

Aandacht voor natuur- en milieubeleid in Gelderland

27 maart 2025

Geachte leden van de Provinciale Staten,

Hierbij stuur ik u onze input voor uw oordeelsvorming over:

1 – Plan van aanpak zonering stikstof	1
2 – Kadernota Omgevingsvisie	3

1 – Plan van aanpak zonering stikstof

Op 5 maart ontving u een Statenbrief over zonering stikstof rondom de Veluwe en drie stikstofgevoelige natuurgebieden in de omgeving van Winterswijk. In een zone van 500 meter rond deze gebieden moet de stikstofuitstoot van bestaande activiteiten uiterlijk in 2035 60 tot 70% lager zijn. Daarnaast wordt via natuurbeheer extra gewerkt aan het behalen van de instandhoudingsdoelen voor de N2000-gebieden.

Met de aankondiging van zonering met juridisch geborgde emissiereductie geven GS een duidelijk signaal. Hiervoor spreken we onze waardering uit.

Kansen en risico's van het zoneringsplan

Op dit moment zijn de details en de specifieke invulling van de zonering nog niet uitgekristalliseerd. Wij zien in de nu bekende aspecten van zonering dan ook zowel kansen als risico's.

De zonering zal de depositie op stikstofgevoelige habitats dichtbij de 500-meterzone verminderen, met name daar waar door bestaande bedrijvigheid sprake is van een hoge stikstofuitstoot. De bijdrage aan de generieke opgave zal echter beperkt zijn. Bovendien is voor natuurherstel – en daarmee ook voor vergunningverlening en succesvolle toetsing aan NDA's – voortgang nodig op het gebied van hydrologie, de KRW-doelen, het terugdringen van (chemische) vervuiling en goede ecologische verbindingen. Er ontstaan echt langetermijnperspectieven voor de natuur en de ondernemers als de zonering integraal wordt aangepakt.

Ruimtelijke herinrichting rond natuurgebieden met een focus op extensieve, natuurinclusieve landbouw is het meest effectief om een groot aantal doelen in samenhang te bereiken. Een van

de GMS-doelen is om het percentage natuurinclusieve landbouw in een zone van 5 kilometer rondom de Natura 2000-gebieden te verhogen van 7% naar 25%. Een tweede doel, dat daarmee goed te combineren valt, zijn hydrologische maatregelen op 20.000 hectare extra areaal. Op dit moment blijven nog veel kansen voor actief grondbeleid liggen.

Kansen:

1. Het zoneringsgebied biedt goede kansen om het percentage natuurinclusieve landbouw in een zone van 5 kilometer rondom de Natura 2000-gebieden te verhogen van 7% naar 25%. Zet hier stevig op in, zowel in gebiedsvoorwaarden als ondersteuningspakketten. Benut het financiële en ruimtelijke instrumentarium optimaal voor Landinrichting 2.0. Maak middelen vrij voor dit doel en borg dat de ANLB-middelen van het Rijk worden ingezet voor langjarige, zware beheerpakketten.
2. Natuurherstel betreft meer dan alleen de reductie in stikstof. Benut de zonering om integraal te werken aan de opgaves. Voor natuurherstel moet binnen en buiten de zone worden gewerkt aan de hydrologie, waterkwaliteit, het terugdringen van (chemische) vervuiling en goede ecologische verbindingen. Er is brede overeenstemming dat een gecombineerde, gebiedsgerichte aanpak het meest oplevert. Daarbij is een focus op extensieve, natuurinclusieve landbouw met landschappelijke en recreatieve waarden het meest effectief.
3. Combineer de zonering met de opgave om de recreatiedruk op de Veluwe te reduceren. Hiermee komen nieuwe verdienmodellen in zicht om de lokale economie in de zoneringsgebieden te versterken en lokale voorzieningen te behouden.

Risico's:

1. Momenteel is onbekend hoe in de periode tot 2035 gemonitord wordt of en hoe de stikstofuitstoot afneemt. Die verantwoordelijkheid wordt nu bij de ondernemers gelegd met een afkap in 2035 indien er onvoldoende reductie is. Het is belangrijk dat er tussentijdse doelen zijn waarop gestuurd wordt, zodat 2035 niet het nieuwe 2019 gaat worden.
2. De generieke opgave voor stikstofreductie ('de stikstofdeken') blijft groot en is mede bepalend voor het succes binnen de zones. Een landelijke aanpak en regulering is onmisbaar en de provincie zou er bij het Rijk op moeten aandringen hier zonder uitstel beleid voor te maken.¹ De zonering is niet de heilige graal waarmee het stikstofoverschot voor de rest van de provincie wordt opgelost – het is belangrijk daar eerlijk over te zijn en geen verkeerde verwachtingen te wekken bij boeren en bedrijven.
3. Met de bijstelling van de kadernota Agrifood worden bestaande ruimtelijke categorieën zoals grondgebonden/niet-grondgebonden landbouw en intensieve landbouw losgelaten,

¹ Zie de recente analyse van het Planbureau voor de Leefomgeving: de stikstofreductiedoelen worden met het huidige beleid bij lange na niet gehaald.

evenals het slot op nieuwvestiging. Daarmee worden mogelijkheden voor ruimtelijke sturing verder beperkt. Ook wordt de definitie van natuurinclusieve landbouw afgezwakt. Dit staat haaks op wat nodig is voor natuurherstel. Het risico bestaat dat de winst van het zoneringsvoorstel volledig teniet wordt gedaan door de nieuwe ruimte die buiten deze zones ontstaat. Bekijk dus ook deze voorstellen in samenhang.

4. GS hebben in de Statenbrief expliciet benoemd zij geen andere vervuilende functies willen in de zones. Het is belangrijk dat dit goed wordt geborgd. Functieverandering is nu een serieus risico bij stoppende bedrijven; afname van grasland en toename van intensieve teelten heeft negatieve consequenties voor water, natuur, etc. Dit vraagt aandacht op de korte termijn.

Aandachtspunten:

1. Stel de zones zo in dat de impact optimaal is: afhankelijk van de situatie is daarvoor soms meer dan 500 meter nodig² (zie [WUR-rapport 2021](#)). Laat waar mogelijk de zonering aansluiten bij de hydrologische situatie in het kader van de stroomgebiedbenadering.
2. Zorg dat binnen de zonering prioriteit gaat naar stikstofreductie bij de grootste uitstoters, kijk daarbij ook niet-agrarische industriële bedrijven.
3. Normeer – ook met het oog op functieverandering – bestrijdingsmiddelen en/of teelten rond kwetsbare natuur en waterlichamen, zoals recent is bepleit door het waterschap Vallei en Veluwe.
4. Met het schrappen van het VLGG en het transitiefonds is een budget van zo'n 900 miljoen euro voor hydrologische maatregelen verdwenen. Gebruik de tussenbalans om extra middelen voor de meest urgente watermaatregelen vrij te maken, waaronder de droogteaanpak Achterhoek.
5. Hoe kosteneffectief is de nu voorgestelde aanpak? In het eerder door de provincie gevraagde onderzoek is aangetoond dat specifieke benadering van de grootste uitstoters effectiever en kostenefficiënter is. De huidige opgaves vragen allemaal om grote investeringen, hoe wordt dit meegenomen in de afwegingen?

2 – Kadernota Omgevingsvisie

Graag geven we u een aantal vraag- en aandachtspunten mee bij deze kadernota.

De eerste algemene aanbeveling is om te vragen om SMART-formulering van ambities en sturende principes. De kadernota geeft ambities voor 2100 en 2050. Hoe worden deze vertaald en geborgd in afrekenbare doelstellingen voor 2035?

² Zie [WUR-rapport 2021](#).

We zien heel graag dat ook het realiseren van basiskwaliteit natuur aan de ambities wordt toegevoegd.

Op enkele plaatsen in de kadernota staan formuleringen als “de negatieve effecten van activiteiten moeten zo klein mogelijk zijn”. We snappen de pragmatiek voor de korte termijn, maar als streven voor de lange termijn is dit onvoldoende. De politiek zou voorop moeten lopen in de omgekeerde vraag: hoe zorgen we dat onze activiteiten bijdragen aan een leefbare planeet en duurzame ontwikkeling?

Dat betekent dat er ruimte moet zijn om activiteiten te beëindigen of achterwege te laten als die een onaanvaardbaar negatief effect hebben. Het in de wet verankerde voorzorgbeginsel, het beginsel van preventief handelen en van een brongerichte aanpak vereisen dit ook.

Het vertrouwen dat technologische innovatie alles gaat oplossen, is een misvatting. Verbetering van efficiency (minder brandstof, uitstoot, geluid en/of stank) leidt tot besparing op individueel niveau, maar netto tot toename: de [Jevons paradox](#). We roepen u dan ook op tot een brede interpretatie van provinciaal innovatiebeleid. Het incorporeren van natuurlijke processen in bedrijfsvoering is ook innovatie, net zoals natuurinclusief bouwen, stappen zetten naar een deeleconomie en samenwerken in ‘commons’ in plaats van concurreren in bedrijven.

Speerpuntendocument

In oktober 2024 hebben wij in het kader van de Participatie [een speerpuntendocument](#) aangeboden aan de ambtelijke organisatie. Graag verwijzen wij naar dit document voor onze uitgangspunten en aanbevelingen voor de nieuwe omgevingsvisie.

Vijf opgaven

We vragen speciaal aandacht voor vijf opgaven die een grote impact zullen hebben op ruimte, natuur en leefomgeving. We vragen u er bij GS op aan te dringen om in ieder geval ook deze opgaven ruim de aandacht te geven in de OER (omgevingseffectrapportage) en de omgevingsvisie. De provincie moet in deze opgaven volgens ons een regulerende en regisserende rol nemen.

1. Het nationale defensieprogramma,
2. Recreatie en tourismen,
3. De transitie naar een circulaire economie,
4. De zorg voor grondwater en voldoende veilig drinkwater in het licht van klimaatverandering en milieudruk,
5. Het ontwikkelen van ruimtelijk sturingsinstrumentarium gericht op Basiskwaliteit Natuur en terugdringen van pesticidengebruik.

Tijdens uw vergadering van 26 maart hebben we [in onze inspraakbijdrage](#) aandacht gevraagd voor de eerste drie. In onze zienswijze over de Omgevingseffectrapportage (OER) zullen we alle vijf de opgaven toelichten.

Kanttelingen bij sturende principes

Principes 1-6:

- Verweving van landbouw, natuur, blauwe diensten en recreatie zien wij als een goede optie voor bijvoorbeeld zones rondom beschermde natuur en in Groene Ontwikkelingszones. Nieuwe natuur kan buitendijks ontwikkeld worden en grote recreatieve waarde krijgen (zie Levende Rivieren) maar ruimte voor nieuw bos zal op het droge gevonden moeten worden.
- De aandacht voor drinkwater en grondwater in de kadernota is beperkt, terwijl dit een hoofdtaak van de provincie behelst. In de komende decennia staat door klimaatverandering en diffuse verontreiniging de zekerheid van voldoende en schoon drinkwater onder druk. Hier ligt een opgave die in de omgevingsvisie thuishoort, want het stijgt uit boven het handhaven van de huidige regels en beschermingszones.

Principe 10:

- Natuurherstelprogramma's zijn alleen effectief als ze uitgaan van natuurlijke processen en robuust systeemherstel. Dit sturingsprincipe steunen we van harte. De Contourenschets Vitaal landelijk gebied is een goed vertrekpunt voor het verder invullen hiervan. Wel pleiten we voor afrekenbare doelstellingen die betekenisvol zijn voor de VHR-doelen op korte en langere termijn. Met de provincie als bevoegd gezag voor beschermde natuur komt de rol van de provincie als regisseur van robuust herstel als vanzelf.
- We pleiten voor toevoegen van een sturingsprincipe dat voor landelijk en stedelijk gebied geldt, namelijk: sturen op biodiversiteit. Ruimtelijke veranderingen en activiteiten moeten bijdragen aan het in stand houden en vergroten van biodiversiteit, minimaal tot het niveau van Basiskwaliteit Natuur³.

Principe 12:

We vragen u om te verkennen hoe de provincie de doelstellingen van het landelijk convenant Kas als Energiebron kan helpen realiseren.

Principes 13-16 en 27-35

- We pleiten voor het blijven hanteren van de ladder voor duurzame verstedelijking. Er moet gekeken worden of dit instrument voldoende effectief is en of er meer regulering nodig is.

³ Hierbij kan aangehaakt worden op de tools en methodieken van Samen voor Biodiversiteit <https://toolbox-all4biodiversity.nl/basiskwaliteit-natuur-overzicht-tools>

Het verdient verder aanbeveling met de gemeenten in gesprek te gaan over de bestaande woningvoorraad: waar kan transformatie en verduurzaming bijdragen aan de netto woningbouwopgave? Kunnen hierover regionale afspraken worden gemaakt?

Principes 17-21 en 36-37

- Wij maken ons zorgen in hoeverre het beginsel 'bodem en water sturend' daadwerkelijk locatiekeuzen bepaalt en beperkt. Veel bouwlocaties zitten al in de pijplijn of zijn al planologisch verankerd, nieuwe locaties die vanuit waterbeheer vraagtekens oproepen worden 'rondgerekend' met bredere wadi's of meer ophoogzand. We roepen op om de effectiviteit van dit beginsel goed te evalueren en zo nodig een regulerende rol te kiezen. De 'stroomgebiedbenadering' kan een goede leidraad zijn bij locatiekeuze en -inrichting.
- In 19 en 20 wordt terecht gesteld dat er open bodems moeten zijn voor het opvangen van (piek)neerslag. We zien dit graag verbreed: open bodems en groene ruimte in wijken dragen bij aan het beperken van hittestress en spelen een grote rol in het voorkomen van droogte. Nog los van de positieve bijdrage aan biodiversiteit, leefbaarheid en welbevinden.

Principes 34, 43 en 44

- Vanwege de potentieel grote aanvullende ruimteclaim voor circulaire economie is een grote en actieve rol gewenst van de provincie op het gebied van intensivering, transformatie en verduurzaming van bestaande terreinen.
- Een verdere uitbreiding van het areaal voor (X)XL logistiek achten wij ongewenst. Bij de transitie naar een circulaire economie zal in eerste instantie gekeken moeten worden naar hergebruik en intensivering van bestaande (lineaire) distributiecentra.
- Door de transitie naar een circulaire economie zullen ook herkomsten, bestemmingen en volumes van goederen en grondstoffen veranderen. De circulaire economie ruimtelijk vormgeven biedt een vervoersplanologisch vraagstuk op Europese en regionale schaal, maar ook op het niveau van stadsdistributie. We pleiten voor het opzetten en faciliteren van concrete en controleerbare kringlopen, gericht op meetbare vermindering van bijvoorbeeld logistieke bewegingen en afvalvolumes.