert (bijvoorbeeld door verplaatsing van activiteiten naar Flevoland), dan staat de provincie er voor open om dit te ondersteunen. Hierbij geldt de voorwaarde dat het ook ruimte creëert voor ontwikkelingen in Flevoland. We houden oog voor leefbaarheid en gezondheid in de provincie Flevoland.



- In de aanpak van de stikstofproblematiek combineren we zoveel mogelijk financiële regelingen en middelen om een zo groot mogelijk multipliereffect te bereiken op provinciale middelen. Daarnaast zoeken we naar maatregelen die meerdere doelen dienen. Daardoor wordt zo efficiënt mogelijk gebruik gemaakt van publieke middelen.

⁴ Toelichting: projecten van provinciaal (maatschappelijk) belang geven we voorrang boven projecten van individuele ondernemers en initiatiefnemers. Op het moment van schrijven van deze aanpak is met name stikstofruimte voor de Maritieme Servicehaven Noord-Flevoland een knelpunt, maar het kan ook gaan om andere economische of infrastructurele ontwikkelingen. Voor de aanlegfase van woningbouwprojecten komt er naar verwachting een vrijstelling. Binnen die laatste groep zien we wel de urgentie en morele plicht om de PAS-melders als eerste 'uit de brand' te helpen, ook om hen in staat te stellen om te investeren de toekomst en verduurzaming van hun bedrijf. Het gaat hier om 'voorfinanciering' van stikstofruimte daar waar wij er sneller dan het Rijk in zouden slagen om bronmaatregelen te treffen. Als laatste komen alle andere initiatieven aan de beurt. Het lijkt zo goed als uitgesloten dat het al in 2021 of 2022 lukt om voor deze initiatieven ruimte vrij te spelen. Indien dit in de toekomst wel het geval is kan eventueel een apart afwegingskader worden vastgesteld door Provinciale Staten om binnen deze groep te prioriteren.



3.2 Doelstellingen



Een nieuwe balans tussen ecologie en economie vinden, dat is het hoofddoel van de stikstofaanpak. Vanuit dat hoofddoel werken we aan de volgende doelstellingen:

- A. Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn op orde: op lange termijn hebben alle vergunningsplichtigen een vergunning voor het uitstoten van stikstof, waarbij we toewerken naar een vergunningstelsel dat verduurzaming stimuleert. Op de afgegeven vergunningen vindt toezicht plaats en er wordt gehandhaafd waar nodig.

Rol van de provincie: vergunningverlener (wettelijke taak)

- B. Projecten van provinciaal belang worden gerealiseerd en economische ontwikkeling blijft mogelijk: op korte termijn verhelpen we acute knelpunten, is er stikstofruimte voor provinciale projecten die nu vastlopen en in samenspraak met het Rijk vinden we een oplossing voor alle initiatiefnemers die ter goeder trouw hebben gehandeld.

Rol van de provincie: initiatiefnemer project(en)

- C. Stikstofreductie: We streven naar reductie van de Flevolandse bijdrage in de overbelasting van dichtbij gelegen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Die overbelasting brengen we, net als de landelijke

doelen, stapsgewijs terug ten opzichte van de situatie in 2019: met 40% in 2025, 50% in 2030 en 74% in 2035.

Rol van de provincie: gebiedsregisseur en aanjager

- D. Natuurinclusieve samenleving: activiteiten in Flevoland houden rekening met de natuur binnen en buiten Flevoland en versterkt deze waar mogelijk. We onderzoeken of we ruimtelijk kunnen en moeten sturen door middel van zonering: het ruimtelijk scheiden van bepaalde activiteiten en functies. Het programma stikstof levert een bijdrage (in de vorm van kennis, projecten, netwerk) aan het nieuwe programma Natuurinclusieve samenleving en de volgende versie van de omgevingsvisie. Hierdoor versterken we de veerkracht van de natuur in de regio.

Rol van de provincie: beleidsverantwoordelijke voor natuur en ruimtelijke ordening



3.3 Sturingsmogelijkheden

Stikstof is een complex dossier en de provincie Flevoland is één van de vele actoren. In een dergelijke situatie is het goed te weten welke sturingsmogelijkheden de provincie heeft. De beleidstheorie gaat uit van drie klassieke sturingsmechanismen: de wortel, de toespraak en de stok. Gegeven de situatie (urgent probleem, beperkte oplossingsruimte, verdeelde zeggenschap) zal de provincie alle drie deze mechanismen toepassen:

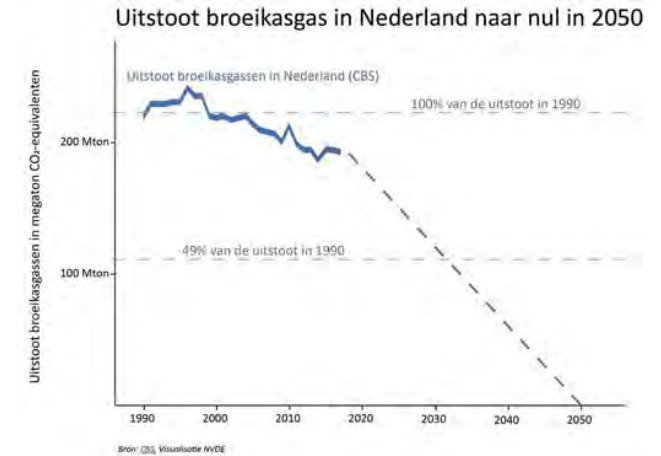
1. De wortel: het gaat dan om het verleiden van anderen om bij te dragen. Dat kan in het geval van stikstof bijvoorbeeld gaan om een subsidie of investeringsfonds voor verduurzaming, een innovatieregeling, vrijwillige aankoop van een piekuitstoter, of door koplopers ruimte te bieden voor experimenten.
2. De toespraak: dit gaat over aanmoedigen of ontmoedigen van gedrag, bijvoorbeeld in de vorm van het delen van goede voorbeelden rond innovatie en verduurzaming, het geven van informatie en voorlichting, en (bestuurlijk) overleg. Ook de lobbystrategie valt hieronder.
3. De stok: de stok gaat over alles wat te maken heeft met voorschrijven en verbieden. In het geval van stikstof heeft de provincie op twee punten een 'stok' in handen:
 - a. Wat betreft vergunningverlening, toezicht en handhaving: de provincie kan vergunninghouders dwingen om zich aan de condities van de afgegeven vergunning te houden.
 - b. Wat betreft de omgevingsverordening: de provincie kan sturen op de ruimtelijke inrichting van Flevoland en welke activiteiten op welke plek mogen plaatsvinden. Dit is een generiek instrument voor de lange termijn, niet voor specifieke situaties op dit moment.



3.4 Strategie

Focus op ammoniak

Stikstofemissies bestaan deels uit stikstofoxiden (NOx) en deels uit ammoniak (NH₃). NOx wordt met name door de industrie en door verkeer uitgestoten, ammoniak hoofdzakelijk door de landbouw. De uitstoot van 'uitlaatgassen' door industrie en verkeer wordt de komende jaren al fors teruggebracht doordat afspraken zijn gemaakt in het klimaatakkoord. De uitstoot van NOx lift als het ware mee op afspraken over CO₂-reductie. Daarnaast geldt dat het reguleren van verkeer en industrie primair op landelijk niveau moet gebeuren. Uiteraard houden we de resultaten van het klimaatakkoord in de gaten. Mocht het nodig zijn om hierop bij te sturen, dan zullen we dat doen zoals past binnen de taken en rollen van de provincie. De uitstoot van ammoniak staat los van het klimaatakkoord en er zijn extra maatregelen nodig om dit deel van de stikstofuitstoot terug te dringen. Die maatregelen zijn deels afhankelijk van landelijke regelgeving, maar zullen voor een (groot) deel gebiedsgericht moeten worden uitgewerkt en uitgevoerd. Dat ligt veel meer op het pad van de provincie als gebiedsregisseur. Daarom ligt bij het aanpakken van de stikstofproblematiek de focus vooral op maatregelen die ammoniak terugdringen. Daarbij richten we ons óók op industriële activiteiten waarbij ammoniak vrijkomt. Naast aandacht voor ammoniak richten we ons ook op de grote emissiebronnen, ongeacht of het ammoniak of NOx-bronnen betreft.



Deze figuur illustreert dat NOx als onderdeel van de broeikasgassen door de uitwerking van het klimaatakkoord in 2050 tot nul wordt gereduceerd. Vandaar dat wij ons alleen richten op Ammoniak.

Ruimtelijk sturen op depositie

Het effect van het uitstoten van stikstof op de natuur is sterk afhankelijk van de locatie waar de stikstof wordt uitgestoten. Dichtbij een natuurgebied veroorzaakt uitgestoten stikstof (emissie) meer schade aan de natuur (depositie) dan eenzelfde hoeveelheid uitstoot op een locatie verder weg van de natuur.



Met andere woorden: om het stikstofprobleem aan te pakken is het zinvol om maatregelen op de meest effectieve plek te nemen en dus ruimtelijk te sturen op depositie. De strategie is daarom om in te zetten op het nemen van maatregelen waar dat het meest effectief is om de overbelasting op nabijgelegen N2000-gebieden op te lossen: allereerst in de zuid- en oostrand van Zuid-Flevoland en de oostrand van de Noordoostpolder. Daarbij hebben we niet alleen oog voor stikstof, maar ook voor andere opgaven, zoals bodemdaling of de bossenstrategie.

Korte termijn en lange termijn

Zowel op korte- als lange termijn moet gewerkt worden aan reductie van stikstof in Flevoland: alleen zo ontstaat er weer een balans tussen economie en ecologie die voor beiden perspectief geeft. We maken hierbij onderscheid in een korte- en lange termijn aanpak. Waarbij ook vandaag al voor de lange termijn stappen worden gezet.

Op de korte termijn speelt een aantal urgente uitdagingen: lopende juridische procedures die verder duiding geven aan de uitspraak van de Raad van State en de speelruimte voor de overheidsaanpak, legaliseren van de PAS-meldingen, ruimte maken voor enkele projecten van groot maatschappelijk belang, toepassen van regels rond intern en extern salderen, etc. Voor de lange termijn is de uitdaging om te komen tot een nieuw en houdbaar systeem. De strategie is om voor de korte termijn de vergunningverlening op te orde brengen en gebiedsgericht maatregelen te nemen maatregelen in zones van Flevoland die het meest

effect hebben op N2000-gebieden: het gaat hierbij om de zuid- en oostrand van zuidelijk Flevoland en de oostrand van de Noordoostpolder. Ook verzamelen we de bouwstenen voor de gebiedsprocessen op de langere termijn.

Op de langere termijn zetten we in op een nieuwe systematiek van vergunningverlening en op meer integrale maatregelen die niet alleen voor stikstof effect sorteren. Denk bijvoorbeeld aan gebiedsprocessen waarbij we inzetten op transitie naar een toekomstgerichte landbouw. We beogen bij de korte termijn-aanpak zoveel mogelijk voor te sorteren op de lange termijn, en in ieder geval om no-regret maatregelen te nemen, die de lange termijn niet in de weg kunnen staan.

Kansen en risico's

De hierboven geschetste strategie kent kansen en risico's.

Kansen bestaan vooral uit het meenemen van andere (provinciale) opgaven bij het aanpakken van de stikstofproblematiek. Denk aan:

- Gebiedsopgaven zoals bodemdaling, landschap, verduurzaming van bedrijven etc.
- Provinciale opgaven zoals een transitie naar een volhoudbare landbouw
- Versterken van de samenwerking met gemeenten en maatschappelijke partners

Risico's zijn wat diffuser van aard. Een groot deel van de risico's in het stikstofdossier staat los van de strategie die Flevoland kiest. Bijvoorbeeld: maatregelen

leveren onvoldoende resultaat, er zijn onvoldoende financiële middelen beschikbaar, maatschappelijk draagvlak brokkelt af, maatregelen blijken juridisch niet houdbaar, etc.

De belangrijkste risico's van de gekozen strategie in Flevoland zijn:

- Dat het onvoldoende lukt om tot concrete, vrijwillige maatregelen te komen om de (natuur)doelen te halen.
- Dat het onvoldoende lukt om met het Rijk en andere provincies tot voor Flevoland werkbare afspraken te komen.
- Dat er onvoldoende inzet en middelen vanuit het Rijk beschikbaar komen om maatregelen in Flevoland te treffen, waardoor het draagvlak voor en de effectiviteit van de Flevolandse Aanpak Stikstof onder druk komt te staan.
- Dat belangrijke ontwikkelingen niet door kunnen gaan vanwege een gebrek aan stikstofruimte.
- Dat de maatschappelijke partners in Flevoland onvoldoende verantwoordelijkheid (kunnen) nemen. Vooral in de agrarische sector zijn forse inspanningen nodig. De provincie kan die deels ondersteunen, maar zonder de inspanningen van de sector zelf gaat het niet lukken de doelen te bereiken.
- Dat ondernemers die te goeder trouw hebben gehandeld hun activiteiten gedwongen zouden moeten stopzetten als het niet lukt voldoende maatregelen te nemen om hen te vergunnen.
- Dat alle aandacht wordt opgeslokt door de korte termijn, waardoor de lange termijn aanpak niet van de grond komt.



Vanwege deze risico's, met uitzondering van het laatste punt, kan de provincie geen resultaatsverplichting aangaan (garantie op het halen van de doelen), maar slechts een inspanningsverplichting.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving

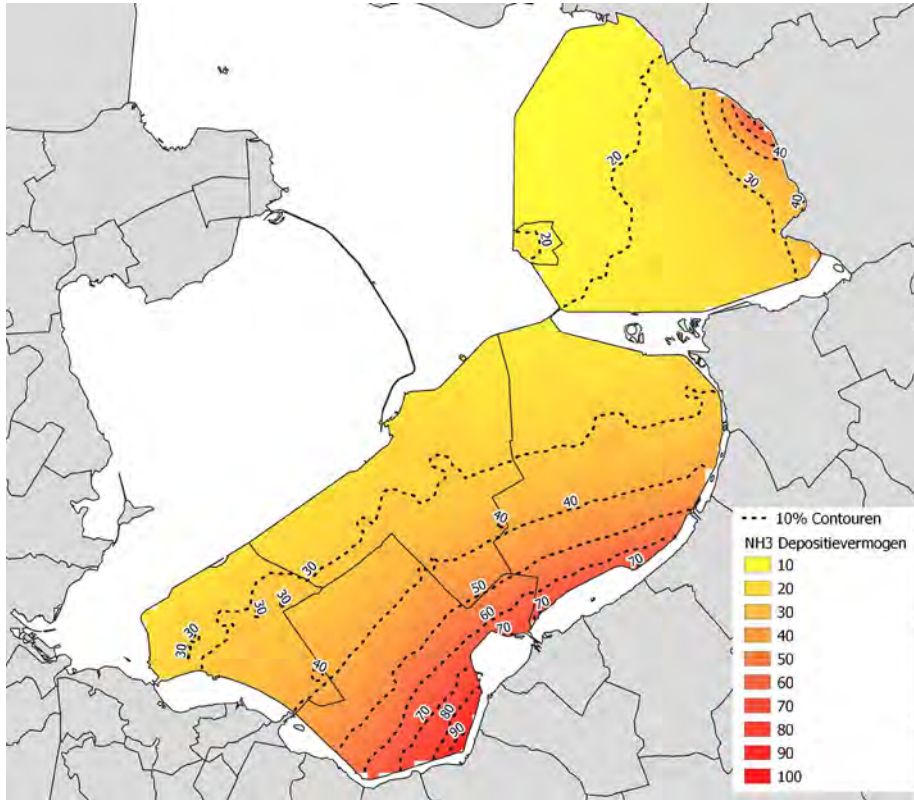
- We blijven vergunningen in behandeling nemen en waar het kan verlenen.
- Wij maken ons sterk voor het vrijmaken van ruimte door het Rijk om bedrijven in Flevoland die te goeder trouw hebben gehandeld ten tijde van de PAS te kunnen legaliseren, waaronder de PAS-melders. Het Rijk heeft aangegeven dat vanaf medio 2021 gestart kan worden met de legalisatie van deze PAS-melders. Flevoland ondersteunt PAS-melders met advies en -zodra dat kan- vergunningverlening. Vooralsnog is het voornemen daarvoor geen leges te heffen.
- Na de PAS-melders komen bedrijven die vergunningsvrij waren onder de PAS in aanmerking voor legalisering. Het betreft o.a. de bedrijven met een depositie tussen de 0,05 en de 0,005 mol/ha/jaar. Ook hiervoor geldt dat wij ons hard maken voor een oplossing bij het Rijk en voor een zo soepel mogelijk verlopende legalisatie.
- Om te voorkomen dat er nieuwe onvergunde situaties ontstaan, zetten wij in op voorlichting over de vergunningplicht in het kader van de Wet natuurbescherming. Tevens komt er voorlichting voor andere overheden zodat zij initiatiefnemers voor nieuwe activiteiten kunnen wijzen op de vergunningplicht in het kader van de Wnb.

- De focus van toezicht en handhaving zal gericht zijn op bedrijven die al een vergunning hebben en op nieuw vergunde bedrijven. Het is van belang dat de werkzaamheden van bedrijven overeenkomen met de vergunning.

Mogelijk maken provinciale projecten en economisch perspectief

- Wij zoeken actief naar mogelijkheden om vergunde stikstofruimte vrij te spelen, als dat nodig is om provinciale ambities te realiseren. Daarbij geven we de voorkeur aan verduurzaming van bedrijven boven het aankopen van bedrijven.
- Wij zetten in op een interprovinciale/landelijke oplossing voor diffuse belasting.
- Wij zoeken in eerste instantie naar stikstofruimte via maatwerkgesprekken met vergunninghouders. Verduurzamingsmaatregelen die voortkomen uit deze maatwerkgesprekken kunnen ook ruimte bieden aan provinciale projecten. Het resultaat mag ook zijn dat de natuur beter wordt of dat de desbetreffende ondernemer ruimte krijgt om intern te salderen.
- We geven prioriteit aan maatregelen en gebieden waar de depositiereductie het grootst is.





Figuur Effectiviteit van maatregelen die ammoniakuitstoot terug dringen ten opzichte van depositie op stikstofgevoelige N2000-gebieden.

Structurele emissiereductie

- Van alle sectoren wordt verwacht om voor 2030 een significante emissiereductie te hebben bereikt. Hierbij wordt 26% emissiereductie als richtpunt gehanteerd.
- We zoeken manieren om initiatiefnemers tot emissiereductie te verleiden, en bieden waar nodig aanvullende subsidie- en innovatieregelingen voor emissiereductie.
- We nemen maatregelen op het gebied van mobiliteit

waar dit kosteneffectief is, er geen voldoende autonome ontwikkeling vanuit Klimaatakkoord is, en de provincie logischerwijs aan zet is. Dit betekent dat we nu inzetten op verbeterde doorstroming en mogelijke maatregelen voor emissiearmere binnenvaart (EICB rapport in november 2020 verwacht).

- Als provincie faciliteren we kennisdeling tussen Flevolandse overheden en de bouwsector om te komen tot emissiearme bouw in de provincie

Flevoland. We geven hierin zelf het goede voorbeeld.

- We blijven pragmatisch in het zoeken naar mogelijkheden om emissies te reduceren; daar waar een kans zich voordoet bieden we maatwerk.

Ruimtelijke inrichting

- Door middel van onze ruimtelijke inrichting kunnen we sturen op depositie: emissie dichtbij een N2000-gebied veroorzaakt meer depositie dan emissie op afstand van natuur. We brengen in kaart welke ruimtelijke afwegingen de stikstofproblematiek in Flevoland met zich meebrengt, zodat we op basis daarvan goede keuzes kunnen maken voor de toekomst in relatie tot andere afwegingen (zoals inspelen op bodemdaling, energie en andere wensen). In het maken van ruimtelijke afwegingen werken we nauw samen met andere overheden en gebiedspartijen.
- We willen met de agrarische sector in gesprek over het perspectief voor de sector en eventuele ruimtelijke zonering van landbouw in relatie tot andere functies en ontwikkelingen (woningbouw, natuur, etc.).
- Stikstofproblematiek wordt betrokken in lopende ruimtelijke trajecten.

Samenwerking met gebiedspartijen

- We werken nauw samen met de gebiedspartijen in verschillende thematafels: landbouw, grond, bouw etc. Doel is kennisdeling en het komen tot concrete reductiemaatregelen. Mogelijk worden thematafels toegevoegd als ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.



Strategische agenda naar Rijk en andere provincies

- In het oplossen van de stikstofproblematiek in Flevoland zijn we afhankelijk van het Rijk. We voeren, in samenwerking met andere provincies, actief een lobby naar het Rijk met de volgende doelen:
- Legalisatie PAS-meldingen en voorheen vergunningsvrije activiteiten
- Een oplossing voor diffuse belasting⁵
- Stikstofruimte voor belangrijke projecten in Flevoland (o.a. 100.000 woningen)
- Inzet van (rijks)middelen voor landbouw-innovatie en duurzaamheid

Programma stikstof ten opzichte van andere Flevolandse projecten en programma's

- De functie van het programma stikstof is om de aanpak van de stikstofproblematiek in Flevoland te borgen. Kernactiviteiten (zoals benoemd in dit stuk) worden in het programma zelf uitgevoerd.
- Naast de kernactiviteiten heeft het programma een aanjagen meewerkfunctie om de aanpak van stikstofproblematiek binnen andere beleidsvelden te ondersteunen en de integraliteit van maatregelen te borgen. Voor de beleidsvelden mobiliteit, energie en woningbouw geldt dat we stikstofproblematiek onder de aandacht brengen en zorgen dat dit goed geborgd blijft binnen de beleidsvelden. We doen geen dubbel werk.

Monitoring

- We houden overzicht over het effect van maatregelen en de stikstofruimte in Flevoland. Wij houden bij hoeveel emissiereductie en depositiereductie wij realiseren met de genomen maatregelen, ook als het gaat om onvergonde ruimte die niet gebruikt kan worden voor nieuwe economische ontwikkelingen.
- Wij rapporteren jaarlijks richting Provinciale Staten over de voortgang van de aanpak. Daarin geven we duidelijk weer welke stappen zijn ondernomen om knelpunten op te lossen en wat het effect van de maatregelen is (ook op emissie-niveau). Hiervoor stellen we meetbare indicatoren op.
- Er vindt nauwe afstemming plaats met andere provincies en het Rijk over een regionale of landelijke stikstofbank voor vrijgespeelde en vrijgevallede vergunde stikstofruimte. Hierdoor zou afstemming tussen Rijk en provincies over stikstofruimte makkelijker worden.

5 Waarbij vanuit één stikstofbron hele kleine deposities in grote delen van Nederland neerslaan.



3.5 Financiën

Bij de Najaarsnota 2020 hebben PS de volgende middelen gereserveerd voor het programma stikstof in 2021:

- Voor doelstelling A (vergunning verlening op orde) € 300.000 structureel.
- Voor doelstelling B en C (Stikstofruimte zoeken en emissiereductie) € 2.500.000 incidenteel.
- Voor doelstelling D (natuurinclusieve samenleving) is € 50.000 beschikbaar gesteld uit de reserve beheer en ontwikkeling natuur. Het verder in beeld brengen van aanvullende maatregelen alsmede de dekking hiervan vindt plaats binnen het programma Natuurinclusieve samenleving. Ten slotte is het restant stikstofbudget van € 750.000 uit 2020 doorgeschoven naar 2021. Deze middelen zijn nodig voor de inzet van ambtelijke capaciteit (inhuur) en beperkt budget voor onderzoek en inhuur deskundigen.

Met name het bedrag voor doelstelling B en C is nog niet geormerkt voor specifieke maatregelen. Dat komt omdat eerst maatwerkgesprekken worden gevoerd met vergunninghouders om te onderzoeken welke specifieke maatregelen het meest haalbaar en kosteneffectief zijn. Dat kan resulteren in afspraken op individueel niveau (bijvoorbeeld innovatieve pilots of bedrijfsspecifieke maatregelen waarbij vergunde stikstofruimte vrijkomt) en/of meer generieke regelingen (zoals een open inschrijving voor innovatie, een subsidieregeling of voucher). Hoewel de exacte

maatregelen kunnen variëren is het budget nadrukkelijk bedoeld voor concrete stikstofreducerende maatregelen en innovaties en zal het ook als zodanig worden ingezet.

Wij zullen de bij de najaarsnota gereserveerde middelen inzetten voor de volgende activiteiten in het activiteitenplan (deel 3):

- € 0,3 mln. structureel voor extra werkzaamheden OFGV: het gaat dan om verzamelen van (historische) vergunningsgegevens, het goed, tijdig en juist afhandelen van vergunningsaanvragen, ondersteuning bij vergunningverlening en het uitvoeren van toezicht/bedrijfsbezoeken.
Relevante structurele activiteiten in het activiteitenplan: A1, A2, A7
Het budget voor de OFGV is structureel aangezien de verwachting is dat de komende jaren een extra inspanning nodig blijft op vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- € 1,5 mln. voor opvolging maatwerkgesprekken, waarbij gericht individuele afspraken kunnen worden gemaakt en/of een meer generieke (subsidie) regeling kan worden opgezet.
Relevante activiteiten in het activiteitenplan: B2 en C2 (opvolging georganiseerde gesprekken).
- € 1 mln. voor innovatie.
Relevante activiteiten in het activiteitenplan: C3 (uitvoeren pilots en financiële ondersteuning innovatietrajecten).



- € 0,75 mln. voor programmakosten (doorgeschoven vanuit 2020): inzetten voor inhuur externe capaciteit (dit kan alle activiteiten betreffen) en proceskosten, waaronder in ieder geval de organisatie van bijeenkomsten zoals voorlichting, gebieds- en thematafels etc.

Relevante activiteiten in het activiteitenplan: A9, B2, 4 en 5, C2, D1 en 2 (organiseren gesprekken).

De overige genoemde activiteiten zijn veelal incidentele activiteiten en worden uitgevoerd door het provinciale stikstofteam en vallen onder de programma-kosten.

Activiteiten waarvoor geen financiële middelen worden ingezet vergen wel ambtelijke capaciteit. Deze worden gedekt uit de programmakosten.

Het activiteitenplan benoemt de te ondernemen activiteiten tot 1 september 2021. De inzet van de gevraagde middelen kan over een langere periode zijn beslag kennen. Bijvoorbeeld doordat er een financieringsmogelijkheid of subsidieconstructie wordt opgezet (activiteit C2). Het daadwerkelijk beroep doen op deze subsidie zal mogelijk/waarschijnlijk langer doorlopen dan september 2021. Na de zomer ontvangen PS een rapportage over de voortgang en waar nodig een vervolgplanpak.

De nu beschikbare middelen zijn naar verwachting niet toereikend om de doelstellingen te behalen. Er is méér nodig dan de nu gereserveerde middelen om de stikstofproblematiek in Flevoland aan te pakken. Deels zoeken we ruimte in bestaande budgetten.

Bijvoorbeeld door innovatiebudget in te zetten als cofinanciering voor POP3-maatregelen die gericht zijn op verduurzaming en het terugdringen van stikstofemissie. Uiteraard lobbyt de provincie ook bij het Rijk voor voldoende middelen voor natuurontwikkeling en stikstofreductie. Mocht blijken dat deze middelen niet voldoende soelaas bieden én dat er concrete kansen zijn om het stikstofprobleem in Flevoland aan te pakken dan zullen GS aanvullende financiële voorstellen doen aan PS.

Kaders voor het uitgeven van bovengenoemde middelen voor opvolging maatwerkgesprekken (€ 1,5 mln) en innovatie (€ 1 mln):

- Doel van de inzet van middelen is stikstofreductie en/of het vrijspelen van stikstofruimte voor nieuwe ontwikkelingen
- De € 1 mln. voor innovatie mogen worden besteed aan concrete (technische) verduurzamingsmaatregelen, aan het organiseren van innovatieve pilots en , aan monitorenbijbehorende monitoring (meten, gegevensverzameling) van innovatieve maatregelen.
- GS maken een afweging tussen de kosten en de verwachte stikstofreductie. We betalen (maximaal) marktconform voor stikstof. De prijs is sterk afhankelijk van de mate en locatie van depositie en de kosten van reducerende maatregelen. Het Rijk hanteert in de gerichte opkoopregeling een maximum van € 1 mln. per gerealiseerde mol depositiebesparing.
- Alle middelen worden rechtmatig besteed, waarbij onder meer een toets op staatssteun plaatsvindt
- Max. 120% mag worden besteed aan onderzoek en

advies gericht op het komen tot concrete technische maatregelen (agrarisch adviseur inschakelen, inhoudelijke toets op voorgestelde innovatieve techniek, toets op offertes of waardebeoordeling, etc.)

- De € 1,5 mln. voor opvolging maatwerkgesprekken mag voor maximaal 50% worden besteed aan het opkopen van stikstofruimte ten behoeve van nieuwe ontwikkelingen zonder dat daar een innovatie tegenover staat (indien een vergunninghouder over latente stikstofruimte beschikt). Dit geldt niet voor de € 1 mln. die bedoeld is voor innovatie en verduurzaming.



4. ACTIVITEITEN PER DOELSTELLING



A Vergunningverlening, toezicht en handhaving op orde

Rol: wettelijke taak vergunningverlener



Resultaat	Activiteiten korte termijn (tot september 2021)	Vooruitblik lange(re) termijn	IPO-verband?	
A1	Goed (tijdig, juist) afhandelen vergunning-aanvragen	Vergunningaanvragen afhandelen en indieners adviseren	continueren	Nee
		Bij melding (vooraankondiging) extern salderen in overleg treden met initiatiefnemer en eventueel provincie saldogever	starten	Nee
			Bezien of vergunningstelsel nodig is	Nee
A2	PAS-meldingen legaliseren	Meedenken met Rijk/IPO over aanpak legalisatie PAS-meldingen	eenmalig	Ja
		Meedenken met Rijk/IPO over aanpak legalisatieoverige knelpunten te goeder trouw, waaronder de vrijstellingen	Vervolg nog onbekend, afhankelijk van aanpak	
		Druk uitoefenen op Rijk voor snelle oplossing	Nog te bezien	Ja
		Verificatie meldingen	eenmalig	kennis delen
		Vergunnen van 151 PAS-melders na legalisatie door Rijk (v.a. medio 2021)	eenmalig	Deels
	Onderzoeken mogelijkheid 'voorfinancieren'	eenmalig	Mogelijk	
A3	Nieuwe vergunningensystematiek	In IPO-verband meedenken	Implementeren en uitvoeren	Ja
A4	Goede registratie van ruimte in Regionaal Stikstofregistratiesysteem (RSRS)	In IPO-verband meedenken	Nog onduidelijk hoe systeem gaan functioneren en welke vraagstukken dat oplevert	Ja
A5	Actuele beleidsregels intern en extern salderen geven mogelijkheid voor nieuwe ontwikkelingen	Aanpassen van de beleidsregels waar nodig	Continueren, wel steeds minder vaak aanpassingen	Ja
		Monitoren extern salderen in Flevoland i.o.m. landbouwsector	Doorzetten gedurende 2021, wellicht daarna	Nee
A7	Goed functionerend toezicht, alle vergunninghouders worden regelmatig gecontroleerd	Plan van aanpak toezicht gereed		Nee
		Bezoeken 70 vergunninghouders	Continueren	nee
			Inzichtelijk maken rechten op referentiedatum	Nee
			Inzichtelijk maken vrijstellingen	kennis delen
A8	Adequate handhaving	Handhavingsstrategie opstellen		kennis delen
			Handhavend optreden	Deels
A9	Er komen geen nieuwe onvergunde emissies bij in Flevoland	Preventie: Voorlichting geven aan initiatiefnemers (per sector) over beleidsregels	Doorzetten gedurende 2021, wellicht daarna	Nee



B Projecten van provinciaal belang realiseren

Rol: initiatiefnemer



Resultaat	Activiteiten korte termijn (tot september 2021)	Vooruitblik lange(re) termijn	IPO-verband?	
B1	Stikstofkelpunten voor projecten van provinciaal belang worden opgelost	Per project onderzoeken mogelijkheden intern salderen, extern salderen, ecologische onderbouwing en ADC	Nee	
		Waar nodig: overleg met andere provincies en Rijk op projectniveau	mogelijk	
		"Ondersteuning projectleiders met kennis, advies, netwerk, w.o.: Lobby bij Rijk t.a.v. legalisatie melding Lelystad Airport Opstellen stikstofberekeningen en analyses, inclusief advisering daarover Adviseren over (juridische) randvoorwaarden en aanpak Adviseren over mogelijkheden voor intern salderen bij provinciale werkzaamheden"	Nee	
B2	Vergunde stikstofruimte vrijspelen om in te zetten voor nieuwe ontwikkelingen	Maatwerkgesprekken met vergunninghouders	Opvolging door kansen te verzilveren op het gebied van verduurzaming, verplaatsing of beëindiging, met een voorkeur voor dat eerste.	Nee
		Informeren van agrarisch adviseurs dat provincie in gesprek wil met bedrijven die willen verduurzamen of eventueel stoppen		
B3	Er komt een landelijke oplossing voor de problematiek rond diffuse belasters	Initiëren overleg in IPO-verband en met Rijk	Vervolgacties zijn afhankelijk van de vorm en invulling van een landelijke oplossing. Bijvoorbeeld: leveren van stikstofruimte (door reductie) of een financiële bijdrage aan het vormen van een landelijke 'stikstofpot' om microdeposities te kunnen vergunnen. Een nader voorstel volgt t.z.t.	ja
B4	Stikstofkelpunten bij projecten van provinciaal belang zijn tijdig in beeld	Voorlichten medewerkers provincie, gemeenten, waterschappen zodat zij tijdig (kunnen) signaleren waar knelpunten ontstaan.	continueren	nee
B5	Betrekken lokale stakeholders om gebiedsgerichte oplossingen te bedenken voor projecten van provinciaal belang.	Informeren en consulteren maatschappelijke partners, afhankelijk van casus of project o.m. via regietafels, werkgroepen, etc.	continueren	kennis delen



C Stikstofreductie

Rol: Regisseur



Resultaat	Activiteiten korte termijn (tot september 2021)	Vooruitblik lange(re) termijn	IPO-verband?
C1 Impact lopend Rijks- en provinciaal beleid op stikstofreductie in beeld.	Op basis van gegevens RIVM in beeld brengen wat de impact voor Flevoland is van de Rijks(bron)maatregelen	Er is nog veel beweging rond de inzet van het Rijk en de reductie die dat oplevert. Als de opgave scherp is sturen we bij in de uitvoering en maatregelen.	ja
	In beeld brengen effecten lopend beleid op stikstofemissie (bijv. lopende landbouw pilots en mobiliteitsbeleid)		nee
	In beeld brengen welke aanvullende actie nodig en mogelijk is (zie ook C2 en C3)		nee
C2 Terugbrengen van Flevolands aandeel in overbelasting N2000-gebieden met 50% in 2030 ten opzichte van 2019 en 26% emissiereductie in alle sectoren in 2030.	Maatwerkgesprekken met bedrijfsleven en agrarisch ondernemers (zie ook B)	Onderzoeken welke maatregelen kansrijk zijn en dan vervolgstappen bepalen	nee
	Door maatwerkgesprekken in beeld brengen welke subsidie- en/of financieringsmogelijkheden ingericht moeten worden	Afhankelijk van uitkomsten gesprekken. Voorlopige aanname is openstelling van 1 of meerdere regelingen in 2021, bijvoorbeeld een subsidieregeling verduurzaming veehouderijen nabij stikstofgevoelige N2000	kennis delen
	Delen informatie over beschikbare methoden via inspiratieplatform en thematafels landbouw, grond en emissiearm bouwen, gebiedstafel, werktafels etc.	Onderzoeken wat er mogelijk is. verduurzamingsregeling/ meer kennis over wat er kan en dan vervolgstappen bepalen	kennis delen
	Gebiedsgericht met ondernemers aan de slag in de Noordoostpolder om te komen tot een plan voor duurzame gebiedsinrichting en stikstofreductie.	Gebiedsproces/uitvoeringsplan loopt naar verwachting lange tijd door	nee
	Gebiedsgericht met ondernemers aan de slag in de zuid-en ooststrand van zuidelijk Flevoland om te komen tot een plan voor duurzame gebiedsinrichting en stikstofreductie.	Gebiedsproces/uitvoeringsplan loopt naar verwachting lange tijd door	nee
	Inrichten van financieringsinstrumenten waarbij middelen/regelingen gestapeld worden	Vervolg afhankelijk van kansen	kennis delen
	Oprichten van een platform voor kennisdeling op het gebied van emissiearm aanbesteden o.b.v. de 'groene koers'	Vervolg afhankelijk van behoefte en ontwikkelingen	nee
	Analyseren resultaten onderzoek EICB naar kansen scheepvaart	Vervolg stappen afhankelijk van resultaten onderzoek	nee
	Lobby Rijksmiddelen voor verduurzaming in de landbouw		ja
	Gebiedsgerichte aanpak: organiseren thematafels om te komen tot kennis en maatregelen. Thematafels voor (in ieder geval) veehouderij, grond (i.s.m. banken en RVB), scheepvaart. Mogelijk extra tafels naar bevind van zaken.	Vervolg afhankelijk van uitkomsten.	nee



Resultaat	Activiteiten korte termijn (tot september 2021)	Vooruitblik lange(re) termijn	IPO-verband?
	Gebiedsgerichte aanpak: organiseren periodieke gebiedstafel voor constructieve dialoog en afstemming maatregelen en plannen tussen agrarisch ondernemers, terreinbeheerders, provincie en andere betrokken partijen	voorlopig continueren	nee
C3	Stimuleren innovatie en emissiereductie	Innovatiechallenge	ja
	Opzetten pilot evenwichtsbemesting akkerbouw	Pilot loopt naar verwachting nog door	kennis delen
	Lobby richting Rijk voor innovatiemiddelen en sneller goedkeuren innovaties voor RAV-lijst (goedgekeurde stalsystemen)		ja
	Onderzoeken of Boerderij van de Toekomst bijdrage kan leveren aan innovatie op het gebied van stikstof	Vervolg afhankelijk van resultaten	nee
	Kennis delen met andere provincies en Rijk over innovatie	Innovatieregelingen op orde	kennis delen
C4	Natuurinclusief grondbeleid (resultierend in een reductie van stikstofemissie)	Gesprekken met RVB, terreinbeherende organisaties en financiële instellingen over voorwaarden gronduitgifte en pacht	Pilots met natuurinclusieve voorwaarden voor gronduitgifte en pacht
C5	Stopzetten van illegale activiteiten.	Handhavend optreden (zie A) (niet in situaties waar te goeder trouw is gehandeld en vooruitzicht is op legalisatie)	

D Natuurinclusieve samenleving

Rol: gedelegeerde verantwoordelijkheid natuurbeleid



Resultaat	Activiteiten korte termijn (tot september 2021)	Vooruitblik lange(re) termijn	IPO-verband?	
D1	Stikstofstrategie versterkt programma natuurinclusieve samenleving	Lobby voor Rijksmiddelen natuurversterking in Flevoland	Afhankelijk van vervolg acties oppakken binnen programma stikstof en/of programma natuurinclusieve samenleving	nee/deels
	Onderzoek landschapselementen, in relatie tot bossenstrategie, landschapsvisie en stikstof	idem	nee	
	Kennis en oplossingsrichtingen vanuit stikstofperspectief brengen in provinciale programma's Natuur, Landbouw, RO	idem	nee	
D2	Stikstofstrategie versterkt volgende versie Omgevingsvisie	Onderzoek zonering in relatie tot stikstofemissies en deposities	idem	nee
	Gesprek met landbouwsector over toekomstbestendige landbouw en eventuele bijbehorende zonering	idem	deels	



BIJLAGES



Bijlage 1.

Context stikstofproblematiek Flevoland

Achtergrond en aanleiding

In 1992 heeft Nederland Europese afspraken gemaakt (Vogel- en Habitatrichtlijn) om kwetsbare soorten en habitats in natuurgebieden (Natura 2000) te beschermen. Tussen 1994 en 2004 werden desbetreffende Natura2000-gebieden hiervoor aangewezen. Tegelijkertijd werd in deze jaren een nieuwe Natuurbeschermingswet ingevoerd (1998); initiatieven die nu stikstofemissie produceerden moesten een vergunning in het kader van deze wet aanvragen. Besloten werd dat alle bestaande emissieactiviteiten voor 1994 legaal waren en dat daarvoor geen vergunning nodig was.

Veel soorten en habitats in de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waren en zijn niet in een gunstige staat van instandhouding, onder andere door teveel depositie (neerslag) van stikstof. De kritische depositiewaarde (KDW) – de grens voor wat soorten en habitats aankunnen aan stikstofdepositie – wordt in veel gebieden ruim overschreden. Deze stikstofdepositie bestaat uit stikstofoxiden (NOx) en ammoniak (NH3), afkomstig van emissies (uitstoot) uit verschillende sectoren, voornamelijk uit de landbouw.

Vanaf de eerste aanwijzing van de gebieden lukt het Nederland niet om stikstofemissies dusdanig te reduceren dat de stikstofgevoelige Natura 2000-

gebieden in een gunstige staat van instandhouding komen. Daardoor leeft Nederland de gemaakte Europese afspraken niet na, en kunnen vergunningen voor activiteiten die extra depositie veroorzaken op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden juridisch worden aangevochten. Daarom ontstond eind jaren 2000 grote druk om met een systeem te komen waardoor de staat van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden werd hersteld en tegelijkertijd economische ontwikkeling mogelijk bleef. Er moest voorkomen worden dat het land 'op slot' ging.

In 2014 werd daarom de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) in het leven geroepen: nieuwe economische activiteiten werden toegestaan als in de toekomst de stikstofbelasting hiervan op kwetsbare Natura2000-gebieden zou worden opgelost. Onder het PAS waren initiatiefnemers die wilden starten of uitbreiden bij een emissie lager dan 1 mol niet vergunningplichtig. Zij konden in dat geval een melding doen voordat ze van start gingen (in bijlage 2 wordt de complexe situatie rond vergunningen en meldingen ten aanzien van stikstofemissies verder toegelicht).

In mei 2019 trok de Raad van State een streep door het PAS: het PAS nam teveel een pand op de toekomst door nu activiteiten toe te staan waarvan onzeker was of stikstofemissies daadwerkelijk ter compensatie

werden teruggedrongen. De emmer zit als het ware vol, en voor elke druppel die erbij komt moet zijn gegarandeerd dat er tenminste evenveel uit de emmer gaat. Anders voldoet Nederland niet aan haar wettelijke taak om de condities van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te verbeteren.

Het gevolg van de uitspraak was dat nu daadwerkelijk economische ontwikkelingen op slot kwam te staan: stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden moet eerst worden gereduceerd alvorens nieuwe activiteiten met stikstofemissies voor die gebieden kunnen plaatsvinden. Hierdoor kwamen veel economische activiteiten stil te staan, met name in de bouwsector. Ook was met de teloorgang van het PAS een streep door de juridische houdbaarheid van de PAS meldingen gekomen, waardoor veel ondernemers plannen hadden ondernomen die nu geen legale juridische status meer hadden.

De 'stikstofproblematiek' bestaat daarmee uit twee kanten: stikstofgevoelige soorten en habitats in stikstofgevoelige Natura 2000 zijn overbelast en daardoor zitten economische ontwikkelingen op slot. Doordat we wettelijk hebben vastgelegd deze soorten en habitats in een gunstige staat van instandhouding te houden, is er geen juridische ruimte om activiteiten uit te voeren die deze overbelasting verergeren.



Sterker nog: eerst moet de staat van de natuur aanzienlijk herstellen (“de emmer moet leger”) voordat er weer perspectief is op nieuwe ontwikkelingen die stikstofdeposities op deze gebieden veroorzaken.

Advies Commissie Remkes

De door het kabinet ingestelde Adviescollege Stikstofproblematiek (‘Commissie Remkes’) heeft gedurende 2019 en 2020 vier adviezen geschreven over de aanpak van de stikstofproblematiek. Hierin komt naar voren dat om Nederland uit de ‘stikstofcrisis’ te krijgen er geloofwaardig natuurherstel en aanzienlijke reductie van stikstofemissies nodig is. Er mag niet wederom een pand op de toekomst worden genomen zonder daadkracht. Het adviescollege kiest hierbij voor een reductie van 50% van alle binnenlandse stikstofemissies voor 2030. Daarmee komen 74% van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden onder de KDW te liggen. Daarbij is het uitgangspunt dat er keuzes moeten worden gemaakt in de ruimtelijke inrichting: “niet alles kan overal”. Alle sectoren dienen daarnaast een bijdrage te leveren aan de reductie van stikstofemissies.

Opgave Rijk en provincies

De verantwoordelijkheden voor natuur -en daarmee de verantwoordelijkheden ten aanzien van stikstof- zijn verdeeld tussen Rijk en provincies. Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor de Nederlandse Natura 2000-gebieden. Dat wil zeggen dat de verplichting om aan de Vogel- en Habitatrichtlijn te voldoen in eerste instantie een Rijksverplichting is en dat het Rijk ook verantwoordelijk is voor de organisatie en financiering.

Het Rijk heeft de verantwoordelijkheid voor beheer en ontwikkeling van natuur sinds 2011 neergelegd bij de provincies. Provincies zijn ook bevoegd gezag als het gaat om het verlenen van natuurvergunningen, behalve als het gaat om projecten van Rijksbelang, waaronder bijvoorbeeld Lelystad Airport. In dat geval treedt het Rijk zelf op als vergunningverlener.

Deze verantwoordelijkheden werken ook door in de verantwoordelijkheden van de stikstofaanpak. Deze zijn op hoofdlijnen als volgt verdeeld. Het Rijk is verantwoordelijk voor het landelijk beleid en het scheppen van werkbare randvoorwaarden voor de provincies: wettelijke verankering, het aanpassen van wet- en regelgeving daar waar dat nodig is, het nemen van generieke (landelijke) bronmaatregelen, internationale samenwerking en financiële randvoorwaarden.

In april 2020 heeft het kabinet de hoofdlijnen van haar structurele aanpak aangekondigd. Doel is in 2030 de helft van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de KDW te brengen. Dit betekent een landelijke emissiereductie van 26% voor 2030.

Hiervoor investeert het kabinet 300 miljoen in natuurversterking en -herstel. Ook neemt het kabinet (bron) maatregelen om alle sectoren te ondersteunen om stikstofemissies te reduceren. Het kabinet heeft daarnaast uitgesproken dat zij op zoek gaat naar oplossingen voor het legaliseren van de PAS-meldingen.

Provincies hebben een regionale rol: naast vergunningverlening zijn ze verantwoordelijk voor een gebiedsgerichte aanpak voor natuurverbetering en

stikstofreductie. Een integrale benadering en het slim koppelen van opgaven in de gebieden is hiervoor nodig. In de praktijk is samenwerking tussen provincies onderling en met het Rijk van groot belang. Stikstofemissies en daarbij gepaarde problematiek zijn immers provincie overschrijdend en overstijgend. Naast regionale en interprovinciale uitspraken is ook afstemming met het Rijk en landelijk beleid nodig om tot effectieve maatregelen te komen.

Stikstofproblematiek als ‘wicked problem’

Het oplossen van de stikstofproblematiek is voor overheden en gebiedspartijen ontzettend complex. Je zou kunnen spreken van een ‘wicked problem’. De volgende punten spelen hierbij een rol:

1. De PAS-melders en degenen die voorheen vrijgesteld waren van vergunningplicht zijn alsnog vergunningplichtig geworden. We beginnen dus met een ‘negatief banksaldo’ waarvoor stikstofruimte gevonden moet worden.
2. De drempel van activiteiten met stikstofdeposities als gevolg die vergunningsplichtig zijn is zeer laag (0,005 mol per ha/ja). Dit betekent dat voor vrijwel alle nieuwe activiteiten waar verbrandingsprocessen of ammoniakemissies plaatsvinden er eerst stikstofruimte gevonden moet worden.
3. Er zijn relatief weinig beschikbare, werkende methodes en technieken die leiden tot stikstofreductie. Zeker voor moderne bedrijven die al werken met schone technieken is verder verduurzamen een kwestie van innovatie en systeemverandering. Dat is dan ook een kwestie van een lange adem.



4. Er zijn op dit moment weinig (juridische) middelen om stikstofreductie voor bestaande activiteiten op sectorniveau of op bedrijfsniveau af te dwingen. Daar komt bij dat innovatie en aanpassing op bedrijfsniveau gaat om grote persoonlijke en financiële belangen van de ondernemer in kwestie. Een provincie kan door middel van de omgevingsvisie wél sturen op ruimtelijke ordening op de lange(re) termijn.
5. De belangen zijn groot: zowel de woningbouw, industrie, infrastructuur en de landbouw/veeteelt zijn van belang voor de brede welvaart in Nederland. Elke sector heeft ook stikstofemissie en dus depositie tot gevolg. De bijdragen aan de stikstofdepositie zijn niet gelijk verdeeld. Er wordt vastgehouden aan bestaande posities, belangen en rechten. Salderen - het kopen van stikstofrechten - over sectorgrenzen heen ligt maatschappelijk en politiek ingewikkeld. Er zit weinig beweging in deze discussie.
6. De stikstofproblematiek is (provincie)grensoverschrijdend, emissies uit de ene provincie slaan neer als depositie in de andere provincie. In het bijzonder de aanpak van 'diffuse belastere' is dan ingewikkeld. Diffuse belastere zijn activiteiten die leiden tot relatief lage stikstofdeposities, maar dan wel in grote delen van Nederland. Vanwege het verspreidingsgebied van NOx gaat het vaak om NOx-uitstoters (scheepvaart, luchtvaart en industrie). Vanwege het grote verspreidingsgebied en de zeer lage deposities is 'regulier' extern salderen met bijvoorbeeld en veehouderij vaak duur en inefficiënt: er moeten op meerdere plekken bedrijven worden gekocht om gebiedsdekkend te zijn, met grote overcompensaties vlakbij de opgekochte bronnen.

Voor het effectief oplossen van knelpunten is dus sterke samenwerking tussen Rijk, provincies en gebiedspartijen nodig met behulp van de nieuwste kennis en inzichten.

Opgave voor Flevoland

De provincie Flevoland kent geen stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden, dat betekent echter niet dat Flevoland vrijuit gaat in de oplossing van de stikstofproblematiek, of daar geen hinder van ondervindt. Stikstofemissies vanuit Flevoland slaan namelijk neer op overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden buiten de provincie, zoals de Rottige Meenthe, Wieden-Weerribben, Veluwe en Naardermeer (zie tabel).

Doordat stikstofemissies uit Flevoland dus bijdragen aan de overbelasting van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, heeft de PAS-uitspraak ook hier gevolgen. Nieuwe economische activiteiten en bouwen infraprojecten die zou leiden tot extra stikstofdepositie op deze gebieden kunnen geen doorgang vinden als er geen directe stikstofcompensatie plaatsvindt. De volgende (provinciale) projecten ondervinden hier nu al hinder van:

- Maritieme Servicehaven Urk
- MITC
- Flevokust Haven
- Werkgelegenheid door bedrijfsuitbreidingen en nieuwe bedrijven
- Onzekerheid over woningbouw, onder andere in Almere (waaronder 100.000 woningopgave
- Infraprojecten hebben geen problemen nav de nieuwe release van AERIUS in oktober 2020



Eerst moeten hier of elders vergunde stikstofemissies gereduceerd worden om nieuwe 'stikstofruimte' te krijgen, of activiteiten moeten nagenoeg emissie-loos worden uitgevoerd. Daarnaast zijn er veel PAS-melders in de provincie die wachten op legalisering van hun activiteiten waar ze onder het PAS een melding voor hebben gedaan.

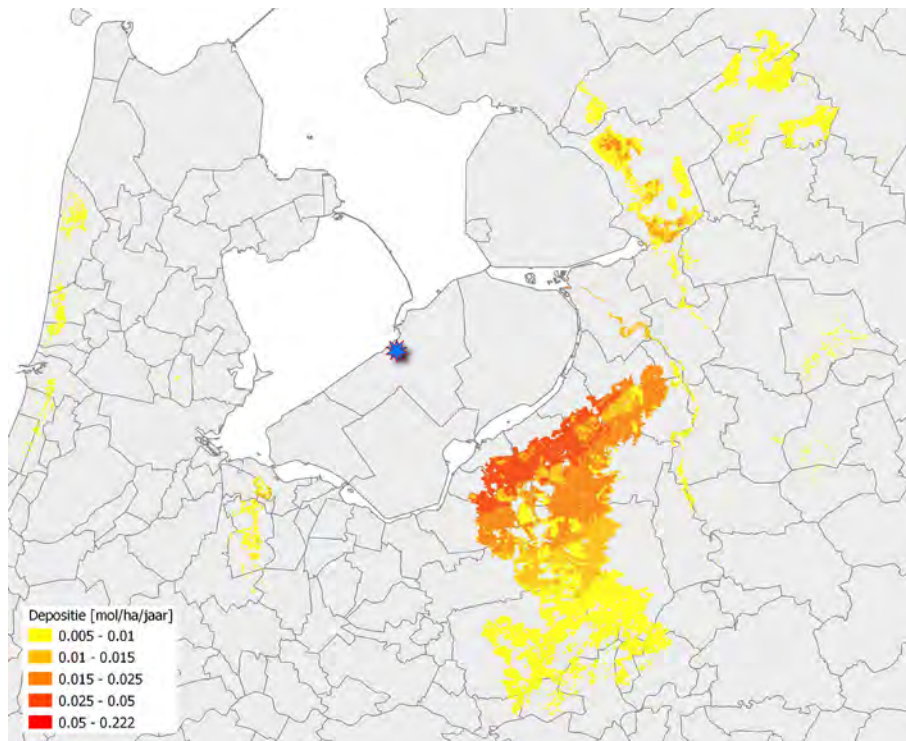
Waarom is de opgave juist voor Flevoland ingewikkeld?

Als provincie zonder stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en relatief weinig industriële emissies is juist de opgave om effectief stikstofemissies te reduceren en stikstofruimte mogelijk te maken voor economische ontwikkelingen en bouwprojecten ingewikkeld. Dat komt door de volgende factoren:

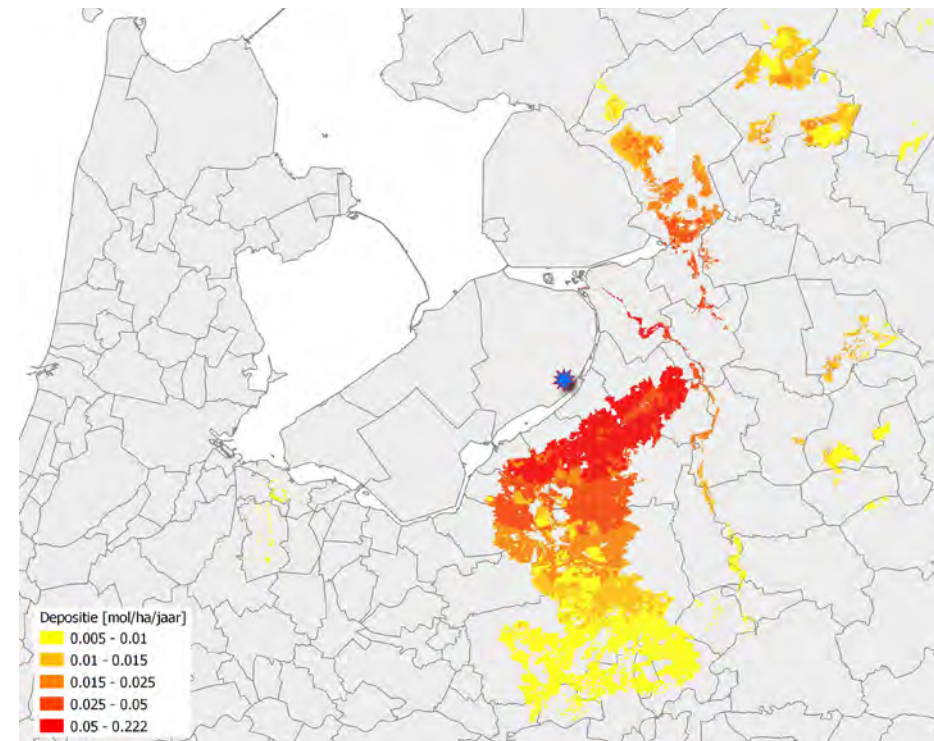
1. Weinig vergunde ruimte: voor Flevoland specifiek geldt dat er maar weinig vergunde ruimte is die kan worden vrijgespeeld om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken (extern salderen). Dit geldt in het bijzonder voor NOx bronnen (zoals verbrandingsprocessen in de industrie). In totaal zijn er 'slechts' 70 natuurvergunningen (met vergunde stikstofruimte) afgegeven. Daarbij komt dat er nog eens 160 PAS-meldingen gelegaliseerd moeten worden. De opgave voor dit 'oud zeer' en nieuwe projecten kan niet gerealiseerd worden door extern te salderen met het beperkte aantal vergunningen.
2. Het opkopen van een bedrijf in Flevoland (bijvoorbeeld in het geval van stoppende ondernemers is relatief duur (de prijzen voor landbouwgrond zijn in Flevoland hoog).
3. Maatregelen voor de verlaging van stikstofdepositie vanuit Flevoland zelf zijn relatief ineffectief in vergelijking met maatregelen in of nabij de Natura 2000-gebieden in de nabijgelegen provincies, en daarmee ook minder kosteneffectief. Immers: hoe dichter een emissiebron en dus reductiemaatregelen bij een natuurgebied plaatsvinden, hoe groter het effect op de depositie in dat gebied is. Dat betekent enerzijds dat een geïnvesteerde euro dus minder rendeert naar gelang de afstand tussen bron en Natura 2000-gebied groter is, en anderzijds dat er dus relatief meer maatregelen en investeringen moeten worden gedaan om in Flevoland zelf stikstofruimte vrij te spelen in vergelijking met gebieden in en of naast Natura 2000-gebieden.
4. Weinig invloed op natuurherstel van Natura 2000-gebieden: we hebben vanuit Flevoland alleen invloed op de staat van Natura 2000-gebieden door te sturen op emissiereductie.



Onderstaande kaartjes laten zien dat hoe dichter emissiebronnen (groene punt) zich bij een Natura 2000-gebied bevinden – in dit geval de Veluwe – hoe groter de depositie is. Dit gaat al snel om meerdere factoren over een korte afstand. Het loont dus om maatregelen te nemen zo dicht mogelijk bij de Natura 2000-gebieden. (Bron: Gispoint)



Lelystad



Polder



Waarom Flevoland toch aan de slag gaat

Het stikstofprobleem is groot en complex en het Rijk is primair aan zet als het gaat om het nemen van generieke bronmaatregelen, het creëren van stikstofruimte voor de PAS-melders en de nationale opgaven en is systeemverantwoordelijke voor natuur. Tegelijkertijd is stikstofruimte creëren in Flevoland zoals uiteengezet heel lastig en is er hier geen sprake van overbelaste Natura 2000-gebieden. Die twee zaken samen kunnen leiden tot de conclusie, dat de provincie Flevoland niets hoeft te doen. Toch zijn er goede redenen om wél in actie te komen:

1. Ook Flevoland draagt bij aan de overbelasting van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en de stikstofdeken. Rijk en buurprovincies zijn voor het verbeteren van Natura 2000-gebieden en het verminderen van de stikstofdeken voor een bescheiden deel afhankelijk van Flevoland (Flevoland veroorzaakt 2% van de landelijke NOx emissie en 3% van de landelijke NH3-emissie), en Flevoland is afhankelijk van hen als het gaat om het creëren van ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en PAS-melders. Bij een wederzijdse afhankelijkheid past een wederzijdse inspanning. Bovendien is de problematiek dusdanig groot en complex dat alle betrokkenen zich zullen moeten inspannen om tot oplossingen te komen.
2. De provincie is verantwoordelijk voor de provinciale omgevingsvisie en de afwegingen die daarin gemaakt worden ten aanzien van de schaarse ruimte. Met name vanuit de landbouw is er grote behoefte aan duidelijkheid. Jonge ondernemers vragen zich af waar hun landbouwbedrijf toekomst heeft en welke investeringen verstandig zijn met het oog op huidige en toekomstige regelgeving. Zij kijken voor die duidelijkheid naar de provincie.
3. De provincie heeft veel deskundigheid en ervaring in huis als het gaat om natuur, landbouw, energie, ruimtelijke ontwikkeling en gebiedsprocessen. Niet alle gemeenten hebben zelf de benodigde deskundigheid rond stikstof in huis.
4. Last but not least: de provincie heeft eigen provinciale ambities. Om die ambities te realiseren is stikstofruimte nodig. Of het nou gaat om de ambities uit het huidige coalitieakkoord, zoals de havenontwikkeling in Urk, of om toekomstige ambities in volgende coalitieakkoorden. In die zin is de provincie ook zelf een initiatiefnemer die stikstofruimte moet regelen om een vergunning te kunnen krijgen.



Bijlage 2.

Toelichting vergunningen en PAS-meldingen

Los van ambities heeft de provincie ook een wettelijke rol in het kader van stikstof, namelijk de rol van vergunningverlener voor natuurvergunningen (op basis van de Natuurbeschermingswet). De provincie is ook verantwoordelijk voor toezicht en handhaving van die vergunningen. Op dit moment is er geen duidelijk overzicht van legale en niet-legale bedrijven. Dat heeft de volgende oorzaken:

- In 1994 werden de eerste Natura 2000-gebieden aangewezen. Op dat moment is besloten dat alle destijds bestaande activiteiten legaal waren en geen vergunning hoefden aan te vragen. Bij het aanwijzen van nieuwe Natura 2000-gebieden is telkens deze legale referentiesituatie gehanteerd. Er zijn daarom bedrijven met oude rechten die niet in een vergunning zijn opgenomen.
- Bedrijven die naderhand zijn gestart of uitgebreid hoefden ten tijde van de PAS alleen een PAS-melding te doen (bij depositie tot 1 mol/ha/jr) of een vergunning aan te vragen voor de extra activiteiten. Op die manier hebben oudere bedrijven soms gestapelde vergunningruimte⁶.
- Een deel van de activiteiten is vergund via een WABO-vergunning in plaats van een natuurvergunning, indien de provincie een 'verklaring van

geen bezwaar' afgaf. Die WABO-vergunningen zijn afgegeven door de gemeenten. Deze zijn volledig in beeld. Vergelijkbaar met vergunde bedrijven in het kader van de Wnb. Zijn er overigens maar een stuk of 5 van in Flevoland

- Onder de PAS gold een vrijstelling voor deposities tot 0,05 mol. Die vrijstellingen waren niet vergunningplichtig en zijn dan ook niet geregistreerd. De vrijstellingen moeten, in navolging op de PAS-meldingen, nog gelegaliseerd worden. Met deze activiteiten kan dus ook niet gesaldeerd worden.

⁶ Zolang PAS-meldingen nog niet gelegaliseerd zijn betreft het géén vergunde stikstofruimte en kan met deze ruimte dus ook niet intern en extern gesaldeerd worden.



Bijlage 3.

Rapportage Gebiedstafels



Stikstof in perspectief

Eerste rapportage Gebiedstafels Stikstof Flevoland



[Bekijk de rapportage online.](#)

